# El gobierno electrónico a nivel local

Experiencias, tendencias y reflexiones







El gobierno electrónico a nivel local: experiencias, tendencias y reflexiones [et.al.]; compilado por Diego Pando y Nicolás Fernández Arroyo; edición a cargo de Liora Gomel. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Victoria: Universidad de San Andrés, 2013.

eBook.

ISBN 978-987-1479-39-9

1. Administración Pública. 2. Nuevas Tecnologías. I. Pando, Diego II. Pando, Diego, comp. III. Fernández Arroyo, Nicolás, comp. IV. Gomel, Liora, ed. CDD 352

#### Coordinación

Melina Nacke

#### Edición

**Liora Gomel** 

# Diseño y Digitalización

VMG Studio (www.vmg-studio.com)

Ilustración de portada: © jesussanz - Fotolia.com

© 2013, CIPPEC

Si desea citar este libro: Pando, D. y Fernández Arroyo, N. (comp.) (2013). El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones. Buenos Aires: CIPPEC y Universidad de San Andrés.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no se los utilice con fines comerciales. La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC y UdeSA sobre el tema analizado.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar desde www.cippec.org. CIPPEC alienta el uso y la divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

eBook disponible en iBookstore, www.bajalibros.com y www.kobo.com





#### **CIPPEC**

# Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

Tel: (+54 11) 4384-9009 F (+54 11) 4384-9009, interno 1213

Av. Callao 25, 1° A, C1022AAA,

Buenos Aires, Argentina

www.cippec.org

#### Universidad de San Andrés

Tel: (+54 11) 4725-7000

Vito Dumas 284, B1644BID,
Victoria, Pcia. de Bs. As., Argentina
www.udesa.edu.ar

# EL GOBIERNO ELECTRÓNICO A NIVEL LOCAL. EXPERIENCIAS, TENDENCIAS Y REFLEXIONES.

Indice
INTRODUCCIÓN
PARTE 1
Índice Nacional de Páginas Web Municipales. Balances a 5 años de su implementación (Melina Nacke, Marina Calamari, Nicolás Fernández Arroyo y Diego Pando)
PARTE 2
Notas para una mayor y mejor utilización de las tecnologías de información en la gestión pública local (Diego Pando)
2. Fortalecer la democracia desde abajo: gobiernos abiertos y locales (Germán Stalker). 45
3. Gobierno electrónico, gobierno local y gestión tecnológica (Eduardo Poggi)70
PARTE 3
El gobierno electrónico como llave para una nueva participación ciudadana. Experiencias de municipios argentinos (Nicolás Fernández Arroyo y Diego Deleersnyder)
2. El ecosistema argentino de los datos abiertos (Lucas Jolías y Alejandro Prince)
3. Gestión de la participación en el gobierno de Toronto, Canadá (Ester Kaufman)

# INTRODUCCIÓN

La revalorización de lo local como espacio de referencia para los ciudadanos (y de los gobiernos locales como actores insustituibles para lograr el bienestar de una sociedad) y el veloz desarrollo de las tecnologías de información (en particular, de internet) son fenómenos que se profundizaron durante las dos últimas décadas, y constituyen el punto de partida de este libro.

Los gobiernos locales ya no se limitan a un reducido núcleo de funciones básicas (alumbrado, barrido, limpieza, asfalto y poco más) ni son simples ejecutores de decisiones tomadas en niveles superiores de gobierno. Desde el retorno de la democracia, en este espacio de proximidad para los ciudadanos se observa una extensión de la oferta de políticas públicas municipales hacia terrenos inéditos (promoción económica, desarrollo sociocultural, preservación del espacio público, políticas de género, atención primaria y seguridad preventiva, entre otros) y se evidencia una ampliación de los márgenes de autonomía en relación con otras instancias de gobierno. Hoy, más que nunca, un buen gobierno local no es un artículo de lujo, sino un bien de primera necesidad.

En este contexto, las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) constituyen poderosas herramientas para transformar la vida de las personas y de las organizaciones, sus comunicaciones y sus formas de trabajo. Sin caer en visiones mágicas, no se puede dejar de reconocer el notable impacto que tienen las TIC tanto para ampliar y diversificar los canales y las formas de gestión como para abrir nuevas vías de expresión en las que se generen, circulen y consuman datos e información pública relevante para la ciudadanía.

El gobierno electrónico, en tanto estrategia para administrar el Estado mediante el uso de TIC, permite mejorar la eficiencia de las respuestas gubernamentales a los ciudadanos. En este sentido, las TIC pueden ser herramientas para que los gobiernos locales sean más participativos y para que logren mayores niveles de transparencia e interacción con sus ciudadanos.

Ahora bien, el proceso de transparencia y rendición de cuentas desde los Estados hacia la ciudadanía se realiza por medio de la publicación de datos, la apertura del gobierno y la creación de espacios de participación y colaboración ciudadana. Este proceso demanda cambios internos en las administraciones gubernamentales respecto de la cultura organizacional y de la manera de ejercer la democracia.

En este sentido, gobierno abierto y gobierno electrónico son conceptos interrelacionados, pero no necesariamente uno sucede junto con el otro. De hecho, existen intensos debates acerca de si el gobierno abierto es resultado de las políticas de gobierno electrónico o si es un proceso anterior a la implementación de las TIC.

Ambas posiciones conviven en el libro, que intenta dar cuenta de este debate en proceso,

cuyo principal objetivo es encontrar o construir estrategias para promover la eficiencia y la transparencia de las administraciones gubernamentales.

En los gobiernos locales, el impulso de políticas de apertura, transparencia y participación mediante el uso de las tecnologías constituye uno de los pasos para avanzar en el fortalecimiento del régimen democrático. Mejorar la calidad de la democracia a nivel nacional se convierte así en un horizonte que es construido desde "abajo", por ciudadanos que materializan en su experiencia cotidiana el concepto de que la soberanía reside en el pueblo.

La utilización estratégica de TIC contribuye al logro del buen gobierno local porque permite, entre otras cuestiones, simplificar trámites, reducir costos y tiempos de espera, mejorar la rendición de cuentas, y fomentar la transparencia y el incentivo a la participación ciudadana.

Además, la inmediatez del impacto de las decisiones que se toman en el nivel local de gobierno y el poder difusor de las tecnologías de la comunicación hacen que los líderes locales adquieran cada vez mayor relevancia, incluso a nivel nacional. Numerosos estudios muestran que el uso de TIC mejora la eficiencia y la transparencia de los actos gubernamentales, además de colaborar con la generación de nuevos canales de relación entre el gobierno y los ciudadanos.

Sin embargo, solo algunos municipios están a la vanguardia en materia de gobierno electrónico, porque se apoyan en las nuevas tecnologías de información y comunicación para vincularse más y mejor con sus vecinos. Por lo general, la participación ciudadana en asuntos públicos en municipios argentinos es aún escasa y se caracteriza, sobre todo, por la informalidad.

El valor de la tecnología es innegable, pero para orientar realmente la gestión hacia los ciudadanos, los gobiernos deben primero diseñar, planificar e implementar políticas que contemplen las realidades locales y los intereses, expectativas y necesidades de la ciudadanía, para articularlos luego con las posibilidades tecnológicas (y no al revés), evitando tomar decisiones sobre la base de modas en lugar de trabajar con diagnósticos precisos sobre lo que se necesita y lo que se desea hacer al respecto.

En síntesis, el papel de los gobiernos municipales resulta de singular importancia siempre y cuando utilicen a las TIC en el marco de procesos más amplios, que institucionalicen mecanismos de apertura, de participación y colaboración, que mejoren las prácticas democráticas tanto de los ciudadanos como de sus líderes políticos.

Este libro analiza, a lo largo de siete artículos, políticas públicas de gobierno electrónico, open data (datos abiertos), transparencia y participación ciudadana en el ámbito de la gestión local. Fue pensado como una herramienta para acompañar a aquellos gobiernos locales que desean implementar, mejorar o profundizar sus estrategias de gobierno

electrónico. Incluye conceptos, estrategias, experiencias y buenas prácticas en materia de gobierno electrónico.

El artículo 1 presenta el Índice Nacional de Páginas Web Municipales—un análisis comparativo del nivel de desarrollo de los portales web de los gobiernos locales argentinos medianos y grandes— a lo largo de sus cinco años de implementación.

El artículo 2 presenta una serie de elementos para avanzar hacia una mayor y mejor utilización de las TIC en la gestión pública local, a partir de comprender que las herramientas tecnológicas están influidas por cuestiones político-institucionales.

El **artículo 3** analiza a las TIC en tanto herramientas que permiten fortalecer la democracia mediante el impulso de la apertura de datos, la transparencia y la participación ciudadana.

El artículo 4 analiza los desafíos de las administraciones locales y de la gestión de tecnología pública en contextos en los que la implementación del gobierno electrónico está cobrando un impulso cada vez mayor.

El **artículo 5** describe una serie de casos destacados de estrategias de gobierno electrónico que fomentan la participación ciudadana.

El **artículo 6** presenta un análisis sobre programas de apertura de datos en gobiernos locales, desde una perspectiva que destaca su relevancia por sobre el desarrollo tecnológico.

Por último, el **artículo 7** presenta el modelo de participación ciudadana de Toronto (Canadá), el cual se apoyó en las TIC sin olvidar que el centro de este tipo de proyectos debe estar basado sobre todo en objetivos políticos y no tecnológicos.

# ÍNDICE NACIONAL DE PÁGINAS WEB MUNICIPALES. BALANCES A 5 AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN

Por Melina Nacke<sup>\*</sup>, Marina Calamari<sup>\*\*</sup>, Nicolás Fernández Arroyo<sup>\*\*\*</sup> y Diego Pando<sup>\*\*\*\*</sup>

#### Resumen ejecutivo

Desde 2007, el Programa de Desarrollo Local de **CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) y el Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés realizan el Índice Nacional de Páginas Web Municipales, un estudio comparativo sobre el nivel de desarrollo de los portales municipales, que analiza la información que los gobiernos locales publican en sus sitios web oficiales, así como de su usabilidad.

Tanto los contenidos como la usabilidad de los portales locales están interconectados, ya que el objetivo de los primeros es transmitir información, comunicar y brindar servicios, mientras que el de la segunda es garantizar el acceso y uso de la información publicada.

El estudio posee una metodología propia, a partir de la cual se analizan las páginas web de los gobiernos municipales argentinos cuya población supera los 50.000 habitantes y de las capitales de provincias que no alcancen el piso mínimo poblacional. Se excluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ya que, por su tamaño poblacional y estructura administrativa, económica y política, no se la considera comparable a los gobiernos locales en lo que respecta al desarrollo y utilización del gobierno electrónico.

Ambas instituciones realizan el relevamiento en forma anual y simultánea para lograr la máxima objetividad y acercamiento posible a cada uno de los sitios web. Al generar un doble control de la información recabada, se evitan sesgos en la interpretación de la información recabada.

Los resultados demuestran que el grado de desarrollo de las páginas web municipales es relativamente bajo y dispar. Además, durante los últimos años se identificó un mayor desarrollo de la usabilidad de las páginas y un retroceso en término de los contenidos.

Sin embargo, las páginas web siguen actuando como carta de presentación de los municipios frente a sus comunidades y se consolidan, cada vez más, como instancias de comunicación bidireccional entre gobernantes y ciudadanos por intermedio de las redes sociales. Esto se evidencia, sobre todo, en el aumento constante de la cantidad de municipios de más de 50.000 habitantes que posee páginas web.

Este artículo analiza y compara los resultados alcanzados durante las 5 ediciones del Índice Nacional de Páginas Web Municipales.

#### Introducción

En 2007, el Programa de Desarrollo Local de **CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) y el Programa de Gobierno Electrónico de la **Universidad de San Andrés** resolvieron emprender conjuntamente el desarrollo de un ranking de páginas web municipales para promover el desarrollo del gobierno electrónico a nivel municipal. Así se construyó el Índice Nacional de Páginas Web Municipales (INPWM), que busca acercar a los funcionarios locales algunas herramientas de evaluación comparativa para sus propios portales y promover tanto la discusión como la sensibilización sobre la importancia de incorporar herramientas de gobierno electrónico. A partir de esta alianza, entre 2007 y 2012 se realizaron 5 relevamientos para recoger los principales cambios en el escenario de las páginas web municipales.

El INPWM se creó con los siguientes objetivos:

- 1. Promover el desarrollo local y el fortalecimiento de las instituciones locales a través del gobierno electrónico, y propiciar así el aumento de la transparencia, la participación ciudadana, la eficacia y la calidad de los servicios en la gestión pública municipal.
- 2. Promover el debate sobre el uso de las tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la gestión pública local.
- 3. Facilitar a los funcionarios locales herramientas de evaluación comparativa de sus propios portales, de forma de generar un incentivo para la mejora de los sitios web municipales.

Las páginas web son las principales herramientas de gobierno electrónico utilizadas por los gobiernos municipales de la Argentina. Esto se relaciona con la amplitud, elasticidad, capacidad de expansión y de llegada a una mayor cantidad de personas en forma rápida y ágil que poseen los portales municipales, lo que los transforma en herramientas privilegiadas de gobierno. Frente al surgimiento y avance de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), las páginas web se convirtieron en instrumentos para que tanto los municipios como la ciudadanía brinden, accedan y soliciten información de manera bidireccional, mejorando la gestión y la administración de las ciudades, haciendo más eficientes los tiempos y los costos, y acercando las políticas públicas a los ciudadanos.

Los **contenidos** (la información y servicios que brindan los municipios a través de sus portales) pueden ser evaluados a través de la presencia del gobierno municipal en el portal, de la información que allí se proporciona y de la interacción que habilita, además de las transacciones y transformaciones que aporta a la relación gobernantes- gobernados. En cambio, la **usabilidad** (elecciones en diseño y programación que facilitan la experiencia de quien utiliza las páginas web de los gobiernos locales de la Argentina) se evalúa a partir de 14 dimensiones, entre las que se

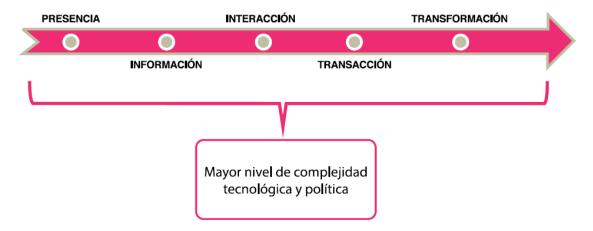
encuentran los estándares de accesibilidad (WAI, W3C)<sup>1</sup>, la actualización de los portales, la presencia de un buscador, mapa del sitio y diseño y perfiles de usuario. La experiencia demostró que ambos ejes de análisis están directamente relacionados.

Para realizar el **balance a 5 años de su implementación**, la información se presentará de la siguiente manera: en primer lugar, se explica la metodología utilizada para elaborar el INPWM; en segundo lugar, se presenta el universo de estudio abordado a lo largo de las 5 ediciones de la investigación; en tercer lugar, el documento analiza los principales resultados de manera comparada; y, por último, se presentan algunas conclusiones.

#### Metodología e indicadores

El INPWM es una herramienta de medición que se formuló a partir de dos ejes: Contenidos y Usabilidad. El eje **Contenidos** analiza la información y los servicios que brindan los sitios, las interacciones que permiten realizar y las transacciones y transformaciones que aportan a la relación gobernantes-gobernados. Se compone de las siguientes dimensiones: presencia, información, interacción, transacción y transformación, que corresponden a una visión evolutiva del desarrollo de los portales gubernamentales. Cada dimensión supone el aumento de la capacidad tecnológica de la página web y un mayor nivel de complejidad política (ver **figura 1**).

Figura 1. Las 5 dimensiones del eje de contenidos. Índice Nacional de Páginas Web Municipales



Fuente: CIPPEC, sobre la base de la metodología del Índice Nacional de Páginas Web Municipales.

La elaboración del modelo basado en un enfoque evolutivo no implica que las etapas deban ser consecutivas ni mutuamente excluyentes, sino que pueden ser complementarias y estar presentes al mismo tiempo en un portal, y representan distintos niveles de complejidad

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Web Accessibility Initiative (WAI), es una rama del World Wide Web Consortium que vela por la accesibilidad de la web a partir del establecimiento de una serie de reglas.

tecnológica y política. Las dimensiones fueron ponderadas para reflejar esta complejidad creciente.

En todos los estudios, el relevamiento fue realizado de manera simultánea por evaluadores de **CIPPEC** y de la **Universidad de San Andrés**, para lograr la máxima objetividad posible en el relevamiento de los datos. Así, una vez finalizada la recopilación es posible contar con dos bases de datos para comparar los resultados y, en caso de discrepancia, volver a relevar los portales y saldar las diferencias.

A su vez, cada dimensión se compone de un conjunto de indicadores a los que se les asignan valores entre 0 y 3, donde 0 indica la ausencia del atributo y 3 los mejores niveles de información o complejidad. El objetivo de calificar las variables de esta forma es diferenciar a las páginas que ofrecen información y servicios integrales de aquellas que solo ofrecen información y servicios básicos. A continuación se presentan las dimensiones y los indicadores que las integran:

- Presencia. Se mide a partir de la oferta de un conjunto de datos básicos sobre el municipio. Se evalúa la disponibilidad de datos como la dirección y teléfono del edificio municipal, los nombres y cargos de las máximas autoridades, información o datos sobre las actividades productivas y culturales, fotos de la localidad, teléfonos útiles, enlaces a otros sitios web o documentos, noticias y normas. Estos datos se concentran en cuatro indicadores: información institucional, información socioeconómica, información de interés para el ciudadano y normativa municipal. Cada uno se puntúa por separado, y representa en total el 10% del puntaje del eje Contenidos.
- Información. Los datos relevados para esta dimensión facilitan una acción posterior. Por ejemplo, la existencia de un mapa completo de la ciudad, de una guía de trámites o de los formularios para descargar y presentar en las agencias municipales. Los indicadores son: mapa de calles, guía de trámites y formularios. Respecto del puntaje total del eje, la dimensión información representa el 15% del puntaje del eje Contenidos.
- Interacción. Esta dimensión comprende los medios para la comunicación bidireccional entre los ciudadanos y el gobierno, y de los vecinos entre sí. Es la única en la que se realizaron modificaciones en el conjunto de indicadores debido a la rápida evolución de las preferencias de los usuarios en las herramientas de comunicación. Así, en la primera edición se relevaba el uso del correo electrónico y de los foros o salas de chat. En la segunda edición se incluyó el uso de blogs. Y en 2010, dado que el uso de los foros y las salas de chat había decrecido notablemente a favor del uso de las redes sociales, se cambiaron esas variables por el uso de las dos redes sociales más utilizadas (Facebook y

Twitter)<sup>2</sup>. Los indicadores actuales para esta dimensión son: correo electrónico, en tanto herramienta para la comunicación directa con el municipio; blogs y perfil en Facebook, para la comunicación con el municipio y entre vecinos; y cuentas de Twitter, como medio de difusión del municipio. Esta dimensión representa el **20**% del puntaje total del eje Contenidos.

- Transacción. Abarca las herramientas para hacer trámites en forma electrónica. Se tienen en cuenta la posibilidad de dar seguimiento a los expedientes, la de realizar consultas sobre deudas y la de efectuar pagos electrónicos de tributos locales y otros trámites en línea. Se diferencia de la dimensión "información" porque para garantizar que la relación entre gobiernos y ciudadanos sea de intercambio, requiere el desarrollo de sistemas informáticos de mayor complejidad. Los puntajes obtenidos en esta dimensión constituyen el 25% del puntaje total en el eje Contenidos.
- Transformación. Esta dimensión incluye la información vinculada con la transparencia y la participación ciudadana. Por ejemplo, la inclusión de las declaraciones juradas de las autoridades, del presupuesto y su ejecución, de información sobre compras y licitaciones, y las opciones que tienen los ciudadanos para participar a través de encuestas en línea. Dada su importancia en el desarrollo de una gestión más cercana a los ciudadanos, esta dimensión representa el 30% del puntaje total en el eje de Contenidos.

En la **tabla 1** (ver Anexos adjuntos) se muestran cada uno de los indicadores de todas las dimensiones analizadas en el eje Contenidos del INPWM.

En segundo lugar, para medir el eje de **Usabilidad** se tienen en cuenta dimensiones vinculadas con la efectividad, eficiencia y satisfacción con que un usuario utiliza un sitio web<sup>3</sup>. Se entiende que el grado de usabilidad de los portales influye sobre los contenidos, dado que facilita o dificulta su acceso y uso. En este eje se incluye el estudio de la accesibilidad que ofrecen los portales, definida como la facilidad de la interfaz para ser utilizada y accedida por usuarios de diferentes capacidades, independientemente del equipamiento y de la red a través de la cual se conecten.

En consecuencia, dado que la información y los servicios solo son valiosos en la medida en que pueden ser utilizados, el eje Usabilidad se construyó como un coeficiente de descuento para el puntaje total obtenido en Contenidos. El porcentaje máximo de descuento (si se obtienen 0 puntos en Usabilidad) se fijó en 50%. Por ejemplo, si un sitio web suma el puntaje ideal en contenidos (120 puntos) y un puntaje de usabilidad igual a 0, el valor final será de 60 puntos. Si, en cambio, incluye los 14 indicadores del eje, su valor final será de 120 puntos.

Para medir la usabilidad, se toman en cuenta 14 indicadores, entre ellos, los estándares de

<sup>3</sup> Definición de la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) y de la Comisión Electrotécnica Internacional (IEC): ISO/IEC 9241.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> El uso de redes sociales de acceso masivo como Facebook y Twitter, significó un descenso en la utilización de los Blogs y el correo electrónico por parte de los gobiernos municipales. Para un análisis comparativo, ver **gráfico 3**.

accesibilidad (WAI, W3C)4, la medida a partir de los puntos de prioridad TAW, el período de actualización de los contenidos en la página, la existencia de buscadores al interior del sitio, la posibilidad de acceder a la información en diferentes idiomas, el lugar que ocupa en los exploradores, el número de pantallas a las que el usuario debe acceder para ver la información disponible, entre otros criterios de usabilidad como, por ejemplo, el diseño y la existencia de un botón que guie al inicio la posibilidad de acceder a los portales a través de teléfonos móviles, entre otras (ver **tabla 2** en Anexos adjuntos).

#### Universo de estudio

El universo de municipios relevados está constituido por los municipios argentinos que poseen una población mayor a 50.000 habitantes y las capitales provinciales, independientemente de su población. En este conjunto de municipios habita más del 60% de la población Argentina.

Como se observa en la **tabla 3** en Anexos, en los 5 relevamientos cambiaron tanto la base como el número de municipios relevados. Esto se debe a dos razones: algunos municipios que no tenían página web la desarrollaron en el transcurso de este período o en alguna edición fue imposible relevar las páginas web de algunos municipios dado que los portales se encontraban en construcción.

Cabe destacar que, a partir de la publicación de los datos censales de 2010, en 2012 se incorporaron al estudio nuevos municipios, dado que ahora cumplen con el requisito de superar el piso poblacional. Al momento del relevamiento 2012, ya estaban disponibles los datos de población municipal de las siguientes provincias: Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires no está incluida en los relevamientos ya que por su tamaño poblacional y estructura administrativa, económica y política no se la considera comparable a los gobiernos locales en lo que respecta al desarrollo y utilización del gobierno electrónico.

12

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> El World Wide Web Consortium (W3C) es una comunidad internacional que desarrolla estándares que aseguran el crecimiento de la web a largo plazo.

### Principales resultados Evolución de los indicadores entre 2007 y 2012

98% 98% 99% 87% 85% 98% 99% 71% 68% 99% 98% 99% 82% 76% 58% 72% 74% 54% 61%

Información institucional Socioeconómica Interés Ciudadano Normativa

2007 2008 2010 2011 2012

Gráfico 1. Indicadores de presencia, 2007, 2008, 2010, 2011 y 2012

**Fuente:** CIPPEC, Índice Nacional de Páginas Web Municipales, 2007, 2008, 2010, 2011 y 2012. Nota: Base: 97 municipios en 2007; 104 municipios en 2008 y 2010; 111 municipios en 2011 y 115 municipios en 2012.

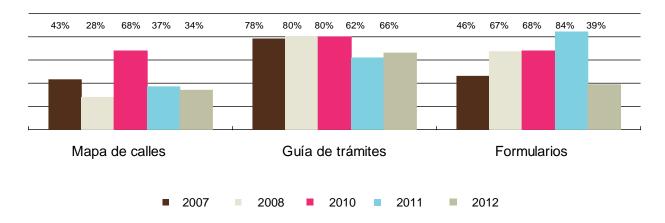
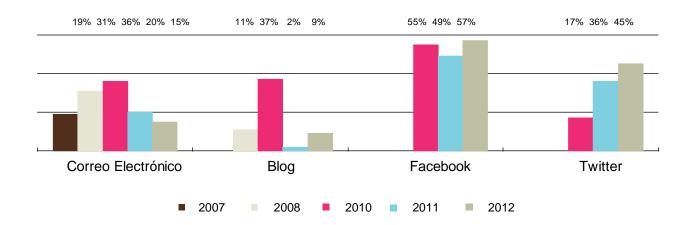


Gráfico 2. Indicadores de información, 2007, 2008, 2010, 2011 y 2012

**Fuente:** CIPPEC, Índice Nacional de Páginas Web Municipales, 2007, 2008, 2010, 2011 y 2012. Nota: Base: 97 municipios en 2007; 104 municipios en 2008 y 2010; 111 municipios en 2011 y 115 municipios en 2012.

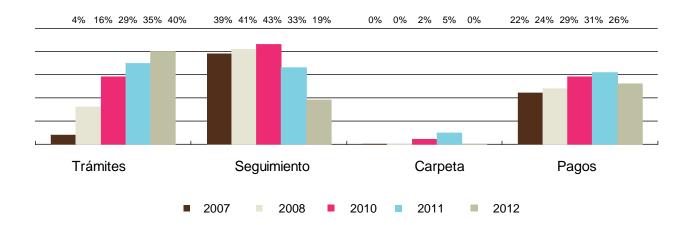
Gráfico 3. Indicadores de interacción, 2007, 2008, 2010, 2011 y 2012



Fuente: CIPPEC, Índice Nacional de Páginas Web Municipales, 2007, 2008, 2010, 2011 y 2012.

Nota: Base: 97 municipios en 2007; 104 municipios en 2008 y 2010; 111 municipios en 2011 y 115 municipios en 2012.

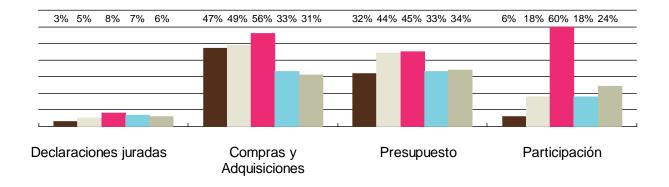
Gráfico 4. Indicadores de transacción, 2007, 2008, 2010, 2011 y 2012



Fuente: CIPPEC, Índice Nacional de Páginas Web Municipales, 2007, 2008, 2010, 2011 y 2012.

Nota: Base: 97 municipios en 2007; 104 municipios en 2008 y 2010; 111 municipios en 2011 y 115 municipios en 2012.

Gráfico 5. Indicadores de transformación, 2007, 2008, 2010, 2011 y 2012



**Fuente:** CIPPEC, Índice Nacional de Páginas Web Municipales, 2007, 2008, 2010, 2011 y 2012. Nota: Base: 97 municipios en 2007; 104 municipios en 2008 y 2010; 111 municipios en 2011 y 115 municipios en 2012.

Como se observa en los gráficos 1 al 5, a lo largo de los 5 años en los que se llevó a cabo el INPWM, se pudo ver que casi el 100% de los municipios presentan información institucional básica (por ejemplo: nombre y apellido del intendente y de las principales autoridades), mientras que son menos los que permiten realizar un trámite íntegramente por la web y menos aun los que presentan las declaraciones juradas de sus funcionarios.

# Municipios destacados

En la **Tabla 4** (ver Anexos adjuntos) se presentan los primeros 10 puestos para todos los años en los que se realizó el INPWM.

En el ranking de los 10 primeros puestos para todas las ediciones del INPWM, se destacan los municipios de General Pueyrredón y Bahía Blanca que, salvo en una única oportunidad cada uno, se mantuvieron entre el primero y cuarto puesto durante los seis años que se realizó el relevamiento.

La **tabla 5** muestra los seis municipios que más evolucionaron en los últimos seis años en el desarrollo de sus portales municipales.

Como se puede observar, no todos los municipios que evolucionaron están hoy entre las mejores posiciones del INPWM.

# Conclusiones y recomendaciones

El INPWM es una herramienta que busca ayudar a los gobiernos locales en el desarrollo de sus

páginas web, porque establece estándares concretos centrados en las necesidades de los usuarios.

El análisis prolongado y sostenido en el tiempo de los sitios web de los gobiernos locales argentinos permite entender que este tipo de herramientas, además de ofrecer la posibilidad de brindar información completa y detallada sobre el municipio y sus actividades, puede facilitar el acceso y uso de la información pública por parte de los interesados. En este sentido, contar con información pública y sostenida en el tiempo ayuda a mejorar la experiencia ciudadana y la relación entre gobernantes y gobernados. Por esta razón, durante sus 5 ediciones el INPWM mantuvo su foco tanto en los contenidos de los portales web como en su usabilidad.

Utilizar a las nuevas tecnologías como insumo para brindar información y mejorar la comunicación entre los gobiernos y los ciudadanos aumenta la capacidad para acceder y procesar los contenidos, y para optimizar la gobernabilidad y la democracia al volver más eficiente a la gestión y disminuir sus costos. Así, la principal funcionalidad de los portales web municipales es brindar al ciudadano una gran cantidad de información de manera clara y sencilla e incentivar la interacción bidireccional, para lo cual se torna relevante la accesibilidad.

Sin embargo, los avances detectados a lo largo de estos años permiten ver que, en mayor o menor medida, las páginas web siguen actuando como carta de presentación de los municipios frente a sus comunidades, mientras que la instancia de comunicación bidireccional entre gobernantes y ciudadanos se concentró mayormente en las redes sociales. Esto se evidencia, sobre todo, en el aumento constante de la cantidad de municipios con más de 50.000 habitantes que posee páginas web.

Además, durante los relevamientos el municipio promedio obtuvo un tercio del puntaje, lo cual evidencia un grado de desarrollo relativamente bajo. Esto puede estar relacionado con que a medida que aumenta la complejidad y el impacto del servicio, decrece la posibilidad de que esté presente en la web local.

Cuestiones como la transparencia de la gestión y el control ciudadano, que pueden desarrollarse mediante la publicación de declaraciones juradas, del presupuesto municipal y su ejecución o de los llamados a concursos o licitaciones no requieren grandes avances tecnológicos ni inversión, y la decisión de incluirlos en un sitio web evidencia si existen (o no) niveles de voluntad política y liderazgo.

No se trata de la complejidad ni del impacto tecnológico, sino de la complejidad y el impacto político/institucional. La dimensión política/institucional del fenómeno en cuestión.

La voluntad política y el gran desarrollo tecnológico de los últimos años se presentan como instrumentos para la mejorar de la gestión local y para promover una mejor relación con la ciudadanía, al comprometer a los ciudadanos con sus lugares de pertenencia.

#### Bibliografía

- Aramouni, G.; Pando, D. y Fernández Arroyo, N. (diciembre de 2007). Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2007. Documento de Trabajo. Buenos Aires: CIPPEC.
- Boix, M.; Calamari, M.; Fernández Arroyo, N. y Pando, D. (diciembre de 2010).
   Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2010. Documento de Trabajo Nº53.
   Buenos Aires: CIPPEC.
- Fernández Arroyo, N. y Pando, D. (agosto de 2009). Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2009. Documento de Trabajo Nº28. Buenos Aires: CIPPEC.
- Nacke, M. y Calamari, M. (diciembre de 2011). Nacke, M. y Calamari, M. (diciembre de 2011). Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2011. Documento de Trabajo Nº80. Buenos Aires: CIPPEC.
- Nacke, M.; Calamari, M.; Fernández Arroyo, N. y Pando, D. (diciembre de 2012).
   Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2012. Documento de Trabajo Nº101.
   Buenos Aires: CIPPEC.

#### Acerca de los autores

Melina Nacke es consultora del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Es licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y candidata a magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). En la gestión, desde 2008 es asesora de la Honorable Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones y se desempeña como docente de la materia Sociedad y Estado del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires.

\*\* Marina Calamari es coordinadora del Centro de Tecnología y Sociedad y asistente de investigación y docencia en la Universidad de San Andrés. Es magíster en Estudios Organizacionales (Universidad de San Andrés).

Nicolás Fernández Arroyo (@NicoFdezArroyo) es director del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Es licenciado en Ciencia Política (Universidad de San Andrés), posgraduado en Sociedad Civil y Tercer Sector (FLACSO) y magíster en Acción Política y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho (Universidades Francisco de Vitoria y Rey Juan Carlos, Madrid, España). Es docente de la Licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Argentina de la Empresa y expositor y capacitador en más de 25 ciudades del interior del país y en congresos especializados sobre el tema municipal. Fue director ejecutivo de la Fundación Grupo Innova y miembro del Consejo Asesor de diversos organismos estatales y de organizaciones de la sociedad civil. Lideró numerosos proyectos de asistencia técnica a gobiernos locales y de investigación referidos al fortalecimiento de la gestión municipal y al fomento del desarrollo económico local.

Diego Pando (@diepando) es politólogo (Universidad del Salvador), magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés, Argentina) y doctor en Ciencia Política y de la Administración (Universidad Complutense de Madrid, España). Es profesor e investigador del Departamento Académico de Administración y director académico del Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés. Es miembro de la Comisión Directiva de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). Ejerció tareas de docencia a nivel grado y posgrado en diversas universidades de la Argentina. Es autor de ¿Vigilar y castigar? La regulación de servicios públicos en Argentina (2012) y publicó diversos artículos en revistas especializadas de la Argentina, México, Venezuela, España y Francia. Se desempeñó como consultor en organismos internacionales (BID, UNESCO y CAF, entre otros) en cuestiones relacionadas con la utilización de tecnologías de información para fortalecer capacidades de gestión pública.

#### Anexo

TABLA 1. DIMENSIONES E INDICADORES DEL EJE CONTENIDOS							
Presencia (10%)	Información (15%)	Interacción (20%)	Transacción (25%)	Transformación (30%)			
Información institucional	Formularios	Correo electrónico	Carpeta Ciudadana	Compras y licitaciones			
Información de interés para el ciudadano	Guía de Trámites	Foros o sala de chat*	Pagos en línea	Declaraciones Juradas			
Información socioeconómica	Mapa de calles	Blog**	Seguimiento de trámites	Participación ciudadana			
Normativa municipal		Facebook***	Trámites	Presupuesto			
		Twitter***					

**Fuente:** CIPPEC, sobre la base de la metodología del Índice Nacional de Páginas Web Municipales.

<sup>\*\*\*</sup> Facebook y Twitter se analizan desde 2010.

TABLA 2. DIMENSIONES DEL EJE DE USABILIDAD. ÍNDICE NACIONAL DE PÁGINAS WEB MUNICIPALES					
US	SABILIDAD				
Accesibilidad	Мара				
Actualización	Número de pantallas				
Buscador	Niveles				
Diseño	Perfiles				
Idioma	Secciones				
Inicio	Tamaño				
Lugar en web	WAP				

**Fuente:** CIPPEC, sobre la base de la metodología del Índice Nacional de Páginas Web Municipales.

<sup>\*</sup> Este indicador se evaluó hasta 2008.

<sup>\*\*</sup> Los blogs se empezaron a analizar en 2008.

TABLA 3. UNIVERSO DE ESTUDIO DEL ÍNDICE NACIONAL DE PÁGINAS WEB MUNICIPALES Y MUNICIPIOS EFECTIVAMENTE RELEVADOS, PARA LOS AÑOS 2007, 2008, 2010, 2011 Y 2012

Años	Universo de estudio	Cantidad de municipios relevados
2007	115 municipios	97 municipios
2008	115 municipios	104 municipios
2010	115 municipios	104 municipios
2011	115 municipios	111 municipios
2012	119 municipios	115 municipios

**Fuente:** CIPPEC, sobre la base de la metodología del Índice Nacional de Páginas Web Municipales.

TABLA 4. PRIMEROS 10 PUESTOS PARA LOS RELEVAMIENTOS DEL ÍNDICE NACIONAL DE PÁGINAS WEB MUNICIPALES DE LOS AÑOS 2007, 2008, 2010, 2011 Y 2012

Año	Municipio	Puesto	Tamaño del municipio
	General Pueyrredón	1	Grande
	Morón	2	Grande
	Bahía Blanca	3	Grande
	Tandil	4	Mediano
2007	Rosario	5	Grande
2007	Córdoba	6	Grande
	Rafaela	7	Mediano
	S. F. del V. de Catamarca	8	Mediano
	La Plata	9	Grande
	Vicente López	10	Grande
2008	Rosario	1	Grande
2000	Tandil	2	Mediano

	Córdoba	3	Grande
	Bahía Blanca	4	Grande
	Vicente López	5	Grande
	San Fernando	6	Mediano
	General Pico	7	Mediano
	San Isidro	8	Grande
	San Martín	9	Mediano
	La Plata	10	Grande
	General Pueyrredón	1	Grande
	La Plata	2	Grande
	Tandil	3	Mediano
	Mendoza	4	Mediano
2010	Rosario	5	Grande
2010	Tigre	6	Grande
	Santa Fe	7	Grande
	San Fernando	8	Mediano
	Córdoba	9	Grande
	Morón	10	Grande
	General Pueyrredón	1	Grande
	Vicente López	2	Grande
	Rosario	3	Grande
2011	Bahía Blanca	4	Grande
	Rafaela	5	Mediano
	Córdoba	6	Grande
	San Fernando	7	Mediano

	Mendoza	8	Mediano
	Tandil	9	Mediano
	Santa Fe	10	Grande
	Junín	1	Mediano
	General Pueyrredón	2	Grande
	Bahía Blanca	3	Grande
	Rosario	4	Grande
2012	Córdoba	5	Grande
2012	Santa Fe	6	Grande
	Tigre	7	Grande
	Resistencia	8	Grande
	Tandil	9	Mediano
	Mendoza	10	Mediano

**Fuente:** CIPPEC, sobre la base del Índice Nacional de Páginas Web Municipales, ediciones 2007, 2008, 2010, 2011 y 2012.

TABLA 5. MAYORES EVOLUCIONES EN EL ÍNDICE NACIONAL DE PÁGINAS WEB MUNICIPALES, DURANTE LOS AÑOS 2007, 2008, 2010, 2011 Y 2012								
Puesto Puesto Puesto Puesto Puesto Cantidad de Municipio Índice Índice Índice Índice puestos 2007 2008 2010 2011 2012 ascendidos								
Mendoza	77	27	4	8	10	67		
Paraná	79	83	69	96	17	62		
San Juan	81	80	33	36	39	42		
Corrientes	54	35	55	26	35	19		
<b>Resistencia</b> 23 46 19 21 8								
Santa Fe	15	15	7	10	6	9		

**Fuente:** CIPPEC, sobre la base del Índice Nacional de Páginas Web Municipales, ediciones 2007, 2008, 2010, 2011 y 2012.

TABLA 6. MUNICIPIOS Y PÁGINAS WEB RELEVADOS DURANTE 2012, ORDENADOS SEGÚN CANTIDAD DE HABITANTES\*

	Municipio	Provincia	Página Web	Habitantes
1	Rawson	Chubut	www.rawson.gov.ar	26214
2	Ushuaia	TDF	www.ushuaia.gov.ar	46057
3	Viedma	Río Negro	www.viedma.gov.ar	47246
4	Yerba Buena	Tucumán	www.municipioyerbabuena.gob.ar	50571
5	Barranqueras	Chaco	www.barranqueras.gov.ar	50951
6	Cañuelas**	Buenos Aires	www.canuelas.gov.ar	51892
7	Pocito**	San Juan	www.pocito.gov.ar	53162
8	General Pico	La Pampa	www.generalpico.gov.ar	53352
9	Río Grande***	TDF	www.riogrande.gov.ar	53639
10	Marcos Paz**	Buenos Aires	www.marcospaz.gov.ar	54181
11	Eldorado	Misiones	www.eldorado.gov.ar	54189
12	Oberá	Misiones	www.obera.gov.ar	55493
13	Villa Carlos Paz	Córdoba	www.villacarlospaz.gov.ar	56246
14	Rivadavia**	Mendoza	www.rivadaviamendoza.gov.ar	56373
15	Ensenada**	Buenos Aires	www.ensenada.gov.ar	56729
16	San Pedro de Jujuy***	Jujuy	-	56882
17	Tres Arroyos**	Buenos Aires	www.tresarroyos.gov.ar	57110
18	Puerto Madryn	Chubut	www.madryn.gov.ar	57739
19	Banda del Río Salí***	Tucumán		57955
20	San Francisco	Córdoba	www.sanfrancisco.gov.ar	58588

21	Santo Tomé	Santa Fe	www.santotome.gov.ar	58904
22	San Pedro**	Buenos Aires	www.sanpedro.gov.ar	59036
23	San Vicente**	Buenos Aires	www.msv.gov.ar	59478
24	Tartagal***	Salta	www.municipiotartagal.gov.ar	60557
25	Cnel. de Marina L. Rosales**	Buenos Aires	www.muncrosales.gov.ar	62152
26	Mercedes**	Buenos Aires	www.mercedes.gob.ar	63284
27	Chivilcoy**	Buenos Aires	www.chivilcoy.gov.ar	64185
28	Concepción del Uruguay	Entre Ríos	www.cdeluruguay.gov.ar	64538
29	Azul***	Buenos Aires	www.azul.gov.ar	65280
30	Reconquista	Santa Fe	www.reconquista.gov.ar	66100
31	La Costa**	Buenos Aires	www.lacosta.gob.ar	69633
32	Venado Tuerto	Santa Fe	www.venadotuerto.gov.ar	69635
33	Villa María	Córdoba	www.villamaria.gov.ar	72273
34	San Ramón de La Nueva Orán	Salta	www.oran.gov.ar	72807
35	Gualeguaychú	Entre Ríos	www.gualeguaychu.gov.ar	73330
36	Cipolletti	Río Negro	www.cipolletti.gov.ar	73860
37	Villa Gobernador Gálvez	Santa Fe	www.vggmunicipalidad.gov.ar	74760
38	General Roca	Río Negro	www.generalroca.gov.ar	78193
39	Río Gallegos	Santa Cruz	www.mrg.gov.ar	78962
40	Presidente Perón**	Buenos Aires	www.peron.mun.gba.gov.ar	81141
41	Rivadavia**	San Juan	www.rivadavia.gob.ar	82641
42	Rafaela	Santa Fe	www.rafaela.gov.ar	83667

43	General Rodríguez**	Buenos Aires	www.generalrodriguez.gov.ar	87185
44	Goya	Corrientes	www.goya.gov.ar	87235
45	Chimbas**	San Juan	www.municipiodechimbas.gob.ar	87258
46	Pcia. Roque Sáenz Peña	Chaco	www.ciudadtermal.com.ar	87694
47	Berisso**	Buenos Aires	www.berisso.gba.gov.ar	88470
48	Trelew	Chubut	www.trelew.gov.ar	89448
49	Junín**	Buenos Aires	www.junin.gov.ar	90305
50	Necochea**	Buenos Aires	www.necochea.gov.ar	92933
51	San Carlos de Bariloche	Río Negro	www.bariloche.gov.ar	93352
52	Campana***	Buenos Aires	www.campana.gov.ar	94461
53	Santa Rosa	La Pampa	www.santarosa.gov.ar	94758
54	La Banda	S. Del Estero	www.labanda.gov.ar	95142
55	Villa Mercedes**	San Luis	www.villamercedes.gov.ar	96738
56	Pergamino**	Buenos Aires	www.pergamino.gov.ar	104590
57	Luján**	Buenos Aires	www.lujan.gov.ar	106273
58	San Juan**	San Juan	www.municipiosanjuan.gov.ar	109123
59	Olavarría**	Buenos Aires	www.olavarria.gov.ar	111708
60	Zárate**	Buenos Aires	www.municipiodezarate.com.ar	114269
61	Rawson**	San Juan	www.municipioderawson.gov.ar	114368
62	Mendoza**	Mendoza	www.ciudaddemendoza.gov.ar	115041
63	General San Martín**	Mendoza	www.sanmartin.mendoza.gov.ar	118220
64	Luján de Cuyo**	Mendoza	www.lujandecuyo.gov.ar	119888

65	Tandil**	Buenos Aires	www.tandil.gov.ar	123871
66	Concordia	Entre Ríos	www.concordia.gov.ar	137046
67	Comodoro Rivadavia	Chubut	www.comodoro.gov.ar	137126
68	San Fernando del Valle de Catamarca	Catamarca	www.sfvcatamarca.gov.ar	140485
69	Río Cuarto	Córdoba	www.riocuarto.gov.ar	144140
70	San Nicolás de Los Arroyos**	Buenos Aires	www.sannicolas.gov.ar	145857
71	San Luis	San Luis	www.ciudaddesanluis.gov.ar	152918
72	San Fernando**	Buenos Aires	www.sanfernando.gov.ar	163240
73	Ezeiza**	Buenos Aires	www.ezeiza.gov.ar	163722
74	Ituzaingó**	Buenos Aires	www.miituzaingo.gov.ar	167824
75	Maipú**	Mendoza	www.maipu.gov.ar	172332
76	La Rioja**	La Rioja	www.municipiolarioja.gov.ar	180995
77	Hurlingham**	Buenos Aires	www.munhurli.gov.ar	181241
78	San Rafael**	Mendoza	www.sanrafael.gov.ar	188018
79	Godoy Cruz**	Mendoza	www.godoycruz.gov.ar	191903
80	Formosa	Formosa	www.ciudaddeformosa.gov.ar	198146
81	Neuquén	Neuquén	www.muninqn.gov.ar	203190
82	Las Heras**	Mendoza	www.lasheras.gov.ar	203666
83	Escobar**	Buenos Aires	www.escobar.gov.ar	213619
84	Santiago del Estero	S. Del Estero	www.santiagociudad.gov.ar	230424
85	San Salvador de Jujuy	Jujuy	www.sansalvadordejujuy.gov.ar	233510
86	Paraná	Entre Ríos	www.parana.gov.ar	235931

87	Posadas	Misiones	www.posadas.gov.ar	255052
88	José C. Paz**	Buenos Aires	www.josecpaz.gov.ar	265981
89	Vicente López**	Buenos Aires	www.mvl.gov.ar	269420
90	Resistencia	Chaco	www.mr.gov.ar	275476
91	San Miguel**	Buenos Aires	www.msm.gov.ar	276190
92	Guaymallén**	Mendoza	www.guaymallen.mendoza.gov.ar	283803
93	San Isidro**	Buenos Aires	www.sanisidro.gov.ar	292878
94	Pilar**	Buenos Aires	www.pilar.gov.ar	299077
95	Esteban Echeverría**	Buenos Aires	www.estebanecheverria.gov.ar	300959
96	Bahía Blanca**	Buenos Aires	www.bahiablanca.gov.ar	301527
97	Corrientes	Corrientes	www.ciudaddecorrientes.gov.ar	314316
98	Morón**	Buenos Aires	www.moron.gov.ar	321109
99	Malvinas Argentinas**	Buenos Aires	www.malvinasargentinas.gov.ar	322375
100	Berazategui**	Buenos Aires	www.berazategui.gov.ar	324244
101	Tres de Febrero**	Buenos Aires	www.tresdefebrero.gov.ar	340071
102	Avellaneda**	Buenos Aires	www.mda.gob.ar	342677
103	Santa Fe	Santa Fe	www.santafeciudad.gov.ar	369587
104	Tigre**	Buenos Aires	www.tigre.gov.ar	376381
105	San Martín**	Buenos Aires	www.sanmartin.gov.ar	414196
106	Florencio Varela**	Buenos Aires	www.florenciovarela.gov.ar	426005
107	Moreno**	Buenos Aires	www.moreno.gov.ar	452505
108	Lanús**	Buenos Aires	www.lanus.gov.ar	459263

109	Salta	Salta	www.municipalidad-salta.gov.ar	464968
110	San Miguel de Tucumán	Tucumán	www.sanmigueldetucuman.gov.ar	525853
111	Merlo**	Buenos Aires	www.merlo.gov.ar	528494
112	Almirante Brown**	Buenos Aires	www.almirantebrown.gov.ar	552902
113	Quilmes**	Buenos Aires	www.quilmes.gov.ar	582943
114	Lomas de Zamora**	Buenos Aires	www.lomasdezamora.gov.ar	616279
115	General Pueyrredón**	Buenos Aires	www.mardelplata.gov.ar	618989
116	La Plata**	Buenos Aires	www.laplata.gov.ar	654324
117	Rosario	Santa Fe	www.rosario.gov.ar	907884
118	Córdoba	Córdoba	www.cordoba.gov.ar	1267774
119	La Matanza**	Buenos Aires	www.lamatanza.gov.ar	1775816

**Fuente:** CIPPEC, sobre la base de relevamiento realizado para el proyecto Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2012.

<sup>\*</sup> Según Censo 2001. Se excluye la población censada fuera de término y la que vive en la calle.

<sup>\*\*</sup> Se consideraron los datos del Censo 2010 ya que la información sobre cantidad de habitantes se encontraba disponible para el relevamiento del Índice 2012 y poseían más de 50000 habitantes.

Municipios no incluidos en el estudio 2012 debido a que no poseían páginas web, se encontraba sin información o en construcción al momento del relevamiento.

# NOTAS PARA UNA MAYOR Y MEJOR UTILIZACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

Por Diego Pando

#### Resumen ejecutivo

Pese al impacto que tiene la utilización intensiva de tecnologías de información (TI) para fortalecer la eficacia y eficiencia de la gestión pública local, este fenómeno (genéricamente denominado gobierno electrónico) no concitó la debida atención de aquellos que se dedican a estudiar los procesos de reforma desde una mirada integral. El valor de las herramientas tecnológicas es innegable, pero no se puede hacer de cuenta que las cuestiones político-institucionales no existen, ya que su influencia es constitutiva de la gestión y las políticas públicas locales.

En este sentido, este trabajo explicita algunos elementos clave para avanzar hacia una mayor y mejor utilización de TI en la gestión pública local, entre los que sobresalen la necesidad de no entregarse a los cantos de sirena de la tecnología; orientar la gestión hacia los intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos; identificar experiencias para aprender de ellas pero atendiendo a la institucionalidad en la cual se enmarcan; pensar en la implementación en el momento de la formulación; prestar atención no solo al contenido del plan sino también al proceso que le da forma; recurrir a la evaluación para (re) orientar los procesos de decisión y rendir cuentas; priorizar en las agendas la gestión de datos e información; avanzar hacia la neutralidad tecnológica a partir del uso de estándares abiertos y reducir la brecha digital, entre otras cuestiones.

#### Introducción

La revalorización de lo local como espacio de referencia más cercano para los ciudadanos y de los gobiernos locales en tanto actores insustituibles para el bienestar de la sociedad son fenómenos que se produjeron durante las últimas dos décadas y que exigen una mirada rigurosa por parte de todos aquellos estudiosos de la gestión y las políticas públicas. Los gobiernos locales ya no se limitan a un reducido núcleo de funciones básicas (alumbrado, barrido, limpieza, asfalto y poco más) ni son simples ejecutores de decisiones tomadas en niveles superiores de gobierno.

En este espacio de proximidad con los ciudadanos, se observa a lo largo de estos años una

extensión de la oferta de políticas públicas hacia terrenos anteriormente inéditos (promoción económica, desarrollo sociocultural, preservación del espacio público, lucha contra la violencia de género, atención primaria y seguridad, entre otros), al mismo tiempo que se observan márgenes más amplios de autonomía en relación con otras instancias de gobierno.

Así, un buen gobierno local no es un artículo de lujo sino un bien de primera necesidad. Y, tal como lo demuestra la experiencia, al buen gobierno local contribuye de manera decisiva la utilización intensiva de tecnologías de información (TI), en la medida en que permiten, entre otras cosas, la simplificación de trámites, la reducción de costos y tiempos de espera, la rendición de cuentas, el fomento de la transparencia y el incentivo a la participación de los ciudadanos.

Paradójicamente, el uso de las TI (denominado genéricamente como gobierno electrónico) no concitó la debida atención de aquellos que se dedican a estudiar los procesos de reforma desde una mirada integral, en sintonía con las complejidades inherentes a la gestión pública local. Mucho de lo poco que se escribió y se escribe sobre el uso de la TI a nivel local no trasciende los enfoques reduccionistas y descontextualizados, que no van mucho más allá de cuestiones técnicas relacionadas con el software y el hardware y que, por ende, no capturan los desafíos y restricciones propios de esta instancia de gobierno subnacional.

Sobre la base de estas premisas, el principal objetivo de este trabajo es explicitar algunos elementos clave para avanzar hacia una mayor y mejor utilización de TI en la gestión pública local. Estos elementos que surgen de nuestra experiencia en el Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés (sobre todo a través de la investigación aplicada y la consultoría) constituyen cuestiones que merecen ser tenidas en cuenta por aquellos interesados en el avance del gobierno electrónico a nivel municipal. Y, desde ya, son elementos que se potencian, retroalimentan y superponen.

Los destinatarios de estas notas son los políticos y funcionarios locales con niveles de decisión, por eso la información se presenta con un estilo algo coloquial, no tan cercano a la exhaustiva fundamentación, numerosas notas a pie de página y abundantes referencias bibliográficas, características del juego de la validación académica (aunque algo de esto sea inevitable).

La tensión entre la extensión de los temas y la profundidad de su tratamiento se resolvió por inclinar de la balanza hacia el lado de la extensión, ya que esto nos permitiría captar mejor la complejidad del uso intensivo de TI en la gestión pública local. Por eso, detrás de cada nota hay mucha "tela para cortar", algo que apostamos a seguir haciendo en futuros trabajos.

# Los cantos de sirena de la tecnología

A partir del enorme potencial de cambio que significa la utilización de TI, muchas veces se le asigna a lo tecnológico (ya sea por conveniencia o por error) una función casi mágica, es decir

que se cree que podrá resolver todos los problemas de gestión. Sin embargo, por tratarse (nada más ni nada menos) de herramientas, las TI constituyen un conjunto particular de medios, y como tal depende de su integración y coherencia con los objetivos que se persiguen. Pedirles lo que no pueden dar genera falsas expectativas que terminan deslegitimando los beneficios reales y potenciales que conlleva su utilización en la administración pública local.

A modo de ejemplo, hoy tenemos el tema (¿la moda?) del denominado gobierno abierto, entendido por sus impulsores como la incorporación de TI para promover la transparencia, colaboración y participación, con el consecuente cambio de paradigma que permite "saltar desde nuestro viejo modelo de democracia representativa a un modelo de democracia conversacional" (Calderón y Lorenzo, 2010:11). Si bien las TI pueden contribuir a mejorar la relación entre representantes y representados (porque a través de ellas los ciudadanos encuentran más espacios para expresarse y defender mejor sus intereses e, incluso, involucrarse de manera activa en la gestión de los asuntos públicos), no hay ningún indicio sólido que nos haga suponer que los fundamentos del vínculo representativo puedan llegar a ser sustituidos. Quizás, esto ayuda a entender por qué en el campo del gobierno abierto hay mucho ruido y pocas nueces, es decir que los avances son muy discretos y menores en función de todo lo que se viene hablando y escribiendo sobre el tema en los últimos años.

En esta misma línea, Gauld y Goldfinch (2006) describen lo que consideran cuatro tipos de entusiasmos que conducen al fracaso de iniciativas de TI:

- 1. **El enamoramiento**: es decir, la idealización de la tecnología. Los funcionarios públicos esperan que las TI cambien por completo los procesos del sector público.
- La tecnofilia: los tecnólogos le asignan a las TI propiedades que van más allá de su real
  potencial, a tal punto que proponen resolver con ella todos los problemas asociados a las
  prácticas del sector público.
- 3. **El lomanismo**<sup>5</sup>: entusiasmo, fingido o real, que tiene un proveedor por los productos/servicios de su empresa sin considerar las restricciones de estos en relación con un proyecto en particular.
- 4. **La moda gerencial**: tendencia de consultores y funcionarios por abrazar tempranamente las nuevas ideas o metodologías que se inician, por lo general, en el ámbito privado.

Las TI parecen ser la respuesta, pero muchas veces se pierde de vista cuál es la pregunta. Su uso estratégico en la gestión pública local requiere desprenderse del fetichismo tecnológico (o mito tecnicista que las considera a como un fin en sí mismo) que, a veces, acompaña a las iniciativas de gobierno electrónico como una solución absoluta para todos los problemas, por ejemplo, de un municipio<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> En la misma línea, la literatura latinoamericana presenta el caso del capitán Pantaleón Pantoja, el personaje de una de las novelas más originales de Mario Vargas Llosa (Pantaleón y las visitadoras). Según narra la historia, Pantaleón, soldado

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Expresión que corresponde al arquetipo del vendedor (Willie Loman) que se presenta en el libro La muerte de un vendedor de Arthur Miller.

# Acerca de la gestión de datos e información

En términos generales, la gestión de los datos públicos en los municipios se caracteriza por el bajo grado de digitalización (y, cuando lo están, muchas veces no cuentan con la calidad, consistencia y disponibilidad necesarias), la disgregación de bases de datos relativas (incluso a un mismo ámbito), la inexistencia de modelos de datos comunes, la baja práctica en el uso de estándares y las decisiones aisladas que ejercen las dependencias municipales a la hora de informatizar los procesos de captura. Todo esto en un contexto caracterizado por agendas municipales que relegan la gestión de la información, que muchas veces queda reducida a áreas de informática ubicadas en posiciones sin la suficiente capacidad de decisión y con una influencia muy limitada para incidir en el desarrollo de la estrategia del gobierno municipal.

Así, no se considera a la producción, procesamiento, utilización y transmisión de información como un insumo fundamental para la toma de decisiones, la prestación de servicios y el control y la evaluación del accionar público. Cabe agregar, además, que a veces no solo se da la espalda a los legítimos requerimientos de usuarios internos y externos sino que en otras oportunidades esos requerimientos ni siquiera existen.

En este sentido, resulta importante que cada municipio desarrolle la figura de un responsable de producir, procesar, utilizar y transmitir información. Quien ocupe ese rol, ubicado preferentemente en un lugar institucional lo más alto posible, no necesariamente debe ser quien más sabe de software y hardware (de la misma manera que no necesariamente el mejor médico es el mejor director del hospital o el mejor docente, el mejor director de la escuela) sino aquel que tenga las competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) para asumir las implicancias del proceso de apropiación tecnológica. Por esta razón, entre sus responsabilidades más importantes sobresale la creación de (y la participación en) comunidades de prácticas que fortalezcan la cooperación entre los actores involucrados en el desarrollo del gobierno electrónico. Sobre todo, es relevante que pueda promover la articulación con responsables de otros municipios y con autoridades provinciales y nacionales en la materia.

# Intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos

El formalismo burocrático, (la proliferación de normas y procedimientos que dan la falsa impresión de que existe un poder impersonal) es una característica extendida en las administraciones municipales. Esta cultura termina generando que las regulaciones se independicen de los objetivos y que los medios se vuelvan más importantes que los resultados.

disciplinado y gran patriota, fue destinado por el ejército de su país a administrar el servicio de prestaciones sexuales en un destacamento militar de la selva amazónica. Su capacidad y conocimiento de las técnicas más innovadoras de gestión le permitieron convertirse en poco tiempo en el gerente público más eficiente y exitoso de lo que, de todos modos, nunca dejó de ser un prostíbulo.

Ante este escenario, en la última década diversos procesos de modernización de la gestión pública local, en sintonía con experiencias internacionales, hicieron hincapié en la necesidad de avanzar hacia una lógica de gestión orientada a los resultados (definidos por intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos). La gestión por resultados busca que las organizaciones públicas alcancen la máxima eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos de gobierno, más allá de las normas y procedimientos administrativos típicos de la burocracia tradicional.

La orientación hacia la gestión por resultados es importante para que el uso intensivo de la TI no resulte una mera informatización de las operaciones ya existentes, sin considerar el valor que estas agregan. Todo uso estratégico de TI debe evitar automatizar tareas administrativas sin analizar sus objetivos y los requerimientos de los usuarios internos (otros organismos públicos) y externos (ciudadanos, empresas).

Sin perder de vista la importancia de la gestión por resultados para agregar valor público y más allá de las inercias que genera la tradicional visión del formalismo burocrático, la experiencia refleja la necesidad de alertar sobre un problema que dificulta este modelo de gestión: la producción de una explosión de indicadores de resultados que se autonomizan de los fines perseguidos por el accionar público (CLAD, 2010). En este caso, se generan gobiernos que están más preocupados por los controles derivados de la evaluación de resultados que por descubrir mecanismos que mejoren efectivamente la administración pública (y que no miden lo que hacen, sino que hacen lo que miden). Aquí ocurre algo similar al formalismo burocrático, solo que en vez de que los procedimientos tomen el lugar de los objetivos gubernamentales, los indicadores se descolocan en relación con las finalidades principales del accionar público.

#### El desafío de la coordinación

Es oportuno resaltar que la relativamente escasa incorporación de TI que los municipios realizaron hasta el momento fue descoordinada, ya que fue ejecutada por cada una de las distintas áreas a partir de la consideración de sus necesidades particulares. Esto generó "islas" que se caracterizan por un manejo poco eficiente y desarticulado de la información (más allá de los recursos disponibles), con diversidad de clasificaciones y diferentes codificaciones de los datos públicos.

Así, el intercambio de datos e información a través del diseño e implementación de servicios electrónicos coordinados (lo que se conoce como interoperabilidad) es bajo. Los datos y la información<sup>7</sup> se suelen encontrar distribuidos en diferentes dependencias municipales y solo

\_

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Según Saroka (2002), un **dato** es una representación formalizada de entidades o hechos, adecuada para la comunicación, interpretación y procesamiento por medios humanos o automáticos. El dato es un material de valor escaso o nulo para un individuo en una situación concreta; es una representación simbólica que no reduce por sí misma la dosis de ignorancia o el grado de incertidumbre de quien tiene que tomar una decisión. **Información**, en cambio, es el significado que una persona asigna a un dato, es decir, un dato o un conjunto de datos evaluados por un individuo concreto que trabaja en un momento dado sobre un problema específico, para alcanzar un objetivo determinado. La información se genera a partir de un grupo de datos seleccionados para reducir la dosis de ignorancia o el grado de incertidumbre de quien debe adoptar una decisión.

están disponibles para las tareas que cada una de ellas realiza.

La experiencia demuestra que los municipios tienen un largo camino por recorrer para asumir el costo de su estructura y complejidad, y para no transferir este costo a sus ciudadanos. Si uno se pregunta, por ejemplo, por qué es habitual que distintas dependencias de un mismo municipio le pidan a una persona física el mismo dato una y otra vez (el número de DNI, el domicilio o el CUIT/CUIL, por mencionar algunos de los más solicitados), la respuesta está en el bajo nivel de interoperabilidad del gobierno local.

La única forma de evitar que las personas (físicas o jurídicas) tengan que ir de una dependencia a otra para realizar un trámite consiste en lograr que los que viajen sean los datos (Pando y Poggi, 2009). Iniciativas como la ventanilla única para la creación de empresas constituyen ejemplos del impacto positivo de la interoperabilidad en la gestión (Benítez Molina y King, 2011).

Las prácticas predominantes se caracterizan por la independencia de las distintas dependencias municipales que suelen defender celosamente su autonomía. La lógica de trabajo basada en la jerarquía, la división departamental y la especialización de funciones genera escasos (o nulos) incentivos para que, por ejemplo, los datos captados por una dependencia sean entendibles por otra, teniendo en cuenta que en muchos casos el manejo de datos constituye un factor de poder y que, por ende, compartirlos suele ser percibido como una señal más de debilidad que de fortaleza. Y, a su vez, explica en buena medida las razones por las que el paradigma de la apertura de datos públicos, a través del cual los organismos ponen a disposición datos en formatos estándares para que los ciudadanos generen aplicaciones, es aún incipiente en nuestras administraciones.

El desafío de coordinar es mucho más complejo si pensamos en un escenario de gobierno multinivel, en el cual la coordinación no solo es necesaria hacia el interior del municipio sino también entre este y los diferentes organismos provinciales y nacionales (que tampoco se caracterizan por el intercambio de datos e información).

# Las buenas prácticas y su contexto

Partimos de la premisa de que existen importantes experiencias de utilización intensiva de TI en la gestión pública local, tanto a nivel nacional como internacional, que merecen ser tenidas en cuenta. En este sentido, ponerse al tanto de las principales prácticas, aprender de estas iniciativas ajenas y aprovechar el conocimiento acumulado en torno a ellas resulta pertinente para transitar el camino hacia un más amplio y mejor gobierno electrónico en los municipios.

Sin embargo, creemos que también es relevante reconocer que estas acciones de uso intensivo de TI no se dan en el aire, sino que se enmarcan en una institucionalidad determinada, que determina los límites de factibilidad de estas acciones. Si bien es necesario aprender de las

experiencias que se dieron en otros lugares y estar al tanto de las principales novedades de la gestión local, la dificultad se presenta cuando se incorporan fórmulas extranjeras en forma pasiva, sin el debido cuidado de adaptarlas a la realidad local. Las mismas estrategias en contextos distintos llevan a resultados distintos (Acuña, 2007).

El problema no radica en identificar experiencias internacionales exitosas, sino en querer copiar estas experiencias de manera acrítica, sin reconocer las propiedades de cada caso y su contexto. Los contenidos y resultados específicos del gobierno electrónico no tienen validez por fuera del tiempo y el espacio en el que se insertan. Al no reconocer las especificidades políticas, económicas, sociales y culturales propias de nuestras sociedades, se tienden a proponer acciones que, aunque pueden ser pertinentes para algunos casos, se muestran desajustadas para otros, ya que se presentan débiles a la hora de identificar elementos contextuales que las enmarcan, condicionan y convierten más bien en "soluciones en búsqueda de problemas".

No es lo mismo desarrollar prácticas de gobierno electrónico en municipios europeos, estadounidenses o australianos que en latinoamericanos. La institucionalidad política, económica, social y cultural es diferente. Tampoco es lo mismo utilizar TI en municipios con estructurales federales de gobierno que con estructuras centralizadas. Y tampoco es lo mismo implementar TI en un municipio con 500.000 habitantes que en uno con 50.000.

No existen fórmulas de incorporación de TI legítimas para cualquier momento y lugar.

# La implementación, tan importante como la formulación

Las cuestiones vinculadas con el diseño de iniciativas de TI (elaborar un buen diagnóstico, formular objetivos pertinentes y factibles, identificar indicadores funcionales a esos objetivos y definir las acciones necesarias para su alcance) son tan importantes como la puesta en práctica de las iniciativas. Por lo general, se presta mucha atención a los problemas relativos al diseño de intervenciones y poca atención a las vicisitudes propias de la implementación. A modo de ejemplo, podemos mencionar las dificultades para determinar cuál es la demanda de los ciudadanos una vez que se incorpora TI a un determinado proceso o la presión que se desata cuando el ciudadano exige que servicios similares que aun no incorporaron TI tengan la misma calidad que aquellos que sí lo hicieron.

Según Cortázar Velarde (2007), la causa de esta poca atención a la implementación está en una mirada mecanicista de la implementación, que consiste en la mera "aplicación" de un diseño de políticas, previamente elaborado, negociado y acordado. Desde este punto de vista, los problemas que se manifiestan en la puesta en marcha de una política responden a dos situaciones:

- a. Los ejecutores no "ajustan" su labor a lo establecido en el diseño.
- b. En el diseño no se previeron situaciones, factores o procesos que deberán ser tenidos en cuenta durante el rediseño.

Ambas explicaciones concentran la atención en el diseño como momento decisivo. En a) se sugiere "ajustar" el desempeño a las pautas del diseño y en b) se propone "volver atrás" y realizar un nuevo esfuerzo de diseño.

La implementación supone necesariamente la interacción estratégica entre actores que tienen distintos valores, visiones e intereses y que no siempre coinciden con los que diseñan la iniciativa en ejecución, sobre todo si consideran o incluyen elementos de interoperabilidad. En función de la iniciativa, esta interacción puede tener dimensiones y formas muy diversas. Conocer la naturaleza, calidad y funcionamiento de las relaciones entre los actores resulta clave pues dichas características afectan directamente a la implementación del programa y a sus resultados (Gascó y otros, 2012).

Cualquier acción estratégica de TI, más allá de la calidad de diagnóstico y formulación que la acompañe, enfrentará eventos inesperados una vez que inicie. Es decir que la capacidad de adaptación a circunstancias no esperadas durante la implementación resulta clave para producir mejores resultados finales. El dinamismo de la tecnología es particularmente relevante para nuestro objeto de estudio. Los nuevos paradigmas de diseño y desarrollo de arquitecturas tecnológicas constituyen un buen ejemplo: entre ellos, se destaca el denominado "cloudcomputing", o computación en la nube, en el cual los organismos públicos adquieren servicios (muchas veces en modalidades de contratación del tipo suscripción) en lugar de conseguir infraestructura. Esto plantea desafíos importantes al momento de definir los presupuestos públicos que poseen un fuerte sesgo de privilegiar instalaciones físicas y de fiscalizar su cumplimiento a través de contraloría y auditoría.

Otro cuello de botella que suele aparecer durante la implementación está relacionado con los plazos de compras y adquisiciones. La excesiva lentitud que acompaña los procesos para invertir en infraestructura en el sector público entra en tensión con el dinamismo del cambio tecnológico y termina aumentando el riesgo de desactualización. En este sentido, un funcionario entrevistado decía "comprar mucho de algo en poco tiempo no suele ser una buena inversión, ya que a corto plazo los costos relativos cambian significativamente. No queda otra que monitorear continuamente la oferta y la demanda y tratar de aprovechar las oportunidades, siempre teniendo en cuenta que las adquisiciones no tienen la agilidad deseable".

## El proceso que da forma al contenido

Los resultados de las acciones orientadas al uso intensivo de TI en la gestión municipal dependen no solo de sus contenidos sino también del proceso que acompaña las interacciones de los actores involucrados. Aun las mejores ideas pueden no lograr sus frutos si el proceso no es el adecuado.

Hay, al menos, un par de cuestiones importantes a tener en cuenta:

- La tensión de carácter intertemporal. A veces, la definición y la primera fase de implementación de una iniciativa estratégica de TI generan costos a corto plazo y sus beneficios solo se perciben a mediano y largo plazo, momento en el que, probablemente, los puestos políticos estarán ocupados por autoridades distintas a las que impulsaron, trabajaron y "sufrieron" el proceso de mejora. Es importante reconocer este problema para generar iniciativas sustentables a través del tiempo.
- Los esfuerzos necesarios para construir (y sostener) una coalición para el cambio. Ningún proceso de uso intensivo de TI suele ser prolijo. Abrir datos para su reutilización, rediseñar procesos, incentivar la rendición de cuentas o impulsar la participación de los ciudadanos no son cuestiones neutras. Muchas veces, no se percibe que incorporar TI resulta un camino pedregoso, en el que hay actores que se oponen al cambio y que no necesariamente tienen una alternativa, sino que no se comprometen con el proceso aunque a veces haya incentivos concretos para hacerlo.

De lo mencionado en este apartado se desprende la importancia de prever la aparición de triunfos rápidos y de corto plazo en todo proceso de utilización intensiva de TI. Sin estos, aun cuando sean modestos (simplificación de un trámite a partir de la posibilidad de iniciarlo por Internet, por ejemplo), el proceso de transformación puede perder credibilidad, muchos de los actores que lo apoyan pueden desanimarse y aquellos que lo resisten pueden tomar fuerza.

En este sentido, y sobre la base del reconocimiento de los costos y beneficios de los programas y proyectos, la experiencia demuestra que las iniciativas exitosas en gobierno electrónico a nivel municipal se caracterizan por el carácter incremental, dado que es menos costoso en términos de recursos humanos, materiales y económicos, y que los resultados son así más previsibles. Esta modalidad de incorporación de TI permite responder con menos riesgo a la demanda y amplía la capacidad para prever el comportamiento de los individuos y de los grupos que tienen intereses en el tema: al ser más previsible el proceso, se disminuyen las resistencias al cambio. Además, la viabilidad de las decisiones queda asegurada porque se basa en un itinerario empírico lento y sostenido en el que los errores pueden ser mejor absorbidos.

# Evaluación para (re) orientar procesos de decisión y rendir cuentas

La evaluación de las iniciativas de gobierno electrónico deviene un ejercicio imprescindible para los municipios dado que estas valoraciones permiten obtener información acerca de, por ejemplo, hasta qué punto se lograron los objetivos, qué resultados inesperados se consiguieron o qué cambios se necesitan para asegurar el éxito de los proyectos (Gascó y otros, 2012). Esto es particularmente relevante si tenemos en cuenta que, como nos enseña el análisis de políticas

públicas, raras veces los problemas públicos tienen una solución definitiva.

Lamentablemente, la práctica de la evaluación es escasa. Existe una brecha importante entre el consenso acerca de la importancia de la evaluación y su práctica concreta.

Muchas veces, la ausencia de evaluación lleva a mayores inversiones ya que se insiste en esquemas erráticos de desarrollo de las experiencias de incorporación de TI. Sin evaluación es muy difícil mejorar el gobierno electrónico, dado que no se produce la suficiente información para (re) orientar y valorar las decisiones vinculadas con el diseño, la gestión y el futuro de las iniciativas. La evaluación, además de ser un instrumento técnico, cumple una función política: ofrece un mecanismo para que los municipios justifiquen sus decisiones y rindan cuentas ante los ciudadanos.

En sintonía con la orientación hacia el ciudadano que se planteó en los apartados anteriores, consideramos necesario determinar el éxito o fracaso de los programas y proyectos de gobierno electrónico teniendo en cuenta la perspectiva del ciudadano. En definitiva, es importante conocer cuál es su percepción de las iniciativas y analizar dos elementos clave: por un lado, las expectativas generadas y, por el otro, su experiencia concreta con los nuevos servicios<sup>8</sup>.

En función de los objetivos que se pretenden alcanzar y del momento en el que se realiza, se deben contemplar las diferentes modalidades de evaluación:

- La evaluación ex ante, que se realiza antes de la implementación de la política, y evalúa su diseño, además de prever si es posible cumplir o no sus metas.
- La evaluación ex post, que se realiza luego de la implementación de la política y contrasta los resultados alcanzados con los esperados.
- La evaluación de impacto, orientada a facilitar información sobre los efectos de las iniciativas y a mostrar en qué medida se relacionan con la política implementada u otras causas (variaciones en el problema, intervención de otras políticas y cambios en las condiciones sociales).
- La evaluación de seguimiento o monitoreo, que se realiza en forma continua durante la implementación de la política y produce información en tiempo real que es suministrada a los responsables de las distintas fases del proceso para que introduzcan las correcciones oportunas.

Más allá de los objetivos que se pretenden alcanzar y del momento en que se realizan, cabe señalar una forma alternativa de evaluación en materia del grado de utilización de TI en el ámbito

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Entre otras cuestiones, gestionar en el ámbito de lo público en forma adecuada implica que los ciudadanos sepan que las iniciativas están siendo bien elaboradas. Un principio sociológico básico –conocido como el teorema de Thomas– sostiene que si la gente define una situación como real, esta será real en sus consecuencias. En la misma línea se encuentra el clásico trabajo de Majone (1989) en el cual se sostiene que es fundamental para un gobierno convencer a los ciudadanos con evidencias y argumentos sobre el valor de las iniciativas que se implementan y sus resultados.

público. Si bien no está pensada para municipios, sino para gobiernos nacionales, se trata de una forma de medición que parte de **una mirada integral del gobierno electrónico** e incluye cuatro dimensiones:

- 1. Empoderar al ciudadano.
- 2. Facilitar la actividad económica.
- 3. Aumentar la eficiencia de la administración pública.
- 4. Generar las condiciones para el desarrollo del gobierno electrónico (Pando y Poggi, 2013).

Las cuatro dimensiones o áreas temáticas definidas no solo son interdependientes, sino que la cuarta es transversal a las tres primeras y agrupa todas las iniciativas que permiten que las otras tres sean viables y sustentables. Esta forma de medición constituye un aporte interesante por su intento de avanzar en la captación de la complejidad del fenómeno del gobierno electrónico, al mismo tiempo que pretende brindar las herramientas suficientes para determinar un estado de situación completo, con posibilidades de ser actualizado en forma periódica y de servir como insumo a la planificación estratégica<sup>9</sup>.

#### Recursos humanos

Avanzar hacia el desarrollo del gobierno electrónico en los municipios no es una mera cuestión de conseguir recursos económicos para fortalecer infraestructura tecnológica (aspecto, desde ya, muy importante). Sin recursos humanos adecuados, cualquier proyecto de incorporación de TI se debilita. La escasez de una burocracia (en el sentido weberiano de la palabra) de profesionales informáticos estables, capacitados y bien remunerados dificulta la posibilidad de éxito de los procesos de cambio asociados a las TI. La mayoría de los municipios tiene dificultades para conseguir, formar y retener a su personal técnico, porque el mercado ofrece mejores salarios, otorga más posibilidades de desarrollo de carrera y brinda más prestigio.

A diferencia de lo que sucede en el resto de las áreas de la administración pública, en las que la falta de competitividad suele darse en los niveles gerenciales y no en los niveles operativos, en el área informática la falta de competitividad salarial se presenta en ambos niveles<sup>10</sup>. Además, no se dan estrategias de reconocimiento no monetario (algo que tampoco suele ocurrir en otras áreas de la administración pública municipal).

Por último, cabe señalar que en la gestión pública local es frecuente detectar patologías vinculadas con una elevada rotación de jefes, tratos jerarquizados en forma excesiva, elevado peso de los criterios de lealtad partidaria en las designaciones y bajas posibilidades de desarrollo de carrera, todo compensado desde el punto de vista legal por la inamovilidad y por, en el mejor de los casos, una ritual evaluación del desempeño con pocos fines prácticos.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Para una mayor descripción de este modelo de medición, ver el trabajo de Eduardo Poggi en este mismo libro.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> En el mejor de los casos, existe un salario de retención, es decir, aquel requerido para que los funcionarios no emigren a otro trabajo, ya sea por razones monetarias, personales o motivacionales. Por lo general, se suele estar lejos de un salario atractivo para captar desde el sector privado a funcionarios de similares responsabilidades.

Todo esto refleja la falta de una política con horizontes temporales de mediano y largo plazo en materia de gestión recursos humanos en el ámbito municipal.

## Estándares abiertos

La ausencia del principio de neutralidad tecnológica en los municipios implica dos problemas con consecuencias muy importantes.

Por un lado, se genera dependencia de terceros. La utilización de estándares documentales cerrados significa compromisos presentes y futuros con un tipo particular de tecnología propietaria. Si el municipio desea migrar sus contenidos a otras plataformas, el costo será importante porque habrá que rescatar los documentos que están en formatos obsoletos y resultarán ilegibles para la tecnología del futuro. A modo de ejemplo, podemos mencionar la documentación pública que se encuentra en formatos como Lotus o WordStar, cuyo acceso y manipulación dependen de la utilización de programas propietarios (Barros, 2012).

Por otro lado, la ausencia del principio de neutralidad tecnológica obliga a los ciudadanos a acceder a servicios electrónicos a través de aplicaciones propietarias cuya adquisición, debido al costo de las licencias, puede no estar al alcance de todos. Así, por ejemplo, resulta inaceptable que los ciudadanos no puedan realizar un trámite a través de internet si no usan un determinado sistema operativo o que no puedan acceder a las bases de datos de las ordenanzas en línea porque para ello necesitan sistemas computacionales propietarios y pagos.

Prestar atención a la forma en que los funcionarios y ciudadanos almacenan y hacen accesible lo datos es clave para que la tecnología sea aprovechada en todo su potencial.

## **Entornos seguros**

Los distintos tipos de intercambio por vía electrónica deben realizarse en **entornos seguros** y, en este sentido, las políticas de seguridad informática de los municipios son esenciales. Garantizar la disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y trazabilidad de los datos; implementar sistemas de auditorías, control de activos y control de accesos; dotar de seguridad a las comunicaciones y operaciones; proporcionar privacidad y protección de datos y aplicaciones, de host y de red, entre otros aspectos, son cuestiones relevantes para que los municipios puedan implementar sus iniciativas de gobierno electrónico.

También es especialmente importante implementar medios avanzados de autenticación e identificación digital con sello de tiempo, tanto para las personas como para los organismos, e incorporar la firma digital a través de autoridades certificadoras reconocidas. En este ámbito, dada la diversidad que existe y la necesidad de certificar las transacciones, se deberían impulsar grupos de trabajo con funcionarios provinciales y nacionales cuyo objetivo sea el reconocimiento mutuo de determinadas autoridades y certificados y la implantación de las infraestructuras de clave pública.

## Brecha digital

Pese a los esfuerzos realizados por los distintos niveles de gobierno, la brecha digital sigue siendo el talón de Aquiles del gobierno electrónico. Resulta difícil hablar de un gobierno electrónico de calidad en un contexto de exclusión digital. Los servicios electrónicos que los municipios brindan en la actualidad son aprovechados, sobre todo, por los sectores más capacitados y con mayor poder adquisitivo de la sociedad, y quedan relegados los sectores con menos educación e ingresos que, paradójicamente, son los que más necesitan del Estado.

En este sentido, además de continuar operando sobre la cobertura de conectividad, resulta necesario avanzar hacia un mayor grado de alfabetización digital, que promueva la apropiación de la tecnología no solo en la sociedad sino también en la propia administración pública municipal. Ciudadanos y funcionarios públicos deben estar alineados con la oferta de servicios que emanan de las iniciativas de gobierno electrónico, para que estos sean realmente aprovechados. Es importante que, desde su diseño, los servicios sean trabajados con altos niveles de usabilidad, que se expresen en una navegación, vocabulario, gráfica y contenidos orientados al ciudadano.

Se debe poner también especial atención a la elaboración de políticas que permitan el acceso generalizado a internet a través de distintos dispositivos (multimedialidad) y, especialmente, potencien la oferta de servicios a través de medios que estén al alcance del ciudadano. A modo de ejemplo, podemos mencionar el paradigma de la movilidad: según distintas estimaciones, en 2020 los principales dispositivos de acceso a la web serán móviles, cuestión que no fue contemplada por la mayoría de los nuevos sitios web de los municipios, pensados para el mundo de la computación de escritorio (Barros, 2012).

## Reflexión final

Considerando la revalorización de lo local como espacio de referencia más cercano para los ciudadanos y de los gobiernos locales como actores insustituibles para el bienestar de una sociedad, hemos presentado algunas notas para una mayor y mejor utilización de las TI orientadas a fortalecer la gestión pública municipal.

El valor de las herramientas tecnológicas es innegable, pero no se puede hacer de cuenta que las cuestiones político-institucionales no existen, ya que su influencia es constitutiva de la gestión y las políticas públicas locales. La utilización de TI significa modificar estructuras jerárquicas, replantear flujos de trabajo, rediseñar procesos, reasignar recursos humanos y transferir partidas presupuestarias, entre otras cuestiones. Es decir, avanzar hacia el desarrollo del gobierno electrónico implica, en última instancia, alterar el equilibrio de poder que existe entre los municipios.

Si los políticos y funcionarios públicos del más alto nivel no están dispuestos a gestionar tensiones, cualquier proceso de incorporación de TI será endeble e inestable. El reconocimiento de esta conflictividad inherente al desarrollo del gobierno electrónico local sirve para llamar la atención sobre los riesgos asociados a promover esfuerzos guiados pura y exclusivamente por la apelación a la buena voluntad de los municipios.

## Bibliografía

- Acuña, C. (2007). Introducción. En Carlos Acuña (comp.) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Barros, A. (2012). Polis digital (www.polisdigital.info/).
- Benítez Molina, J. C. y King, D. (2011). Reformas Tecnológicas de Ventanillas Únicas Empresariales Lecciones Aprendidas de Chile, Perú y Uruguay. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo Sector de Capacidad Institucional y Finanzas. Nota Técnica IDB232.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (coords.). (2010). Open Government- Gobierno Abierto.
   España: Algón Editores.
- CLAD (2010). Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI, Documento aprobado por la X Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. Santo Domingo, República Dominicana.
- Cortázar Velarde, J.C. (2007). Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. En Cortázar, J.C. (Ed.) Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washington: BID.
- Gascó, M.; Ysa Figueras, T. y Fernández Ple, Ch. (2012). Variables clave en la gestión estratégica de un modelo de interoperabilidad: ¿decisiones políticas o cooptación tecnológica?. XVII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): Colombia.
- Gauld, R. y Goldfinch, S. (2006). Dangerous Enthusiasms: E-Government, Computer Failure and Information System Development. Otago University Press.
- Majone, G. (1989). Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process. Y ale: Y ale University Press
- Pando, D. y Poggi, E. (2009): El desafío de la interoperabilidad para una gestión pública multinivel en Argentina. San Juan: V Congreso Argentino de Administración Pública, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Pando, D. y Poggi, E. (2013): Materiales de trabajo para el desarro lo de un proyecto de consultoría., Mimeo. Saroka, R. (2002). Sistemas de Información en la Era Digital. Buenos Aires: Fundación OSDE.

## Acerca del autor

Diego Pando (@diepando) es politólogo (Universidad del Salvador), magister en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés, Argentina) y Doctor en Ciencia Política y de la Administración (Universidad Complutense de Madrid, España). Es Profesor e Investigador del Departamento Académico de Administración y Director Académico del Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés. Es miembro de la Comisión Directiva de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). Ejerció tareas de docencia a nivel grado y posgrado en diversas universidades de Argentina. Es autor de ¿Vigilar y castigar? La regulación de servicios públicos en Argentina (2012) y publicó diversos artículos en revistas especializadas de la Argentina, México, Venezuela, España y Francia. Se desempeñó como consultor en organismos internacionales (BID, UNESCO y CAF, entre otros) en cuestiones relacionadas con la utilización de tecnologías de información para fortalecer capacidades de gestión pública.

# FORTALECER LA DEMOCRACIA DESDE ABAJO: GOBIERNOS ABIERTOS Y LOCALES

Por Germán Stalker

A la memoria de Ale, angelito que ilumina mi camino.

"Con democracia todo es posible, sin democracia nada tiene valor" Robert Cox

## Resumen ejecutivo

En 2013 se conmemoran tres décadas desde que se recuperó la democracia en la República Argentina. Creemos no equivocarnos si afirmamos que este sistema se consolidó tanto en el país como en América Latina y que, combinado con un período de crecimiento económico, permitió ampliar los niveles de inclusión social. Sin embargo, todavía es necesario afianzar una plena democracia ciudadanía, que aumente las capacidades estratégicas de los Estados provinciales y municipales. El aniversario es una buena oportunidad para pensar el funcionamiento de sus instituciones y examinar la complejidad de sus problemas desde la perspectiva de las administraciones locales.

El diseño institucional del sistema constitucional-federal argentino, dividido en tres niveles de gobierno, sumado a la autonomía asignada por la Constitución Nacional a los gobiernos locales son los presupuestos que posibilitan que los integrantes de una comunidad puedan influir a diario y en forma directa sobre las decisiones que los involucran. A su vez, la inmediatez del impacto de las decisiones, sumado al poder difusor de las tecnologías de la comunicación, hace que los líderes locales adquieran cada vez mayor relevancia, incluso a nivel nacional.

En este contexto, ¿cuál es el aporte que los gobiernos locales pueden realizar al sistema democrático nacional? Desde nuestro punto de vista, el papel de los gobiernos municipales y comunales resulta de singular importancia en tanto institucionalicen mecanismos de apertura, participación y colaboración que mejoren las prácticas democráticas tanto de los ciudadanos y de sus líderes políticos.

En efecto, el nivel local es la arena en la que los ciudadanos, si tienen acceso a la información estatal, pueden participar en las decisiones que impactan en su calidad de vida. Así, al mejorar la calidad de la relación que existe entre las instituciones públicas locales y la comunidad, se mejora el nivel de satisfacción de los derechos humanos, económicos y sociales.

Por eso, constituyen la primera instancia de la democracia en el país.

El impulso de políticas de apertura, transparencia y participación mediante el uso de las tecnologías en los gobiernos locales constituye uno de los pasos para avanzar en el fortalecimiento del régimen democrático. Mejorar la calidad de la democracia a nivel nacional se convierte así en un horizonte que es construido desde "abajo", por ciudadanos que materializan en su experiencia cotidiana el concepto de que la soberanía reside en el pueblo.

#### Introducción

Vivimos tiempos de cambios permanentes. Las tradicionales jerarquías dejan su lugar a las redes y el concepto cooperación horizontal comienza a aplicarse en forma gradual a diversas disciplinas. Al mismo tiempo que la ciudadanía desconfía de sus representantes políticos y es escéptica sobre el impacto de la dimensión electoral de la política, aumentan y se diversifican las demandas sociales y los reclamos de participación ciudadana. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) están empoderando a los ciudadanos de manera impensada poco tiempo atrás, mientras resignifican de una manera drástica el lenguaje, los medios y las interacciones sociales.

En la región latinoamericana, este cambiante y complejo contexto interpela al sistema democrático en tanto mecanismo para solucionar los problemas centrales de las sociedades: la desigualdad y la inequidad. A la vez, redefine la institucionalidad estatal, entendida como mecanismo de elección ciudadana que legitima al régimen democrático.

En este sentido, los gobiernos locales adquirieron relevancia porque se convirtieron en el emergente de las aspiraciones políticas de las comunidades a las que representan, con funciones diferentes a las que tradicionalmente tenían asignadas por los gobiernos nacionales o federales. Por eso, el horizonte del accionar estatal local se debe focalizar en las personas y la aspiración de sus líderes políticos debe incluir la participación de los interesados en las deliberaciones políticas, fomentando por esta doble vía, la cultura democrática de la comunidad. De eso se trata, en parte, el gobierno abierto.

Según un estudio desarrollado en tres municipios de los Estados Unidos<sup>11</sup>, las personas que creen que su gobierno local comparte información adecuada se sienten mejor acerca de su ciudad y de sus instituciones cívicas. Al mismo tiempo, desarrollar la apertura del gobierno repercute en un aumento de los índices de felicidad de los ciudadanos, quienes se implican de manera más concreta en las tareas de gobierno. De acuerdo con esta investigación, surge un círculo virtuoso: cuanto más abierto es un gobierno, mayores son los niveles participación y mayor la exigencia de transparencia, lo que promueve esfuerzos por desarrollar mejores prácticas que, dado el ciclo, nacen con el suficiente respaldo ciudadano y los consecuentes niveles de legitimidad y

<sup>11</sup> El estudio se basa en un trabajo realizado durante ocho meses en las ciudades de Macon, Philadelphia y San José (Rainie y Purcell, 2011; citado por Ramírez Alujas, 2011).

aprobación.

No es nuestro objetivo extrapolar los resultados de experiencias surgidas en contextos institucionales diferentes a los de la región latinoamericana ni estamos seguros de que los habitantes de las ciudades argentinas que sean ávidos consumidores de información en medios de comunicación estén más propensos a participar o sientan que ello tiene un impacto real en sus vidas. Tampoco consideramos que las TIC constituyan una condición indispensable para la participación ciudadana. Pero nos interesa destacar el papel crucial que tienen tanto las ciudades como la gestión de los asuntos públicos locales no solo para la resolución de los problemas comunes de la urbe, sino por el aporte que realizan al sistema democrático como mecanismo de solución a los problemas colectivos.

La centralidad de los gobiernos locales y la importancia del reconocimiento de la autonomía municipal son condiciones indispensables para satisfacer mejor los derechos de las personas. Por ser la instancia más próxima, los gobiernos locales son el primer receptor de las crecientes demandas ciudadanas al Estado. Los municipios son actores de contención social y cumplen un activo rol en la implementación de políticas para el desarrollo económico y la inserción productiva local<sup>12</sup>.

Para enfrentar el desafiante contexto y ejercer sus funciones con autonomía en términos reales, los gobiernos locales deben mejorar y aumentar los recursos con los que cuentan — humanos, materiales y técnicos—, fortalecer sus administraciones, incorporar herramientas tecnológicas de gestión, especializar sus cuerpos por temática e incluir la creatividad para encontrar soluciones. Por supuesto, fácil es decirlo, difícil hacerlo.

Parte de esta transformación requiere liderazgos capaces de conducir el cambio en las instituciones locales, que comprendan que incluir a la ciudadanía como actora central es la mejor manera de resolver los problemas públicos. Fortalecer la relación entre el Estado local y la sociedad requiere herramientas que habiliten la participación concreta de la ciudadanía en los asuntos públicos municipales, es decir, que faciliten la existencia de un diálogo permanente, que afiance los flujos comunicacionales y aumente los niveles de compromiso mutuo entre los ciudadanos y sus gobiernos locales.

El gobierno abierto describe esa forma de gestionar lo público en la que las decisiones políticas se legitiman sobre la base de la participación de la ciudadanía, sea a través de las fuerzas políticas, de actores políticos —estos últimos entendidos como grupos de individuos con intereses comunes que cuentan con capacidad de influencia en las decisiones, habilidades para descifrar el contexto, para representar a un sector, de movilización o acción colectiva, o atributos

1). En la Argentina, el proceso de descentralización de las competencias en materia de políticas sociales fue vertiginoso y no tuvo en cuenta ni las capacidades institucionales ni los recursos de los municipios.

<sup>12</sup> Cabe aclarar aquí dos cuestiones:

<sup>2).</sup> El reconocimiento de las autonomías municipales se logró sobre la base de avances esporádicos y con diferencias entre las provincias respecto de su ejercicio efectivo. De hecho, algunas provincias argentinas deben aún consagrar en sus constituciones el principio de la autonomía municipal.

de autoridad— o de la sociedad civil—. La democracia permite la competencia de componentes ideológicos claros sobre el destino de una comunidad. Pero también consiste en la construcción de una ciudadanía integral, que se sustente en el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, civil y colaborativa para mejorar la calidad de vida de las personas.

En este capítulo, comenzamos con una breve composición del contexto político y social al que se enfrentan los gobiernos locales argentinos. En segundo lugar, abordamos algunas ideas y conceptos sobre la participación ciudadana en la gestión pública. En tercer lugar, analizamos al impacto que la incorporación de las tecnologías tiene en la gestión local. Luego, desarrollamos la idea de gobierno abierto con algunas aclaraciones conceptuales. Por último, proponemos un enfoque innovador para entender la implementación de políticas de gobierno abierto en municipios concentrados en las condiciones micro.

#### El contexto

La irrupción de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información (TIC) está provocando cambios sustanciales en las relaciones entre las personas y entre estas y las instituciones. El acceso a las TIC, especialmente desde los dispositivos móviles, aumentó de manera drástica en los últimos años y facilitó el desarrollo de aplicaciones novedosas que impactan en la gestión pública (Zambrano, 2011; Wide Web Foundation, 2012; INDEC, 2013 y Jolías, 2011).

Las nuevas TIC se diferencian de tecnologías que emergieron en otros tiempos por atributos como su apertura –que se traduce en el acceso universal y relativamente poco costoso a internet y a los dispositivos móviles— y la libertad de contenido —los usuarios pueden generar y distribuir como les plazca el contenido que deseen—. Pero, tal vez, la característica más sobresaliente sea, la difusión de información y la distribución de conocimiento entre miles de millones de personas en un lapso muy corto<sup>13</sup>.

A su vez, las redes sociales (que son la nueva faceta de internet) cumplen un rol preponderante en los cambios políticos y sociales que están teniendo lugar en todo el globo, tanto en occidente como en oriente. El impacto político que tuvieron las redes sociales y las tecnologías móviles sobre regímenes políticos con rasgos autoritarios, al facilitar tanto la organización de movilizaciones y protestas como la difusión de violaciones a los derechos humanos, generó que los analistas políticos las consideren disparadores medulares de los cambios políticos y sociales que tuvieron lugar, por ejemplo, en Medio Oriente, conocidos como la "Primavera Árabe" (Zambrano, 2011).

Ahora bien, sin llegar a extremos de revoluciones ni revueltas sociales, lo cierto es que las crecientes demandas que las sociedades manifiestan a los Estados a través de dispositivos tecnológicos ponen en evidencia que los ciudadanos adquieren cada vez mayor protagonismo en

<sup>13</sup> La naturaleza de las nuevas tecnologías y su preservación a lo largo del tiempo obedecen a decisiones de políticas públicas e industriales concretas, que se vinculan con el ejercicio derechos humanos y políticos.

la definición de las soluciones a los problemas que los afectan. Como mínimo, las TIC amplifican la voz de los ciudadanos, haciendo que sea conocida no solo por los decisores legítimamente elegidos sino también por el resto de ciudadanos al permitir que esa opinión sea difundida por canales no tradicionales -por ejemplo, las redes sociales-.

El uso de los avances tecnológicos logra fortalecer lazos y es un espacio donde la sociedad civil se puede redefinir. Abre la puerta para repensar y redefinir no solo el modo en que se relacionan los Estados con los ciudadanos sino también la configuración de la relación entre gobernantes y gobernados. En síntesis, herramientas como internet y las redes sociales y móviles transformaron la esfera de lo público, redujeron las barreras de acceso a la información y expandieron las oportunidades de la democracia.

Sobre el impacto de las tecnologías en los procesos sociales y políticos, Subirats (2012:14) sostiene que estamos presenciando el surgimiento de una sociedad en la que la posibilidad de compartir forma parte intrínseca de la comunicación, y no es un mero resultado de esta última o un subproducto comunicativo. Según el autor, la creciente subjetividad o individualización de los actores —que no forzosamente desemboca en el individualismo— y la enorme facilidad de comunicación que generan las TIC son los dos componentes que cumplen un rol central en esta nueva etapa. En este contexto, las TIC amplían el espacio público, entendido como un marco de respuesta colectiva a problemas comunes.

Sin embargo, no debemos caer en visiones ciberutópicas, que asignan a las TIC propiedades que no tienen. No dejan de ser instrumentos, herramientas diferentes de los medios de comunicación tradicionales que, en tanto preserven sus rasgos esenciales de apertura y libertad, pueden facilitar la interacción de gobernantes y gobernados. Pero no son capaces de generar esa interacción por sí mismas. No es ocioso mencionar que, en contraste, las tecnologías también pueden ser utilizadas para controlar y monitorear a los ciudadanos en un régimen que viola las libertades individuales.

En ese mismo tono de cautela, es justo reconocer que los principios sobre los que se asientan las políticas de gobierno abierto contrastan, en muchas ocasiones, con una realidad diferente, bajo la cual deben ser analizadas para no caer en quimeras de difícil concreción (Rajevic, 2012:102). Es que el marco de restricciones institucionales de los Estados locales, el juego político propio de los regímenes democráticos de principios de este siglo y las características organizacionales inherentes a las administraciones públicas locales se convierten en condicionantes que desafían las bases sobre las que se asienta esta doctrina.

Por eso, las iniciativas políticas que se autodenominan de apertura de datos públicos, en ocasiones, generen escepticismo respecto de su implementación. Cuando se aborde la idea y el concepto de gobierno abierto (**ver sección 4**), se lo hará con la prudencia que indica el principal rasgo del término, su ambigüedad, y se tendrá en cuenta que es un concepto en plena expansión y en permanente redefinición (Yu y Robinson, 2012:3).

En este período de transición en las sociedades capitalistas, en el que se producen veloces y profundos cambios económicos, tecnológicos y de valores, con consecuencias sociales, políticas y laborales a las que las relaciones entre gobiernos y ciudadanos no son ajenas, la información en poder de los gobiernos adquiere un valor fundamental.

## El valor de la información para la sociedad en nuestros días

Las sociedades actuales se caracterizan por poseer flujos diversos y abundantes de información y comunicación. Los términos comunicación, información, datos y conocimiento son, de uso natural dentro de los ámbitos científicos, empresarios y hasta en la vida cotidiana, entre usuarios y consumidores de bienes y servicios. En la llamada "sociedad de la información" o "del conocimiento", las tecnologías facilitan la creación, distribución y manipulación de la información<sup>14</sup>. La UNESCO (2005) considera que la **sociedad del conocimiento** y las transformaciones sociales, culturales y económicas que conlleva deben favorecer el desarrollo inclusivo y sostenible. Sus pilares son el acceso universal a la información, la libertad de expresión y la diversidad lingüística (UNESCO, 2005).

El alcance global de este proceso incide en las organizaciones económicas e industriales, la vida cultural, el consumo y diferentes servicios, entre ellos la salud y la educación. El conocimiento es un valor o factor clave en las relaciones socioeconómicas que se establecen entre sociedades, organizaciones y países. A esta altura, debemos distinguir entre la información que tiene un uso económico y permite acceder a bienes y servicios y aquella que conlleva un valor social y político inherente a la comunidad política. La información que produce, procesa o, simplemente, posee el Estado – cualquiera sea su nivel— adquiere el valor de un bien público esencial porque otorga un poder significativo a quien lo detenta.

Desde este enfoque, el control de los recursos de información —que, en un sentido amplio, implica a los conocimientos científicos y tecnológicos— es de tal relevancia que O'Donnell (1985) lo incluye como sustento de la dominación que caracteriza la asimétrica relación entre gobernantes y gobernados<sup>15</sup>. Por lo tanto, la dominación relacional es una modalidad de vinculación entre sujetos sociales, en la que se produce el ajuste de los comportamientos y las abstenciones del dominado a la voluntad —expresa, tácita o presunta— del dominante.

Para el distinguido autor, el control del recurso estratégico información por parte del Estado garantiza la reproducción de las relaciones sociales, entre las que incluye a los vínculos de producción como parte intrínseca. Y este manejo de la información es tan constitutivo de las relaciones de dominación como el control del resto de los elementos: la coerción, el control de los

<sup>15</sup> El primero es el **control de medios de coerción física**, movilizables por sí o por intermedio de un tercero. El segundo es el **control de recursos económicos**. El último es el **control ideológico**, mediante el cual el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica de la que es parte y, por lo tanto, no la entiende ni cuestiona como dominación.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Romeiro y Méndez Gutiérrez del Valle (2008) proponen una definición que identifica a la sociedad del conocimiento como aquella capaz de generar, incorporar y aplicar diversas formas de conocimiento para mejorar la competitividad económica, el bienestar de la población, la sostenibilidad ambiental, una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y una gobernanza más eficaz del territorio.

recursos económicos y el control ideológico.

En el centro del pensamiento de O´Donnell, las dimensiones del Estado no son —como tampoco lo es "lo económico"— ni una cosa ni una institución ni una estructura: son aspectos de una relación social. En la génesis de las relaciones capitalistas de producción se halla una difusa coerción económica que no puede ser imputada ni a los capitalistas concretos ni a las instituciones estatales. Solo puede ser descubierta como una modalidad de articulación general de la sociedad.

Desde esta perspectiva, la cooperación, coordinación y colaboración se transforman menos en una cuestión de principios y teorías y más en un vínculo con elementos de la realidad política y los juegos de poder en relaciones asimétricas. Por eso, desde la dimensión jurídica, el marco normativo protege a las personas considerando al derecho de acceder a la información en posesión del Estado como un derecho humano esencial.

En los regímenes democráticos, el derecho de acceso a la información en poder del Estado — en cualquiera de sus niveles de gobierno— permite que los ciudadanos participen en las decisiones públicas, monitoreen la eficacia y eficiencia en la entrega de los bienes y servicios públicos, y prevengan actos de corrupción. A la vez, constituye una condición ineludible para que las personas puedan ejercer otros derechos inherentes a la condición humana. Esta última característica hace que su importancia sea más evidente para aquellos sujetos a los que se considera como socialmente más vulnerables. De modo que el derecho de acceso a la información se configura como una herramienta que, además de tener un valor en sí mismo, es un prerrequisito para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos, sociales y económicos (Stalker, 2009). Además, promueve la rendición de cuentas y la transparencia en el Estado.

En 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sentó un precedente cardinal en la materia al interpretar y aplicar en el fallo "Reyes, Claude c/ Chile" el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que ampara el derecho humano a la libertad de expresión. En particular, expresó que la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole protege el derecho de todas las personas a acceder a la información contenida en los archivos estatales, con las salvedades autorizadas por el sistema de restricciones que forma parte de la Convención. El tribunal enfatizó que la garantía del acceso público a información en poder del Estado no es solo una herramienta práctica que fortalece la democracia y promueve la justicia, sino que también es un derecho humano basado en la dignidad de la persona 16.

La decisión constituyó un paso trascendente para consagrar el acceso a la información como

constituye título suficiente para gozar de ciertos bienes que son indispensables para que cada uno elija su propio destino, con independencia del arbitrio de otros. Todos en tanto personas poseemos dignidad, un valor moral intrínseco.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Una primera derivación del fallo se relaciona con que el alcance del derecho es universal y, por ende, no es privativo de algunos ciudadanos. Por eso, su goce debe ser garantizado de manera irrestricta, es decir a todos por igual. Al considerarlo como un derecho fundamental, el tribunal está expresando que es uno de los derechos que sirven para proteger los bienes considerados necesarios para la constitución del individuo. Vale la pena recordar, como indica Nino (1989), que los derechos humanos son una categoría de derechos que encuentran origen en la sola cualidad de ser humano. Pues esta

un derecho fundamental. Por eso, la Corte Interamericana destacó la necesidad de que los países cuenten con un régimen de acceso a la información. Esos sistemas deberían contemplar determinados principios esenciales para garantizar que toda persona pueda conocer los datos o, cuando corresponda, recibir una respuesta negativa fundamentada. El valor que el máximo tribunal Interamericano le asigna al principio de máxima divulgación en una sociedad democrática es tal que resulta "...indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones" (CIDH, 2006).

La Corte asume de este modo, que el acceso a la información pública permite sustentar un adecuado funcionamiento del sistema democrático y que la construcción de una democracia más transparente y legítima es una responsabilidad que nos cabe a todos. Además, le otorga un expreso reconocimiento al papel que desempeña la divulgación de información en una sociedad democrática y considera que, ante la duda, debe prevalecer una interpretación amplia del derecho de acceso a la información que tienda a facilitar a la ciudadanía la información en forma completa, adecuada, oportuna y veraz.

#### La participación ciudadana en la gestión pública local

¿Cuáles son los temas y problemas que movilizan a las personas en el ámbito de sus ciudades? ¿Cómo participan los ciudadanos a través de las redes? ¿Existe una nueva forma de participación que difiere de los mecanismos presenciales?

En los últimos tiempos, se están desarrollando diferentes mecanismos de participación en Latinoamérica y, en particular, en la Argentina. Estos canales de participación son manifestaciones del ejercicio de la democracia directa. Buena parte de las reformas de constituciones nacionales y subnacionales operadas en la región incluyen mecanismos directos de participación y control político horizontal y vertical<sup>17</sup>. Si bien estos procesos responden a contextos históricos y sociales diferentes e intentan resolver problemas diversos, se basan en el principio de soberanía popular<sup>18</sup>.

La combinación de mecanismos de democracia directa junto con la intermediación representativa de los partidos políticos fortalece a los regímenes democráticos. Su consagración normativa de la región se fue conformando en simultáneo con la emergencia de las tecnologías de la comunicación.

Ya se mencionó que las TIC constituyen un medio, que no son un fin en sí mismo y que pueden ser utilizadas para diversas protestas, movilizaciones, escarches y manifestaciones en

53

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> El control social es una subespecie de la noción de control vertical, que se caracteriza por ser un mecanismo no electoral de control de autoridades políticas. Al ser de carácter vertical, se opone a la idea de control horizontal, como el que ejercen las agencias estatales con autoridad y capacidades estatales para emprender acciones (penales- administrativas) contra actos de otras agencias que pueden llegar a ser clasificadas como ilegales. El otro supuesto del control vertical predica que los ciudadanos, al momento de constituirse en electores en elecciones periódicas y transparentes, realizan un escrutinio y control con que puede desplazar a los gobernantes (O´Donnell, 2001).

18 Colombia (1991), Argentina (1994), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009).

internet, ampliando el repertorio de las expresiones públicas. Ahora bien, ¿generan mayor participación? ¿De qué depende que esto suceda? ¿Qué papel juegan los partidos políticos y los gobiernos en el "éxito" de estas experiencias?

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana entiende por participación ciudadana al "proceso de construcción social construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas" (CLAD, 2009)<sup>19</sup>. ¿A qué responden y qué pretenden estas expresiones populares? ¿En todos los casos son igual de válidas? ¿Quiénes son los actores involucrados y a quiénes interpelan?

Los diferentes ordenamientos jurídicos de la región establecen diversos mecanismos de participación en los asuntos públicos. Sin embargo, no es suficiente que una norma prevea herramientas de participación para que el derecho efectivamente se ejerza. Hacer de la colaboración una práctica institucionalizada requiere poner el foco en la interacción de la multiplicidad de actores que intervienen en los diferentes niveles de implementación de la política, con sus intereses particulares y grupales. Algunos de estos mecanismos son:

- Las audiencias públicas. Constituyen una instancia de participación ciudadana en los procesos de toma de decisión en los que la autoridad local responsable habilita un espacio institucional para que todos los interesados expresen su opinión. Su objetivo es que la autoridad conozca las distintas opiniones sobre el tema sometido a decisión en forma simultánea y en pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados que, por lo general, es no vinculante.
- La elaboración participativa de normas y actos administrativos. Es una herramienta a través de la cual los potenciales interesados en proveer bienes o servicios a las empresas públicas pueden participar en el desarrollo de los términos de referencia, aporta sus conocimientos para mejorar la eficiencia de la gestiones de compras.
- El presupuesto participativo. Apunta a la consolidación democrática y al protagonismo ciudadano. Los vecinos de una ciudad pueden decidir de qué manera se utilizará e invertirá una parte de los recursos públicos de su ciudad durante el siguiente año. A su vez, se instituye como herramienta fundamental para la comunicación entre el Estado y la sociedad, porque permite al gobierno local obtener de los vecinos una mirada integral sobre los diferentes problemas de la ciudad. Originariamente, este mecanismo fue propuesto por gobiernos identificados como de izquierda, y luego fueron progresivamente apoyados también por los organismos

democracia como sistema político y, en particular, la democratización de la gestión pública.

\_

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana (www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Carta\_Iberoamericana\_Participacion\_Ciudadana.pdf) asume que las sociedades contemporáneas de la región demandan, cada vez con mayor fuerza, la ampliación y profundización de la

internacionales.

Todos estos dispositivos<sup>20</sup> apuntan a reducir la brecha en la relación asimétrica descripta por O' Donnell, por eso constituyen conquistas en la democratización de las decisiones. Además de tener impacto al interior del aparato estatal, modifican el comportamiento social de los ciudadanos al hacerlos corresponsables de las decisiones que los afectan. Se entabla así un complejo proceso que requiere de un abordaje integral y que se acerca al concepto de gobernanza, entendido como un proceso de construcción de políticas con mecanismos de consensos, contratos y garantías.

En un contexto marcado por una crisis de representación, que puso en evidencia que los partidos políticos no ostentan el monopolio de la representación política, estos mecanismos son ventanas que permiten encauzar las necesidades de una sociedad en constante mutación. Incluso en entornos socioculturales complejos –multiculturales, multirraciales y con notorias diferencias económicas—, la reinvención democrática toma las más diversas características y genera innovaciones institucionales concretas y aprendizajes de la experiencia que indican que estamos en presencia de una nueva configuración entre la democracia representativa y la democracia participativa.

Ahora bien, la cooperación en la gestión que implica la democratización de las decisiones públicas debe tener en cuenta que:

- 1. La participación de los ciudadanos debe ser responsable. Es directamente proporcional a la cultura cívica de la ciudadanía y al estado de desarrollo democrático de un país. Por eso, se deben crear estrategias de involucramiento que se asienten en la formación cívica y ciudadana y que estén orientadas al respeto por el que piensa diferente y al valor de la democracia como sistema de toma de decisiones colectivas.
- 2. La participación no debe afectar en forma negativa la eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos. Afortunadamente, esta tensión entre la democratización de decisiones y la eficiencia puede ser resuelta mediante el uso de las tecnologías de la comunicación y la profesionalización de la gestión pública (Stalker, 2006).

#### La incorporación de las tecnologías en la gestión pública

La utilización de las tecnologías de la información y la comunicación creció de manera exponencial en todo el mundo<sup>21</sup>. La emergencia y el veloz desarrollo de las TIC están conformado un mundo de información y prestación de servicios en el cual los principales protagonistas son los usuarios y consumidores, mediante una constante interacción y participación.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Las reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos, que buscan promover la participación ciudadana en el control de servicios esenciales que presta el Estado y afectan a los usuarios, constituyen un ejemplo de este tipo de mecanismos; también lo son los denominados "pactos de integridad", acuerdos voluntarios —suscritos entre todos los actores que intervienen directamente en un proceso de contratación de recursos públicos— que apuntan a fortalecer la transparencia, la equidad y su integridad.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Internet World Statistics (www.internetworldstats.com/stats.htm). A su vez, la utilización de la telefonía celular es un fenómeno que abarca a casi la totalidad de la población en la Argentina y que continúa en pleno crecimiento.

Desde su invención en 1989<sup>22</sup>, el uso de la web aumentó de manera explosiva. En la actualidad, la World Wide Web Foundation (2012) estima que existen más un billón de páginas públicas y alrededor de 3,4 mil millones usuarios alrededor del mundo<sup>23</sup>.

En la Argentina, el mercado de las TIC también creció de manera exponencial: el país presenta los mayores niveles de usuarios de internet de la región y un porcentaje de parque de PC en uso en pleno crecimiento (Jolías, 2011). En la última década se observa, en particular, un incremento significativo del uso de las tecnologías, de las implementaciones, de la compra de dispositivos (PC y celulares, entre otros) y de la contratación de servicios por la web. Para ilustrar este fenómeno, presentamos algunas cifras relevantes que surgen de la Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación, publicada por el INDEC<sup>24</sup>.

La publicación señala que el 95,4% de los hogares accede a algún tipo de **teléfono**, es decir, casi todos los hogares urbanos. En la mayoría de las provincias, más del 90% de los hogares accede a este tipo de tecnología. El principal tipo de acceso a teléfono es por línea móvil o celular: casi el 85,6% de hogares urbanos tiene, al menos, una línea de teléfono móvil en funcionamiento. A telefonía fija acceden un 61,9% de los hogares del país.

Por otra parte, el 52,8% de los hogares disponen de **computadora**. Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y Ciudad Autónoma de Buenos Aires son las de mayor acceso, y superan ampliamente la media nacional con más del 81% y del 72% respectivamente<sup>25</sup>. Según el estudio, el 80,6% emplea la PC para actividades de ocio o recreación mientras que más de la mitad lo hace para actividades laborales (58,8%) y poco menos de la mitad (48%) para actividades educativas (ver **gráfico 1**). La mayoría de la población que tiene entre 10 y 14 años utiliza la computadora para actividades educativas (86,6%) y de ocio/recreación (79,6%). Es la única franja etaria en la que el uso para actividades educativas supera al que se destina a actividades de ocio/recreación.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Si bien el proceso de su invención comenzó tiempo antes, 1989 es el año en el que empieza a funcionar como la conocemos en la actualidad.

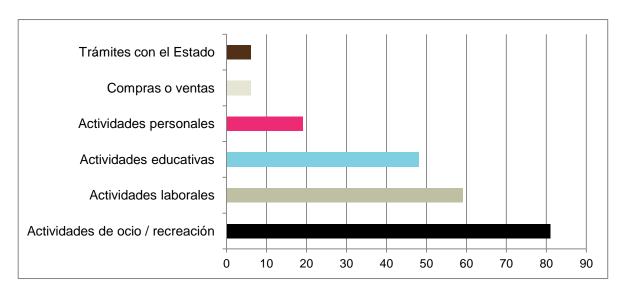
Web Index (www.thewebindex.org/data/index/) es la primera medición multidimensional que abarca a todo el mundo y analiza la utilidad y el impacto de internet en las personas y las naciones. Cubre 61 países desarrollados y en desarrollo e incorpora indicadores que evalúan el impacto político, económico y social de la web, así como los indicadores de infraestructura de conectividad y su uso. Es desarrollado por la Web Foundation.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Fuente: www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/novedades/entic\_11\_12\_12.pdf.

Cabe aclarar que el período de relevamiento del estudio no refleja el impacto del Programa Conectar Igualdad, que comenzó a implementarse en 2010.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Por otro lado, del total de hogares que acceden a computadora, la computadora de escritorio está presente en el 81,1% de los hogares; mientras que la portátil alcanza el 40,3%. El 21,9% de los hogares dispone de ambos equipos.

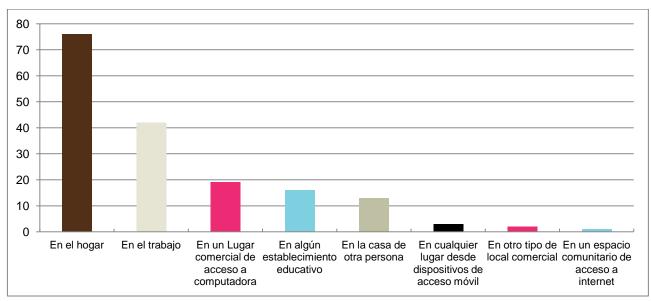
Gráfico 1. Población de 10 años o más que utilizó computadora, por tipo de actividad. En porcentaje. Total nacional urbano



**Fuente**: INDEC, Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación-ENTIC (2011).

Del estudio, es posible advertir que el uso la tecnología se realiza mayoritariamente en el hogar (75,5%), el trabajo (42,1%), algún local comercial (19%), un establecimiento educativo (16%) o la casa de otra persona (13,4%) y, minoritariamente, en otros espacios (ver **gráfico 2**).

Gráfico 2. Población de 10 años o más que utilizó computadora, por lugar de utilización



**Fuente:** INDEC, Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación-ENTIC (2011).

En cuanto al acceso a la web, el 43,8% de los hogares urbanos de la Argentina acceden a internet. A nivel provincial, se advierte una notable diferencia en los casos de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que están considerablemente por encima del promedio con el 75% y el 69% de los hogares respectivamente. A su vez, el principal tipo de acceso a internet es la conexión a través de la red fija en el hogar (88,6%), y casi una cuarta parte de los hogares accede a servicio móvil (23,7%).

A partir de estos datos, se advierte que 74 de cada 100 personas residentes en hogares urbanos utilizan celular, 58 de cada 100 emplean computadora y 54 de cada 100 usan internet. Además, el 73,6% de la población urbana de 10 años o más, utiliza celular. De cada 100 personas que asisten a un establecimiento educativo en el país, 87 utilizan una computadora, de los cuales 83 de cada 100 emplean internet y 67 de cada 100 utilizan telefonía móvil.

Si se realiza una lectura rápida pero consciente del estudio, la web dejó de ser un espacio para buscar contenidos e información y se transformó en una herramienta de conexión entre las personas que permite el debate crítico a nivel mundial, llevar a cabo negocios e, incluso, facilita la creación de innovaciones revolucionarias. La veloz adopción global de teléfonos inteligentes, tabletas y otros dispositivos (más baratos que los ordenadores tradicionales y portátiles) disminuye las barreras de acceso y hace que está cada vez más al alcance de una población en constante crecimiento.

La telefonía móvil y los usuarios de internet son las variables de mayor crecimiento. Para los próximos años, se prevé un aumento acelerado de la banda ancha fija y móvil. Sin embargo, el sector con mayores potencialidades de crecimiento es el segmento de ciudadanos de bajos ingresos. Y el dispositivo de mayor crecimiento, la telefonía móvil. Las tendencias indican que para reducir la brecha digital será necesario universalizar los dispositivos móviles de acceso y las nuevas tecnologías de conexión. Además, es evidente que la movilidad y la convergencia serán las características salientes de esta etapa (Jolías, 2011). Para alcanzar estos objetivos y reducir la denominada brecha digital, se necesita la activa participación del Estado en todos sus niveles de gobierno.

Pero incorporar nuevas tecnologías informáticas requiere modificaciones estructurales, organizativas y culturales, que exigen políticas realistas de inversión y, formación y competitividad a corto, medio y largo plazo. Las tecnologías de la información no solo cambiaron la naturaleza de los mercados y la competencia. También impactaron en el comportamiento dentro de las empresas y las instituciones, derribando no solo las barreras geográficas sino también las temporales, y modificando las estructuras organizativas. Los Estados provinciales y locales de la región corren en desventaja con los rápidos avances tecnológicos. Están desbordados con la demanda social electrónica y a la defensiva constante de lo que se denomina la hiperconectividad (todo lo que pueda conectarse se conectará<sup>26</sup>). Por eso, da la sensación de

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Los gobiernos municipales y comunales fueron incorporando programas de modernización estatal a sus agendas en forma progresiva, acompañados por la adquisición de dispositivos y la implementación del gobierno electrónico. Por lo general, estas iniciativas se desarrollaron para aumentar la eficiencia en la gestión administrativa y el control de los municipios y,

que cualquier iniciativa que tomen llegará a destiempo.

Una de las conclusiones a la que arriba el estudio Índice de Páginas webs Municipales 2012<sup>27</sup>, realizado por CIPPEC y la Universidad de San Andrés, es que se evidencia un bajo resultado en términos generales, sobre todo si se compara el puntaje obtenido durante la última edición con el puntaje promedio de los municipios investigados durante las ediciones anteriores (CIPPEC, 2012). En particular, respecto de los contenidos de las páginas web, el estudio detectó mejores resultados para las variables que demandan menores desarrollos tecnológicos y compromisos políticos.

En este sentido, resulta necesario planificar la incorporación de las TIC en la gestión local. El uso de las tecnologías de la comunicación no solo simplifica y hace más eficiente la gestión, sino que también aumenta el capital político de los líderes.

Cuando se piensa en gobierno electrónico, se piensa más desde la oferta de los servicios que tiene el Estado para dar, lo que puede generar una subutilización de la herramienta (por ejemplo, el diseño de una ventana o formulario electrónico para realizar un trámite que, finalmente nadie utiliza). Por eso, la planificación para la incorporación de tecnologías en la gestión se debe focalizar en el ciudadano e incluir como objetivos, al menos:

- La reducción de la burocracia. Alcanzar la máxima interoperabilidad al conectar a los diferentes organismos 'islas' de los municipios, ya estos con otros Estados subnacionales<sup>28</sup>. Aquí existe un componente insoslayable de cuota de poder, porque muchas veces las funciones del Estado se yuxtaponen.
- 2. La interacción de las autoridades con los ciudadanos y viceversa. Convocar a los ciudadanos a diseñar y discutir políticas públicas con atención los siete días de la semana, las veinticuatro horas del día. Esto se puede lograr si el municipio está disponible a través de múltiples canales (presencial, telefónico, internet y redes sociales, entre otras).
- 3. La gestión y sistematización de la información. Los volúmenes de la información son enormes; el desafío entonces es digitalizarlos y llevarlos al mundo electrónico para facilitar su acceso. Esta gestión debe incluir la seguridad, autenticación de personas y documentos, así como la protección de datos personales.
- 4. La disminución de la brecha digital mediante la inserción de las TIC en el seno de la sociedad.
- Innovación en el sector público local, mediante el aprendizaje de los servidores públicos a través de internet y el desarrollo de contenidos para mejorar las condiciones y el acceso a las tecnologías.

en menor medida, se utilizan para acercar a los ciudadanos a la gestión y a la toma de decisiones públicas. Son escasos los proyectos que incorporan tecnologías en los gobiernos locales para democratizar las decisiones de manera colaborativa y participativa en la gestión de gobierno (CIPPEC, 2012).

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> El estudio analiza los sitios web de laos municipios grandes (más de 200.000 habitantes) y de los municipios medianos (entre 50.000 y 200.000 habitantes), que reúnen a más del 60% de la población argentina, según dos variables: los contenidos y la usabilidad de los sitios web.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> El sitio para solicitar información pública del Estado Federal de México, INFOMEX (www.infomex.org.mx/), que conecta a los más de treinta Estados de la federación para el mismo cometido, constituye un ejemplo en este sentido.

6. El cambio cultural, con el objetivo de integrar datos, es decir, de vencer viejas resistencias. Por ejemplo, para hacer un trámite en un organismo del municipio (obtener una licencia o una habilitación comercial) se debe presentar un documento que el mismo municipio entrega (certificado) desde otro organismo.

Como ya se mencionó, contar con un plan estratégico para incorporar tecnologías que dé un marco regulatorio básico permitirá a la administración local avanzar de manera gradual para asegurar la provisión de servicios públicos y acercarse al concepto de **ciudades digitales o ciudades inteligentes**. El espíritu que debe orientar este cambio cultural es que ninguno de los actores involucrados en el proceso puede llevarlo a cabo en soledad, sin la colaboración de todos los actores involucrados.

Si bien no existe gran producción académica integrada sobre el tema, coexisten diferentes definiciones que se ofrecen sobre las ciudades inteligentes. En los países anglosajones se hace foco en la utilización de tecnología, mientras que en el resto de Europa continental se hace mayor hincapié en el desarrollo sustentable. En los últimos años, aparecieron nuevos conceptos que destacan la importancia del conocimiento para la competitividad y la calidad de vida en las ciudades. Los diversos enfoques cambian el centro de atención entre las diversas manifestaciones de esa interrelación y el tipo de indicadores más adecuados para su medición<sup>29</sup>.

Desde nuestro punto de vista, consideramos pertinente un enfoque amplio, que incluya diferentes dimensiones: gobierno (gobierno electrónico, modernización administrativa y gobierno abierto); calidad de vida (salud, educación, seguridad, cultura); desarrollo sustentable y economía y participación ciudadana. También se pueden agregar las dimensiones de movilidad e infraestructura (sobre todo, de infraestructura tecnológica).

La creciente participación ciudadana viene por el lado de la demanda. En efecto, la propia naturaleza democratizadora de las TIC, especialmente en los dispositivos móviles de comunicación, abre la puerta para repensar y redefinir el modo en que se relacionan los ciudadanos con sus gobiernos, lo que implica reconfigurar toda la relación entre gobernantes y gobernados. Las crecientes demandas sociales, que se hicieron visibles en diversos países del mundo a través de dispositivos tecnológicos, evidencian que la ciudadanía adquiere cada vez más protagonismo en la definición de las soluciones a los problemas que los afectan. Por eso, la actualidad enfrenta a los gobiernos locales a otro desafío: el de convertirse en gobiernos abiertos.

60

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Para profundizar los enfoques de las ciudades inteligentes, ver el detallado análisis de Romeiro y Méndez Gutiérrez del Valle (2008).

## Gobierno abierto en el nivel local de gobierno

## Gobierno abierto no esopen data

Debemos reconocer que los principios sobre los que se asientan las políticas de gobierno abierto y las asunciones de la doctrina suelen contrastar con una realidad bajo la cual deben ser analizadas. Ya se mencionaron una serie de variables que restringen el concepto de gobierno abierto y se afirmó que las iniciativas debían ser miradas con recelo por la capacidad de los gobiernos locales para ponerlas en práctica. El principal rasgo del término es su ambigüedad: es un concepto en plena expansión y permanente redefinición. En este sentido, es importante distinguir al gobierno abierto del open data.

Open data es una perspectiva que postula que determinados datos deben ser libres y accesibles para todas las personas. Esta práctica cobró gran importancia a nivel mundial. Con el término data se hace referencia a todas las piezas de información, sea cual sea su naturaleza: imágenes, números, definiciones textuales, mapas y audios, entre otros, sea que se esté en poder del Estado o no. Mientras que con open se remite a una característica de esos datos: son abiertos<sup>30</sup> siempre que su forma de distribución sea 1) accesible, 2) redistribuible, 3) reutilizable, 4) no tenga restricciones tecnológicas, 5) su distribución sea abierta de la licencia y no restringa la distribución de otras obras. Open implica eliminar las barreras para que la más amplia gama posible de personas pueda reutilizar los datos, respetando las restricciones legales de seguridad y protección de datos personales o sensibles.

Cuando el open data se predica respecto de un gobierno, se hace referencia a entidades gubernamentales que abren los datos que producen o administran en forma masiva para ponerlos a disposición de los ciudadanos y que estos puedan utilizarlos o reutilizarlos. De esta forma, los datos públicos aumentan su valor y facilitan la producción de nuevo conocimiento. Las políticas gobierno de abierto van todavía más allá, y buscan enriquecer la perspectiva ciudadana para que sea posible tomar mejores decisiones, propiciar la inclusión social y el crecimiento económico, y brindar nuevas oportunidades de desarrollo a nuestras sociedades.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define **gobierno abierto** como "la transparencia de las acciones que realiza un gobierno, la accesibilidad a los servicios e información pública, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades" (OECD, 2005 y Cobo, 2012). En este sentido, gobierno abierto parte de dos presupuestos:

Las TIC favorecen la resolución colectiva de los problemas públicos en todos los

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> La Open Knowledge Foundation (www.okfn.org/) se fundó en Cambridge (Reino Unido) en 2004. Define el **conocimiento libre** como "cualquier material, dato o contenido libre para que cualquiera pueda usarlo, reusarlo o redistribuirlo sin restricciones".

niveles del gobierno (local, regional, nacional o internacional) y en todas las ramas (ejecutivo, legislativo y judicial). La idea subyacente es que se pueden implementar políticas de mayor calidad y más efectivas si los gobiernos, los actores con capacidades relevantes y los ciudadanos son capaces de abordar la resolución de problemas públicos de manera colectiva. En este sentido, las tecnologías colaborativas propias de la Web 2.0 brindan la posibilidad de conversar, debatir, persuadir y tomar decisiones, porque acortan las brechas de tiempo, lugar y costo.

• La transparencia en el actuar de los Estados. Que las instituciones públicas ofrezcan información no es el resultado de una gracia o favor de los gobernantes de turno, sino una obligación republicana de los Estados. El acceso a la información que poseen los gobiernos constituye un derecho humano cuya contracara es el deber de los Estados de entregar esos datos de manera completa, adecuada, veraz y en tiempo oportuno.

En suma, gobierno abierto es un concepto que toma en gran medida valores muy propios de la democracia, de forma peculiar y novedosa, y que probablemente surge para aumentar la legitimidad en lugar de transformar del modelo de gobierno. (Villoria Mendieta, 2012). Se vincula con el buen gobierno o gobernanza, entendido como la construcción de políticas con mecanismos de consensos, contratos y garantías para la participación del sector público, actores privados y organizaciones de la sociedad civil (Aguilar Villanueva, 2007).

Ensayando algunas definiciones, podemos decir que un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos para conocer lo que opinan y necesitan, toma decisiones sobre la base de esta información, facilita la colaboración entre los ciudadanos y funcionarios para desarrollar los servicios que presta y comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Ramírez Alujas, 2011). Por otro lado, se afirma que es una doctrina (o filosofía) política que sostiene que los temas de gobierno o administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles (ser transparentes) para aumentar la participación ciudadana y alcanzar una mejor regulación.

Por último, y haciéndonos eco de la cultura colaborativa propia de internet, podemos encontrar la siguiente definición: gobierno abierto es la doctrina política que sostiene que las actividades de la administración pública deben ser y estar abiertas a todos los niveles posibles para el escrutinio y supervisión eficaz de los ciudadanos. En su más amplio sentido, se opone a la razón del Estado de legitimar como secreto (de Estado) cierta información aduciendo a temas de seguridad (Ramírez Alujas, 2011).

En cualquier caso, existe un acuerdo entre las múltiples miradas y acepciones disponibles que concuerdan expresamente en que los pilares que lo configuran son:

- a. Transparencia y apertura.
- b. Participación.
- c. Colaboración.

En síntesis, nos referimos al compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y los servicios públicos son administrados estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (transparencia). (Alujas, 2011). Esto quiere decir que gobierno abierto es mucho más que open data.

## La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)

El 12 de julio de 2011, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, los presidentes Barak Obama (Estados Unidos) y Dilma Rousef (Brasil) presentaron en Nueva York las bases de la iniciativa multilateral Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). Esta iniciativa internacional promueve políticas de transparencia mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno. La iniciativa multilateral surge del reconocimiento de que las sociedades demandan hoy gobiernos transparentes y responsables (Peschard, 2012)<sup>31</sup>.

Para integrarse a la OGP, los países interesados deben adoptar una declaración de alto nivel de decisión que prevé entregar un plan de acción, desarrollado sobre la base de una consulta pública, y comprometerse a informar sobre su progreso en el futuro (Peschard,

2012:29). En tales planes de acción, los países deben escoger al menos uno de los grandes desafíos previstos por la Alianza:

- a. Mejora de servicios públicos: comprende toda la gama de servicios públicos para la población (salud, educación, justicia penal, agua potable, electricidad y telecomunicaciones) y busca promover tanto la mejora de los servicios públicos como una participación innovadora del sector privado.
- b. Aumentar la integridad pública: abarca ética pública, prevención y ataque a la corrupción, reformas financieras y la promoción y afianzamiento de las libertades tanto de la sociedad civil como de los medios de comunicación.
- c. Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia: incluye la asignación de recursos presupuestarios, el financiamiento interno y externo de proyectos sustentables, y el aprovechamiento y la conservación de recursos naturales.
- d. **Construcción de comunidades más seguras**: implica seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, además de riesgos ambientales y protección civil.
- e. Aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas.

# La nanoimplementación. Partir desde lo pequeño

Según el Diccionario de la Real Academia Española, la nanotecnología es la tecnología de los materiales y estructuras en la que el orden de magnitud se mide en nanómetros, con aplicación a

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Desde el inicio, ocho países (Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica) se comprometieroncon la iniciativa.

la física, la química y la biología<sup>32</sup>. Es un campo de las ciencias aplicadas que se dedica al control y manipulación de la materia a una escala menor que un micrómetro, es decir, en el nivel de átomos y moléculas (nanomateriales).

Haciendo uso de las tecnologías colaborativas, encontramos en Wikipedia que nano es un prefijo griego que indica una medida (10-9 = 0,000 000 001), no un objeto<sup>33</sup>. Es decir que la nanotecnología es un campo esencialmente multidisciplinar, que se caracteriza exclusivamente por la escala de la materia con la que trabaja. Comprende el estudio, diseño, creación, síntesis, manipulación y aplicación de materiales, aparatos y sistemas funcionales a través del control de la materia a nanoescala. La particularidad es que cuando se manipula la materia a escala tan minúscula, esta presenta fenómenos y propiedades totalmente nuevos. Por lo tanto, los científicos utilizan la nanotecnología para crear materiales, aparatos o sistemas novedosos, poco costosos y con propiedades únicas.

No es nuestra intención utilizar en forma arbitraria<sup>34</sup> conceptos y términos extraídos de otras ciencias, sino simplemente emplear el prefijo nano como una metáfora que ayuda a describir la idea de que la implementación debe concentrarse en las pequeñas condiciones, a menudo olvidadas en los análisis de políticas públicas. Queremos utilizar el término para referirnos a ciertos aspectos micro que deben ser tenidos en cuenta al momento de diseñar o implementar políticas de gobierno abierto en los gobiernos locales. La institucionalización de una política de gobierno abierto solo puede explicarse mediante una determinada articulación de microcondiciones dentro de un complejo juego de arreglos institucionales y de actores.

Es posible, por ejemplo, identificar determinados atributos que predominan entre los distintos funcionarios y líderes locales, y también en la comunidad, que operan como condicionantes de la implementación de iniciativas de gobierno abierto. La implementación de programas de apertura de datos tiene una profunda relación con las prácticas que se desarrollan a diario en los departamentos municipales y con los arreglos institucionales articulados en el entorno social y económico. Estas condiciones micro son frecuentemente olvidadas al momento diseñar las políticas de participación ciudadana o apertura de los gobiernos locales.

Las políticas innovadoras que incorporan tecnologías de la comunicación reposan necesariamente en los recursos humanos encargados de su cotidiana implementación. Prestar atención a la tarea de estos funcionarios debe constituir una referencia ineludible tanto en la etapa de diagnóstico como en la de implementación de una política de gobierno abierto local.

Las nuevas prácticas impulsadas por los programas se estructuran en torno a un conjunto de reglas formales e informales que no permanece inalterable en el tiempo, sino que cambian junto con los cambios que se producen durante su ejecución. La institucionalización de políticas de

<sup>33</sup> www.es.wikipedia.org/wiki/Nanotecnolog%C3%ADa.

<sup>32</sup> lema.rae.es/drae/?val=nanotecnolog%C3%ADa.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Existe cierta tentación y tendencia habitual en las ciencias sociales a utilizar conceptos ampliamente estudiados en otros ámbitos y trasladarlos como calificativos o definiciones, sin mayor profundidad.

gobierno abierto en el nivel local de gobierno implica necesariamente el cambio de las prácticas hacia el interior de los municipios. Existen determinados atributos, valores, identidades culturales o la historia personal que operan como condicionantes de la institucionalización de este tipo de políticas.

El gran desafío para los municipios y comunas es estar actualizado con las nuevas tecnologías, no solo en su adopción sino también su aprovechamiento, e incluir una mirada técnico-política a los efectos de alcanzar la máxima eficiencia y confiabilidad (Kaufman, 2012). A su vez, los gobiernos locales deben entregar datos e información clara y precisa, lo que permite generar una formación cívica adecuada para que los ciudadanos sepan cómo se conforma el sistema y sean capaces de tomar a una decisión fundada. De este modo, se fomenta la confianza de la ciudadanía en el uso de las nuevas tecnologías, de sus contenidos y de la administración que los ejecuta.

Cuanto mayor sea la participación de la ciudadanía en estos procesos, para guiar los reajustes, mayor será la eficiencia, confiabilidad en su uso y la transparencia que aportarán a la gestión comunicacional entre el Estado y la ciudadanía, para lograr los verdaderos impactos deseados. Mejorar estas variables implica recorrer un camino largo y arduo —de construcción cotidiana— que requiere persistencia, convicción, intuición, visión de futuro y el accionar responsable de todos los sectores sociales.

## Comentarios a modo de conclusión

Los gobiernos locales se enfrentan a contextos cada vez más complejos. A sus tradicionales funciones de desarrollo urbano, de provisión de servicios públicos y de gestión administrativa, se suma el desafío de incluir nuevas competencias: la promoción y el desarrollo económico, la defensa de derechos ambientales y del consumidor, y alcanzar mayor inclusión social. En definitiva, las reales necesidades del territorio local.

Incorporar tecnologías de la información y la comunicación constituye una precondición para mejorar la gestión pública local mediante la cooperación de la sociedad. Sin embargo, no debemos sobredimensionar su uso con un ciberutopismo desmedido. Difícilmente sea posible generalizar sobre el impacto de las tecnologías para la gestión local, así como tampoco es posible hacerlo respecto a los métodos más apropiados para su incorporación. Si bien existen denominadores comunes que se vinculan con un nivel de análisis micro, cada municipio es único en su entorno. Es necesario que cada comunidad identifique de forma colaborativa las tecnologías que servirán en cada situación concreta. Inclusive, cómo pueden ser combinadas de manera estratégica para el beneficio general.

La puesta en marcha de políticas y programas que apunten a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de manera inclusiva debe ser realizada, muchas veces, sorteando condicionamientos que provienen de instancias administrativas superiores. Para eso, **es crucial fomentar la** 

participación y colaboración de los ciudadanos a través de la transferencia y la aplicación del conocimiento, promoviendo así una cultura de aprendizaje colectivo.

De eso se trata el gobierno abierto. Un enfoque innovador en el modo de gestionar la cosa pública, que se caracteriza por ser participativo y esencialmente democrático, en el que el manejo de la información y el conocimiento cumplen un rol predominante, junto con el compromiso y la colaboración cívica responsable, de alianzas público-privadas, para alcanzar mayor inclusión y mejorar la calidad de vida de las personas.

## Bibliografía

- Acuña, C. (2008). La política de la modernización estatal. Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en la argentina). Documento de Trabajo N° 45.
   Vicotria: Universidad de San Andrés, Departamento de Humanidades.
- Aguilar Vilanueva, L. F. (1996). La implementación de las políticas públicas. Colección Antologías de Política Pública, Tomo IV. México: Miguel Ángel Porrúa, 2ª edición.
- ------- El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza.
   Conferencia Plenaria presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. 2 nov. 2007.
- Berners Lee, T. (2000). Tejiendo la Red: el inventor del World Wide Web nos descubre su origen. Madrid: Siglo XXI. Castells, M. (2009). Comunicación y Poder. Madrid: Alianza.
- Brugué, Q., Gomá, R., y Subirats, J. (2005). Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes. Revista Reforma y Democracia. No. 32. Caracas: CLAD.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Centro Latinoamericano De Administración Para El Desarrollo (CLAD). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, (www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana).
- Concha, G. y Naser, A. ed. (2012). El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la Igualdad. Documento de Proyecto. CEPAL.
- Comisión Europea. La Información del sector público: un recurso clave para Europa, Libro Verde sobre la información del Sector Público en la Sociedad de la Información (www.ec.europa.eu/information society/policy/psi/docs/pdfs/green paper/gp es.pdf).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Caso "Claude Reyes y otros vs.
   Chile". Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

   (www.corteidh.or.cr/casos.cfm)
- Cobo, C. (2012). De la transparencia a la inteligencia Cívica. En La Promesa del Gobierno Abierto. Introducción. IT AIP, InfoDF.
- Concha, G. y Naser, A. (2012). Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región. CEPAL. Criado, J. y Corojan, A. ¿Pueden las TICS, cambiar la transparencia, la lucha contra la corrupción y rendición de cuentas en los gobiernos latinoamericanos? (halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/27/PDF/AT15\_Criado-Corojan.pdf)
- Hofmann, A., Ramírez Alujas, R. y Bojórquez Pereznieto, J. A. (2012). Introducción. La Promesa del Gobierno Abierto. Introducción. IT AIP, InfoDF.

- Howard, A. (2012). Data for the Public Good. How Data can help citizens and government.
   O'Reily Media. (shop.oreilly.com/product/0636920025580.do)
- Jolías, L. (diciembre de 2011). Avances del gobierno móvil en los municipios argentinos.
   Documento de Trabajo N° 77. Buenos Aires: CIPPEC.
- Kaufman, E. (2012). Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses. 1º Edición. Buenos Aires. (www.esterkaufman.com.ar/?page\_id=512)
- Nacke, M.; Calamari, M.; Fernández Arroyo, N. y Pando, D. (diciembre de 2012). Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2012. Documento de Trabajo N°101. Buenos Aires: CIPPEC.
- Nino, C. (1989). Ética y Derechos Humanos. Un Ensayo de fundamentación. Barcelona: Editorial Ariel. North, D. (1993). Instituciones, cambio social y desempeño económico. México: FCE.
- O´Donnell, G. (2003). Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos en G.
   O´Donnell, O. lazetta, y J. Vargas Cu le I (comps.) Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Rosario: PNUD, Homo Sapiens Ediciones.
- ----- (mayo 2001). Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política, en POST Data, Revista de Reflexión y Análisis Político, No 7, Buenos Aires, Mayo. 2001
- ----- (1984) Apuntes para una teoría del Estado, Kellogg Institute for International Studies, Univesity of Notre Dame, 1984. (www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Apuntes%20para%20una%20teoria%20del%20estado.pdf)
- Open Knowledge Foundation (www.okf.org/)
- Peschard Mariscal, J. (2012). Del Gobierno Abierto a la transparencia Proactiva. La experiencia del IFAI. En La Promesa del Gobierno Abierto. Introducción. IT AIP, InfoDF.
- Poggi, E. (2008). Evolución de los Sistemas de Información. Documento elaborado para el Curso de Implementación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico realizado por el INAP de Argentina y el CLAD entre 2008 y 2011. Ramérez Alujas, Á. (2011). Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. Revista Enfoques Vol. IX N|15, pp.99-125
- Rajevic, E. (2012). T ransparencia, qué están haciendo los Gobiernos. En CEPAL, El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la Igualdad. Documento de Proyecto. Concha, Gastón, Naser, Alejandra, Editores.
- Robinson, D. y Yu, H. (2012). Apertura de Datos: primeras lecciones para el diseño de políticas En G. Concha y A. Naser, (eds.). El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de

- la igualdad. (www.eclac.cl/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/W465.pdf)
- Romero, P. y Méndez Gutiérrez Del Va le, R. (agosto de 2008). Las Ciudades del Conocimiento: Revisión Crítica y Posibilidades de aplicación a las Ciudades Intermedias. Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. XII, núm. 270 (50).
- Soto, J. (2011). Tecnología y Participación ciudadana en la construcción democrática México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IFE), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), México. (www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/Libro%20Tecnologia.pdf)
- Stalker, G. (2012). Del E-gob al Gobierno Abierto. Revista digital Política y Gobierno Local.
   Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES).
- ----- (2012) Empleo público, nuevas tecnologías y gobernabilidad. La incorporación de la perspectiva del ciudadano en la gestión pública. En Revista de Derecho Público. Empleo Público II. Ed. Rubinzal Culzoni Editores.
- ------ (2009) El Acceso a la Información Pública como un Derecho Humano. Principio General y Excepciones en el fa lo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Claude Reyes v/Gobierno de Chile.
- ------ (2006) Participación Ciudadana en las decisiones públicas. La Ley de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: interrogantes y desafíos en Contraloría y participación social en la gestión pública. Caracas: Ed. Centro Latinoamericano para el Desarrollo, (CLAD). (www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/libros/masinformacion/contraloria-y-participacion-social-en-la-gestion-publica/)
- Tauberer, J. Open Government Data. (www.opengovdata.io/)
- Uvale Berrones, R. Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. (www.redalyc.org/articulo.oa?id=10504503)
- UNESCO (2005) Hacia las sociedades del Conocimiento.
   París.(unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf)
- Vergara, R. La Transparencia como problema (www.transparencia.ugto.mx/Files/Publicaciones/Pub\_05.pdf)
- Viloria Mendieta, M. (2012). El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En La Promesa del Gobierno Abierto. Introducción. IT AIP, InfoDF.
- Wide Web Foundation (2012). Webindex. Snapshot World (www.thewebindex.org/)
- Wide Web Foundation (2012). Webindex, Report and Key Findings (www.thewebindex.org/)
- Zambrano, R. (2011). Nuevas Tecnologías y Gobernabilidad democrática: ¿Hacia una participación más inclusiva?, en Tecnología y Participación Ciudadana En la construcción democrática: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. México.

#### Acerca del autor

\* Germán Stalker (@StalkerGer) es investigador asociado en CIPPEC. Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Abogado (Universidad Nacional del Litoral). Publicó ensayos sobre derecho de acceso a la información pública, transparencia, gobiernos locales y participación ciudadana en las decisiones públicas. Recibió la mención honorífica en el "XIX Concurso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública". Dicta clases en la Maestría de Gestión Política (Universidad Católica de Córdoba), en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales), en el Curso Virtual de Posgrado (Universidad Nacional del Litoral) y en la Organización TOP. Fue docente en la Universidad Católica de Santa Fe. Como consultor, trabaja en temas de gobierno electrónico., gobierno abierto, modernización del Estado, ética pública, fortalecimiento institucional y rendición de cuentas, gobiernos locales, ambiente y recursos naturales. Desde enero de 2007 hasta diciembre de 2009, se desempeñó como coordinador del Área de Implementación de Políticas Participativas en la Administración Pública Nacional (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación).

# GOBIERNO ELECTRÓNICO, GOBIERNO LOCAL Y GESTIÓN TECNOLÓGICA

Por Eduardo Poggi

## Resumen ejecutivo

Las propuestas de acción relacionadas con el gobierno electrónico en ámbitos locales se desarrollan a través de un conjunto de restricciones o caracterizaciones de dos orígenes, en principio, diferentes: las particularidades de la gestión local y las características de la gestión de tecnología pública.

Este documento analiza las exigencias que provocan las tendencias actuales de reformulación del Estado a la luz del gobierno electrónico y las relaciona con las restricciones particulares de las administraciones locales y de la gestión de tecnología pública. El propósito de esta triple mirada es comprender mejor el contexto en el que se diseñan e implementan las políticas públicas relacionadas, para que sea posible conformar estrategias viables y acordes a las necesidades de los habitantes e intereses de los actores políticos.

Como ejemplo de estas reflexiones, se abordan dos temas:

- Los beneficios que las tecnologías pueden aportar al momento de gestionar los servicios públicos.
- Cómo abordar con esta triple mirada, por ejemplo, la creación en el ámbito local de una ventanilla única de servicios empresariales, para hacer más competitivas a las empresas y atraer inversiones a la región.

## Introducción

La gestión estatal local tiene un papel cada vez más importante en la redefinición de lo público, porque promueve la descentralización y la participación social como bases para aplicar políticas públicas social y económicamente eficientes. Como resultado de la gestión estatal, no solo se entiende a los servicios públicos como la oferta de elementos para satisfacer ciertas necesidades primordiales de la comunidad, sino más bien como una amplia gama de instrumentos y medios con los cuales la ciudadanía debe contar para el pleno desarrollo de su potencial humano, social y económico (Antúnez y Galilea, 2003).

Mejorar la calidad y la cobertura de los servicios públicos se transformó en una prioridad que debe ser considerada al momento de diseñar las políticas públicas. Su provisión permite a los

habitantes de las ciudades elevar su calidad de vida, acceder al desarrollo económico y social, y ejercer su ciudadanía. Por el contrario, las desigualdades, la marginación y la carencia de capacidades en la sociedad; las restricciones y la carga administrativa con las que el propio Estado traba el desarrollo económico, la falta de agilidad y el elevado costo del aparato estatal siguen siendo problemas no resueltos que limitan el despliegue de los servicios y, por lo tanto, afectan las condiciones básicas de vida de importantes sectores de la población en la región.

Bajo los preceptos actuales de organización, la provisión de servicios públicos no puede ser concebida sin considerar los procesos que coordinan las acciones estatales que los producen, los sistemas de información que les dan vida y la infraestructura tecnológica que asegura su viabilidad y sustentabilidad. En este sentido, el aparato estatal, al igual que cualquier organización, no puede dejar de incorporar a las tecnologías de la información como un componente más del diseño de las políticas públicas, en el mismo nivel que el presupuesto de funcionamiento, los recursos humanos o el soporte normativo. Tampoco hay mayor diferencia entre los distintos tipos de servicios que se brindan: las tecnologías de la información pueden contribuir significativamente para mejorar la provisión de los servicios de salud, distribuir los bienes en forma equitativa entre los menos beneficiados, atender catástrofes o disminuir la carga sobre las empresas, por nombrar solo algunos ejemplos disímiles.

La inserción de la tecnología para modificar la gestión del Estado bajo los preceptos del gobierno electrónico juega un rol determinante, pero con diferencias entre la gestión nacional y la subnacional. El análisis de las particularidades de la gestión local se vuelve imprescindible al momento de proponer políticas públicas, sea bajo los preceptos del gobierno electrónico o no. Por lo tanto, es preciso reconocer estas particularidades para formular iniciativas viables y sustentables de transformación alineadas con el gobierno electrónico.

A su vez, la gestión de tecnología en el sector público presenta diferencias con respecto al sector privado. Por más que la informática tenga la misma antigüedad en el ámbito público que en el privado, su apropiación se estancó en el primero y mantuvo el esquema tradicional de "servicio interno", sin ser incorporada como una "forma de hacer". Muchas de las reglas de juego conocidas y probadas en el ámbito empresarial no son válidas para el estatal, por lo que es preciso conocer las tensiones propias de incorporar la tecnología para llevar adelante las transformaciones pretendidas, el lugar de en soluciones voluntaristas, facilistas y no sustentables.

Por eso, la concepción de políticas públicas que se alinea con las premisas actuales del gobierno electrónico en el ámbito local debe reconocer las particularidades propias tanto de la gestión local como de la gestión de tecnología pública. En los siguientes apartados sintetizaremos estos tres condicionantes que conforman el contexto: qué cosas se deben hacer en nombre del gobierno electrónico y cuáles son las características de la gestión estatal local y las particularidades de la gestión de tecnología pública. Este texto se centra en esa triple mirada, sin más pretensiones que reconocer el contexto en el que deberían diseñarse e implementarse

las políticas públicas para intentar concretar soluciones adecuadas, capaces de sortear las amenazas y transformarlas en oportunidades.

Para analizar estos temas se reutilizaron los resultados expresados en trabajos precedentes. El apartado "La propuesta del gobierno electrónico" se basa en trabajos de Pando y Poggi (2013) que aún no fueron publicados; el apartado "La gestión estatal local" se basa, sobre todo, en el trabajo de Antúnez y Galilea (2003) de CEPAL y el tercero ("La gestión de tecnología pública"), en Poggi y Riverti (2009). En los últimos apartados del texto se retoma la triple mirada antes mencionada y se proponen iniciativas y proyectos útiles para avanzar en la implementación de un Estado diferente.

#### La propuesta del gobierno electrónico

La gestión pública no escapa a la tendencia general marcada por las profundas transformaciones que produce y puede producir la utilización intensiva de la tecnología, implementada con el objetivo de fortalecer las capacidades de las organizaciones y de aumentar su eficacia y eficiencia. Por lo general, a este objetivo se lo denomina gobierno electrónico y se convirtió en un componente clave de todo proceso de modernización estatal, en la medida en que mejora la calidad de la información para la toma de decisiones, agiliza los tiempos para procesar y entregar bienes y servicios, disminuye las cargas administrativas impuestas a la sociedad, fortalece las capacidades de fiscalización del Estado, facilita la rendición de cuentas e incentiva la transparencia y la participación ciudadana.

Si definimos al gobierno electrónico como el uso de la tecnología en la gestión pública, se desprende que es un fenómeno multidimensional y que, por eso, es necesario conceptualizarlo como una amalgama de elementos y aplicaciones interrelacionados, que no necesariamente tienen los mismos objetivos y prioridades. Nótese que el alcance propuesto incluye aceptar cualquier aplicación de la tecnología en la gestión pública y en las diferentes áreas de actividad vinculadas, tanto del front-office como del back-office<sup>35</sup>. Por lo tanto, la gestión de tecnología pública y la planificación de las acciones de gobierno electrónico deben ser parte de la política estatal, como la gestión de recursos humanos, el presupuesto o la gestión legislativa (Pando y Poggi, 2013).

Analizar las acciones relacionadas con el gobierno electrónico realizadas en el mundo puede servir de guía para orientar el diseño de las propias políticas públicas. Las administraciones que más avanzaron en estos aspectos son las que ya se preocupaban por los temas hoy incluidos en la agenda del gobierno electrónico, con o sin tecnología de avanzada. Sobre todo, aquellas en las que el Estado ya era concebido como un servidor colectivo de la

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Términos heredados del diseño de software, donde el front-end es la parte del sistema que interactúa con los usuarios y el back-end es la parte que procesa la entrada desde el front-end. La separación en "front ends" y "back ends" es un tipo de abstracción que ayuda a mantener separadas a las diferentes partes. La idea general es que el front- end sea el responsable del "dialogar" con el usuario y de recolectar e intercambiar datos para luego dejarlos en disponibilidad del back-end, que los debe procesar según las reglas propias del negocio en cuestión.

**sociedad**, visión distante de la mayoría de las administraciones locales latinoamericanas. Sin embargo, para apropiarse de ciertas prácticas es necesario incorporar soluciones basadas en tecnología que, de alguna manera, enmascaran los fines subyacentes y permiten tomar atajos en los procesos de modernización.

Por más que las acciones relacionadas con el gobierno electrónico se focalicen en un tema específico, requieren de la disponibilidad e interrelación de muchas otras áreas. Por ejemplo, brindar un mejor servicio a empresas requiere mejorar procesos internos de la propia administración, reutilizar información gestionada por otros organismos y, probablemente, publicar la información adecuada y consistente para que accedan a ella los ciudadanos, empresas y funcionarios, sin importar el medio que utilicen para relacionarse entre ellos. Para lograr todo esto, los funcionarios, ciudadanos y empresas necesitan contar con las capacidades individuales, organizacionales y tecnológicas suficientes para proveer y apropiarse del conjunto de artefactos que implementan todos los servicios. Y todo esto debe estar dispuesto en tiempo y forma para obtener la sinergia que se necesita para lograr un conjunto armónico, viable y sustentable. Así, se solaparán y requerirán aspectos de otras áreas para cada iniciativa particular y para los proyectos que se elaboren para construirla.

Bajo esta mirada amplia, las acciones que se pueden desarrollar en nombre del gobierno electrónico se pueden agrupar en cuatro grandes áreas temáticas: empoderar al ciudadano, facilitar la actividad económica, aumentar la eficiencia de la administración pública y generar las condiciones para el desarrollo de gobierno electrónico. Estas áreas que se pueden subdividir en varias subáreas, que solo describiremos en forma general a continuación.

#### Empoderar al ciudadano

Empoderar al ciudadano significa, en este caso, aumentar a través del empleo de tecnología su capacidad de ser activo/proactivo en la sociedad. Los usuarios se benefician con la eficiencia de los servicios públicos diseñados para atender sus necesidades y, cuando es posible, sumar su participación. Empoderar significa también que los Estados proveen un acceso fácil a la información pública, brindan servicios simples y ágiles con una carga administrativa mínima, mejoran la transparencia de su accionar y habilitan la participación de la sociedad en el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Esta área incluye subáreas como: brindar información a los ciudadanos para facilitar la relación Estado/sociedad; optimizar la resolución de problemas, la provisión de servicios o la simplificación de trámites para mejorar la atención del ciudadano en general y la transparencia de los actos de gobierno, facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos que suelen requerir (indebidamente) prerrequisitos para que los beneficiarios accedan a ellos y mejorar la participación al establecer vínculos electrónicos para que los ciudadanos participen en la formulación de políticas públicas.

#### Facilitar la actividad económica

Una de las funciones centrales de los Estados modernos es promover e impulsar la actividad económica intra y extraterritorial, según (obviamente) la visión política reinante. Estas funciones suelen manifestarse de diversas maneras, desde ventanillas únicas especializadas hasta servicios específicos de cooperación aduanera. En los últimos tiempos se desarrollaron en el mundo, bajo la visión del open data, la apertura y publicación de los datos gestionados por el Estado con fin de ser consumidos y de generar valor agregado. Más tradicionales son los servicios para empresas que buscan disminuir la carga administrativa que las obligaciones estatales les imponen, facilitar la movilidad territorial y sectorial de las personas o agilizar el movimiento de bienes y servicios que traspasan las fronteras.

Bajo esta área temática se agrupan las siguientes subáreas: la apertura de los datos públicos bajo los lineamientos del open data (desde la visión de "obra pública" que busca promover la actividad económica, generar empleos calificados y aumentar la complementariedad de las acciones de gobierno con servicios privados); la mejora de la competitividad de las empresas nacionales, al disminuir la carga administrativa; la optimización de la movilidad territorial de las personas a través de la firma de pactos regionales y la facilitación del comercio exterior gracias a la circulación de bienes, servicios y dinero, de acuerdo con las leyes nacionales y tratados regionales.

#### Aumentar la eficiencia de la administración pública

Aumentar la eficiencia de la administración pública implica repensar la forma en la cual se trabaja con la tecnología disponible, pero sobre todo ubicar a la sociedad en el centro de la acción estatal. En esta área se agrupan todas las iniciativas que tienden a hacer más eficiente la propia gestión del Estado al mejorar los tiempos de respuesta, eliminar actividades inútiles o anacrónicas, bajar los costos, disminuir el consumo superfluo de recursos y reorganizarlos para evitar redundancias, entre otras.

Como subáreas podemos encontrar: promover la reutilización de datos públicos (interoperabilidad<sup>36</sup>), mejorar los procesos internos y la eficiencia de la propia administración, y establecer una administración energéticamente sustentable.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Se entiende por **interoperabilidad** a la capacidad de dos o más organismos para soportar procesos de producción de servicios de manera conjunta, gracias a la interrelación institucional y al intercambio de datos y documentos, sobre todo en forma electrónica. Véase, por ejemplo, Poggi (2008).

## Generar las condiciones para el desarrollo de gobierno electrónico

El gran abanico de actividades relacionadas con el gobierno electrónico debe ser gestionado desde una visión unificada que incluya una revisión del accionar pasado, la gestión del presente y la planificación del futuro para lograr avances significativos en la dirección deseada. Estas acciones deben modificar el comportamiento del propio Estado, pero también de la sociedad, y generar tanto la infraestructura como las condiciones necesarias para la real apropiación de los nuevos servicios, asegurando que las innovaciones maximicen los beneficios con mínimos efectos indeseables.

En este caso, podemos definir como subáreas: gobernar el desarrollo del gobierno electrónico; impulsar la apropiación de tecnología tanto en la administración como en la sociedad; promover la innovación; universalizar el acceso a los servicios; gestionar la seguridad y el soporte legal de los servicios electrónicos; asegurar los servicios básicos y estandarizar la gestión de tecnología.

#### La gestión estatal local

Todo lo antedicho vale para la gestión gubernamental en términos generales y amplios, pero en la gestión local aparecen restricciones y facilitadores que dependen, sobre todo, del accionar del Estado nacional. Las ciudades latinoamericanas presentan una gran cantidad de problemas (cuya atención no suele ser responsabilidad directa de los Estados nacionales): crecimiento inorgánico, segregación social, compromisos ambientales de aire y agua, violencia e inseguridad ciudadana, grandes déficits de protagonismo y participación social y, fundamentalmente, dificultades institucionales para sobreponerse a estas carencias (Antúnez y Galilea, 2003).

Aun reconociendo la gran heterogeneidad de las ciudades, los problemas adoptan ciertos patrones comunes: una urbanización precaria en muchos de sus territorios, niveles crecientes de desigualdad social y un muy diferenciado acceso a las oportunidades sociales. Algunas ciudades latinoamericanas superaron algunos de estos rasgos comunes a través de políticas integrales que persistieron en el tiempo, pero estos casos son excepcionales: la norma general es el agravamiento o la persistencia de los problemas y las insuficiencias estructurales antes consignadas (Antúnez y Galilea, 2003).

El grado de satisfacción de las necesidades (en materia de servicios públicos) de la población que reside en estas ciudades es muy heterogéneo. Esta diversidad se pueden explicar por dos razones fundamentales: (1) marcadas diferencias de capacidades sociales propias de la heterogeneidad y (2) variada oferta de servicios. Esta brecha tecnológica se agrava por la diversidad de proveedores de servicios (sobre todo en salud y educación) que son provistos por el estado nacional, el estado subnacional y el mercado.

Los servicios públicos tradicionalmente administrados y gestionados por los gobiernos locales son sumamente variados e incluyen el agua potable, el alcantarillado, el tratamiento de aguas servidas, la recolección y procesamiento de los residuos sólidos, los cementerios, los registros civiles, los servicios tributarios (locales), la seguridad ciudadana, servicios a una gran variedad de empresas industriales y comerciales y, en muchos casos, la gestión de datos fundamentales del ciclo de vida de personas y empresas.

En los últimos años, es posible apreciar una notable apropiación de tecnología, a veces solo discursiva y a veces realmente incardinada en la práctica gubernamental. Esta idea de innovación y cambio da una imagen de modernidad que implica una manera de conceptualizar y trabajar con el usuario de los servicios, además de mejorar su accesibilidad y despliegue a través de tecnologías y procedimientos más eficaces. La idea dominante es que la gestión y administración de servicios públicos puede y debe ser elaborada de un modo diferente, que no es posible seguir como hasta ahora, que es imprescindible un cambio y que ese cambio no es solo tecnológico e informático, sino que se expresa incluso en la diversidad conceptual con la que debe enfrentarse la temática (Antúnez y Galilea, 2003).

Para los gobiernos locales la problemática de los servicios públicos se puede esquematizar y sintetizar de la siguiente manera: déficit de servicios, asimetría y cuantificación, inercia institucional, financiamiento insuficiente, pobre relación público-privada, baja participación ciudadana y baja apropiación tecnológica. A continuación se despliega cada uno de estos ítems.

#### Déficit de servicios

La situación general de las ciudades latinoamericanas está marcada por una carencia en el acceso y la calidad de los servicios públicos, con déficits históricos que se acumularon durante décadas. Las prestaciones esenciales (salud, educación, agua potable y saneamiento, tratamiento de residuos, seguridad ciudadana, transporte urbano y gestión de información básica) expresan un **desequilibrio oferta-demanda** de apreciable magnitud: según Antúnez y Galilea (2003), las carencias en el acceso afectan en promedio a la mitad de la población.

Afrontar estas dificultades requiere un esfuerzo gubernamental y social importante, con las consiguientes movilizaciones de recursos y modificaciones en la gestión. Como se puede ver, son muchas las áreas relacionadas con necesidades básicas donde este déficit se manifiesta, por lo cual se las debería priorizar al momento de asignar recursos y responsabilidades.

#### Asimetría y cuantificación

En las ciudades, la heterogeneidad social se suele expresar en fenómenos de marcada segregación socioespacial. Esta situación lleva a una configuración muy variada de servicios públicos dado que se establecen zonas, barrios o sectores con diferencias en la cobertura, los estándares y las oportunidades de atención, así como en sus capacidades de demanda y apropiación. Pero no solo es necesario tener en cuenta a las necesidades individuales o familiares, sino también a las unidades comerciales y productivas: desde el simple almacén al hipermercado y desde el taller mecánico a la terminal automotriz.

Estas configuraciones territoriales peculiares exigen análisis especialmente diferenciados y acciones que reconozcan dichas particularidades. Es necesario introducir nuevas racionalidades a la localización futura de servicios y mejorar los estándares de satisfacción de los usuarios. Parece evidente que una política eficiente buscará redistribuir estos beneficios en el territorio y reconocerá la necesidad de poner énfasis en zonas o sectores carenciados. Las cantidades también son determinantes a la hora de tomar decisiones. Por ejemplo, una política pública nacional para la gestión de hipermercados puede ser viable ya que el universo puede constar de varias docenas de cadenas y de cientos de locales, pero en el ámbito local los números se reducen a un dígito.

#### Inercia institucional

En las ciudades se expresa una muy variada institucionalidad en la provisión de servicios públicos, usualmente desestructurada, en la cual coexisten las instituciones nacionales-sectoriales, las regionales-metropolitanas y las municipales-locales. Por lo general, se trata de instituciones con fuertes grados de superposición, competencias insuficientemente establecidas e intereses divergentes en los que se acumulan inercias e ineficiencias de alta significación. La defensa corporativa con la que se afirman estas burocracias suele conspirar contra la acción coordinada y conjunta (Antúnez y Galilea, 2003).

A lo anterior se agrega la enorme complejidad para estructurar burocracias públicas eficientes, en particular respecto a los recursos profesionales de mayor calificación. Los insuficientes regímenes de incentivos, la ausencia de capacitación y perfeccionamiento permanente y, sobre todo, las inflexibilidades para constituir equipos de trabajo conspiran contra la modernización institucional. Se generan así **condiciones para el desaliento profesional**, tendencias a la fuga de profesionales jóvenes y talentosos que reciben estímulos y remuneraciones muy superiores en la actividad privada, y el consiguiente envejecimiento del plantel profesional público, con sus resistencias al cambio, a la de innovación tecnológica y al trabajo grupal.

#### Financiamiento insuficiente

La provisión de servicios públicos en las ciudades suele estar estructuralmente desfinanciada. Se supone que el financiamiento del presupuesto público (incluidas las instancias regionales y municipales en sus relativos ámbitos de competencia) debe dar cuenta de los recursos para enfrentar esta tarea social. Por eso, nos interesa profundizar sobre la estructura del financiamiento, la asignación de costos y beneficios sociales, y la adecuada focalización de los presupuestos públicos en sus distintas escalas territoriales (Antúnez y Galilea, 2003).

Si se quiere enfrentar buena parte de las consideraciones previas, el financiamiento adicional estructural requiere una nueva escala. Desde esta perspectiva, el tema es de gran amplitud: tiene que ver con la estructura impositiva, con el pago de los servicios públicos y los consiguientes sistemas de gratuidad y subsidios, con las particularidades de los impuestos y tasas locales por valorización de propiedades y contraprestación de servicios, y con la compleja estructura de financiamiento de la salud y la educación, cuando se reconoce una diferenciación significativa en el nivel nacional, regional y local de las atenciones.

#### Pobre relación público-privada

La incorporación de actores privados en la provisión de servicios públicos o la discusión sobre la necesidad de establecer marcos regulatorios eficaces y formas de acción conjunta entre agentes públicos y privados no resultan una novedad. En la última década se promovieron distintas formas de participación de agentes privados en la prestación de servicios que antes solían ser definidos como públicos. Es el caso de los servicios de electricidad, agua, gas, limpieza y otros que fueron transferidos desde la esfera de las empresas públicas hacia las privadas. En similar situación se encuentran los servicios más tradicionales como salud, educación y transporte, que cuentan con la participación creciente de operadores privados y funcionan bajo un régimen de subsidios variables (Antúnez y Galilea, 2003).

La incorporación empresarial privada en los servicios públicos vitalizó el debate y las posibilidades de enfrentar con mayor éxito las ampliaciones de cobertura, mejoras en las prestaciones y el perfeccionamiento de las modalidades de financiamiento. Las experiencias en las ciudades son bastante diversas, pero casi todas muestran un panorama favorable a la incorporación de capitales y a la gestión privada, sobre todo si esto sucede en un marco general de crecimiento fuerte y adecuada transparencia. Un ejemplo pertinente es la provisión de servicios tecnológicos e informáticos, donde el sector privado suele tener una amplia ventaja sobre el público, salvo raras excepciones.

#### Baja participación ciudadana

Mientras que en los países desarrollados las organizaciones de la comunidad juegan un papel muy importante en el control y la forma en que se proveen los servicios, en las ciudades latinoamericanas estas formas de organización son precarias, insuficientes y suelen estar centradas en una demanda para que el Estado satisfaga sus necesidades y solucione sus problemas. La vigilancia ciudadana del accionar estatal requiere formas institucionales más eficaces y directas, que implican avanzar en la creación de instancias para que los usuarios estén representados (Antúnez y Galilea, 2003).

En el nivel municipal, donde se asocia al intendente con determinadas prestaciones por su cercanía directa y atenta a los problemas de la ciudadanía, la respuesta electoral comienza a diferenciarse de los escenarios políticos nacionales más ideologizados. Sin embargo, en muchas oportunidades la sociedad no puede diferenciar la responsabilidad de una u otra administración, por desconocimiento o por real complejidad.

#### Baja apropiación tecnológica

Un aspecto central es la situación de la tecnología que da soporte a la provisión de los servicios públicos. En la visión actual, las dificultades se centran en la precariedad de los modelos de administración, en la atención a los usuarios y en el diseño y uso de los sistemas de información. Los sistemas de recolección y tratamiento de residuos sólidos, la gestión de asignaciones de protección a los menos beneficiados o la gestión del consumo de energía son aspectos totalmente diferentes que tienen un común denominador: no pueden ser atendidos sin una eficiente gestión tecnológica subyacente. En pocos campos, como en los servicios públicos, están más abiertas las opciones tecnológicas, sin embargo, también aquí son moneda corriente la intervención humana, la rutinización burocrática de procesos y la resistencia al cambio.

Las innovaciones en el campo de las comunicaciones digitales y su masificación social deberían permitirnos enfrentar de un modo más eficiente los desafíos planteados. Es necesario que su efectiva apropiación provoque una disminución de la carga administrativa que el Estado delega, a su vez, a ciudadanos y empresas. Una gestión tecnológica eficiente sobre la cual montar sistemas de información que faciliten estructurar los procesos de negocio para proveer servicios a la sociedad (sólidos, medibles y mejorables) constituye una cadena de negocio que las empresas privadas lograron establecer hace décadas. Esta práctica no se adquiere de un día para el otro, y debe incorporarse a la gestión como parte sustantiva y no complementaria. Pero su apropiación requiere visión, tiempo, capacidad y recursos. Sin embargo, la tecnología por sí misma no es la solución si no se la sabe incorporar a las adecuadas políticas públicas.

#### La gestión de tecnología pública

En los apartados precedentes presentamos la amplitud de la propuesta del gobierno electrónico y el quehacer de los gobiernos locales, que incluyen y requieren una masiva incorporación de tecnología en los organismos públicos. Tal es así que los proyectos tecnológicos no pueden ser concebidos, planificados o gestionados como entes encapsulados y aislados, sino que deben formar parte de la misma concepción de las políticas públicas. En este apartado analizaremos las particularidades de la gestión de tecnología pública, para que sirva de sustento a la formulación de políticas públicas.

Muchas de las metodologías de gestión de tecnología probadas en el sector privado parten de supuestos estructurales que no son válidos en general para el sector público. Entre otras premisas que diferencia a uno y otro sector, es posible señalar que los recursos necesarios se pueden adquirir cuando uno los necesita; que la mayoría de los requerimientos pueden ser anticipados e incluidos en una planificación a mediano plazo; que las pautas de largo plazo son casi invariantes o que la decisión de llevar adelante un proyecto pasan por un retorno de la inversión (ROI, por sus siglas en inglés)<sup>37</sup> adecuado. Las metodologías de planificación y los marcos de referencia de la gestión de tecnología son herramientas sumamente útiles, pero son generales y responden a un modelo racional<sup>38</sup>. Su utilidad proviene entonces de adecuarlas y recortarlas según las restricciones del contexto en el que se las debe aplicar. La aplicación ciega de metodologías generales no es garantía de buenos resultados.

Muchas de las características del propio contexto de la gestión de tecnología en ámbitos públicos parecen obvias y conocidas por todos, por eso resulta curioso ver cuán frecuentemente son ignoradas al momento de gestionar. En general, estas restricciones se confunden con problemas, por eso se espera que alguien los resuelva para poder actuar. Cuando la realidad no es la deseable, es necesario activar en paralelo los mecanismos adecuados para intentar cambiarla pero, mientras tanto, estas son las características que determinan el contexto en el cual debemos planificar.

A continuación presentamos ocho características centrales de la gestión de tecnología pública: los proyectos tecnológicos importantes son de largo plazo, la tecnología disponible cambia continuamente, los plazos de las adquisiciones no son predecibles, los recursos humanos están dados, no es posible anticipar toda la demanda, la industria y las organizaciones tienen intereses distintos, la relación tecnología-negocio es conflictiva y los organismos no están aislados.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Es un cálculo de tipo financiero que compara el beneficio o la utilidad obtenida en relación a la inversión realizada.

<sup>38</sup> Véanse, por ejemplo, COBIT (www.isaca.org/), ITIL (www.itil-officialsite.com/) y CMMI (www.sei.cmu.edu/cmmi/).

#### 1. Los proyectos tecnológicos importantes son de largo plazo

La apropiación de tecnología por parte de las organizaciones es un proceso lento y costoso. Aparecen costos directos e indirectos, previstos y no previstos, previsibles e imprevisibles. Pueden requerir reformas organizacionales, cambios de pautas culturales, fortalecimiento de recursos humanos, cambios edilicios y adquisiciones indirectas. La adquisición de una herramienta, ya sea para el área de tecnología o para la de negocio, solo inicia el proceso de apropiación. La complejidad de todo el proceso depende mucho de las características de la herramienta y del contexto, y puede llegar a requerir largos plazos de implantación.

No siempre es fácil aceptar, asumir, explicar y mantener proyectos de tan largo plazo en contextos tan cambiantes como suelen ser los latinoamericanos. La continuidad de la voluntad y de la asignación de recursos para afrontar estos proyectos debe traspasar los ciclos económicos y políticos, desafío que deben afrontar tanto el CIO (máximo responsable de tecnología, sistemas e información de una organización) como el resto de la institución. Mientras tanto, hay que seguir funcionando, no se pueden suspender las actividades hasta que el contexto se estabilice y tampoco se puede dejar de planificar.

#### 2. La tecnología disponible cambia continuamente

La oferta tecnológica cambia en forma permanente y esto dificulta la decisión de su adquisición y adopción. Las variaciones de la estructura de costos, el aumento cuantitativo de la disponibilidad, la disminución de los costos relativos, la exigencia de mayores recursos de administración y las aplicaciones innovadoras de tecnologías conocidas son moneda corriente, tanto en la vida diaria de las personas como en la gestión de tecnología de alto nivel en las organizaciones complejas.

Es difícil predecir el crecimiento cuantitativo debido a la variación de la demanda y de la oferta. Comprar en función de las demandas y de la planificación del uso esperado suele llevar a grandes desviaciones. Parece entonces que no queda otra opción que monitorear la oferta y la demanda en forma continua para aprovechar las oportunidades. Pero las adquisiciones, como veremos, no siempre tienen la agilidad deseable.

#### 3. Los plazos de las adquisiciones no son predecibles

En el sector público, los procesos de adquisición de bienes y servicios son, en general, impredecibles. Por más que se ajusten los procedimientos burocráticos institucionales, existen innumerables factores internos o externos que pueden demorar e incluso bloquear los procesos de adquisición. Esto no se lleva muy bien con lo que las "buenas prácticas" suelen recomendar establecer los resultados esperados, planificar las acciones a desarrollar para obtenerlos, estimar los recursos necesarios; adquirir los insumos

faltantes y asignar los recursos necesarios para llevarlo a cabo. Si se exigiera el cumplimiento de este proceso, la entrega de los resultados estaría supeditada al plazo de adquisición y como este es impredecible, también lo será la entrega de los resultados.

La fase inicial del proceso de adquisición de tecnología puede ser más o menos extensa, según la complejidad de la solución buscada. Esta etapa finaliza cuando el organismo produce una solicitud de propuestas (RFP, por sus siglas en ingles). Luego, hay que considerar los tiempos administrativos para la publicación de los pliegos, la atención de consultas, la evaluación de las ofertas y la asignación, que suelen ser predecibles, aunque a veces deparan sorpresas que afectan los tiempos previstos, como impugnaciones espurias o legítimas, variables comerciales de los proveedores y variaciones en los precios con respecto a las previsiones y actualizaciones tecnológicas, entre otras. Una vez que esta etapa de selección finaliza en forma exitosa, llega el proceso de adquisición, que puede dilatarse por problemas presupuestarios, administrativos o políticos, y al que se le pueden sumar dilaciones de tiempos considerables.

#### 4. Los recursos humanos están dados

El sector público tiene más restricciones que el privado al momento de incorporar, renovar, capacitar, promover e incentivar a sus recursos humanos. Estas restricciones limitan la agilidad para responder a nuevas demandas o apropiarse de nuevas tecnologías. Como contrapartida, estos recursos suelen tener un know-how (saber hacer) difícilmente reemplazable y garantías de estabilidad que, en determinados contextos económicos, suelen ser ventajosas.

Las quejas sobre los recursos humanos desmotivados y desactualizados del sector público son entendibles en muchas áreas de tecnología. Pero la solución no pasa por esperar que cambien los aspectos estructurales de la gestión de personal en el sector público. Es preciso asumir que estos son los recursos disponibles, impulsar los lentos procesos de capacitación y reconversión, buscar estímulos que impulsen el buen desarrollo profesional y aplicar pautas de liderazgo que motiven la participación proactiva.

#### 5. No es posible anticipar toda la demanda

Es difícil anticipar la demanda de soluciones de base tecnológica que harán los distintos organismos. En las administraciones públicas, sobre todo en los países en vías de desarrollo o en momentos de crisis, son moneda corriente los verdaderos imprevistos, a los que se suma la cultural falta de previsión y la elaboración espasmódica de proyectos. También son comunes los ejemplos de políticas públicas que requieren soporte tecnológico y que son diseñadas o modificadas sin medir el impacto que puedan tener en las áreas de ejecución.

Muchas de estas demandas no pueden ser planificadas para el año siguiente o ser incluidas con tiempo en el presupuesto y los planes estratégicos, simplemente hay que atenderlas. Además, es necesario reconocer una diferencia sustancial entre la solicitud de servicios resolubles por la capacidad instalada y alineados a las prácticas institucionales y los que no cumplen con estos requisitos. Esta postura refuerza la idea de generar capacidad de proveer servicios, sin saber con certidumbre cual será la demanda.

#### 6. La industria y las organizaciones tienen intereses distintos

La idea de presentar a la industria de tecnología como "socia de negocios" de las administraciones públicas ya fue abandonada como slogan y reemplazada por una más adecuada, la de "socio tecnológico", siempre tratando de alejarse del tradicional par proveedor-consumidor. Los indicadores que marcan el rumbo de los proveedores de bienes y servicios tecnológicos y los de las administraciones públicas son conceptualmente diferentes. Es decir que se pueden establecer buenas alianzas, pero los intereses son diferentes y esto determina tensiones en la relación. No solo por los diferentes actores, sino por la propia lógica de producción y comercialización de tecnología establecida en el mundo, que hace que se prometan productos inmaduros o que se los ofrezcan sin saber valorar su utilidad.

Algunas organizaciones públicas (rentas, hacienda, defensa) son clientes potenciales muy atractivos debido a las necesidades de apropiación de tecnología que tienen y por los recursos que manejan, pero distan mucho de ser entes de investigación y desarrollo. En absoluto se puede ignorar a la industria para tomar ese rol, pero se le debe asignar su lugar y trabajar para establecer una relación sana para ambas partes. No se puede ignorar la necesidad de las empresas de aumentar su rentabilidad y cumplir con los planes de negocio, pero esto no puede suceder a costa de aumentar en forma espuria los costos de las agencias. Sobre todo, en épocas de disminución de la actividad económica, cuando las administraciones públicas se vuelven clientes interesantes y pasan a estar en la mira de todos los vendedores.

#### 7. La relación tecnología-negocio es conflictiva

Hace por lo menos sesenta años que el punto más conflictivo del proceso de sistematización de tareas es la definición de requerimientos por parte de las áreas usuarias y su cabal comprensión por parte de las áreas informáticas. Claro ejemplo de esto es la profusión de metodologías que se vienen generando año tras año. Por lo general, el aumento del conocimiento público sobre la tecnología de uso masivo no mejoró esta situación. Las sofisticadas prácticas de ingeniería de software para formalizar la gestión de requerimientos, el modelado, el desarrollo y el testeo de la satisfacción del usuario no siempre tienen una ecuación costo-beneficio aceptable, pero no adoptarlas tampoco resulta provechoso. Por eso, ya se intentaron muchas fórmulas y, seguramente, se prueben muchas más en el futuro.

Mientras tanto, hay que seguir desarrollando los mejores sistemas posibles. Esperar hasta encontrar la metodología y actores que permitan una definición- desarrollo libre de cuestionamientos se nos presenta, hoy por hoy, como utópico.

#### 8. Los organismos no están aislados

En general, las organizaciones tributarias tienen un rol emblemático en las administraciones públicas, que se incrementó mucho en los últimos años a la luz de los planes de gobierno electrónico. La relación administración-contribuyente es una de las relaciones virtuales más trabajadas en la última década, por la propia naturaleza recaudatoria, por la disponibilidad de recursos y por la madurez tecnológica de los organismos responsables. En muchos casos, este accionar llevó a las instituciones líderes a adoptar problemáticas ajenas como el manejo de la brecha digital, la participación en la formulación de los planes de gobierno electrónico que afectan a todo el Estado y la asistencia a los organismos más retrasados, entre otras.

Esta posición dominante responde a las prácticas pasadas de administraciones egocéntricas, con fuertes modelos de tipo weberiano, estructuras jerárquicas y una distribución analítica de funciones. Esta visión y esta organización producen tensiones con los modelos relacionales que proponen las nuevas tendencias de organización estatal, en particular con los alineados al gobierno electrónico. Muchas acciones y su correspondiente asignación de recursos pueden ser calificadas como cuestionables o disfuncionales desde una perspectiva institucional, pero loables y beneficiosas desde una visión más amplia. **Responder a algunas demandas actuales requiere implementar prácticas muy poco habituales** en las áreas de tecnología gubernamentales como la interoperabilidad, la apertura de datos y códigos y la provisión de asistencia técnica a terceros.

#### Una triple mirada

A modo de síntesis, la triple mirada propuesta se puede expresar mediante el **cuadro 1.** Las propuestas de áreas de acción del gobierno electrónico deben ser desarrolladas sobre un conjunto de restricciones o caracterizaciones del entorno que provienen de dos orígenes, en principio, diferentes: las particularidades de la gestión local y las características de la gestión de tecnología pública. La forma de utilizar esta triple mirada puede variar, pero la más natural sería preguntarse cómo las iniciativas de avance en la dirección propuesta por el gobierno electrónico deben superar las barreras que presentan la gestión local y la gestión de tecnología. A continuación se presenta un caso para ilustrar la propuesta.

### CUADRO 1. LA TRIPLE MIRADA: GOBIERNO ELECTRÓNICO, GESTIÓN ESTATAL LOCAL Y GESTIÓN DE TECNOLOGÍA PÚBLICA

#### La propuesta del gobierno electrónico

Empoderar al ciudadano.

Facilitar la actividad económica.

Aumentar la eficiencia de la administración pública.

Generar las condiciones para el desarrollo de gobierno electrónico.

La gestión estatal local	La gestión de tecnología pública
Déficit de servicios.	Los proyectos tecnológicos importantes son de largo plazo.
Asimetría y desintegración social.	La tecnología disponible cambia continuamente.
Inercia institucional.	Los plazos de las adquisiciones no son predecibles.
Financiamiento insuficiente.	Los recursos humanos están dados.
Pobre relación público-privada.	No es posible anticipar toda la demanda.
Baja participación ciudadana.	La industria y las organizaciones tienen intereses distintos.
Baja apropiación tecnológica.	La relación tecnología-negocio es conflictiva.
	Los organismos no están aislados.

El ciclo de vida de las empresas se ve continuamente afectado por cargas administrativas de organismos de los todos los niveles que, por lo general, no se relacionan entres sí y exigen los mismos datos una y otra vez, además de la prosecución de trámites que en conjunto pueden ser pesados y costosos. Es habitual que la creación de las empresas, por ejemplo, sea un tema de injerencia de tipo nacional: sin embargo, desde su apertura hasta su cierre se ven también afectadas por cargas propias de la gestión local donde están territorialmente ubicadas. Supongamos, entonces, que para hacer más competitivas a las empresas y atraer inversiones a la región se pretende impulsar su radicación a través de la disminución de la carga administrativa que sobre ellas ejerce el Estado, en este caso el regional o local. Para eso, se implementan soluciones como la creación de ventanillas únicas de servicios empresariales, que permiten cumplir con los principios de ventanilla única, simplificación registral y simplificación administrativa<sup>39</sup>.

Por lo general, una solución de tipo ventanilla empresarial consta de al menos:

- Un sitio en internet a través del cual se puedan gestionar en forma virtual los trámites requeridos para todo el ciclo de vida de las empresas.
- 2. Una organización transversal e interinstitucional, que relacione la variedad de

<sup>39</sup> El principio de **ventanilla única** propone que el Estado se debe presentar ante la sociedad como una unidad y esconder su propia complejidad. El de **simplificación registral** establece que una vez que el sector público gestiona un dato o documento de la sociedad no puede volver a solicitarlo. El de **simplificación administrativa** implica que no se debe exigir más que lo estrictamente necesario.

- organismos locales involucrados (rentas, sanidad, espacios, catastro, bomberos, seguridad y otros, según el quehacer de cada empresa).
- 3. Una forma de relacionarse con organismos nacionales, para facilitar los trámites en los que intervienen (rentas nacionales, aduana, seguridad social, justicia, sanidad, banca, comisión de valores, salud y seguros, entre otros).
- 4. **Un área como cara visible de la ventanilla**, que atienda en forma personalizada –sin importar el canal de acceso— a los usuarios y canalice las demandas a través del conjunto de organismos involucrados.
- 5. **Un soporte tecnológico e informático**, que permita mantener los sistemas, la infraestructura y los servicios necesarios con los niveles adecuados de prestación.
- 6. **Un soporte legal**, que brinde seguridad jurídica a todo el resto.

Como se puede deducir, poner en marcha estos artefactos requiere:

- Alta capacidad de conducción y disponibilidad de recursos, para implementar un proyecto lateral a la gestión, cuyos efectos no serán inmediatos.
- 2. Alta capacidad de organización y gestión del cambio, para romper las barreras que limitan la interoperabilidad horizontal y hacer funcionar estructuras transversales, capaces de dar una buena atención a usuarios de tipo empresarial.
- 3. **Disponibilidad de recursos humanos adecuados** para gestionar e implementar un cambio significativo en la forma de funcionamiento.
- 4. Alta capacidad para negociar servicios con los organismos nacionales, confiables y perdurables.
- 5. Alta capacidad para acomodar el soporte de seguridad y legalidad, para que sea posible dar confianza a los usuarios de la viabilidad y sustentabilidad de las acciones.
- 6. Alta capacidad de gestión tecnológica e informática, para dar servicios de calidad.

Sin llegar a analizar el impacto entre las otras áreas y subáreas del accionar de un gobierno electrónico, analicemos la relación de las acciones necesarias para llevar adelante el proyecto de ventanilla con las **limitantes propias de la gestión local**.

- Con respecto al déficit de servicios, el aspecto fundamental es la "competencia" de políticas como la descrita frente a la gran cantidad de falencias en la provisión de servicios "más esenciales", que suelen exigir mayor prioridad y recursos.
- La asimetría y cuantificación típica de los ámbitos locales exige, por un lado, implementar una variedad de herramientas que pueda atender en la misma medida las diferentes capacidades de actores. A esto se le suma una suerte de "economía de escala", que puede hacer peligrar iniciativas cuando los números locales no son lo

- suficientemente grandes como para soportar desarrollos considerables.
- La inercia institucional es un aspecto central cuando se intenta implementar un cambio profundo en la forma de hacer las cosas y se requiere la apropiación de nuevas prácticas con su correspondiente resistencia al cambio.
- El tema del financiamiento insuficiente es obvio, los proyectos de reforma con fuerte
  componente tecnológico suelen ser costosos, tal vez no tanto por el proyecto en sí, sino
  por la infraestructura necesaria para llevarlos adelante (data center, recursos humanos
  capacitados, procesos e insumos entre otros) y, sobre todo, debido a la necesidad de
  darle sustentabilidad en el tiempo.
- Una solución para la suplir las inercias y carencias institucionales podría ser la asociación con actores privados pero, como hemos visto, esta relación público- privada suele ser pobre y no siempre se la utiliza en forma efectiva al momento de debutar en proyectos sensibles. También puede suceder que se la utilice para arrancar, pero que luego no sea posible cortar el vínculo y se genere una dependencia no siempre saludable o bien vista por otros actores.
- Con respecto a la elaboración del proyecto, sería casi imprescindible alcanzar una buena participación de los futuros usuarios para intentar adecuar los servicios a sus necesidades. Esto no es imposible en un proyecto acotado, pero lo más probable es que ambas partes desconozcan las reglas de funcionamiento de este tipo de relaciones. Las sociedades locales (tanto para personas como para empresas) se caracterizan por una baja participación y no parece muy sensato pensar que esto se pueda cambiar a la luz de un proyecto único.
- La baja apropiación tecnológica es determinante por la propia naturaleza del tema tratado. Las capacidades necesarias para apropiar la tecnología como medio de funcionamiento pueden llevar mucho tiempo y un esfuerzo político constante, además de recursos humanos y financieros.

Analicemos ahora la relación de las acciones necesarias para desarrollar una ventanilla única para servicios empresariales con las **limitantes propias de la gestión de tecnología estatal**.

- Lamentablemente, los proyectos tecnológicos importantes son de largo plazo y deben traspasar las acciones y vicisitudes de los gobiernos para perdurar en el tiempo y rendir sus frutos. En la medida en que se aumenta la capacidad institucional para llevar adelante este tipo de proyectos, los tiempos disminuyen, pero también se suelen generar proyectos más ambiciosos. Y muchas veces, estos plazos no están a tono con los tiempos políticos.
- La tecnología disponible cambia continuamente y hace difícil su apropiación, sobre

todo cuando los proyectos de adquisición son espasmódicos y no rutinarios, al igual que las asignaciones presupuestarias. Una característica de los sitios en internet más eficientes es su continua actualización y renovación, con la correspondiente asignación de recursos humanos altamente capacitados. No se puede pretender que los servicios de ventanilla única para servicios empresariales se implementen de una vez y para siempre, en lugar de ser un programa en permanente cambio.

- Los recursos necesarios para llevar adelante proyectos tecnológicos de envergadura no suelen estar siempre disponibles, por eso hay que adquirirlos. Pero los plazos de las adquisiciones en el sector público no son predecibles, por lo que esta variable puede incidir negativamente en los tiempos de ejecución de los proyectos. Entonces, es preciso buscar acciones de compromiso que permitan avanzar con los proyectos independientemente de la disponibilidad de los recursos, para que sea posible aprovecharlos cuando lleguen.
- Los recursos humanos están dados y es difícil incorporar personal que tenga las capacidades adecuadas para el proyecto de cambio y los conocimientos necesarios de las nuevas tecnologías. Capacitar los recursos disponibles tampoco es fácil, ya que están abocados a sus tareas cotidianas y no suele ser viable compensar las formaciones de base.
- No es posible anticipar toda la demanda y un sistema complejo, con las implicancias del propuesto, requerirá ajustes y adecuaciones que no siempre es posible predecir.
   Demandas externas (del mercado, del gobierno nacional o de otros gobiernos locales) y cambios macroeconómicos, por ejemplo, pueden exigir adecuaciones que, si no se atienden, tornan inútil parte del servicio.
- La propia industria de servicios puede ser un posible aliado de los gobiernos locales al momento de implementar soluciones de base tecnológica, pero esta relación no siempre es fácil. La gran asimetría de conocimientos y los diferentes intereses, sumados a la dinámica de la propia industria, hacen difícil esta relación que, en general, solo pueden manejar organismos con alta capacidad técnica que puedan comprender y moldear los ofrecimientos de la industria, y eviten así caer en modas efímeras o estrategias puramente comerciales.
- Otro aspecto clave en el desarrollo de sistemas es la relación tecnología- negocio que
  es, por naturaleza, conflictiva. Solo organismos con mucha trayectoria y dedicación
  lograron generar ambientes sinérgicos entre las áreas de conocimiento sustantivo y las
  áreas de tecnología, manteniendo una razonable y sana independencia.
- Por último, los organismos no están aislados, ni dentro de la misma administración ni entre las administraciones estaduales o nacionales. Algunos principios fundamentales del gobierno electrónico tocan de lleno este tema que se enfrenta con aspectos culturales,

organizacionales y legales muy fuertes, que requieren mucho tiempo para ser encauzados. El caso propuesto es un ejemplo claro de interrelación de una diversidad de organismos de todos los niveles que debe ser gestionada para dar un buen servicio, lo cual es, de hecho, es el núcleo del tema. Esta interrelación no solo es entre organismos públicos, involucra a organizaciones del tercer sector y a empresas proveedoras de servicios públicos que juegan un rol importante en muchos aspectos a ser ser considerados para lograr la sinergia necesaria y sumar esfuerzos complementarios no competitivos.

#### Reflexiones

Parece que la triple mirada para el desarrollo del gobierno electrónico local da como resultado una visión muy pesimista de los posibles avances en las ciudades. Pero la realidad es que hay casos exitosos, y no solo en las grandes o ricas administraciones locales.

Ciertos factores permiten reconvertir amenazas en oportunidades: la dimensiones acotadas ya mencionadas juegan en contra de una economía de escala, pero achican el conjunto de actores a un número más tratable; la distancia entre la administración y el beneficiario es mucho menor que en la administración central, lo que permite conocer más a fondo las reales necesidades; el control y participación ciudadana están muy ligados a la pertenencia que suele ser más fuerte cuanto más chico es el contexto de aplicación, y así podríamos seguir enumerando ejemplos.

Hay ciertas recomendaciones que, aunque no son garantía de éxito, pueden ayudar a levantar, esquivar o romper algunas de las barreras mencionadas.

- Pensar en grande, pero caminar despacio. Los enfoques incrementales pueden ser una buena solución cuando no se cuenta con capacidad y recursos para afrontar grandes proyectos. Empezar a poner en funcionamiento pequeñas soluciones o sistematizaciones parciales puede ser un buen camino para generar experiencia, contar con ejemplos para mostrar y producir cambios menores que pueden ser mejor aceptados que otros mayores. Los modelos de madurez pueden ser una buena herramienta para gestionar este tipo de planificación incremental (véanse, por ejemplo, Poggi, 2008 y 2011).
- Buscar soluciones parciales que permitan generar cambios estructurales.
   Muchas veces, se pueden concebir soluciones parciales o provisorias lejos del ideal, pero que producen resultados interesantes hacia afuera y permiten generar en forma progresiva los cambios culturales, organizacionales y legales dentro del Estado. Por ejemplo, véanse el caso de la ventanilla de creación de empresas en Uruguay

- descrito en Kaufman y Poggi, 2010.
- Compartir y reusar. Los municipios no deberían funcionar de forma aislada o
  competitiva entre sí, encarar proyectos en común no es fácil pero puede ayudar a
  reutilizar recursos muy valiosos. Experiencias como la de software público, aunque
  sean acotadas al ámbito local, pueden generar un reservorio muy valioso de
  aplicaciones y experiencias.
- Incluir a la sociedad en la búsqueda de soluciones. Es posible aprovechar técnicas como el crowdsourcing o llamados a competencias para presentar soluciones. Ciertos actores de la sociedad o del ámbito académico y técnico local e incluso áreas de sistemas de las empresas locales podrían aportar algunos recursos por el bien común o el beneficio mutuo.
- Generar una masa crítica de funcionarios con conocimiento técnico y del negocio público específico para que puedan "negociar" en igualdad de condiciones con los proveedores y sean capaces de encausarlos y evitar abusos.
- Entender y difundir la noción de Estado único, aunque sea en el ámbito local. La división administrativa y jerárquica de las administraciones es un problema de las administraciones y no de la sociedad. El Estado debe asumir su complejidad y ocultarla a la sociedad para presentarse como una unidad. Esto permite reusar datos, procesos y esfuerzos, y dar una imagen muy valorada por la sociedad. Uno de los ejes de transformación del Estado pasa por el cumplimiento de los principios de ventanilla única, simplificación registral y simplificación administrativa. Promover obras públicas virtuales como las prácticas del open data en versión europea, que puedan generar actividad económica en la región y beneficios para la administración que se inviertan en nuevos desarrollos.
- Ponerse del lado del beneficiario. Las administraciones locales tienen la ventaja de la cercanía con los usuarios, lo que permitiría un diálogo más fluido y una mayor comprensión de las necesidades. Evitar el despliegue de servicios poco interesantes para los beneficiarios y focalizar los esfuerzos para aliviar "donde aprietan los zapatos" es casi una garantía de éxito.
- Evitar el "efecto Tom Sawyer" <sup>40</sup>. Los servicios desplegados deben ser de utilidad para el beneficiario y no solo "vendidos" como tales. Querer encubrir beneficios para la administración con supuestos beneficios para los usuarios tiene poca perspectiva de éxito sustentable, sobre todo con la cercanía entre usuarios y productores propia de las administraciones locales.

Como hemos visto, las restricciones para el desarrollo del gobierno electrónico en ámbitos locales parecen ser muchas y variadas; pero como demuestra la realidad, son salvables. La propuesta es que el **reconocimiento de las restricciones es esencial para anticiparlas y** 

91

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Se refiere a una obra de Mark Twain en la cual el personaje Tom Sawyer es obligado por su abuela a pintar una gran cerca. Como no quiere hacer la tarea, convence a sus amigos de que es una actividad sumamente placentera, de tal forma que estos le pagan para que los deje pintarla. Tom transfiere así el trabajo-castigo a sus amigos y, además, recibe dinero por ello.

actuar en consecuencia en las etapas de elaboración e implementación de las políticas públicas.

#### Bibliografía

- Antúnez, I. y Galilea, S. (septiembre de 2003). Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Nro.69. Santiago de Chile: CEPAL. (www.eclac.org/publicaciones/xml/5/13885/lcl1968e.pdf)
- CEPAL (mayo de 2007). Modelo multi-dimensional de medición del gobierno electrónico para América Latina y el Caribe. (www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/6/28646/W124.pdf)
- Chiara, M. (2004). La gestión local, eslabón perdido de las políticas sociales orientadas al desarro lo local. En Civitas, Revista de Ciências Sociais, v.4. n.2.
- CLAD (noviembre de 2010). Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD Santo Domingo. República Dominicana: CLAD.
- Kaufman, E. y Poggi E. (2010). Análisis de experiencias de ventanilla únicas empresariales. Trabajo de investigación contratado por el BID, publicado como Benítez Molina, J. C. y Michael King, D. (2010). Reformas Tecnológicas de Ventanillas Únicas Empresariales. Lecciones Aprendidas de Chile, Perú y Uruguay. Nota Técnica # IDB-T N-232. Martínez Nogueira, R. (marzo de 2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina. (Publicación del Proyecto de Modernización del Estado). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\_coordinacion.pdf)
- Pando, D. y Poggi, E. (mayo de 2009). El desafío de la interoperabilidad para una gestión pública multinivel en la Argentina. Ponencia presentada en el Quinto Congreso Argentino de Administración Pública. San Juan.
- Pando, D. y Poggi, E. (2013). Modelo conceptual para la estructuración de la temática relacionada al Gobierno Electrónico. Buenos Aires: Mimeo.
- Poggi, E. (septiembre de 2008). Modelos de Madurez para la Interoperabilidad. Monografía presentada en el 2° SIE/ 37° JAIIO (2° Premio Nacional de Gobierno Electrónico). Santa Fe.
- Poggi, E. (abril de 2009). La Planificación Estratégica de las TIC: dilemas que plantea el entorno actual en la visión de la AFIP. Santo Domingo, República Dominicana: Monografía presentada en 43° Asamblea General del CIAT.
- Poggi, E. (agosto de 2011). 12 recomendaciones para avanzar en la implementación de la interoperabilidad generalizada. Monografía presentada en el 5° SIE / 40° JAIIO. Córdoba.
- Poggi, E. y Riverti, F. (agosto de 2009). La Planificación Estratégica de TI en las organizaciones

públicas. Monografía presentada en el 3° SIE / 38° JAIIO (1° Premio Nacional de Gobierno Electrónico). Mar del Plata, Argentina.

#### Acerca del autor

\* Eduardo Poggi (@eduardoapoggi) es licenciado en Ciencias de la Computación (Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires), magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés) y cuenta con un posgrado en Negocios y Tecnología en la misma universidad. Acredita más de 30 años en la gestión de grandes proyectos de Tecnología de Información (TI) orientados, sobre todo, al sector público latinoamericano. Es especialista en gobierno electrónico, interoperabilidad y open data. Es asesor de TI en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Es profesor de posgrado en la Universidad de Buenos Aires, especialista invitado en el Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés, docente en el Campus Virtual de la OEA y consultor internacional.

# EL GOBIERNO ELECTRÓNICO COMO LLAVE PARA UNA NUEVA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EXPERIENCIAS DE MUNICIPIOS ARGENTINOS

Por Nicolás Fernández Arroyo y Diego Deleersnyder

#### Resumen ejecutivo

Según algunos estudios (Lodola y Seligson, 2013 y Tchintian, 2010), la participación ciudadana en los asuntos públicos de los municipios argentinos es escasa y se caracteriza, sobre todo, por la informalidad. Estos estudios sugieren que, aun donde la cercanía entre representantes y representados es estrecha, falta crear nuevos canales de comunicación y participación que faciliten una interacción más fluida y formal, que enriquezca el debate e implementación de políticas públicas municipales.

Para ello, en este artículo se describen **20 casos destacados de estrategias de gobierno electrónico** que fomentan la participación ciudadana en cuatro formas: participación en la información, participación en la consulta, participación en la decisión, participación en el control de gestión.

#### Introducción

Durante las últimas tres décadas, una serie de sucesos asociados con el devenir y la consolidación de la democracia transformaron el papel de los gobiernos municipales en nuestro país, los cuales fueron ocupando cada vez un espacio de mayor responsabilidad dentro del entramado institucional argentino y aumentaron tanto sus competencias y funciones como el impacto de sus intervenciones en la calidad de vida de sus habitantes.

A su vez, las tecnologías de la información y comunicación (TIC) penetraron en los diversos sectores de la sociedad a una velocidad sorprendente y generaron nuevas oportunidades y capacidades de interacción.

Este artículo muestra cómo se pueden entrelazar estos dos procesos para fortalecer la participación ciudadana en el ámbito municipal. Sobre la base de dos estudios de relevamiento, presenta un breve análisis sobre las características de la participación ciudadana a nivel municipal en la Argentina y ofrece una alternativa para analizar la manera en que un gobierno local puede fomentarla.

El principal aporte de este texto es la descripción de casos reales y actuales sobre políticas que ya están en marcha en municipios de más de 50.000 habitantes de la Argentina, los cuales lograron apoyarse en herramientas tecnológicas para presentar nuevos y novedosos canales de participación, que pueden a su vez ser tomados como referencia por otras administraciones gubernamentales locales que decidan incursionar en este sentido.

#### Características de la participación ciudadana a nivel local

En la Argentina contemporánea, los gobiernos locales se están convirtiendo de manera creciente en los nexos indispensables entre el sistema político y la ciudadanía, porque son el nivel de gobierno más cercano e inmediato.

El estudio Cultura política de la democracia en Argentina y en las Américas, 2012: hacia la igualdad de oportunidades señala que los ciudadanos que tienen una relación frecuente con sus gobiernos locales y se sienten más satisfechos con el desempeño municipal suelen estar más comprometidos con los valores democráticos en general (Lodola y Seligson, 2013).

Con respecto a la Argentina, el estudio señala que los municipios tienen una razonable capacidad de atención y respuesta a las demandas ciudadanas, y que los argentinos muestran un nivel comparativamente elevado de confianza en sus intendencias, en comparación con otros países de la región (Lodola y Seligson, 2013). Sin embargo, y tal como surge del mismo estudio, 1 de cada 25 argentinos entrevistados muestran algún grado de participación en reuniones convocadas y organizadas por los organismos de gobierno municipal como el Concejo Deliberante, y solo 1 de cada 10 dice haber presentado alguna solicitud a su gobierno local (Lodola y Seligson, 2013).

Por su parte, Tchintian (2010) retoma a Gaventa (2005) para describir a los espacios de interacción como las oportunidades, los momentos y canales en los cuales los ciudadanos pueden interactuar con el Estado para incidir en las políticas, discursos, decisiones y relaciones que afectan a sus vidas e intereses. Así, identifica dos tipos formales de espacios de interacción: las herramientas de participación (mecanismos de democracia directa y semidirecta como el referéndum, la consulta popular, la audiencia pública, la iniciativa popular o la revocatoria del mandato) y los mecanismos reglamentados de interacción. Estos últimos consisten en los espacios reconocidos por el gobierno para que los ciudadanos participen en los asuntos públicos, como las herramientas de presupuesto participativo, los foros, las organizaciones vecinales, las mesas de diálogo, entre otros.

Si bien los espacios de interacción entre la ciudadanía y el gobierno municipal pueden ser más numerosos en comparación con los que están disponibles en los gobiernos provinciales o en el gobierno nacional (debido a la proximidad de los gobernantes respecto de los ciudadanos al nivel local), muchos de estos espacios se caracterizan por un alto grado de informalidad. Esto implica que las relaciones no están mediadas por reglas establecidas a nivel institucional (Tchintian, 2010). Al ser informales, los vínculos entre los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y el Estado municipal pueden verse condicionados por el grado de afinidad político-partidaria. Es decir que existe el riesgo de que cierto sector de la población se vea excluido de la participación genuina en los asuntos públicos del municipio.

En síntesis, se presenta un escenario lleno de oportunidades para fortalecer espacios y modos de participación existentes y para generar nuevos, con el objetivo de reforzar la legitimidad de las políticas públicas municipales de cara a la ciudadanía y satisfacer mejor sus necesidades.

Por su parte, los principales objetivos del gobierno electrónico en tanto estrategia para administrar el Estado son generar nuevos canales de comunicación entre los ciudadanos y el Estado y mejorar la administración política y burocrática para responder en forma eficiente a las demandas ciudadanas. De manera creciente, la sociedad civil demandará cada vez menos cuestiones relacionadas con el consumo de la política y más con su producción o con la participación en los procesos que la originan. En resumidas cuentas, se trata de iniciar un proceso que, acompañado de tecnología, transforme la gestión local en una gestión orientada a y con la participación de la ciudadanía (Jolías y Fernández Arroyo, 2013).

#### Maneras de participación que puede fomentar el gobierno local

Existen infinidad de modalidades de participación ciudadana según quiénes la promueven, el modo en el que son propuestas a la sociedad, los espacios que se usan, las personas u organizaciones involucradas, las reglas de juego establecidas, el grado de influencia de su resultado en los asuntos públicos y la calidad de información disponible.

El enfoque elegido en este artículo responde a cuatro tipos de estrategias activas que la administración pública puede utilizar para fomentar proactivamente la participación ciudadana: (a) la participación en la información; (b) la participación en la consulta; (c) la participación en la decisión y (d) la participación en el control de gestión.

La participación en la información es, a simple vista, la más básica, aunque no necesariamente la menos compleja para la administración pública. Se trata de gestionar información para ponerla a disposición de manera sencilla y oportuna, con el objetivo de habilitar su uso para la toma de decisiones informadas. Esto puede implicar un esfuerzo administrativo enorme.

La participación en la consulta implica la voluntad política de escuchar al vecino, tanto al que simplemente desea ofrecer su opinión como al que está directamente afectado por una

situación o política particular, posea o no conocimiento técnico específico para aportar valor al modo de resolver el asunto público en cuestión.

La participación en la decisión refiere a estrategias para compartir la decisión de políticas públicas con públicos específicos o vecinos en general y a las formas de participaciones vinculantes e influyentes.

Por último, **la participación en el control de gestión** remite a las iniciativas de gobiernos cuyo eje vertebral de gestión es la transparencia institucional y la rendición de cuentas de los actos de gobierno.

Si bien cada una de estas estrategias implica un grado distinto de involucramiento ciudadano, no deben ser tomadas como correlativas o excluyentes. Todas requieren voluntad política e implican que la administración pública esté dispuesta a dar respuestas que satisfagan en alguna medida a los vecinos implicados.

En cuanto a los nuevos canales de comunicación basados en TIC que se utilizan entre el gobierno local y la ciudadanía, relevamientos como el Índice Nacional de Páginas Web Municipales (INPWM), realizado por el Programa de Desarrollo Local de CIPPEC y el Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés (ver capítulo 1), permiten identificar las políticas municipales de gobierno electrónico y su evolución a lo largo de los años. A fin de cuentas, los portales web de estas oficinas públicas son las ventanas de acceso a todas las noticias, servicios y políticas de cada gobierno. Los resultados que se obtuvieron en las sucesivas ediciones del INPWM dejan ver que **solo algunos municipios** están a la vanguardia y coinciden en apoyarse en las TIC para vincularse más y mejor con sus vecinos.

#### Experiencias de municipios argentinos

Sobre la base de los modos de participación usados como referencia en el apartado anterior, a continuación se describen de manera breve veinte experiencias de trece municipios argentinos que sirven como ejemplo de las diversas estrategias de los gobiernos locales para promover la participación ciudadana en los asuntos públicos a través de la incorporación de nuevas tecnologías a su gestión. Todas las experiencias seleccionadas fueron novedosas al momento de su lanzamiento e impulsaron a otras administraciones municipales a replicarlas o a tomarlas como referencia para nuevos desarrollos. Estas experiencias no agotan los modos de participación, sino que solo remiten a opciones de gobierno electrónico o a iniciativas que se apoyan en las TIC.

#### a. Participación ciudadana en la información

La forma primaria de participación que cualquier oficina pública puede ofrecer refiere al acceso a la información, dado que la información pública facilita la toma de

#### mejores o más fundadas decisiones.

En este sentido, la municipalidad de **Rosario** creó el sistema ¿**Cuándo llega?**, para consultar el horario de llegada de las 32 líneas urbanas de colectivos a una parada específica. Este sistema tiene 5 soportes diferentes: un número telefónico gratuito, un número para mensajes de texto desde teléfonos celulares, aplicaciones para smart phones, una página web accesible desde cualquier computadora con internet y, recientemente incorporadas, terminales de consulta manual en los sitios públicos de gran afluencia de pasajeros.

Algo novedoso en la implementación de esta herramienta es que su desarrollo no implicó mayores costos para el gobierno municipal, ya que aprovechó la inversión privada en infraestructura (sistemas de GPS y GPRS<sup>41</sup>) que las compañías de colectivos ya habían implementado y que permiten hacer un seguimiento certero de las distintas unidades en circulación. El municipio centralizó esta información y la puso a disposición del usuario en diversos soportes.

Superando toda expectativa, en su primer año de funcionamiento recibió más de cinco millones y medio de consultas ciudadanas, con un promedio de 15.000 consultas diarias, según informes oficiales realizados y publicados por la Municipalidad. El registro de los momentos, días y paradas sobre las que los vecinos consultan permite, además, gestionar **información valiosa para definir criterios de inversión pública** como el aumento de las frecuencias, la mejora de infraestructura de paradas y la redefinición de recorridos, entre otras cosas. El sistema lleva recién dos años de implementación, pero está facilitando un sinnúmero de nuevas políticas de mejora del transporte público urbano.

Tras un acuerdo entre ambas administraciones públicas, que incluyó el traspaso de tecnología, esta experiencia fue replicada en la **Ciudad de Santa Fe** con el sistema ¿**Cuándo pasa?** A pesar del poco tiempo de implementación y de tener menos líneas de colectivos urbanos, se están recibiendo una cantidad similar de consultas ciudadanas.

Por otra parte, el municipio bonaerense de **Junín** impulsó otra iniciativa de socialización de información, en este caso sobre normativa: se implementó un archivo digital de ordenanzas municipales en la página web de la municipalidad, que cuenta con un **buscador de legislación local** para realizar consultas según palabras clave o por número de ordenanza. Todas las ordenanzas pueden ser visualizadas desde la página web o ser descargadas en formato PDF.

La tecnología juega un rol importante en la manera en que se puede acceder y rastrear legislación de interés en cualquier momento y desde cualquier lugar, siempre y cuando se tenga conexión a internet. Este trabajo representó, además, un gran

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Siglas en inglés para servicio general de paquetes vía radio (en inglés, General Packet Radio Services).

esfuerzo institucional para ordenar la legislación vigente, clasificar y digitalizar la normativa antigua, referenciar ambos tipos de normativas para su búsqueda y para el diseño de los procedimientos vinculados a futuras incorporaciones de documentación. Un beneficio adicional es la identificación de las lagunas legislativas más importantes que deberán ser resueltas en posteriores proyectos a discutir por el Concejo Deliberante local.

En cuanto a políticas de prevención y concientización, la **Ciudad de Santa Fe**, con su historia reciente de grandes y trágicas inundaciones, hizo de la **gestión de riesgos** uno de sus pilares de gestión pública. Para eso, creó un apartado específico en su página web oficial (que ocupa un lugar central y de fácil acceso) desde el cual se informa de forma continua y actualizada sobre el estado del tiempo y las previsiones meteorológicas. También se publican los informes oficiales del Centro de Operaciones, que comunica las novedades respecto a las subidas o bajadas del nivel del río Paraná.

El apartado sobre gestión de riesgos difunde también el plan de contingencia elaborado por el municipio, en el cual se detallan los responsables y las primeras medidas a seguir en caso de emergencia. Esta información está disponible tanto para los vecinos como para otros organismos públicos. Por ejemplo, en mapas que se pueden descargar e imprimir se especifican los puntos de encuentro en caso de emergencia para los diferentes distritos barriales del municipio.

Entre otras cosas, la plataforma web se utiliza para sensibilizar sobre la importancia de estar informados y preparados ante cualquier eventualidad, para difundir campañas gráficas destinadas a escuelas, familias y personal de defensa civil y para mantener informada a la población sobre la proyección de obras de infraestructura para transformar a Santa Fe en una ciudad más segura.

Este municipio dispone también de un sistema de gestión de información pública por mensaje de texto, el sistema SMS Consulta. A través de cualquier celular, se puede obtener información precisa sobre multas que impiden renovar el carné de conducir, acceder al estado de trámite de un expediente, indagar sobre la habilitación de un móvil del subsistema de remises o consultar los tiempos de demora del sistema de transporte público de pasajeros (ver descripción de ¿Cuándo pasa?).

Otro caso de consultas por medio de formatos digitales es el del municipio de **Tandil**, que desarrolló un sistema virtual para **consultar el estado de los trámites** de expedientes de los contribuyentes. El ciudadano debe especificar en el buscador el período, el número de expediente y su alcance. El resultado de la búsqueda arrojará la dependencia en donde está el trámite y la fecha en la que llegó allí. La incorporación de estos sistemas de registro interno en la administración pública y de acceso público a la información permiten obtener información de manera ágil y simple, descomprimir las consultas presenciales o telefónicas y exponer a los funcionarios públicos a cumplir los tiempos que la

reglamentación local establece para cada trámite. También generan un registro estadístico de múltiples cuestiones como tipos de trámite más consultados y oficinas que generan las principales demoras, en definitiva, información valiosa para corregir, simplificar y mejorar procesos. Así, la experiencia de Tandil se enmarca en lo que se denomina **interoperabilidad**, al favorecer la unificación de los sistemas de registros internos y la producción y uso conjuntos de documentación entre dos o más organismos públicos.

El municipio de **Lomas de Zamora** desarrolló una experiencia enmarcada en el paradigma de la interoperabilidad. Se trata del sistema de información en plataforma web denominado **eRegulations**, implementado a través de la Subsecretaría de Modernización y Transparencia del Municipio con asistencia técnica de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio (UNCTAD, por sus siglas en inglés).

Su objetivo es agilizar los procesos administrativos internos y facilitar a los vecinos la realización de trámites, contribuyendo a la transparencia de la información pública. El sitio web funciona como una **guía de trámites**. La información es presentada desde la perspectiva del ciudadano: se informa sobre tiempos de demora y costos y se especifica quiénes son los funcionarios responsables, en qué oficinas se puede realizar cada tipo de trámite, la cantidad de pasos de cada gestión, y la imagen del documento oficial a obtener una vez concretado el procedimiento administrativo; además, se explicita la normativa bajo la cual se ampara.

Por su parte, el municipio de **Rafaela** innovó con la creación de un **Registro Cultural** de la ciudad al que se accede a través de internet. Todos los artistas y personas de la ciudad vinculadas a la cultura pueden registrarse y crear un perfil de usuario para presentar su trabajo, trayectoria, referencias y datos de contacto. La plataforma permite a los usuarios incluir imágenes y cuenta con un buscador para consultar por nombre y apellido o por disciplina. El Registro permite cocrear información con el gobierno municipal y socializarla. En este caso, el municipio toma un rol de articulador y facilitador de información, para garantizar la igualdad de oportunidades en materia de promoción de la cultura y el arte local.

#### b. Participación ciudadana en la consulta

Un municipio orientado a conocer las inquietudes, preocupaciones y sugerencias de sus ciudadanos podrá satisfacer sus necesidades de manera más precisa. La consulta permanente a la población es vital para lograr una gestión municipal abierta y participativa. Así, conocer el parecer de los ciudadanos sobre los asuntos públicos locales deviene un insumo estratégico a la hora de diseñar e implementar políticas públicas con impacto real. En la Argentina existen algunos ejemplos que ilustran este particular enfoque de la administración pública a nivel local.

La municipalidad de Tigre incorporó a su página web una encuesta autoadministrada

de satisfacción del ciudadano, donde se consulta sobre la calidad de los servicios prestados por el municipio, la rapidez y agilidad de los trámites realizados, y sobre la calidad de la atención al ciudadano, entre otros puntos. También se habilitó una pregunta abierta para sugerencias o recomendaciones. El municipio realiza esta encuesta al menos una vez por mes y la publicación de sus resultados incluye información como mes, año y lugar de residencia de los encuestados.

El municipio de **Tigre** implementó también el portal **Alerta Tigre**, otro ejemplo de mecanismo de consulta ciudadana basado en una plataforma virtual. A través de este apartado, el ciudadano puede generar reportes con información útil para el municipio: reportar el estado del tránsito, denunciar la venta de drogas o su sospecha en determinadas áreas del distrito, reportar problemas al área de Defensa Civil del municipio y alertar sobre hechos que atenten contra la seguridad ciudadana. El formato del formulario en línea permite georeferenciar el problema o crimen en un mapa anexo. Para completar el reporte o denuncia, también se habilita la carga de fotografías. Los reportes son evaluados por el Centro de Operaciones Tigre (COT), que centraliza la información y coordina la respuesta del gobierno local. COT ofrece esta información sensible también a las fuerzas de seguridad y a la Justicia, lo que amplía el servicio tradicional del número telefónico 911 habilitado en casi todo el país.

El municipio de la **Ciudad de Santa Fe** tiene en su página web un particular mecanismo de consulta a la ciudadanía. Tomando como referencia el mecanismo para comentar en blogs o digitales, se habilitó la posibilidad de **comentar cada artículo o sección de la página de la municipalidad**. Los funcionarios del gobierno local deben responder estos comentarios, lo que facilita el intercambio entre ambas instancias y reduce los costos de este tipo de interacciones. Además, como este intercambio se produce públicamente y queda registrado en el portal, cualquier ciudadano puede leer los intercambios de sus vecinos y obtener la respuesta que la municipalidad da a inquietudes similares. Así, se difunde información útil y se explicitan los ejes de la gestión de manera transparente.

Por último, cabe también mencionar al portal **eRegulations** del municipio de **Lomas de Zamora** (ver apartado anterior), el cual incluye en un espacio destacado de la página inicial una sección de Quejas y Sugerencias, donde el ciudadano puede denunciar la existencia de información incorrecta, sugerir la incorporación de nuevos procesos o formas para simplificar los procedimientos administrativos. Allí se ofrece, además, posibilidad de comentar sobre el sistema.

#### c. Participación ciudadana en la decisión

En términos de participación ciudadana en la decisión pública, la **Ciudad de Santa Fe** se destaca nuevamente por la implementación (desde 2008) de un **presupuesto** 

participativo. Al presupuesto anual tradicional se le suma este programa para decidir entre proyectos alternativos a ejecutar en cada barrio. Las decisiones se toman por mayoría simple en elecciones barriales y cada barrio puede elegir los proyectos que se ejecutarán en ese distrito. En la página web del municipio se exponen los proyectos seleccionados por barrio, y desde allí se pueden monitorear los avances vinculados a las decisiones participativas.

El presupuesto participativo del municipio de General Pueyrredón opera en la misma línea. Para su implementación, se dividió a Mar del Plata, Batán y a las áreas circundantes en 13 distritos barriales, cada uno con un presupuesto determinado. En la página web del municipio hay un cronograma de las asambleas y otras actividades en las que los vecinos pueden tomar decisiones sobre parte del presupuesto. Además, se incluye un mapa para consultar la nómina de proyectos para cada distrito barrial, el historial de decisiones y las referencias sobre los avances de cada iniciativa. Si bien la instancia de consulta se desarrolla a través del sufragio presencial, gran parte de la organización previa y de la comunicación posterior se realizan por medio de la página web y medios digitales.

Similares consideraciones caben para el **presupuesto participativo** implementado por la **Ciudad de Mendoza**, que también publica los diferentes proyectos alternativos por distrito barrial, para que la ciudadanía pueda priorizarlos. En este sitio se informa también sobre el costo de cada proyecto, se detalla el cronograma de actividades vinculadas y se informa sobre el grado de ejecución de los proyectos votados el año anterior, lo que permite monitorear cada proyecto en forma mensual.

Involucrar a la ciudadanía en la adjudicación de una parte del presupuesto facilita el control ciudadano sobre lo ejecutado por el municipio y aumenta la toma de conciencia sobre la finitud de los recursos disponibles para la gestión municipal.

#### d. Participación ciudadana en el control de gestión

También existen herramientas de gobierno electrónico al servicio de la participación ciudadana en el control de gestión. Por ejemplo, el **Portal de Transparencia** de la **Ciudad de Córdoba**. En este sitio, el Municipio difunde información pública de libre acceso para todos los ciudadanos. Se incluye información presupuestaria, normativas y metas anuales de gobierno, con su correspondiente nivel de cumplimiento. A través del portal, también se accede a información estadística sobre el municipio y a las declaraciones juradas de los funcionarios de la municipalidad y del Concejo Deliberante. **La publicación de este tipo de información proporciona a la ciudadanía un instrumento clave para ejercer control sobre sus gobernantes y favorece la rendición de cuentas de la administración**.

Una iniciativa similar fue implementada por el municipio de **Bahía Blanca**, que desarrolló un **Portal de Gobierno Abierto**, desde el cual es posible acceder a información

sobre compras y contrataciones municipales, rangos salariales según cargo y dedicación de los empleados del municipio y declaraciones juradas de los funcionarios del gobierno, estadísticas sobre gestión de residuos y un mapa interactivo de la ciudad con información sobre las escuelas, los medios de transporte y las unidades sanitarias. Esta iniciativa incluye un apartado denominado "Despacho abierto", a través del cual es posible realizar consultas a las distintas dependencias del municipio. Lo más novedoso es que, periódicamente, el intendente graba videos en los que responde puntualmente a los requerimientos que ingresan por esta plataforma digital.

Además, otra cuestión en la que incursionó de manera innovadora este municipio es publicar mes a mes el recibo de sueldo del intendente, presentándolo como imagen escaneada, que permite ver no solo cuánto cobra en concepto de salario bruto, sino también las deducciones y aportes correspondientes.

En su página web oficial, **Morón** dispone de un **Portal de Compras**, a través del cual es posible acceder a información sobre compras públicas en curso y finalizadas, además de consultar los precios testigo de diferentes insumos para la gestión municipal. También existe un registro en línea para proveedores del municipio.

Otro apartado de la página web del municipio, se centra en información que es puesta a disposición de la ciudadanía para transparentar la gestión. En 2005, el municipio de Morón sancionó la ordenanza de **acceso a la información pública**, a través del mecanismo de Elaboración Participativa de Normas (que implicó la consulta previa a numerosas organizaciones de la sociedad civil). Esta ordenanza asegura la publicidad de la información producida u obtenida por o para el Departamento Ejecutivo Municipal o el Honorable Concejo Deliberante. Para ello, la página presenta las declaraciones juradas de los funcionarios del Departamento Ejecutivo, incluidos el intendente y los secretarios, subsecretarios y directores. También informa sobre las audiencias de gestión de intereses en las que participa el intendente, sus secretarios o subsecretarios: se detalla el asunto de la reunión y el lugar, día y horario en el que el tema fue discutido.

A lo arriba mencionado se suma la publicación trimestral de información sobre el presupuesto anual del municipio y su ejecución. Toda la información descripta es de suma importancia para facilitar el control ciudadano de la gestión municipal.

Este tipo de iniciativas fueron implementadas también por otros municipios como la Ciudad de Ushuaia, que cuenta con su propio Portal de Transparencia, que incluye información sobre los sueldos de los funcionarios que integran el Departamento Ejecutivo Municipal y el Honorable Concejo Deliberante, gráficos sobre la distribución del personal municipal entre las distintas dependencias e información sobre el presupuesto anual y su ejecución periódica.

Por su parte, el gobierno del municipio de Junín puso especial énfasis en proveer de

información para que la ciudadanía pueda controlar la efectiva provisión de servicios por parte de la municipalidad y de las empresas concesionarias. Por ejemplo, en la página oficial del municipio existe un apartado denominado **Control Ciudadano** en el que se pormenoriza la información sobre los días y horarios de recolección de residuos y montículos en las distintas zonas del municipio. También se especifica el recorrido de los circuitos de mantenimiento de los espacios verdes, la frecuencia en el barrido de las diferentes calles y los días en que se presta el servicio de riego.

Además, existe un formulario de reclamos de fácil uso, desde el cual se centralizan las demandas ciudadanas vinculadas con esta área de la gestión municipal. Así, cualquier incumplimiento por parte de las empresas concesionarias o, incluso, por parte de cualquier dependencia del gobierno municipal puede ser denunciado en forma virtual, no presencial, mediante un sistema de **ventanilla única**. Esto agiliza y facilita el proceso, ya que el ciudadano no pierde tiempo en averiguar dónde tiene que presentar el reclamo o esperar el limitado horario de atención pública, se ahorra el traslado a la oficina municipal correspondiente y puede hacer llegar su inquietud sin exponerse ante los empleados de la dependencia contra la cual radica el reclamo o denuncia. En síntesis, este mecanismo es un reconocimiento explícito al derecho del ciudadano a controlar a sus gobernantes.

#### Conclusiones

Las experiencias descriptas forman parte de las estrategias de gestión de algunos municipios argentinos que utilizan TIC de manera ingeniosa y práctica para ampliar la participación ciudadana. En conjunto, presentan un panorama optimista sobre las oportunidades que el gobierno electrónico ofrece a las administraciones modernas.

Esta tendencia propone ubicar al ciudadano en el centro de la escena y para ello ofrece un menú de opciones variado, que eleva los estándares de vinculación, favorece la multiplicación de intercambios y, en algunos casos, ofrece coproducción de políticas públicas, integrando al vecino a los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las mismas. Todo esto exige una gestión más cuidadosa y sistemática de la información pública, lo que constituye una inversión pública estratégica aun en contextos de escasez de recursos como el actual y requiere voluntad política de transparencia o iniciar el camino poco explorado por muchos de la rendición de cuentas continua de los actos de gobierno.

Las posibilidades que se abren tanto para los gobiernos como para los ciudadanos son innumerables. Además, es probable que en el corto plazo se amplíe la brecha existente entre los municipios con características similares que incorporaron estrategias de gobierno electrónico y los que aún no lo hicieron o recién lo empiezan a hacer, porque quienes ya tienen equipos técnicos desarrollando estas estrategias avanzarán más velozmente. Pero si se analiza con optimismo lo que queda por delante, es muy posible que las administraciones públicas rezagadas comiencen a adaptar e incorporar las estrategias que tengan un impacto positivo en la gestión de los asuntos

municipales. Entonces, esta brecha se volverá irrelevante con el paso del tiempo. Además, a medida que estas iniciativas tomen más estado público y que los ciudadanos se las apropien, será cada vez más difícil volver atrás.

## Bibliografía

- Acuña, C. (comp.). (2008). Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Jolías, L. y Fernández Arroyo, N. (2013). ¿Más gobierno o más electrónico? Los desafíos del gobierno electrónico a nivel local. Documento de Políticas Públicas/Análisis №120. Buenos Aires: CIPPEC.
- Fernández Arroyo, N., Schejtman, L., Gigli, P. (2012). Municipios autónomos, modernos y con acceso a recursos para fomentar el desarrollo local. 100 Políticas para fomentar el desarrollo. Buenos Aires: CIPPEC.
- Lodola, G. y Seligson, M. (2013). Capítulo 6: Gobiernos locales. Cultura política de la democracia en Argentina y en las Américas, 2012: hacia la igualdad de oportunidades. Buenos Aires: Universidad de Vanderbilt.
- Maceira, D., Olaviaga, S., Fernández Arroyo, N., Boix, M. (2010). El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia: resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Nacke, M., Calamari, M., Fernández Arroyo, N., Pando, D. (diciembre de 2012). Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2012. Documento de Trabajo N°101. Buenos Aires: CIPPEC.
- Tchintian, C. (2010). El Estado cerca del soberano. La interacción entre municipios medianos y la sociedad civil en la mira. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°79. Buenos Aires: CIPPEC.

#### Acerca de los autores

Nicolás Fernández Arroyo (@NicoFdezArroyo) es director del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Es licenciado en Ciencia Política (Universidad de San Andrés), posgraduado en Sociedad Civil y Tercer Sector (FLACSO) y magíster en Acción Política y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho (Universidades Francisco de Vitoria y Rey Juan Carlos, Madrid, España). Es docente de la Licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Argentina de la Empresa y expositor y capacitador en más de 25 ciudades del interior del país y en congresos especializados sobre el tema municipal. Fue director ejecutivo de la Fundación Grupo Innova y miembro del Consejo Asesor de diversos organismos estatales y de organizaciones de la sociedad civil. Lideró numerosos proyectos de asistencia técnica a gobiernos locales y de investigación referidos al fortalecimiento de la gestión municipal y al fomento del desarrollo económico local.

Diego Deleersnyder (@Deleers) es asistente del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Es licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Fue consultor en el Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Participó en proyectos de investigación en el marco del Programa de Reconocimiento Institucional de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires).

## Anexo

PORTALES WEB CONSULTADOS				
Municipalidad de Bahía Blanca	Portal de Gobierno Abierto	gabierto.bahiablanca.gov.ar/		
Municipalidad de la Ciudad de Córdoba	Portal de Transparencia	transparencia.cordoba.gov.ar/		
Municipalidad de General Pueyrredón	Presupuesto participativo	www.mardelplata.gob.ar/pp		
Municipalidad de Junín	Buscador de Ordenanzas	www.junin.gov.ar/index.php?sector=0÷=10000 &divLnk=621&sdiv=100		
	Control Ciudadano	www.junin.gov.ar/controlciudadano/		
Municipalidad de Lomas de Zamora	Portal de e-regulations	www.lomasdezamora.eregulations.org/		
Municipalidad de la Ciudad de Mendoza	Presupuesto participativo	www.ciudaddemendoza.gov.ar/presupuesto- participativo		
Municipalidad de Morón	Portal de Compras	https://newproxi1.moron.gov.ar/ext/rafam_portal/ index.php		
	Portal de Transparencia en la Gestión	www.moron.gov.ar/transparencia/index.php		
Municipalidad de Rafaela	Registro Cultural	www.rafaela.gov.ar/registrocultural/Inicio.aspx		
Municipalidad de Rosario	Sistema ¿Cuándo llega?	www.etr.gov.ar/cuandollega.html		
Municipalidad de Santa Fe	Sistema ¿Cuándo pasa?	cuandopasa.efibus.com.ar/		
	Apartado de Gestión de Riesgos	www.santafeciudad.gov.ar/blogs/gestionderiesgos/		
	Presupuesto participativo	www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/transparencia/presupuesto_parti		

	Consultas por mensaje de texto: SMS CONSULTA / 155 34 1000/	www.santafeciudad.gov.ar/servicios/consulta_men_saje_texto.html
	Búsqueda de expedientes	muniweb1.santafeciudad.gov.ar/siem/expediente buscar.php
Municipalidad de Tandil	Consulta de expedientes	www.tandil.gov.ar/php4/Consulta.php
Municipalidad de Tigre	Encuesta auto- administrada de satisfacción del ciudadano	www.tigre.gov.ar/index.php?/Servicios-para-el- Vecino/encuesta-tigre.
Municipalidad de Ushuaia	Portal de Transparencia	www.ushuaia.gob.ar/transparencia

#### EL ECOSISTEMA ARGENTINO DE LOS DATOS ABIERTOS

Por Lucas Jolías y Alejandro Prince

### Resumen ejecutivo

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

Este artículo analiza estas iniciativas desde la perspectiva de las políticas públicas y lejos de las visiones que toman al dato abierto como una aplicación tecnológica. Por eso incluye a los actores intervinientes (públicos, privados y de la sociedad civil), a través de un ecosistema del open data que permite observar tanto la cadena de valor como el rol que cumple cada actor dentro de este proceso.

### Introducción<sup>42</sup>

En la actualidad, se vive un período de cambios tecnológicos sin precedentes, tanto en extensión como en velocidad. Mientras que en 1995 solo 16 millones de personas eran usuarias de Internet en todo el mundo, esa cifra superó los 2400 millones de usuarios globales a fin de 2012, lo que demuestra que ninguna otra innovación tecnológica se expandió tan rápido.

La densidad de este proceso es la característica principal de lo que llamamos la sociedad del conocimiento. La capacidad potencial de sus miembros de interconectarse en red (personas y organizaciones, cosas y máquinas) y haciendo un uso evolutivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) de modo convergente, ubicuo, instantáneo y multimedial representa nuevos desafíos para las administraciones públicas. Bajo esta nueva realidad, se desarrolló un concepto o paradigma en los gobiernos de todo el mundo llamado open government o gobierno abierto. Este paradigma se sustenta en tres pilares básicos: transparencia, colaboración y participación. Por eso, uno de sus aspectos fundamentales es la apertura de datos e información por parte de las instituciones públicas, para que toda persona física o jurídica pueda usarlos y reutilizarlos.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Agradecemos especialmente la colaboración de Ana Doria en la realización de este trabajo.

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

Este artículo analiza este tipo de iniciativas desde la perspectiva de las políticas públicas y lejos de las visiones que toman al dato abierto como una aplicación tecnológica. Al adoptar esta postura, se incluye en la problemática a los actores intervinientes (públicos, privados y de la sociedad civil), muchas veces con intereses diferentes y hasta contradictorios. Para eso, se propone un ecosistema del open data para estudiar la cadena de valor y el rol que cumple cada actor dentro de este proceso, remarcando su dinámica y lógica de funcionamiento.

En la primera parte del capítulo se presentan brevemente las fuentes conceptuales del dato abierto, su filosofía y antecedentes teóricos. En segundo lugar, se exponen las características específicas de lo que llamamos open data y sus requisitos, para luego dar paso al análisis del ecosistema con énfasis en su aplicación en el nivel local de gobierno. Por último, se presentan las conclusiones y destacan algunos obstáculos que pueden aparecer en el desarrollo del open data en la Argentina.

#### La filosofía del dato abierto

Según las definiciones más comunes sobre el concepto de datos abiertos, en una primera y simple aproximación este puede ser entendido, como una práctica y, de modo más amplio, como una filosofía basada en que **los datos o información creados por las administraciones públicas pertenecen a la sociedad** (Yu y Robinson, 2012). Desde esta perspectiva, los Estados son solo meros administradores delegados, ya que incluso el propio costo de relevar o agrupar esa información proviene de los impuestos que pagan los ciudadanos.

Acotemos su definición a la mera idea de que determinados datos estén disponibles o sean accesibles para o por cualquier persona u organización, sin ninguna restricción de accesibilidad y uso (de patentes, derechos de autor, copyright y otras formas de protección legal), aunque con algunas posibles limitaciones de reutilización mediante licencias especiales. Podemos reconocer entonces al open data como una práctica que surge como resultado de la convergencia de varias ideas o nociones, la mayoría de ellas provenientes del campo de las nuevas tecnologías de la información y constituyentes del ethos de internet y sus mentores:

- a. Las ideas de software libre y de código o fuente abierta (free software, open source).
- b. Los conceptos de big data (datos masivos) y linked data (datos vinculados).
- c. Los planteos de construcción colaborativa o cocreación, que emergen de la lógica 2.0

y de la organización de los flujos de información y comunicación en una estructura en red.

- d. Conceptos microeconómicos y nuevas prácticas comerciales.
- e. Y, por último, una fuente que se basa, por un lado, en la idea de la información o conocimiento como bien público o común y, por el otro, en las leyes o normas de derecho o acceso a la información, así como en su contrapartida de normas relativas a la protección de los datos personales y de la privacía, como el habeas data. Este punto puede ser visto como fuente conceptual y como un eje transversal, que garantice toda la discusión de datos y gobiernos abiertos.

Una relectura de las páginas de La ética del Hacker (del sociólogo finlandés Pekka Himanem, 2002) o de La catedral y el bazar y su secuela Colonizando la noosfera (del famoso hacker Eric S. Raymond, 1999) alcanzaría como prueba semiplena de la primera fuente enunciada anteriormente. Desde el prólogo de la obra de Himanen (escrito por Linus Torvalds, ingeniero informático finlandés y creador del kernel Linux), en el cual presenta su ley, hasta el epílogo del sociólogo español Manuel Castells y a lo largo de la obra se compara y contrapone la ética de los hackers con la ética protestante del trabajo, pasando esta de ser el fin de la vida a ser una "pasión", una actividad creativa, y ya no un castigo bíblico; y dejando de ser la remuneración del trabajo la única compensación.

Resulta claro: el autor presenta una alternativa al espíritu capitalista, pero también a la propiedad comunal administrada por el Estado. También reconoce las fuentes de esta ética en la comunidad científica y en sus usos y costumbres, por ejemplo, cuando comparten los resultados parciales o totales de sus estudios para someterlos a la revisión de pares y, a diferencia del estilo monástico, motivados por la pasión y no por las "reglas". El aprendizaje y el nuevo conocimiento surgen no solo de los maestros, sino entre pares e iguales, como en la Academia de Platón.

Torvalds, por su parte, planteó dos ideas conocidas como "leyes de Linus". La primera se refiere a los errores o problemas que pueden surgir cuando se abre un programa para su desarrollo bajo la forma de comunidad y a cómo los problemas de unos son resueltos por otros más rápido que en un entorno competitivo tradicional orientado a beneficios. La segunda desarrolla el concepto de la motivación como principal fuente del trabajo de los desarrolladores bajo código o fuente abierta<sup>43</sup>. En una analogía a la pirámide de Manslow, Torvalds clasifica estas motivaciones de modo ascendente: supervivencia, vida social y entretenimiento, siendo esta última el motor de los desarrollos de fuente abierta.

Por su parte, Raymond (1999) plantea la diferencia esencial entre el modo de construcción del software propietario versus el "abierto", y el beneficio emergente del primero porque acorta los plazos entre versiones o mejoras. Dada la complejidad de los desarrollos, solo la apertura al enorme y "entusiasta" conjunto de la comunidad desarrolladora produce (probabilísticamente)

114

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Bajo una misma perspectiva, Richard Florida (2002) desarrolla de la idea de "clase creativa".

resultados óptimos de corrección de errores y en plazos menores.

Si bien el espíritu y la praxis del software libre o de fuente abierta ganan día a día adeptos en las administraciones públicas del mundo y entre académicos o expertos, también levantan críticas. Por ejemplo, David LeBlanc y Michael Howard (2003) o Robert Glass (2002) realizaron estudios y análisis que los llevaron a concluir que una aplicación in extremis de las "leyes de Linus" puede derivar en problemas de mantenimiento y seguridad del software. Además, critican el hecho de que los "externos" a un proyecto no sean una masa tan enorme y entusiasta, sino unos pocos colaboradores repetitivos. En nuestras palabras, estos autores plantean que "la ley de los grandes números" no siempre aplica a esta modalidad de desarrollo, lo que limita entonces el alcance o aplicabilidad de las "leyes de Linus", que requieren (como en tantos otros casos de emergencia) la inteligencia de la multitud, es decir, una masa externa cuasi infinita, descentralizada, diversa e independiente de colaboradores (Surowiecki 2004).

La fuente del software libre tal vez es una de las corrientes inspiradoras más fuertes de algunas iniciativas de open data, ya que los "campeones" de estas acciones son en varios casos partisanos de esa causa o tienen perfiles profesionales cercanos a la tecnología y sistemas.

Además, se debe reconocer que la idea de datos abiertos tiene visibles vínculos con el concepto de big data o grandes datos (Mayer-Schonberger y Cukier, 2013) y con el linked data (datos vinculados o relacionados). Algunas grandes organizaciones, en particular los Estados, relevan, acumulan o producen enormes masas de datos respecto de los ciudadanos, empresas, el mismo gobierno y sus actos, así como sobre muchos otros temas o sujetos. Como ya mencionamos, el costo de estos datos se cubre con los impuestos y el motivo o fin de esa acción es la misma gestión de gobierno que el pueblo delegó. Esa masa crítica de datos, información o incluso el potencial conocimiento derivado de su análisis mediante nuevas y poderosas herramientas analíticas, del cálculo estadístico y, en particular, del cruce o relación de datos de diversos individuos o grupos (linked data) es por derecho propio patrimonio de la comunidad y debe ser (o hacerse) público. Aunque este sea el principio aceptado, entre reconocerlo y hacerlo efectivo hay un largo camino.

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

Desde lo económico, está claro que si las administraciones públicas pasan a estar obligadas o se comprometen a abrir sus datos en formatos reusables, esto implica costos adicionales a los de relevar y almacenar ya enunciados, sobre todo si se pretende que estos datos abiertos sean

comprensibles o visualizables por el ciudadano común. Aquí surge un modelo de open data muy extendido en algunos países, que comprende una amplia familia de actores tales como empresas o emprendimientos privados y, en menor medida, a organizaciones de la sociedad civil e incluso activistas individuales de esta causa o movimiento de los datos abiertos.

Estos actores procesan, realizan análisis y hasta construyen aplicaciones sobre la base de datos públicos abiertos, cobrando o no al ciudadano o consumidor por su presentación final en formatos amigables. De alguna manera, el Estado no solo estaría entregando los datos abiertos a ciertas comunidades especializadas (community-sourcing) o a "las multitudes" (crowdsourcing), sino que también estaría tercerizando el costo de esta tarea. Algunos autores e ideólogos del tema critican esta versión o fin "comercial" del open data. Por nuestra parte, no presentamos reparo alguno. Sí destacamos que el riesgo (que no vemos como exclusivo o derivado de estas prácticas comerciales) es que los gobiernos abran datos en cantidades o calidades irrelevantes a los fines de la transparencia y la participación (fines o pilares del open government) y que, por ende, toda la promesa de datos abiertos quede circunscripta a una forma de colaboración que derive (solo) en mejoras en la prestación de los servicios del sector público al ciudadano, acotándolo a su dimensión de administrado. Está claro que esto último es de por sí relevante y necesario, aunque parece quedar comprendido dentro de la ya "vieja" idea de gobierno electrónico.

## ¿A qué llamamos datos abiertos?

Como mencionamos al comienzo, uno de los aspectos fundamentales para alcanzar un gobierno abierto es la apertura de datos e información por parte de las instituciones públicas para que toda persona física o jurídica pueda usarlos y reutilizarlos (Prince y Jolías, 2013a). De acuerdo con el espíritu del open source y según quienes promulgan e incentivan el open data, más que como un concepto, se lo define como una filosofía o práctica en la cual se considera que determinados datos deben ser libres y accesibles para toda la ciudadanía. Este movimiento cobró gran importancia a nivel mundial en los últimos años y hoy en día es una de las principales tendencias en varios niveles de gobierno.

Para considerar a un dato como abierto, no alcanza con que sea público y esté a la vista de todos, sino que además debe cumplir con una serie de requisitos. Desglosando el término, por data nos referimos a todas las piezas individuales de información, sea cual sea su naturaleza (desde imágenes hasta números, definiciones textuales, mapas, audios, etc.). Mientras que con open, según la Open Knowledge Foundation<sup>44</sup> una obra es abierta si su forma de distribución satisface las siguientes condiciones:

 Acceso. La obra debe estar disponible en forma integral y, preferentemente, su descarga desde internet debe estar habilitada de un modo gratuito o a un costo de reproducción

-

<sup>44</sup> www.okfn.org/.

- razonable. La obra también debe estar disponible en una forma conveniente y para ser modificable.
- 2. **Redistribución**. La licencia no debe restringir a nadie la posibilidad de vender o distribuir la obra en sí misma, tampoco se debe evitar que sea integrada a un paquete realizado sobre la base de obras de fuentes diversas. Además, no se debe exigir un pago u otro tipo de cuota para la venta o distribución de la información.
- 3. Reutilización. La licencia debe permitir que se realicen modificaciones y obras derivadas, y debe permitir que sean distribuidas en las mismas condiciones que la obra original. También puede imponer algún tipo de requerimiento relacionado con el reconocimiento y la integridad (véanse las condiciones 5 y 6).
- 4. Ausencia de restricciones tecnológicas. Se debe proporcionar la obra para que no exista ningún obstáculo tecnológico al momento de ejecutar los actos que se mencionaron en las condiciones anteriores. Esto se puede conseguir al ofrecer la obra en un formato de datos abierto (por ejemplo, un formato cuya especificación esté disponible de manera pública gratuita y que, para su uso, no se imponga ninguna restricción de tipo monetario u otra índole).
- 5. Reconocimiento. La licencia puede exigir el reconocimiento de los contribuyentes y creadores de la obra como condición para la redistribución y reutilización. Si se impone esta condición, no debe ser de manera onerosa. Por ejemplo, si se exige un reconocimiento, la obra debería ir acompañada de una lista de aquellas personas a las que hay que reconocer.
- 6. **Integridad**. La licencia puede requerir, como condición para que la obra pueda ser distribuida con modificaciones, que la obra resultante tenga un nombre diferente o incluya un número de versión diferente al de la obra original.
- 7. **Sin discriminación de personas o grupos**. La licencia no debe discriminar a ninguna persona o grupo de personas.
- 8. **Sin discriminación de ámbitos de trabajo**. La licencia no debe restringir a ninguna persona para que haga uso de la obra en un ámbito de trabajo específico. Por ejemplo, no puede restringir su uso a un negocio o limitarla solo para investigación militar.
- Distribución de la licencia. Los derechos adjuntos a la obra deben aplicarse a cualquier persona a quien le sea redistribuida, sin necesidad de que esta ejecute una licencia adicional.
- 10. La licencia no debe ser específica de un paquete. Los derechos adjuntos a la obra no deben depender de que forme parte de un paquete particular. Si la obra se extrae de ese paquete y se la utiliza o distribuye en las mismas condiciones que la licencia de la obra, todos aquellos a quienes les sea redistribuida deberán tener los mismos derechos que los concedidos conjuntamente con el paquete original.
- 11. La licencia no debe restringir la distribución de otras obras. La licencia no debe imponer restricciones a otras obras distribuidas junto con la obra objeto de la licencia. Por ejemplo, no debe imponer que todas las otras obras que se distribuyan por el mismo medio sean abiertas.

En resumen, "ser abierto" significa eliminar todas las barreras para asegurar que la más amplia gama posible de personas pueda reutilizar los datos y para que un dato sea abierto, debe ser accesible y reutilizable, no exigir permisos específicos, ni incluir restricciones de copyright o patentes. Aunque cualquier tipo de información es susceptible de participar en un proceso de datos abiertos, es necesario que se respeten las restricciones legales de seguridad y protección de datos personales. Al poner los datos a disposición de los ciudadanos y permitir su combinación con otros datos, o sea habilitar una puesta en común de datos para que sean aprovechados y se los pueda incluir en nuevos productos o servicios, se estaría alcanzando uno de los principales beneficios, como de crear nuevos conocimientos.

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

Un grupo de trabajo<sup>45</sup> que surgió en California, Estados Unidos, en 2007 desarrolló los ocho principios fundamentales del open government data. Estos principios funcionan hoy como manual y guía para aplicar un efectivo y eficiente desarrollo del OGD, y se convirtieron en el punto de partida para evaluar la apertura de datos de los gobiernos. Los gobiernos que adopten estos principios podrían mejorar sus niveles de eficacia y transparencia, además de la relevancia de sus acciones para la vida de los ciudadanos.

#### Los ocho principios son:

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

\_

<sup>45</sup> www.opengovdata.org/.

- cualquier ciudadano, sin necesidad de registro.
- 7. Los formatos de datos no deben ser de propiedad privada. Los datos deben estar disponibles en un formato sobre el cual ninguna entidad tenga el control exclusivo.
- 8. Los datos deben ser de libre licencia. Los datos no estarán sujetos a ningún derecho de autor, patentes, marcas o reglamento secreto comercial. Las restricciones de privacidad, seguridad y privilegio pueden ser regidas por otras leyes.

A estos principios, The Sunligth Foundation 46 agregó dos más:

- 1. **Permanencia**. La capacidad de encontrar información en el tiempo.
- 2. **Costos de usos**. Una de las mayores barreras para acceder a la información pública es el costo que se impone a los ciudadanos, incluso aunque sea un costo mínimo.

Para que el OGD sea posible, depende principalmente de la voluntad política de cada gobierno, ya sea nacional, provincial o local. Las barreras no son tecnológicas, sino político-culturales. Facilitar y proporcionar a los ciudadanos el acceso a datos fehacientes, actualizados y libres de barreras tecnológicas o legales para su reutilización significa dar un paso fundamental en el camino hacia el gobierno abierto. Es decir, hacer un gobierno más transparente, participativo y colaborativo, donde la sociedad civil tenga la posibilidad de crear y aportar conocimientos en la construcción de políticas y servicios públicos.

Para que la apertura de los datos de gobierno sea eficiente, se debe publicar la información del gobierno en un catálogo de datos que esté al alcance de todos, en formatos digitales, estándares y abiertos, siguiendo una estructura clara que permita su fácil comprensión y reutilización por parte de la ciudadanía.

## El ecosistema del open data

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

Del lado ciudadano, la promesa de este meme<sup>47</sup> es el empoderamiento. Hasta ahora, la información o datos públicos llegaban al ciudadano en forma cruda, inentendible y poco accesible

\_

<sup>46</sup> www.sunlightfoundation.com/

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Un **meme** es un neologismo acuñado por Richard Dawkins (1993) que se refiere a una unidad teórica de información cultural transmisible entre individuos, mentes o generaciones.

para la gran mayoría, o mediados por organizaciones de la sociedad civil, la prensa e incluso los mismos políticos. Lo novedoso, al menos en esta primera generación de open data, es la aparición de un nuevo intermediario, la tecnología de la información encarnada en aplicaciones y programas que facilitan tanto el procesamiento y análisis duro (el mundo 1.0 de las TIC) como una más amplia difusión y una visualización simple (la visión 2.0). Este rol es liderado por organizaciones o profesionales que podríamos caracterizar como desarrolladores de aplicaciones digitales o hackers. Una comunidad con sus propios intereses y motivaciones. Una comunidad que se incorpora al ecosistema público-privado de los datos abiertos.

Estos desarrolladores de aplicaciones (con o sin intereses comerciales directos) participan como una nueva especie de facilitadores o intermediarios. Por un lado, el Estado les terceriza los costos de producir información visualizable, accesible y comprensible, que de otra manera debería asumir y terminarían incrementando la carga impositiva al ciudadano o desviando recursos de otras prioridades. Del otro lado, la ciudadanía, los medios y las organizaciones de la sociedad civil se benefician tanto con la mayor abundancia y calidad de la información como con la baja de los costos de transacción, porque así pueden ejercer mejor su poder de inspección, control y participación. En el medio de este proceso y de modo competitivo, los desarrolladores participan del ecosistema de un modo sustentable. Así, se genera un aumento de las promesas y beneficios de las políticas de open data, que aparecen casi como un subproducto la innovación.

Para el caso del ecosistema de datos abiertos, consideramos que cada actor y actividad involucrados conforman un eslabón en una cadena de creación de valor, en un camino que va desde el dato crudo en algún reservorio de gobierno a un dato devenido en información contextual y valiosa para el ciudadano y la sociedad. Este valor surge como resultado de un proceso que incluye diversas tareas: selección, aprovisionamiento y recolección de los datos crudos; mashup<sup>48</sup> y procesamiento, comparación y análisis; desarrollo de aplicaciones tecnológicas, de plataformas, equipos, infraestructura y sistemas; difusión especializada o masiva e incremento de la visualización de los datos para su interpretación, contextualización y comprensión<sup>49</sup>.

Dejemos en claro que la apertura y la transparencia eran ya una demanda o un reclamo hecho a la democracia desde mucho antes que existieran las computadoras e internet. Y que probablemente lo sigan siendo. Internet o las nuevas tecnologías exacerbaron o aceleraron estas demandas no solo al bajar los costos de transacción o incrementar cuánticamente y abaratar la capacidad de proceso o análisis de la información, sino también al prometer desde las redes sociales la colaboración, la difusión masiva y el intercambio horizontal entre pares. Los gobiernos que liberan más y mejor información, ya sea de motu proprio o en respuesta a la demanda y presión ciudadana, inician un proceso que pretende incrementar el control y participación de los ciudadanos, dando más transparencia y legitimidad a su gestión. Haya o no resultados, y sean de corto o de largo plazo, esta simple acción es hoy (o lo será) valorada y bien recibida por la

<sup>49</sup> En un reciente trabajo (Prince y Jolías 2013b), desarrollamos extensamente y sobre la base de un caso real el concepto de cadena de valor en el open data.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Por *mashup* nos referimos a una página web o aplicación que usa y combina datos, información y funcionalidad procedentes de una o más fuentes para crear nuevos servicios.

sociedad.

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

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

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

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

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

No comercial G 0 В G Activistas de derechos y ı **Hackers** 0 **OSC** Ε В R ı Investigación y academia N Ε 0 R **ESTADO** Prestación de Ε Transparencia **CIUDADANOS** O servicio L Ε Α С В Т Desarrolladores de ı Medios y periodistas R aplicaciones y contenidos Ε de datos Ó digitales R Ν Т ı O Proveedores de productos y С servicios TIC Comercial

Gráfico 1. Modelo teórico del ecosistema de los datos abiertos.

Fuente: Jolías y Prince, sobre la base de Yu y Robinson (2012)

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

Desde hace algunos años, y en particular desde que Barack Obama lo enunció, el concepto de gobierno abierto campea entre funcionarios, expertos y academia. En su versión ampliada, pasó de plantear la colaboración para la apertura de datos públicos (open data strictu sensu) a sumar la participación y la transparencia a su telos. Esto constituye una de las discusiones dentro del seno de los promotores del gobierno abierto (Noveck, 2009; Lathrop y Ruma, 2010; Hofmann, Ramírez Alujas y Bojórquez Pereznieto, 2012)<sup>50</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Se puede arriesgar la idea, de manera muy simplificada, de que muchos de los promotores del open data participan, en sentido más estricto o limitado, del corpus de ideas del libre mercado y que están hacia la centro-derecha del espectro ideológico. En algunos de estos casos, la meta principal parece ser la eficiencia en la prestación de servicios estatales mediante la apertura de ciertos datos y la "colaboración" de la comunidad de desarrolladores y hackers (ya sea de intereses comerciales o cívicos). En cambio, entre los defensores del gobierno abierto en el sentido más amplio, donde el hincapié está puesto en la participación ciudadana y la transparencia, se ven tanto a actores del progresismo como a liberales o libertarios. Aunque este no es el foco de este artículo, queríamos remarcar que detrás del concepto del gobierno abierto u open data también existen ideologías determinadas.

Volviendo al gráfico, en el eje horizontal Yu y Robinson (2012) expresan que en el hemisferio occidental encontramos los datos legibles por máquinas que mejoran la conveniencia del comercio o la calidad de vida en general, lo que ellos denominan el service delivery. En el eje oriental se ubican los datos cívicos duros como la información de la financiación de las campañas, los salarios de funcionarios o los gastos del Estado, vinculados sobre todo con la transparencia. Además, según estos autores hay datos duales que cubren un doble rol: mejoran el servicio y, al mismo tiempo, colaboran con la imagen de integridad de la gestión, tal es el caso de la información sobre licitaciones y contrataciones públicas. De acuerdo con Tom Slee (2012), esos dos hemisferios se pueden denominar como "open-as-in-data" y "open-as-in-FOIA", que podríamos traducir (no literalmente) como "datos abiertos" y "acceso a la información pública", respectivamente.

El **eje vertical "y"** marca la latitud respecto del incentivo de los participantes del ecosistema de los datos abiertos. Comercial (motivaciones puramente económicas) al Sur y no comercial (altruismo o la vocación cívica como fin) al Norte.

Una ventaja de graficar al ecosistema de los datos abiertos con los tradicionales ejes ortogonales cartesianos x-y es la sencillez, ya que nos permite ubicar a los actores en uno o varios cuadrantes. Pero esta sencillez también tiene un precio: es demasiado estática, es una foto en un tiempo ideal y simple, donde cada actor es un tipo ideal en el sentido weberiano del término. Por ejemplo, una ONG no tiene intereses comerciales y un desarrollador de aplicaciones solo desea maximizar sus ingresos. Un ecosistema (cualquiera) real es mucho más dinámico y complejo que este gráfico en dos dimensiones.

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

También tenemos en claro que, como dijimos antes, ninguno de los actores reales es "un tipo puro", y menos en la dinámica del tiempo. Toda ONG de derechos civiles u otro tema necesita recursos, y bien podría elegir desarrollar una aplicación, dar servicio a un gobierno o colaborar con algún desarrollador como medio legal y genuino de generar ingresos. Muchos hackers (o grupos de estos) pueden tener tanto o más interés en la transparencia de los actos públicos o en la integridad de funcionarios que en la calidad o eficiencia de la prestación de servicios. Este grupo amorfo comprende centenas de jóvenes de la Argentina y otros países que responden en general al espíritu, tan bien descripto por Himanen (2002) que mencionamos al comienzo. Algunos hackers individuales pueden derivar a lo largo del tiempo hacia intereses comerciales, desarrollando actividades lícitas e, incluso, ilegales (crackers). Estos temas tienen implicancias o

aseguran desplazamientos a lo largo del eje "y" de las motivaciones de los actores, así como del "x" de los fines de una política o programa de OGD. Como todo modelo teórico, la cadena de valor de los datos abiertos tiene la finalidad de simplificar una realidad que es mucho más compleja, en donde los actores intervinientes adoptan una multiplicidad de roles y acciones.

En el caso argentino, uno podría ubicar en el cuadrante superior izquierdo a desarrolladores, programadores o grupos de hackers como Hacks/Hackers BA, quienes están interesados en realizar aplicaciones y contenidos a partir de datos públicos, para lo cual (de manera simplificada) se reúnen en lo que denominan hackaton o concurso de aplicaciones. En la mayoría de los casos, son profesionales independientes interesados en la construcción de servicios más inteligentes, en la visualización de datos o en la creación de aplicaciones que permitan una mejor relación entre el Estado y el ciudadano en tanto administrado. Aunque están ubicados al norte del ecosistema (no comercial), esto no quita que por momentos tengan intenciones de comercializar sus aplicaciones. También debemos destacar la presencia de la academia y de los sectores de investigación, comúnmente representados por universidades o centros de estudio e interesados tanto en el análisis del open data como "tema de estudio" como en la utilización de los datos publicados por el Estado para investigaciones en otros campos del saber.

En el sector superior derecho, ubicamos a los activistas de derechos (en particular civiles o políticos) y a las organizaciones de la sociedad civil. Más allá de que muchas veces tienen relación con sus vecinos los hackers o desarrolladores, su interés principal se basa en la transparencia y el acceso a la información pública e interpretan al open data más como una filosofía política que como un mecanismo para desarrollar determinado sector del mercado económico. Organizaciones como Poder Ciudadano, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la Asociación por los Derechos Civiles, Chequeado.com o Directorio Legislativo son solo algunas de las instituciones que pertenecen a este sector, aunque reconocemos que es un ámbito mucho más complejo y dinámico.

No comercial G **Poder Ciudadano** 0 **CIPPEC** В G ADC Hacks/Hackers BA... Chequeado.com E R Directorio Legislativo... R ı Universidades y Academia Ν E 0 R **ESTADO** Prestación de Ε Transparencia **CIUDADANOS** O servicio L Ε Α С В **Garage Lab** Т ı Junar... R Ε Ó La Nación Data R Ν Página/12... т ı 0 IBM, Google, Telefónica, С Telecom, Microsoft... Comercial

Gráfico 2. El ecosistema de los datos abiertos en Argentina

Fuente: Jolías y Prince, sobre la base de Yu y Robinson (2012)

A los medios y periodistas de datos, los situamos en el sector inferior derecho. Si a los medios de comunicación como un mecanismo de control estatal o como un actor de accountability societal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Por eso, deberíamos ubicarlos juntos con las OSC (organizaciones de la sociedad civil); sin embargo, también podemos interpretarlos como una empresa cuya finalidad es obtener ganancias por medio de sus lectores o auspiciantes. Más allá de que existan periodistas con intereses legítimos por la transparencia y la apertura de datos, no debemos olvidar que están dentro de un medio de comunicación que también funciona como una empresa (y no como una OSC), de allí la conveniencia de ubicar a los medios en el cuadrante comercial. En este punto es donde mejor se ven las tensiones y controversias a la hora de ubicar a cada actor dentro de un cuadrante. O, mejor dicho, la "movilidad" de los actores por todo (o casi todo) el ecosistema. Dentro del grupo de medios o periodistas de datos podemos nombrar al equipo de La Nación Data o al de Página/12, por nombrar solo dos.

En el último de los cuadrantes (comercial/prestación de servicios) se ubican también las pymes o emprendimientos de desarrollos de aplicaciones digitales, por un lado, y las grandes empresas proveedoras de productos y servicios TIC, por el otro. Entre los primeros, podemos citar a Garage Lab o Junar, cuyo foco está puesto en la realización de aplicaciones que permitan brindar mejores servicios al ciudadano o en la visualización de información pública de una manera inteligente. Según el tipo de aplicación o contenido desarrollado, se pueden mover desde el ámbito del gobierno electrónico hacia la derecha (gobierno abierto). En el caso de los segundos, nos referimos a las empresas más tradicionales del sector TIC que proveen la infraestructura, el procesamiento, la transmisión, el almacenamiento y otros productos y servicios necesarios para poder tener un ecosistema de datos abiertos, es decir a las que brindan hardware, software,

conectividad e infraestructura, como IBM, Google, Telefónica, Telecom, Microsoft, entre muchas otras.

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

#### La dinámica del ecosistema a nivel local

A nivel local, la apertura de datos bajo el formato y los parámetros establecidos por el open data es bastante reciente. Los primeros municipios argentinos en publicar sus datos bajo esta modalidad fueron la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el municipio bonaerense de Bahía Blanca. En este último caso, se presentaron una serie de episodios que ilustran con claridad, aunque a una escala reducida, cómo puede llegar a interactuar un ecosistema de datos abiertos.

El municipio de Bahía Blanca viene adoptando desde hace un tiempo una postura activa en la publicación de información pública, en particular de licitaciones, ordenanzas, recibos de sueldo y declaraciones juradas de funcionarios (Fernández Arroyo y otros, 2012). Bahía Blanca era uno de los pocos municipios que publicaba sus gastos y contrataciones en la web oficial. Sin embargo, obtener un panorama global del gasto local era casi imposible, ya que en su gran mayoría se publicaban gastos mediante facturas inconexas y uno debía conocer el nombre del proveedor municipal para acceder a la información completa. En otras palabras, se brindaba información pero con niveles de accesibilidad y visualización muy precarios, por lo que más allá de existir la intensión de transparentar los gastos municipales, el resultado final hacía de esa iniciativa algo poco provechoso.

En 2010 sucedió algo bastante interesante, que evidenció el potencial del open data como herramienta de control, transparencia e innovación. El desarrollador Manuel Aristarán decidió crear una web a la que llamó Gasto Público Bahiense<sup>51</sup>, con la finalidad de mostrar los mismos datos que publicaba el municipio, pero con una visualización más simple e inteligente, que permitiera tener una mejor interpretación sobre el gasto municipal. Básicamente, creó una interfaz de acceso que mostraba los datos publicados por el municipio de una manera más amigable y comprensible para el ciudadano. La importancia de este proyecto radicó, entre otras cosas, en que puedo transformar los datos que publicaba el municipio en conocimiento público y, de este modo, visibilizar a los proveedores con mayores montos de contratación (según las áreas de gobierno y sus reparticiones) y la evolución del gasto a lo largo del tiempo, entre otras variables. A pesar de que el municipio ya publicaba estos datos, Gasto Público Bahiense (GPB) logró mostrar la información de una forma inteligente, que facilitaba a los ciudadanos y grupos de

\_

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> www.gastopublicobahiense.org/.

interés la comparación e interpretación.

Sin embargo, el devenir de GPB no estuvo libre de obstáculos. En 2011, el municipio decidió renovar su página web y con ella la accesibilidad a los datos relativos al gasto municipal. Además de agregar más datos y un sistema de búsqueda más amigable, se añadió un mecanismo de Captcha: una prueba desafío-respuesta que se utiliza en computación para determinar cuándo el usuario es o no humano y para garantizar así que solo una persona (y no un robot o una aplicación). Esto evita el acceso masivo y automático de otros tipos de sistemas informáticos. Así, GPB quedó imposibilitado de ingresar a los datos publicados por el municipio en forma automática y tuvo que cambiar la lógica de captura de datos, lo que tuvo a su vez una fuerte repercusión mediática<sup>52</sup>. Lo que comenzó como una simple aplicación de un desarrollador independiente, terminó en un conflicto en donde el municipio, la prensa local y nacional, y organizaciones de la sociedad civil se vieron involucrados<sup>53</sup>. El impacto que tuvo este hecho quedó demostrado dos años más tarde cuando, una vez que el nuevo intendente Gustavo Bevilacqua asumió, el municipio presentó su política de gobierno abierto y GBP fue incorporado a la web oficial del municipio<sup>54</sup>.

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

A los pocos días de presentada la iniciativa de gobierno abierto, se suscitó un conflicto entre el Sindicato de Trabajadores Municipales y el gobierno municipal. El Sindicato acudió a la Justicia para apelar la decisión comunal de publicar los sueldos de todos sus trabajadores, argumentando que avanzaba sobre una cuestión de carácter privado.

Estaban de acuerdo con implementar una apertura de la información sobre la escala salarial, pero no con la individuación mediante nombre y apellido. El titular del gremio afirmaba que "entendemos la transparencia que plantea el gobierno, pero necesitamos que ellos comprendan que la divulgación pública de los sueldos de los trabajadores atenta contra algo que pertenece al ámbito privado. Estamos de acuerdo con la difusión de la escala salarial, pero no con que se publique cada salario con nombre y apellido" 55. También argumentaba que, en lo que a la transparencia respecta, no se pueden equiparar las demandas a un funcionario público con las de un empleado de planta.

\_

Tanto los medios locales (bit.ly/krFYgC) como algunos medios nacionales (www.perfil.com/contenidos/2011/11/17/noticia\_0030.html) prestaron atención a este conflicto.

El hecho tomó tal notoriedad que organizaciones de la sociedad civil como Poder Ciudadano y GarageLab decidieron prestarle su apoyo a Gasto Público Bahiense.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Ver bit.ly/13v5lQg.

<sup>55</sup> Ver http://www.lanueva.com/edicion\_impresa/nota/12/10/2012/cac001.html.

Por su parte, el intendente de la ciudad argumentaba que la diferenciación entre empleados de planta y funcionarios públicos no es tal, ya que son todos empleados de la ciudadanía, y que otros municipios como Rosario, Cañuelas, Mar del Plata o Morón incluyen en sus portales esta información. A los pocos días, el Concejo Deliberante de la ciudad decidió aprobar una ordenanza respaldando la posición del Sindicato y obligó a retirar el listado con los nombres de los empleados municipales y los beneficiarios de planes sociales, junto con la información de sueldos que percibían. Al día de hoy, cualquier ciudadano puede corroborar la escala salarial y el gasto en sueldos que tiene el municipio, pero no puede acceder a esa información de manera individualizada.

Más allá de los sucesos particulares, el caso de Bahía Blanca nos ayuda a visualizar mejor la dinámica y la lógica de un ecosistema de datos abiertos. Si tenemos en cuenta el gráfico 1 (ecosistema del open data), podemos aplicarlo a un caso local y observar cómo se mueve cada uno de los actores. En la política de datos abiertos bahiense participaron casi todos los actores mencionados en el ecosistema: un hacker o desarrollador (Manuel Aristarán), la prensa local y periodistas de datos, organizaciones de la sociedad civil (Poder Ciudadano) y desarrolladores de contenidos y aplicaciones (Garage Lab). Cada uno de estos actores tiene sus intereses particulares, ya que algunos luchan por generar una mayor transparencia en los actos de gobierno, otros buscan informar a la ciudadanía sobre el hecho y otros, desarrollar aplicaciones (persigan o no un fin económico de manera explícita). Además, conviene destacar que la dinámica de la apertura de datos difiere según los actores que intervienen, ya que en una primera instancia tanto periodistas como desarrolladores buscaron la forma de mejorar los datos abiertos por el municipio y en una segunda instancia, se debió limitar esa apertura ya que afectaba intereses de particulares: cuando el municipio decidió profundizar su política de transparencia y apertura de datos, apareció un nuevo actor que -más allá de estar de acuerdo con la transparencia- abogó porque no todos los datos fueran públicos, sobre todo los relativos a la individuación de la información de sueldos municipales.

Como ya se mencionó, plantear el tema desde el punto de vista del ecosistema nos permite interpretar al open data como una política pública, y no simplemente como una aplicación tecnológica. Liberalizar los datos públicos de manera que permitan a la ciudadanía interpretarlos y reutilizarlos en forma eficiente debe ser entendido como una política en la que intervienen actores con intereses diversos. Las aplicaciones tecnológicas son solo una herramienta en ese proceso, el cual comienza con la formulación y denotación de la apertura de datos, continúa con el análisis de los posibles intereses afectados y su implementación, y finaliza con la evaluación y medición de su impacto.

Según la postura que tomen los gobiernos, la formulación de una política de open data se puede resumir de dos maneras diferentes: la apertura de datos en tanto transparencia y el open data como innovación<sup>56</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Esta diferenciación es similar a la realizada en el ecosistema antes mencionado.

- Definir a los datos abiertos como una manera de incentivar el desarrollo de aplicaciones y contenidos o como el camino hacia mayores niveles de innovación implica, por ejemplo, realizar hackatones, concursos de aplicaciones o eventos similares.
- Poner el foco en que la principal finalidad del dato abierto debe ser elevar los niveles de transparencia de lo público equivale a implementar las medidas que tendrán más que ver con abrir información de las áreas y actividades sensibles del gobierno.

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

Otro punto a destacar tiene que ver con la dinámica de los flujos de comunicación y relación entre cada uno de los actores: por lo general, la dirección es de una vía. Es difícil encontrar hoy relaciones simbióticas entre los actores de un ecosistema de open data, sobre todo en lo que respecta a la relación Estado-infomediarios<sup>57</sup>. Al igual que en una estructura jerárquica, la información trasciende de forma vertical, ya que es el Estado quien abre los datos y son los infomediarios quienes se encargan de trabajar o interpretar esa información. Son contados los casos en que esa información ya procesada, mejorada y con valor agregado vuelve a ingresar a los canales institucionales de la administración pública para ser reutilizada en la gestión e implementación de políticas: es decir que es poco probable que las bases o conjuntos de datos abiertos por los gobiernos y mejorados por los actores del ecosistema vuelva a ingresar a las esferas estatales.

En nuestra opinión, esto se debe a dos cuestiones: los infomediarios no adoptan los mismos criterios de apertura que ellos mismos le exigen al Estado<sup>58</sup> y no existen canales institucionales para que esos datos mejorados por los infomediarios puedan ser a su vez reutilizados por el Estado..

A pesar de que en la Argentina existe un ecosistema creciente, todavía se está muy lejos de que los distintos sectores trabajen de manera colaborativa: todavía debemos generar canales institucionales para que la academia, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, los desarrolladores, los periodistas y la administración pública se puedan interrelacionar. Para llegar a un verdadero ecosistema, debemos lograr un sistema dinámico de "ciclos de datos" en el que los intermediarios generen o devuelvan los datos al entorno como productos reusables, corregidos, limpios e integrados, mucho más valiosos que el insumo original.

<sup>58</sup> Esto es particularmente relevante para las grandes empresas, pero también se puede decir de los desarrolladores o emprendimientos de contenidos y aplicaciones. Como menciona Rufus Pollok (2011), es común encontrar gente que trabaja con conjuntos de datos abiertos, pero es difícil encontrar a alguien que diga "y luego publiqué a la comunidad esos datos corregidos y el código que permitió hacerlo para que esta pueda reutilizarlo".

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> En el caso del open data, los infomediarios pueden ser definidos como personas o grupos (fundaciones, empresas, organizaciones de la sociedad civil, etc.) que hacen de intermediadores entre la información que liberan el Estado y el ciudadano común. Son la "cadena de transmisión" de los datos provistos por el Estado hacia los ciudadanos. El infomediario presenta como valor agregado su capacidad y habilidad para estructurar la oferta de datos que presentan los gobiernos.

#### Conclusiones

Tal vez, la propuesta más relevante del capítulo sea remarcar el diseño de políticas o programas de open data bajo el enfoque de un ecosistema, que tenga en cuenta de un modo dinámico e interdependiente a los actores, sus reglas, incentivos e instituciones. El debate actual parece, por momentos, marcado por un enfoque fuertemente tecnológico y, en algunos casos, comercial. Sin desmerecer la importancia de las raíces tecnológicas y de sus posibles emergentes comerciales, si pensamos que el open data es parte de la tríada del gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración), entonces debemos traer a la discusión los factores político-institucionales para adoptar una mirada holística e integradora que evite los reduccionismos técnico-comerciales.

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

Nos arriesgamos a pensar que, si bien el gobierno abierto surgió en algunos países centrales como una consecuencia del desarrollo institucional y tecnológico, en nuestra región se puede dar vuelta la ecuación. El open data puede resultar tanto un facilitador o catalizador de cambios positivos en la mejora de la calidad institucional como un promotor de la innovación público-privada y, al mismo tiempo, cumplir con los objetivos de transparencia y participación. En definitiva, puede ser visto como una consecuencia o como una causa (no suficiente) de la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

## Bibliografía

- Dawkins, R. (1993). El gen egoísta. La base biológica de nuestra conducta. Buenos Aires: Salvat.
- Florida, R. (2002). The rise of the creative class. New York: Basic Books.
- Glass, R. (2002). Facts and fallacies of Software Engineering. Addison-Wesley Professional.
- Harrison, T.; Pardo T. y Cook M. (2012). Creating Open Government Ecosystems: A Research and Development Agenda. Future Internet 4(4), pp. 900-928.
- Himanen, P. (2002). La ética del hacker y el espíritu de la era de la información.
   Barcelona: Editorial Destino.
- Hofmann, A.; Ramírez Alujas, A. y Bojórquez Pereznieto, J. A. (2012). La promesa del Gobierno Abierto. (http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/) [consultado el 11/03/2013].
- Howard, A. (2012). Data for the public good: Data Holds Immense Potential to Help Citizens and Government. O'Reily Media. (oreil.ly/xgsvRz) [consultado el 12/04/2013].
- Howard, A. (2012b). No joke: Open data fuels transparency, civic utility and economic activity. (www.govfresh.com/) [consultado el 22/03/2013]
- Howard, M. y LeBlanc D. (2003). Writing secure code. Microsoft Press, 2da edición
- Jenkins, H. (2006). Confronting the challenges of participatory culture: media education for the 21st Century. (www.henryjenkins.org/2006/10/confronting\_the\_challenges\_of.html) [Consultado el 19/02/2013]
- Lathrop y Ruma (eds.) (2010). Open Government. California: O'Reily Media.
- Mayer-Schonberger, V. y Cukier, K. N. (2013). Big Data: A Revolution T hat Wil T ransform How We Live, Work, and T hink. Eamon Dolan/ Houghton Mifflin Harcourt.
- Nacke, M.; Calamari, M.; Fernández Arroyo, N. y Pando, D. (diciembre de 2012).
   Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2012. Documento de Trabajo N°101.
   Buenos Aires: CIPPEC.
- Noveck, B. (2009). Wiki Government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful. Washington: Brookings Press.
- Noveck, B. (2011). Testimony before the Standing Committee on access to information, privacy and ethics of the Canadian Parliament (www.cairns.typepad.com/blog/2011/03/testimony-before-the-standing-committee-on-access-to-information-privacy-and-ethics-of-the-canadian-.html) [consultado el 16/04/2013].

- Open Knowledge Foundation (2012): Open Data Handbook.
   (www.opendatahandbook.org/) [consultado el 24/04/2013].
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (ed.) (2002). Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Temas
- Pollock, R. (2011). Building the (open) data ecosystem. (www.blog.okfn.org/2011/03/31/building-the-open-data-ecosystem/) [consultado el 24/04/2013].
- Prince, A. y Jolías, L. (2011). Etapas de la inclusión digital en Argentina: difusión y adopción de TIC, en Eduardo Thil (comp.): Modelo social de la Agenda Digital Argentina: inclusión digital para la integración social 2003-2011. Buenos Aires: Jefatura de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina.
- Prince, A. y Jolías, L. (2013a). Las fuentes conceptuales del Gobierno Abierto, en Revista Telos, debate y conocimiento nro. 94, Enero-Abril. España.
- Prince, A. y Jolías, L. (2013b). Análisis de la cadena de valor del ecosistema de datos abiertos de la Ciudad de Buenos Aires, trabajo presentado en la Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe, Montevideo, 26 y 27 de junio.
- Raymond, E. S. (1999). T he Cathedral & the Bazaar. Musings on Linux and Open Source by an Accidental Revolutionary. O'Reily Media.
- Robinson, D. G.; Yu, H.; Ze ler, W. P. y Felten, E. W. (2009). Government Data and the Invisible Hand. Yale Journal of Law & Technology, Vol. 11, p. 160.
- Slee, T. (2012). Open Data Movement Redux: Tribes and Contradictions, (www.whimsley.typepad.com/whimsley/2012/05/open-data-movement-redux-tribes-and-contradictions.html) [consultado el 15/04/2013].
- Surowiecki, J. (2004). The wisdom of crowds. New York: Anchor Books.
- Yu, H. y Robinson D. (2012). The New Ambiguity of 'Open Government. 59 UCLA L. Rev. Disc. 178.

#### Acerca de los autores

Lucas Jolías (@lucasjolias) es investigador asociado del programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política (Universidad del Salvador) y candidato a magíster en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Es director de Prince Consulting, empresa de investigación y consultoría en tecnología, política y gobierno (www.princeconsulting.biz). Es docente e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y docente de la Universidad Argentina de la Empresa y Universidad Metropolitana de la Educación y el Trabajo. Es coordinador académico del Diplomado Internacional en Gobierno Digital (Instituto Tecnológico de Monterrey, sede Argentina). En el marco de la Agenda Digital Argentina, participa en las reuniones de trabajo del grupo de Gobierno Abierto. Es investigador asociado de la Fundación Gestión y Desarrollo (www.fgd.org.ar/). Fue becario de la Fundación Carolina (España).

\*\* Alejandro Prince (@alxprince) es doctor en Ciencia Política (Universidad de Belgrano) y en Economía (ESEADE). Es director de Prince Consulting, empresa de investigación y consultoría en tecnología, política y gobierno (www.princeconsulting.biz) y vicepresidente de la Fundación Gestión y Desarrollo (www.fgd.org.ar). Es director académico del Diplomado Internacional en Gobierno Digital (Instituto Tecnológico de Monterrey, sede Argentina), profesor de grado (Universidad de Buenos Aires y Universidad Tecnológica Nacional) y de posgrado (Universidad Tecnológica Nacional, Universidad de San Andrés, Universidad de Palermo y Fundación Libertad). Es profesor invitado (Universidad Blas Pascal y FASTA, entre otras universidades). Es miembro del Grupo de Trabajo Multisectorial de Agenda Digital (Subsecretaría de Tecnología de Gestión) y del Consejo Nacional de Expertos en Políticas Públicas (Secretaría de Gestión Pública – Jefatura de Gabinete de Ministros). Es conferencista internacional y autor de numerosos artículos y libros sobre Sociedad y Economía del Conocimiento.

# GESTIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL GOBIERNO DE TORONTO, CANADÁ<sup>59</sup>

Por Ester Kaufman

### Resumen ejecutivo

Este artículo presenta el modelo de participación ciudadana de la ciudad de Toronto, Canadá. Es una experiencia que se caracteriza por reconocer en forma sistémica la importancia de gestionar la participación cívica y que ubica a las nuevas tecnologías de la comunicación y la información (TIC) en su rol meramente instrumental, en lugar de concebirlas como una solución mágica.

Lo más destacable de esta concepción es la **relevancia que se asigna al contrato entre gobierno y ciudadanía** (explícito o implícito), a la necesidad de abrir la información para promover una participación responsable y a la formación cívica. En este sentido, se reconoce a la comprensión de los procesos, funciones y roles del gobierno como una precondición central de todo el proceso, porque si los ciudadanos perciben una estructura y funciones del gobierno desconcertantes, remotas o inaccesibles, su voluntad de participación disminuye.

La apuesta al involucramiento cívico se asienta en una política transversal, donde un área central ejerce la supervisión, coordinación, formación y consolidación de guías y estándares, y donde los involucrados, en cada sector público, se conectan en una comunidad de práctica<sup>60</sup>. En conjunto, se apunta a la mejora continua y sistémica a través de la detección de las mejores prácticas y de la construcción colectiva de un protocolo que incluya estándares para la planificación, selección metodológica, difusión, comunicación, información y evaluación.

Cohendet y Creplet (2001) afirman:

"Los miembros de una CoP buscan esencialmente el desarrollo de sus competencias en la práctica seleccionada... mediante la construcción, el intercambio y la puesta en común de un repertorio de recursos. La identidad y autonomía son esenciales en cada miembro en la definición de sí mismos con respecto a su medio ambiente y a todos los miembros de la comunidad, lo que permite generar el ambiente para conductas compartidas... El objetivo de una red, en cambio, es habilitar la negociación mutua desde distintas especializaciones. Está formada por agentes heterogéneos cuya actividad cognitiva es intercambiar conocimiento".

Las CoP constituyen una vía efectiva para enfrentar problemas no usuales porque permiten compartir conocimiento más allá de los bordes de las estructuras tradicionales. Por eso, las instituciones interactúan desde un paradigma diferente que habilita la integración de modelos informales con modelos burocráticos, donde las CoP pueden proveer una vía dinámica de interacción más permeable al contexto y permiten garantizar respuestas rápidas y dinámicas a este último (Tuomi, 1999).

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Este artículo deriva de una investigación que realizó la autora en el contexto del Program Academic Improvement EFF/BCS "Understanding Canada", a través de la cual viajó a Canadá para investigar la oferta de servicios públicos mediante TIC en sus tres niveles de gobierno. En el nivel local, se seleccionó al gobierno de la ciudad de Toronto. El resultado completo de la investigación está disponible en el libro Aportes para el Gobierno Abierto y entrega de servicios. Experiencias canadienses (www.esterkaufman.com.ar/?page.id=512)

Experiencias canadienses (www.esterkaufman.com.ar/?page\_id=512).

60 Una comunidad de práctica (CoP) está constituida por un grupo de pares que trabaja en forma conjunta para compartir la información, construir conocimiento, desarrollar sus pericias y resolver problemas concretos. Las CoPs están caracterizadas por la voluntad de sus miembros de participar y generar una interacción continua en el desarrollo del área, que comprende la práctica en cuestión (Kaufman, 2005).

#### A modo de contexto: la ciudad de Toronto

Toronto es la capital de la provincia de Ontario y la ciudad más grande de Canadá, además de ser su centro financiero. Al ser la capital económica del país, se la considera una ciudad global. Además, es una de las principales ciudades financieras del mundo. Lidera el desarrollo de sectores económicos de finanzas, telecomunicaciones, medios de comunicación, arte, cine, televisión, publicidad, software, industria aeroespacial, transporte, investigación médica, turismo e industria del deporte.

Según el censo nacional de 2011, en la ciudad conviven 2.615.060 habitantes, inmersos en un área metropolitana con una población de 5.583.064<sup>61</sup>. Es un destino importante para muchos inmigrantes, lo que la convirtió en la ciudad del mundo con mayor porcentaje de residentes no nacidos en el propio país (49%). También se destaca por su diversidad étnica: existen más de ciento cincuenta grupos étnicos que hablan más de cien idiomas.

El idioma que predomina es el inglés, pero también hay un porcentaje elevado que habla otras lenguas como francés, italiano, español, chino, portugués, punjabi, tagalo e hindi.

## ¿Por qué investigar la gestión pública de la participación?

En materia de involucramiento cívico, solemos encontrarnos con gobiernos que desarrollaron iniciativas espasmódicas para promover la participación ciudadana. Estas fueron impulsadas, entre otras variables, por el advenimiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), las herramientas 2.0, las redes sociales y un nuevo enfoque, el de gobierno abierto<sup>62</sup>.

Toronto es un contraejemplo de estos espasmos, porque es una ciudad que concibe a la gestión de la participación como algo importante y lo demuestra de manera sistemática. Su concepción se ve acompañada por un uso consciente de la TIC: las ubica en un lugar instrumental, es decir que colaboran de un modo realista con las iniciativas el involucramiento cívico. La **tabla 1** resume la diversidad de metodologías participativas que se aplican en esta ciudad. Con solo recorrer este listado se hace evidente que el panorama de la participación es mucho más amplio que lo virtual, en particular si se tiene en cuenta la importancia de los métodos de participación presencial, ese reconocerse unos y otros en un mismo empeño y compromiso. Por supuesto que las TIC abren posibilidades interesantes, pero es bueno reconocer que no

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> La información que se vuelca en este capítulo fue extraída del sitio gubernamental de Toronto, www.toronto.ca/demographics/pdf/2011-census-backgrounder.pdf y de Wikipedia. Para acceder a más información sobre el área metropolitana, ver: www.es.wikipedia.org/wiki/%C3%81rea\_metropolitana\_de\_Toronto.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Según Oscar Oszlak (2013), un gobierno abierto se abre a un proceso interactivo con los ciudadanos a través de una relación de doble vía en la que estos pueden expresar sus opiniones sobre políticas o proyectos gubernamentales, coparticipar en la producción de bienes o servicios públicos o intervenir activamente en el seguimiento, control y evaluación de la gestión estatal (extraído de las bases para el Premio Puntogov – ASAEC, en el párrafo aportado por Oszlak, disponible en www.redgobiernoabierto.org/bases-y- condiciones-de-premio-puntogov-asaec/).

constituyen todo el universo, ni son la solución del problema del involucramiento ciudadano.

TABLA 1. LISTADO DE MÉTODOS DE PARTICIPACIÓN					
21st Century T own Meeting	<u>Delphi Survey</u>	Participatory Budgeting			
Action Learning	<u>Democs</u>	Participatory Strategic Planning			
Action Planning	Design Charrettes	<u>Participatory Video</u>			
Appreciative Inquiry	<u>Digital Interactive TV</u>	Planning Cel			
Area Forums	Dynamic Facilitation	Planning for Real			
Blogs	<u>ePanels</u>	Policy Slam! - Consensus voting			
Citizen Advisory Groups	<u>E-petitions</u>	Real Time Strategic Change			
<u>Citizens' Panels</u>	Focus Groups	Samoan Circle			
<u>Citizens' Summits</u>	Forum T heatre	Scenario Workshop			
<u>Citizens Jury</u>	<u>Future Search</u>	Search Conference			
Community Appraisal	Graphic Recording	<u>Local Issues Forum</u>			
<u>Community</u> <u>Development</u>	Study Circle	<u>Twitter</u>			
Consensus Conference	<u>Mediation</u>	<u>User Panels</u>			
Consensus Voting	Mystery shopper	<u>Virtual worlds</u>			
Conversation Cafes	National Issues Forum	Webcasting			
<u>Co-production</u>	Online Consultations	<u>Webchat</u>			
Customer Journey Mapping	Online Forums	Wiki			
Deliberative Mapping	Open Space	World Cafe			
Deliberative Po ling	Opinion Po Is	Written Consultations			
Deliberative Workshops	Participatory Appraisal	-			

Fuente: www.participationcompass.org/article/index/method.

## Precisiones conceptuales

El Staff Report define al involucramiento cívico como una relación activa, intencional y con propósito entre el público y el gobierno. Desde el gobierno, el propósito es trabajar con el público para facilitar su comprensión acerca del funcionamiento del sistema y promover su acceso a los servicios, programas y oportunidades de participación.

La participación pública contribuye al proceso de tomas de decisiones del City Council (ejecutivo y legislativo del gobierno local) porque:

- 1. Permite identificar temas nuevos y emergentes.
- 2. Provee retroalimentaciones y recomendaciones para mejorar los servicios gubernamentales, programas y políticas existentes.
- 3. Fomenta la participación en el desarrollo de una visión común.
- 4. Facilita el monitoreo de los planes y estrategias del gobierno local.

A veces, se la identifica erróneamente con la consulta pública, ignorando que las actividades que involucra son mucho más amplias y variadas, y que incluyen aspectos informativos y educacionales, actividades discursivas y deliberativas, e incluso al empoderamiento ciudadano a través de la toma de decisiones compartidas (ver gráfico 1).

#### GRÁFICO 1. CONTINUUM DE INVOLUCRAMIENTO CÍVICO Informan Consultan Involucran Colaboran Trabajar con la gente Proveer información Obtener feedback para asegurar que sus Asociar al público en cada balanceada y objetiva sobre análisis, asuntos, preocupaciones v **Objetivos** uno de los aspectos de la de una manera alternativas v aspiraciones sean toma de decisiones. oportuna. decisiones. consideradas y entendidas. "Nosotros trabajaremos con usted para asegurar "Nosotros buscamos su "Nosotros lo "Nosotros lo que sus preocupaciones asesoramiento y lo escuchamos y somos **Promesas** mantendremos y aspiraciones estén incorporamos a las consientes de sus informados". directamente reflejadas decisiones en todo lo preocupaciones". en la toma de posible". decisiones".

Fuente: IAP2: Auditor General de British Colombia (Civic Engagement Victoria, 53).

En cuanto a su impacto, la participación en la vida pública está directamente relacionada con la sensación de eficacia **política** (Barnard:5). Esta "sensación" está a su vez directamente relacionada con la falta de acceso y el desconocimiento del sistema político. Por tanto, **promover la comprensión de los procesos**, funciones y roles del gobierno es una precondición central para cualquier política de involucramiento cívico. En la medida en que los ciudadanos perciben que la estructura y funciones del gobierno son desconcertantes, remotas e inaccesibles, su voluntad de participación disminuye.

La investigación en la que se basa este artículo recupera la experiencia de Meg Shields, funcionaria senior en políticas institucionales y estratégicas que se desempeña dentro de la Gerencia de la Administración Pública Local (City Manager's Office). Su función principales es liderar la estrategia de involucramiento cívico del gobierno local. Parte importante de su trabajo consiste en brindar a la ciudadanía tanta información sobre el sistema político y el gobierno como sea posible, para que pueda decidir cómo cambiarlo en lugar de recibir orientaciones del gobierno sobre cómo hacerlo.

Shields afirma que la gente tiene muchas maneras de aprender. Algunos se sienten cómodos

mirando videos en línea y otros prefieren hablar sobre los distintos temas; también están los que quieren tomar una posición más activa a través de la lectura y la realización de actividades. Desde esa concepción, su área creó el programa "Toronto Civic 101" (más información en Toronto Civic 101), que facilita la formación cívica de acuerdo con las necesidades de cada persona.

Lo mismo pasa con la participación:

"Algunos quieren estar en sus casas y participar online, otros no quieren participar en un debate grande, solo dicen lo que quieren decir y se van, otros quieren participar, conversar con otra gente y exponer sus ideas. Hay que darles a todos una oportunidad, considerando sus necesidades y diferencias" (Meg Shields).

Como vemos, las TIC pueden estar presentes o no, según las necesidades en las que se enfoque el proyecto.

"Es importante estar alerta, además, en cómo la gente entiende la información, cómo la procesa y cuál es su aporte posterior al respecto" (Meg Shields).

La formación cívica no está dedicada solo a los adultos, también se ocupa de la educación en involucramiento cívico para niños y adolescentes<sup>63</sup>. Shields explica que en Ontario los niños aprenden sobre su gobierno local en quinto y noveno grado. Para acompañar esta tarea, el gobierno local crea recursos pedagógicos específicos. Cuenta que hace unos años fue a una sesión con maestros que estaban enseñando sobre el gobierno local y pudo verificar que desconocían el contenido impartido en profundidad o que tenían materiales muy antiguos y desactualizados. Constató que en la escuela enseñaban bastante sobre el gobierno federal, pero muy poco sobre el gobierno municipal. Esa experiencia le permitió plantear en su área el desafío de mejorar la calidad de la información, lo que incluyó la formación de una red de profesores secundarios que enseñan estos temas.

Respecto a la formación cívica de niños y adolescentes, Daphne Donaldson, responsable de un área relevante dedicada a la gestión de la información en el gobierno de Toronto diseñó un programa para chicos llamado "Mock council" (simulacro de funcionamiento de los poderes ejecutivo y legislativo de la ciudad) destinado a enseñar cómo funciona el gobierno, que brinda recursos educativos para maestros e incluye una visita tanto al ejecutivo como al legislativo del gobierno local).

"Nosotros hacemos tours por este edificio. En esos tours incluimos un componente educacional para el high school (escuelas secundarias). Ellos pueden asistir a las deliberaciones en los council meetings (reuniones del Concejo Deliberante) y observar esas reuniones desde la galería" (Daphne Donaldson).

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> En la Argentina, se suele pensar a la formación cívica como una cuestión para estudiar en las escuelas. Los adultos no son pensados como destinatarios posibles de esta formación.

#### Casos de involucramiento cívico

Según Shields, los casos de involucramiento ciudadano son diversos y nunca se dan de la misma manera, excepto en algunas situaciones muy específicas, sumamente reglamentadas. Estas últimas tienen lugar, por ejemplo, cuando se están por realizar obras muy importantes como edificios, autopistas, puentes, etc. En esas situaciones se deben incluir siempre evaluaciones medioambientales (Enviroment Assesments), de las que la ciudadanía debe ser parte. Para ello, se cuenta con estándares muy específicos impuestos por el gobierno provincial.

La normativa EA Ontario establece que el público debe ser invitado a participar en una evaluación ambiental (Enviroment Assesment) desde las etapas más tempranas, para identificar los problemas y preocupaciones específicas que surgen de cada proyecto propuesto. Este proceso debe anteceder a la toma de decisiones irreversibles. La ciudadanía puede involucrarse mediante la participación en reuniones públicas (Ilamados open houses o jornadas de puertas abiertas) y otros foros públicos organizados por el organismo responsable del medio ambiente<sup>64</sup>. Los proyectos relacionados con el diseño y planeamiento urbano también tienen un alto nivel de estandarización provincial.

La participación incluye instancias formales —como las elecciones y la votación o la participación en comités junto con los concejales (deputations)— e informales —como las reuniones públicas—, integrar un think tank o un focus group y muchos otros métodos, como los descriptos en el sitio web Participation Compass.

Respecto a los métodos, para Shields no existe uno mejor que otro: hay que identificar cuál es más pertinente en cada situación concreta y cómo pueden combinarse. También cuenta que el municipio utiliza una amplia gama de procedimientos que habilitan diferentes tipos de debates y maneras de involucrarse, sin pautas precisas. Como se verá en los apartados dedicados a la comunidad de gestores de la participación (engagement practitioners), se está avanzando a paso firme y constante para organizar los estándares y protocolos vinculados.

## Importancia del contrato entre gobierno y ciudadanía

Shields explica que uno de los estándares que están desarrollando apunta a detallar, desde el comienzo, de qué manera se utilizará la opinión pública recogida, si se le permitirá al público contribuir con ideas y qué se hará con esa información. El contrato es muy importante porque si no está claro, la gente abandona de inmediato la participación. Por eso las propuestas de involucramiento cívico deben ser muy explícitas, sobre todo, en algunos puntos.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Existen muchas oportunidades para participar en estos procesos: es posible formular observaciones al ministerio en cuestión durante la preparación de los términos de referencia o del pliego de condiciones, por ejemplo, después de la presentación del pliego, cuando se publica su revisión. El Legislativo establece los plazos razonables que tiene el gobierno para desarrollar un proceso de decisión que permita, a su vez, la revisión de los términos de referencia y la evaluación medioambiental. El proceso de revisión y decisión sobre el pliego de condiciones dura, como mínimo, veinte semanas. La normativa describe otros términos, también muy específicos, como cuándo hacer publicidad y cuándo notificar los resultados, entre otras variables.

Por otro lado, **el compromiso de los gestores de la participación con el público debe ser verdadero y honesto**. No hay que desarrollar actividades de involucramiento cívico solo porque no se tiene nada mejor que hacer. Cada propuesta debe ser inteligente, no frívola, porque se corre el riesgo de que termine significando una pérdida de tiempo.

En este sentido, la entrevistada trae a colación otro punto importante: la oportunidad. Por ejemplo, si el gobierno está pensando en hacer algo en un plazo de diez años, ¿es oportuno que la gente se involucre ahora? ¿Tiene el gobierno suficiente información sobre una posible convocatoria? ¿Se sabe lo necesario sobre el contexto en el que ocurriría la convocatoria? ¿Están listos los funcionarios para dar el debate con la ciudadanía sobre los temas a tratar en la convocatoria?

"No se junta a la gente y se le dice: 'urgente, urgente', y después no se toman decisiones. Tampoco se los junta para algo urgente y después se les dice la decisión ya está tomada, o se tomó hace dos años" (Meg Shields).

A continuación, se presenta una herramienta sencilla que los gestores de la participación usan para tener en claro cuál es el contrato que le están proponiendo al público.

Nosotros (¿quién es el responsable?) necesitamos				
entender los puntos de vista de (¿quiénes son los				
participantes?)				
•				
acerca de (¿cuál es el asunto?)				
en el contexto				
<b>de</b> (¿qué es lo que ha pasado hasta ahora en ese tema?)				
(6)				
de modo que				
(¿quién es el responsable por la adopción de medidas o el				
uso de resultados?)				
,				
<b>podamos</b> (¿cuál es la				
decisión o acción a ser tomada?)				
<b>por</b> (línea de				
tiempo: ¿cuándo debe acontecer la decisión o acción?)				
,				
para el logro				
(¿cómo esta decisión o acción puede ayudar a ampliar los				
``				
objetivos del gobierno o el propio proyecto?)				

Shields agrega:

Fuente: Meg Shields

"Cuando decimos "nosotros", ¿a quién nos estamos refiriendo? ¿Al City Council, al personal

del gobierno, a mí? ¿Quién está a la cabeza de este trabajo?

Hay que ser muy específico con respecto a quién pide y qué se les pide a los ciudadanos. Si se le pide a la gente que elija entre una cosa o la otra hay que decírselo, en vez de convocar a reuniones para que expresen sus ideas cuando en definitiva se trata de trabajar con opciones.

¿Cuál es la responsabilidad asumida cuando se comprometen a actuar? ¿Ellos están juntando la información para que el Council haga algo, o para que el equipo la considere? ¿Se trata de lograr una decisión o una acción sobre un asunto específico?".

## Es fundamental identificar en qué momento del ciclo de la política incumbe la participación.

"¿Cuál es la línea de tiempo? ¿Dentro de los dos próximos años? ¿En las próximas seis semanas? ¿Cuál es el valor agregado que logra el gobierno con la participación?" (Meg Shields).

Además, se debe tener en claro qué se pretende hacer.

"¿Se está informando, consultando, se está manteniendo un diálogo?" (Meg Shields).

Según Shields, otras preguntas para tener en cuenta son:

- ¿Qué medios se utilizarán para que las partes se comuniquen? ¿Medios públicos digitales o redes sociales? ¿Será una conversación o debate presencial?
- ¿Quiénes participarán? ¿El gerente de la administración pública, el ejecutivo o el legislativo?
- ¿Qué herramienta se utilizará?
- ¿Qué se hará con los datos obtenidos durante el proceso? ¿A quiénes se les reenviará?
- o ¿Se compartirá la información con el público en forma elaborada o "en bruto"?

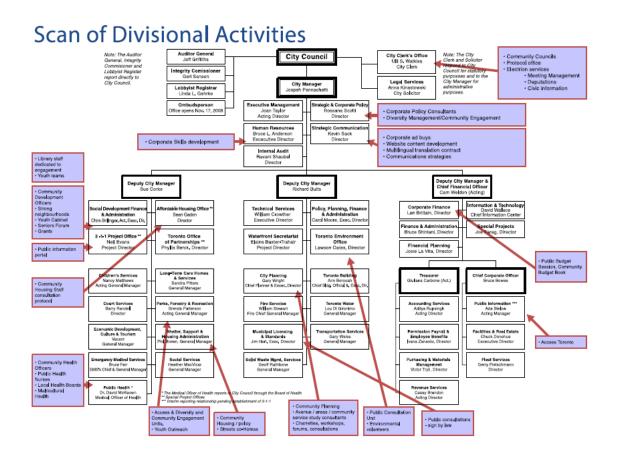
Shields plantea, además, la necesidad de respetar determinados principios, como los de transparencia, responsabilidad por lo que se hace y accesibilidad. La accesibilidad es muy importante por la diversidad de población con la que tratan. Respecto a la transparencia y responsabilidad, comenta:

"A veces siente que deben 'sobrevender' un involucramiento para lograr que la gente participe. Por ejemplo, decir que crearán una ciudad entera todos juntos y que ellos ayudarán a darle forma a un nuevo futuro. Pero en realidad no tendría que ser así para involucrar a la gente. Por ejemplo, si se trata del tamaño y forma de un edificio, hay que decirle a la gente que se trata del tamaño y la forma de un edificio y

## Actividades de Involucramiento Cívico y estructura administrativa 65

El **gráfico 1** presenta las actividades de involucramiento cívico sobreimpresas en la estructura organizativa. Este gráfico es fruto de un trabajo colectivo. Se les solicitó a los gestores de la participación que identifiquen sus áreas dentro del organigrama para que sea posible mapear sus espacios de trabajo. Así, se demostró que ellos trabajan en todas las divisiones del gobierno local (Shields, 2010).

Gráfico 1. Actividades de involucramiento ciudadano según las áreas gubernamentales que las realizan<sup>66</sup>



Fuente: Meg Shields, 2008

 $<sup>^{65}</sup>$  Aporte de Meg Shield, enviado por email el 22/02/12.

<sup>66</sup> Las flechas rojas y las etiquetas lilas con anotaciones demuestran que las actividades de involucramiento cívico recorren toda la estructura de gobierno.

# El órgano supervisor y de cordinación: política estratégica y coorporativa<sup>67</sup>

La función gubernamental de involucramiento cívico se aloja en el Strategic & Corporate Policy (S&CP), Division of the City Manager's Office. Esa función tiene tres componentes clave (Staff Report, 3):

- 1. Desarrollar modelos participativos para involucramiento cívico, con el fin de promover un diálogo útil, la educación cívica y la toma de decisiones informada.
- 2. Mejorar la difusión e inclusión de actividades para asegurar la diversidad de opiniones, perspectivas y experiencias.
- Proveer la coordinación y el asesoramiento estratégico necesarios dentro del Toronto Public Service<sup>68</sup>, para mejorar la organización a través de las divisiones de gobierno, los vecindarios y las comunidades.

Las distintas divisiones del gobierno desarrollan el involucramiento cívico. Esto incluye al personal que trabaja en cuestiones eleccionarias, comunicaciones, desarrollo comunitario, divulgación, acceso y diversidad, política y funciones de atención al público, en servicios como salud pública, recreación, parques, viviendas, asistencia social, desarrollo económico, empleo, agua, transporte, planeamiento, basura sólida, medio ambiente, cuidados de largo plazo, servicios a niños y edificios, entre otros.

Las funciones del personal del S&CP son:

- Proveer asesoramiento y apoyo al personal involucrado en los trabajos de involucramiento cívico que se desarrollan en todo el gobierno y ayudar a planificar, desarrollar, entregar y evaluar el involucramiento cívico en cada división. Esto incluye, también, las iniciativas de apertura de datos (open data).
- Sostener la construcción y mejora de las competencias vinculadas a involucramiento cívico. Para eso, todos los empleados del gobierno y funcionarios electos tienen acceso a un portal interno que incluye recursos, newsletter, blogs, formación e investigaciones de involucramiento (ver imagen 1). El S&CP se reúne y asesora regularmente a las divisiones y agencias gubernamentales sobre metodologías de involucramiento, gestión de datos, difusión, investigaciones, evaluación, mejores prácticas y comunicación, para asegurar que las prácticas de involucramiento cívico sean accesibles, inclusivas, oportunas, útiles y efectivas. Según Shields, todos pueden debatir sobre diferentes temas vinculados e identificar casos de estudio en ese portal, que incluye también una sección sobre indicadores de medición
- o Presta asistencia de involucramiento cívico a todo el gobierno para

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> La fuente de información utilizada en este apartado es el "Staff Report" mencionado en el Civic Engagement Strategy.

- resolver cuestiones complejas, multifacéticas o multisectoriales, en temas como planificación estratégica, presupuesto, gobierno o revisión de los servicios básicos.
- Sostiene la formación cívica y el acceso e inclusión de la población a los procesos de toma de decisiones y las iniciativas de involucramiento. Algunos ejemplos:
  - El sitio web de involucramiento cívico (www.participationcompass.org/article/index/method), que contiene guías introductorias sobre el trabajo del gobierno; una lista concentrada (junto con un mapa) de las consultas del gobierno, talleres y reuniones públicas (ubicables por lugar, día y palabra clave); recursos sobre involucramiento ciudadano y enlaces a información sobre los servicios públicos, el sitio de open data<sup>69</sup>, noticias públicas y designaciones, y enlaces a redes sociales. También incluye videos educativos para franjas de población diferenciada (ver imágenes 1 a 5).

Imagen 1. Civic Engagement Chinese Community (involucramiento cívico de la comunidad china)



Fuente: YouTube.com

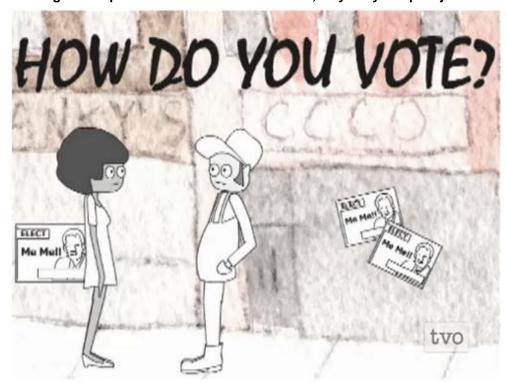
 $<sup>^{69}</sup>www1.toronto.ca/wps/portal/open\_data/open\_data\_home?vgnextoid = b3886aa8cc819210VgnVCM10000067d60f89RCRD.$ 

Imagen 2. Juego formativo: Civics101 Interactive: Play Persuasion - The Game of Civic Engagement (El juego del involucramiento cívico)



Fuente: The Ontario Educational Communications Authority (TVO)<sup>70</sup>

Imagen 3. Rap sobre el involucramiento cívico, muy atrayente para jóvenes



Fuente: The Ontario Educational Communications Authority (TVO)<sup>71</sup>

71 ww3.tvo.org/video/164596/how-vote-ontario

 $<sup>^{70}\</sup> ww3. tvo. org/story/civics 101-interactive-play-persuasion-game-civic-engagement$ 

Imagen 4. Video cantado sobre cuál es el procedimiento para consagrar una ley



Fuente: The Ontario Educational Communications Authority (TVO)<sup>72</sup>

Imagen 5. Video que explica como involucrarse en la vida cívica a través de la escuela



Fuente: The Ontario Educational Communications Authority (TVO)<sup>73</sup>

ww3.tvo.org/video/164445/how-law-made
 ww3.tvo.org/video/164924/becoming-involved-civic-life-through-your-childs-school

Toronto Civic 101 fue realizado durante 2009 y consiste en una serie concatenada de eventos formativos (seis sesiones) destinados a un total de 950 solicitantes, cuyo objetivo fue formar a los interesados en temas como la toma de decisiones, las finanzas, el planeamiento y las elecciones. Tuvo una completa representación geográfica y un amplio abanico de edades, tiempos de residencia, diversidad y experiencia. Este desarrollo se registró en un portal que incluye videos y presentaciones, enlaces a material de referencia y ejercicios de aprendizaje para un público amplio. Un ejemplo de esta experiencia puede ser visto en www.toronto.ca/civicengagement/civics101/session1.htm

Debido a que no existe un único enfoque de involucramiento cívico, cada equipo examina el tema que debe manejar, los stakeholders y la capacidad comunitaria y demográfica, las potenciales barreras para la participación, los antecedentes relacionados y los datos disponibles. Después, selecciona la metodología más apropiada.

#### Contexto institucional del involucramiento cívico

Shields nos informa que el gobierno cuenta con 55.000 empleados, de los cuales 200 trabajan en involucramiento cívico a tiempo completo, mientras que otros 200 lo hacen solo medio tiempo. Entre la gente de su equipo hay profesionales de todo tipo. Algunos están diplomados o poseen certificados de mediadores. En el equipo hay gente que trabaja en promoción y otros que son planificadores urbanos. Shields posee un título en psicología infantil. Esto revela que la procedencia profesional puede ser múltiple.

Por otro lado, el gobierno cuenta con 600 gestores de la participación que integran la comunidad de práctica (CoP) de quienes intervienen en políticas de participación.

Algunos son gerentes, diseñan las políticas de involucramiento o trabajan sobre el desarrollo comunitario y otros evalúan la actividad legislativa, ayudan en reuniones públicas como las del City Council o colaboran directamente con los concejales.

Tal como hemos visto, en los agregados al organigrama organizacional del gobierno se advierte que **hay involucramiento cívico en cada sección**. Esto significa que la política es transversal y que involucra a todo el gobierno con un área, la de Meg Shields, que se ocupa de la supervisión, coordinación, formación y establecimiento de guías y estándares de esa política.

Respecto a la formación del personal y a la colaboración en las políticas de involucramiento cívico, Shields y su equipo trabajan junto con diferentes divisiones del gobierno, incluidos los centros de recreación y las bibliotecas públicas.

En estos casos, se recomienda no hacer las cosas por los otros sino ayudarlos a que aprendan a hacerlas por sí mismos (Shields, 2010).

Un modo relevante de entrenamiento es el que se da a través de las comunidades de práctica, constituidos por grupos de personas que comparten información, ideas, experiencias y herramientas en un área de interés común para incrementar sus habilidades a través de la detección de las "mejores prácticas" (Cohendet y otros, 2004). Como se verá en el punto siguiente, esta línea también forma parte de la estrategia.

# Estrategias de involucramiento, génesis e iniciativas

El primer paso para establecer una estrategia de involucramiento consistió en reunir a algunas personas del equipo para preguntarles qué estaban haciendo en materia de involucramiento cívico, cuáles eran sus sugerencias y cuáles creían que eran las expectativas del público. Luego, se organizó una sesión con 10.000 personas, y más tarde otra, de la que participaron 12.000. De este proceso surgió la información sobre el tipo de relación que la ciudadanía quería tener con su gobierno local. Con estos insumos se creó en 2008 la Civic Engagement Strategy (CE Strategy:1).

La estrategia contempla tres componentes clave:

- 1. Desarrollar modelos participativos para promover el diálogo y crear vínculos duraderos.
- 2. Aumentar actividades de divulgación e inclusión para garantizar una diversidad de opiniones, perspectivas y experiencias.
- 3. Proveer a Toronto Public Service de la coordinación estratégica y el asesoramiento necesarios para mejorar la coordinación transversal entre las divisiones del gobierno, los temas, vecindarios y comunidades.

Además, se lanzó el sitio web Civic Engagement, con información, recursos y enlaces a redes sociales del gobierno. Otras líneas de acción concebidas fueron:

1. El desarrollo de la coordinación estratégica y asesoramiento para el Toronto Public Service. Para ello, se implementó la metodología de comunidades de práctica (CoP), que facilita la interacción entre los gestores de la participación de todas las áreas de gobierno. La CoP cuenta con una red digital que incluye recursos diversos, una caja de herramientas y foros de discusión, además de sesiones de entrenamiento y espacios para explorar nuevas tecnologías y conocer a los socios en la comunidad (CE Strategy:2).

Edition 10 - new format - Blog Newsletter ews and information Ninth Edition - Practitioners Newsletter November 2010 Need to know we talk Resources and materials Can we talk? Workgroup Discussion Sites to visit Links leed to know Commonly asked questions FAQs Bird's-eye view Everything by issue category tes to visit Search this site A website for City of Toronto staff working to engage and build relationships with the public. Brought to you by Strategic & Corporate Policy, City Manager's Have a question? Send an email to Meg Shields Office Inside Toranto tol Toronto *<u>dustries</u>* 

Imagen 6. Red digital para las comunidades de práctica

Fuente: Civic Engagement Network.

- 2. La **gestión de datos y de herramientas digitales**. Como parte de la iniciativa, se previó el desarrollo de un Civic Engagement Database para el registro, seguimiento y monitoreo de las políticas de involucramiento cívico; que alberga a la vez los reportes del gobierno y las consultas de todas sus áreas (CE Strategy:3), y que debe:
  - Proveer una ventanilla única para informar sobre las oportunidades de involucramiento cívico, que facilite la interactividad online.

© 2011 Departmental Chic Engagement Network

- Eliminar la duplicación y la pérdida de datos, al permitir al personal planificar, implementar y evaluar las actividades. Para avanzar en este sentido, se deben generar estándares y vocabularios comunes, actividades que están siendo pensadas de forma colaborativa y transversal.
- Lanzar una plataforma de involucramiento y consulta, con funcionalidades web 2.0 y de redes sociales.

- 3. El Toronto Civics 101 (2011). Al respecto, el CE Strategy recomienda implementar recomendaciones para los participantes del programa inicial que incluyan:
  - El desarrollo adicional de guías introductorias para el portal de involucramiento Cívico.
  - El desarrollo de recursos del Toronto Civics 101 para diferentes audiencias, incluyendo un Programa Mini Civics 101, que provea una introducción para el programa de recursos, para aumentar las oportunidades de autoaprendizaje directo.
  - La exploración de posibilidades para conducir nuevas series o crear nuevos programas de formación más avanzados para los participantes anteriores.
  - La creación de una biblioteca digital (organizada por grado, tópico y formato) sobre todo el gobierno.

#### 4. El desarrollo de partnership, para:

- Desarrollar estrategias de inclusión de socios externos. Establecer oportunidades de asociación con esfuerzos locales de involucramiento como Doors Open Toronto y Jane's Walk<sup>74</sup>
- 5. La creación de un protocolo de involucramiento cívico. Se está planificando la creación de un Civic Engagement Protocol que contenga altos estándares para la planificación, selección metodológica, difusión, comunicación, información y evaluación.

# Algunas conclusiones

La experiencia de Toronto aporta una lección sumamente importante: las claves del involucramiento cívico son el contrato entre gobierno y ciudadanía (explícito o implícito), la apertura de la información para generar una participación responsable y a la formación cívica. Es decir que las TIC constituyeron un apoyo interesante, pero no la política en sí misma.

Las TIC cumplieron en este caso una función netamente instrumental. Esto se demuestra, por ejemplo, en el escaso flujo que la política derivó a las redes sociales virtuales. Muchos de los

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> El Doors Open Toronto es un festival anual que dura una semana y en el cual, aproximadamente, 150 edificios con significado arquitectónico, histórico, cultural y social abren sus puertas para el público. Jane´s Walk son caminatas organizadas por los barrios.

testimonios recogidos las perciben, incluso, como fuegos artificiales<sup>75</sup>. Excepto para los más jóvenes, las preferencias ciudadanas parecen orientarse hacia la participación cara a cara, que genera lazos más fuertes y un involucramiento mayor que las interacciones virtuales, porque se asumen compromisos recíprocos entre personas y autoridades concretas. Las redes sociales virtuales, que aparecen y desaparecen con gran facilidad, inspiran menor confianza.

La apuesta al involucramiento cívico también se asienta en una política transversal, en la que un área central ejerce la supervisión, coordinación, formación y consolidación de guías y estándares; y cuyos involucrados, en cada sector público, se conectan a través de las comunidades de práctica. En conjunto, apuntan a la mejora continua y sistémica a través de la ubicación de las mejores prácticas y de la construcción colectiva de un protocolo que incluya estándares para la planificación, selección metodológica, difusión, comunicación, información y evaluación.

Por lo tanto, esas iniciativas de gobierno abierto parecen sustentarse más el gobierno interno y la información/formación ciudadana que en la utilización espasmódica de TIC para diseñar o desarrollar iniciativas no integradas.

El uso de la tecnología es pertinente solo si el objetivo de convocatoria ciudadana lo amerita: por ejemplo, en convocatorias para la participación política frente a alguna elección, las herramientas 2.0 pueden ser de una inmensa ayuda porque permiten apreciar cuáles son los temas de mayor relevancia que circulan por internet. Estas convocatorias fueron útiles, como lo muestran algunas elecciones famosas (por ejemplo, las de Barack Obama en Estados Unidos o la de Aurelijus Rutenis Antanas Mockus Šivickas en Colombia) que avalan el mito de la eparticipación. Pero pertenecen al campo de la participación política preelectoral o de apoyo/rechazo en momentos álgidos y no al de la participación durante el ciclo de las políticas públicas, que tiene su escenario político-burocrático, con audiencias ciudadanas específicas.

Ahora bien, para involucrar a ciudadanos concretos, reunirlos para tratar sus reivindicaciones concretas o incorporar sus opiniones en cada fase de determinadas políticas, es útil incorporar otras herramientas. Esto es lo que hace atrayente el relato de la gestión de la participación en la ciudad de Toronto.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Dados los problemas de acreditación de identidad que surgen en esos espacios, si una persona lo desea puede asumir miles de personalidades y boicotear cualquier iniciativa. Por eso, políticos desalientan su uso.

## Bibliografía

- Barnard, K. y Samita, L. (1998). We've Got to Stop Meeting Like This. (ohperry341.freemason.com/Documents/36%20Ways%20to%20Encourage%20Civic%2 0Participation.PDFO) [Consultado el 22/03/2011]
- City Management (2011). Corporate Civic Engagement Strategy Divisional and Program Engagement Supports Staff Report Information only del City Council al City Manager. (www.toronto.ca/legdocs/mmis/2011/cc/bgrd/backgroundfile-39429.pdf)
   [Consultado el 14/11/2011] En este texto se lo identifica como "Staff Report".
- Censo 2011. Toronto. "2011 Census: Population and Dwelling Counts".
   (www.toronto.ca/demographics/pdf/2011-census-backgrounder.pdf)
- Cohendet, P. et al: "Communities of Practice and Epistemic Communities: A Renewed Approach of Organisational Learning within the Firm". (www-eco.enst-bretagne.fr/Etudes\_projets/RNTL/workshop1/dupouet.pdf) [Consultado el 20/10/2004].
- Council Briefing. (2010). "Toronto: Civic Engagement Strategy: Transition to 2010-2014
   Term". (www.toronto.ca/civic-engagement/council-briefing/pdf/1-1-29.pdf) [Consultado el 20/01/2012].
- Entrevista a Meg Shields, Consultora Senior sobre Políticas Institucionales y Estratégicas (Senior Corporate Management & Policy Consultant Strategic and Corporate Policy). Octubre, 2010.
- Entrevista a Daphne Donaldson, Directora Ejecutiva de Corporate Information
  Management Service, Octubre, 2010. Enviroment Assesment EA Law of Ontario,
  identificado como "EA Ontario":
  www.ene.gov.on.ca/environment/en/industry/assessment\_and\_approvals/environmental\_
  assessments/STDPR\_075551.html
- HB Lanarc y UBC. (2010) Engagement Framework of Victoria. (www.victoria.ca/residents/pdfs/engaging-our-citizens-foundations-for-success-v2.pdf)
   [Consultado el 23/10/2010].
- Kaufman, E. (2005). Comunidades de práctica y back office incremental: el gobierno electrónico hacia la sociedad de la información: La experiencia del Foro Informático argentino. Panel "Comunidades de Práctica (CoPs), redes y foros para el desarrollo del gobierno electrónico y la sociedad de la información". Ponencia para el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (2005 Oct. 18-21: Santiago). CLAD. (www.esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/kaufman2005.pdf) [Consultado el 06/05/2013].
- Oszlak, O. (2013). Bases del Premio Puntogov ASAEC.

(www.redgobiernoabierto.org/bases-y-condiciones-de-premio-puntogov-asaec/)

- Sitio Web "Participation Compass" (www.participationcompass.org/article/index/method) [Consultado el 30/03/2011].
- Sitio Web de Civic Engagement (www.toronto.ca/civic-engagement/).
- Sitio Web de Redes Sociales para el Civic Engagement. (www.toronto.ca/e-updates/socialmedia.htm)
- Tuomi, Ilkka (1999) Corporate Knowledge: Theory and Practice of Intelligent
  Organizations Chapter14 Organizing for strategic knowledge creation.
  (www.jrc.es/~tuomiil/articles/OrganizingForStrategicKnowledgeCreationCh14.pdf)
  [Consultado el 29/05/2003].

### Acerca de la autora

(@EsterKaufman) es abogada (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina). Cursó sus estudios de posgrado en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo en los Ámbitos de la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI y UNED). Es directora de la Red Virtual de Gobierno Abierto para las Américas (www.redgobiernoabierto.org/), organizada por Puntogov y ASAEC y coordinadora académica del curso iberoamericano de Ambientes web y gestión colaborativa para la entrega de servicios (EIAPP - INAP, Secretaría de la Gestión Pública - CLAD). Fue coordinadora académica del curso iberoamericano de gobierno electrónico (EIAPP - INAP, Secretaría de la Gestión Pública-CLAD) y consultora para el seguimiento técnico de proyectos sobre TIC en América Latina del Programa FRIDA (IDRC-ICA- LACNIC). Publicó Aportes para el Abierto la entrega de servicios. Experiencias (www.esterkaufman.com.ar/?page\_id=512) y Políticas Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina (www.lacrujiaediciones.com.ar/politica/politicaspublicasytecnologias.htm).

En el marco de una clara necesidad de fortalecimiento democrático, las políticas públicas de gobierno electrónico, open data, transparencia y participación ciudadana aparecen cada vez más como un paso inevitable para los gobiernos locales. Sin embargo, la gestión local posee particularidades que deben ser tenidas en cuenta y coordinadas con las características propias de la gestión de la tecnología en el ámbito público.

Este libro incluye algunos ejemplos locales y otros internacionales que permiten analizar el rol instrumental de las nuevas tecnologías y su relevancia en los procesos de innovación. También presenta los resultados comparados de las cinco ediciones del Índice Nacional de Páginas Web Municipales. Fue pensado como una herramienta para acompañar a los gobiernos locales que desean implementar, mejorar o profundizar sus estrategias de gobierno electrónico.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Instituciones y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.

La **Universidad de San Andrés** es una comunidad académica empeñada en la búsqueda de la verdad y en contribuir al progreso de la Argentina y al bienestar de sus habitantes. Adhiere a los valores sociales y morales legados por sus fundadores y se empeña en transmitir conocimiento establecido, crear nuevo conocimiento, promover la educación en general y fortalecer las instituciones. Tiene como objetivo poner la educación que brinda a disposición de personas con aptitudes intelectuales, vocación de servicio y dedicación al estudio, más allá de sus recursos económicos.



