



Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: Gobierno abierto : el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2008-2017)

Autores (en el caso de tesis y directores):

Fernanda Insaurrealde

Marina Acosta, tutora

Silvia Demirdjian, co-tutora

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2018

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR





UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN

TESINA DE GRADO

**Gobierno Abierto: el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
(2008-2017)**

Tesista:

Fernanda Insaurralde (DNI: 36.214.742)

Tutora:

Dra. Marina Acosta

Dra. Silvia Demirdjian (co-tutora)

Diciembre 2017

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
1.1. CORPUS DE TRABAJO	5
1.2. MARCO METODOLÓGICO.....	5
1.3. Estructura de la investigación	7
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN	8
2.1 MARCOS LEGALES E INICIATIVAS DE APERTURA Y TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA	10
2.2. LA RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN INSTA A LA APERTURA DE DATOS	15
2.3 Políticas de apertura, transparencia y participación en Argentina.....	18
2.4 Ley Nacional N° 27275: Derecho de Acceso a la Información Pública.....	22
2.5 El Poder Judicial y las políticas de <i>gobierno abierto</i>	23
2.6 El Ejecutivo y las políticas de <i>gobierno abierto</i>	24
3. MARCO TEÓRICO	30
3.1. APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE ESTADO.....	30
3.1.1. HACIA UN ESTADO RED.....	33
3.2. Incertidumbre en el sistema democrático	35
3.3. El gobierno abierto.....	38
3.3.1. Gobierno electrónico	39
3.3.2. Datos abiertos	41
4. ESTUDIO DE CASO.....	43
4.1. APERTURA ES LA RESPUESTA A UNA GESTIÓN TRANSPARENTE	43
4.1.1 LA GÉNESIS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN BUENOS AIRES.....	45
4.1.2. La experiencia de abrir los datos.....	47
4.2. Profundizar la apertura	51
4.2.1. Agenda de Transparencia e Innovación Institucional	53
4.3. La Ciudad de Buenos Aires en la Alianza para el Gobierno Abierto.....	59
4.3.1 #OGPArgentina.....	62
4.4. A modo de síntesis	65
5. CONCLUSIONES.....	70
5.1. RESULTADOS	70
5.2. CONSIDERACIONES FINALES.....	72

6. BIBLIOGRAFÍA	74
7. ANEXO.....	81
7.1. ENTREVISTA A RUDI BORRMANN.....	81
7.2. DIÁLOGO CON MATÍAS ZUBIRÍA Y SOFÍA KOWAL	88

1. INTRODUCCIÓN

En el último tiempo, el sistema democrático no ha podido escapar de la coyuntura mundial que lo obligó a readaptarse a la influencia tecnológica, a los conflictos económicos y políticos, y a las demandas ciudadanas. En este marco, la ciudad de Buenos Aires fue un distrito pionero en medidas tendientes a la apertura y modernización del Estado a partir de la decisión ejecutiva correspondiente a las gestiones de Mauricio Macri y Horacio Rodríguez Larreta, que inician en 2008 y continúan hoy.

Si bien la implementación del *open government* porteño se pudo inscribir formalmente a partir de la firma del Decreto N° 156¹ –medio por el cual se crea la Dirección General de Información y Gobierno Abierto, dentro del ministerio de Modernización-, es importante remarcar que la apertura inició años antes, como resultado de un proceso que requirió la puesta en marcha de proyectos y planes de colaboración, participación y transparencia.

Estas tres últimas premisas fueron las que guiaron a los países y a las regiones a adoptar la metodología de *gobierno abierto*, política de gestión que se basó en “la convicción de repensar la administración pública, de transformar la sociedad y contribuir a desarrollar democracias más sanas, de pasar de las jerarquías a las redes, de asumir compromisos transversales y generar, en conjunto con otros actores sociales y económicos, valor público” (Ramírez Alujas, 2011: 4).

A nivel mundial, el término *gobierno abierto* cobró visibilidad durante la administración de Barack Obama en 2009, cuando firmó el Memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto² para crear un nivel de apertura sin precedentes y que “fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y eficacia en el Gobierno”³. Asimismo, exigía que la información –descrita en el documento como un bien nacional-, que se pusiera al servicio de los ciudadanos fuera fácil de encontrar y utilizar. En tanto que los departamentos y agencias ejecutivas debían instar a los ciudadanos a

1 Fuente: <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/documentos/boletines/2012/03/20120328.pdf2>
(Consultado 23/03/2017)

2 Fuente: <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2009/m09-12.pdf>
(Consultado 23/03/2017)

3 Ídem.

formar parte a través de comentarios que permitieran identificar la información de mayor utilidad para la sociedad.

Desde aquel entonces, la temática de *gobierno abierto* evolucionó y adquirió más fuerza entre las democracias del mundo, principalmente porque se desarrolló, y aún se desarrolla, en el marco de un tipo específico de organización social, “en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este período histórico” (Castells, 2002: 56). En este sentido, el término informacional fue atributo de este tipo de organización.

Sin embargo, y a pesar de las coincidencias que han tenido algunos países en la implementación de esta política, una de sus características principales fue que cada caso tuvo su particularidad y debió ser estudiado con exclusividad. En el momento de su aplicación, se contemplaron las cualidades sociales, culturales, económicas y políticas de cada país, provincia, ciudad, municipio u organización.

Ante esta situación, abrimos algunos interrogantes como ¿cuáles fueron las razones específicas por las cuales el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires decidió optar por la apertura de la información y la gestión?; ¿cuáles fueron sus estrategias y cómo pudieron implementarlas? Si cada caso tiene sus características, ¿cuáles fueron las cualidades del *gobierno abierto* de la CABA?

Estas preguntas guiarán nuestro estudio de caso que intentaremos responder a través de la información provista por el gobierno en cuestión, y estarán enmarcadas en un conjunto de conceptos sobre teoría política y teoría de la comunicación para problematizar sobre Estado, democracia y *gobierno abierto*. Al tiempo que se tendrán en cuenta los tres pilares que componen el último término: la transparencia, la colaboración y la participación.

Con estos tres principios como base, observaremos cómo confluyen en la experiencia de la ciudad de Buenos Aires. La transparencia se transformó en uno de los principios fundantes de la administración pública a partir de 2008, cuando Macri asumió en la jefatura; la participación, aspecto destacado en la gestión de Rodríguez Larreta desde 2016, resignificó el rol del ciudadano y complejizó las relaciones sociales; en tanto que

la colaboración organizó una sociedad con dinámica de red, construida entre los distintos sectores de una sociedad, durante las dos etapas de ambos mandatarios. En este contexto, buscaron instalar el *gobierno abierto*: “Una filosofía distinta acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados” (Oszlak, 2013: 6).

El rol del ciudadano en la escena pública tuvo que ver con el desarrollo del sistema de gobierno impuesto en el territorio y a su vez, con los cambios que se fueron dando en su relación a lo largo de la historia. José Rubio Carracedo (2007) formuló una teoría crítica de la ciudadanía democrática, exponiendo históricamente ambos conceptos en forma evolutiva, donde la ciudadanía va adaptándose a las distintas características de la democracia.

Esta relación bilateral no podría darse sino es a través del diálogo, estrategia impulsada principalmente con Rodríguez Larreta y que exigió a la ciudadanía su involucramiento. La participación, según indica Carole Pateman, “se incorporó al vocabulario político cotidiano (...) con las demandas de apertura de nuevas áreas de participación y (...) (de) la realización práctica de derechos de participación establecidos en los discursos” (1970: 1).

1.1. Corpus de trabajo

Para analizar el caso de la Ciudad de Buenos Aires se tomará el período de análisis que inició en 2008 –cuando asume Macri- y continuó durante la gestión de Horacio Rodríguez Larreta, a fin de evaluar y cotejar las causas, similitudes y diferencias de aplicación entre ambas administraciones.

Para poder comprobarlo, nos guiaremos por el testimonio de quién impulsó la política de *gobierno abierto* en la ciudad; y una entrevista al actual director del área; y una de las desarrolladoras del equipo de datos abiertos. Paralelamente, nos valdremos de los datos provistos por los planes de acción, material multimedia, sitios *web* oficiales y material bibliográfico.

1.2. Marco metodológico

El método elegido para esta investigación es el estudio de caso: “Una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en su contexto real, donde los

límites entre el fenómeno y el contexto no se muestran de forma precisa, y en el que múltiples fuentes de evidencia son usadas” (Yin, 2002: 13). Creemos que la utilización de esta metodología es la indicada porque permite analizar uno de los tantos casos de países que optan por el *gobierno abierto*, para entender la dinámica presente en un contexto singular (Martínez Carazo, 2006).

Por esta razón, utilizaremos preguntas “cómo” y “por qué”, que suelen emplearse en las investigaciones de tipo cualitativas, ya que son explicativas y permiten un desarrollo más complejo del caso a estudiar (Yacuzzi, 2005) principalmente por la joven edad del problema: la modalidad de *gobierno abierto* es un tema considerado contemporáneo debido a que su desarrollo ocurre en el tiempo presente y sigue en la búsqueda de sus límites.

Además utilizaremos fuentes primarias, esto es, entrevistas semi estructuradas en profundidad a informantes clave (responsables del área bajo estudio), para dar espacio a la repregunta y generar nuevas dudas que puedan surgir a partir de la respuesta de los entrevistados. Asimismo, producto de la entrevista, se expondrán el inicio e instalación del *gobierno abierto* en la Ciudad de Buenos Aires. En tanto que como fuentes secundarias nos valdremos de encuestas, estadísticas y toda aquella información provista por las investigaciones dedicadas a la temática en cuestión.

Los datos de la investigación de un caso abren las puertas al conocimiento de otros aspectos o áreas de la vida. Esto es producto del análisis de contenido; una técnica, método o procedimiento, que se adecúa a los intereses y necesidades de cada investigación en particular (Fernández Chávez, 2000).

Por otro lado, se realizará el análisis del contenido de un texto, para poder interpretarlo de una forma directa y manifiesta. El objetivo de esta intervención metodológica radica en “desestabilizar la inteligibilidad inmediata de la superficie textual, mostrando sus aspectos no directamente intuibles y, sin embargo, presentes” (Díaz y Navarro en Fernández Chaves, 2000: 37).

El abordaje teórico y analítico que utilizaremos para el caso de *gobierno abierto* en la Ciudad permitirá descubrir un aspecto nuevo o examinar la temática desde una

perspectiva distinta, y nos ayudará “a explicar la relación de los datos con la realidad de la que se extraen y a pronosticar sus tendencias futuras” (Abela, 2002: 11).

1.3. Estructura de la investigación

A continuación se desarrollarán los principales conceptos que componen el marco teórico de esta investigación. De esta manera, se partirá de la definición de Estado como la estructura necesaria para dar paso a la conformación del *gobierno abierto*, y será el puntapié para abordar los cambios en la sociedad y en la gestión pública producto de las nuevas condiciones tecnológicas. Por otro lado, en el estado del arte se desarrollará el despliegue de las políticas de apertura y transparencia, sobre todo en Latinoamérica, y que componen los antecedentes para su aplicación en Argentina.

Finalmente, en el estudio de caso se analizará el desarrollo del *gobierno abierto* en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde la primera jefatura de Macri hasta la actualidad, a partir de las principales fuentes informativas oficiales (sitios web, informes, estadísticas y documentos), el relato en primera persona de uno de sus impulsores y la difusión de esta política pública.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

El *gobierno abierto* tuvo su antecedente directo en el gobierno electrónico. Este último concepto surgió relacionado a las administraciones que utilizaban la tecnología para la oferta de información, trámites y servicios en línea. Pero tal como indicaron Ramírez Alujas y Naser, su significado no tardaría en evolucionar “para ofrecer servicios desde las necesidades de los ciudadanos y las empresas, donde el gobierno se abre para construir conjuntamente, desde la misma oferta de los servicios hasta las políticas públicas, la toma de decisiones y la resolución de problemas” (2014: 6).

El gobierno electrónico fue una aproximación a “digitalizar la burocracia”, los trámites presenciales que requerían firmas, papeles, planillas, horas de espera, hoy en día pueden realizarse utilizando Internet y mecanismos de cruzamiento de datos aunque “sin un cambio en el trasfondo de prácticas ni de la cultura organizativa que (...) oculta a los altos directivos o a los encargados de la toma de decisiones” (Dassen y Vieyra, 2012: 48).

En la última década, los avances tecnológicos no fueron los únicos que transformaron el proceder de los gobiernos democráticos, sino que además se introdujo una nueva modalidad de gestión que arribó junto a una promesa de transformar institucionalmente a las sociedades, con el gobierno electrónico como antecedente. El *gobierno abierto* se comenzaba a instaurar como la “nueva modalidad de vinculación entre el gobierno y la ciudadanía, caracterizada por profundos cambios estructurales, culturales y participativos” (Ozslak, 2012: 3).

Joaquín Sánchez Trigueros (2015) expuso los principales antecedentes del *gobierno abierto* guiados por las distintas políticas de acceso a la información pública, la aparición de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), la participación y colaboración de la sociedad y la posibilidad de reutilizar los datos.

El país pionero en impulsar estas políticas fue Suecia en 1766 con la incorporación de la libertad de prensa y el derecho al acceso a los archivos en su legislación. Dos siglos después de este hecho y con la implementación de distintas leyes sobre la apertura de la información pública en varios países, el autor señaló como un nuevo hito los sucesos ocurridos en Estados Unidos en 1956, cuando los principales partidos políticos norteamericanos se comprometieron a lograr la apertura y acceso a la información

pública, que según indica Trigueros, derivaría en su Ley de Libertad de Información de 1966⁴.

El término *gobierno abierto* se utilizó por primera vez en el espacio político británico a fines de los años 70. Su concepción inicial, estaba relacionada con el secreto de gobierno e iniciativas de apertura del sector público para una intervención ciudadana, con el objetivo de reducir la opacidad burocrática.

Por otro lado, en América Latina se desarrollaron políticas de apertura, principalmente luego de haber superado largos períodos de gobiernos dictatoriales, autoritarios y neoliberales que habían dejado consecuencias negativas a nivel social, político, cultural y económico. Por esta razón, cuando se recuperó la democracia, distintos organismos estuvieron a cargo de fortalecerla, protegerla y transparentarla.

La creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) -en 2011- fue una iniciativa que priorizó a la democracia. De esta manera, y por medio de este proyecto multilateral, los países latinoamericanos pudieron obtener un marco institucional para la aplicación de estrategias y a la vez, “sumar a sus propios esfuerzos el apoyo genuino de la comunidad internacional comprometida” (OCDE, 2015: 30).

La AGA estuvo coordinada por los gobiernos de Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, África del Sur, Reino Unido y Estados Unidos. Estas ocho naciones se suscribieron a la Declaración de Gobierno Abierto⁵, requisito fundamental para países aspirantes a ingresar a la alianza. Hoy en día, son más de 70 los países adheridos a la organización.

Para 2014, la alianza había incorporado 15 naciones de América Latina y el Caribe: dos de ellas, Brasil y México, fueron miembros fundadoras y 14 países ya habían puesto en marcha planes de acción para la apertura de las administraciones, con los ejes puestos en la transparencia, la participación y la colaboración.

La AGA puso en funcionamiento el Mecanismo de Reporte Independiente para poder realizar una evaluación de los avances en los gobiernos que formaban parte de la organización. En este marco, se analizaron países como México, Guatemala, Honduras,

4 Fuente: <https://www.eeoc.gov/spanish/foia/> (Consultado 10/04/2017)

5 Fuente: <http://old.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp?ID=96515> (Consultado 10/04/2017)

Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile, quienes habían programado el avance de un segundo plan de acción, donde por ejemplo “se verifica una amplia, variada y activa participación e involucramiento de actores del sector público y de la sociedad civil” (Ramírez Alujas y Dassen, 2016: 17); o Colombia, Costa Rica y Panamá, “cuyos planes actualmente en ejecución asumen un nivel de ambición, integralidad y enfoque que ponen de manifiesto un proceso de aprendizaje (...), y un nuevo nivel de voluntad y compromisos que da cuenta de la evolución que ha tenido el tema en dichos contextos” (2016: 17).

Fiscalizar el desempeño de los países es clave para corroborar que se cumplan los compromisos asumidos, se respeten normativas o leyes de Acceso a la Información y que la política de *gobierno abierto* no se reduzca al plano discursivo. De esta manera, se fortalece la democracia, un régimen que fue reconstruyéndose en América Latina desde los últimos períodos dictatoriales finalizados en la década del 80 del siglo pasado. Desde aquel entonces, se busca la forma de priorizar el poder elegido en forma legítima por la sociedad, pese a las múltiples situaciones que hacen tambalear los sistemas de gobierno, como sucede con la corrupción. En este marco, algunos casos fueron emblemáticos, por ser pioneros en el profundo cambio de paradigma que debieron realizar o por implementar esta política, pese a la falta de recursos.

2.1 Marcos legales e iniciativas de apertura y transparencia en América Latina

Si bien hicimos referencia al marco institucional aportado por la AGA a las políticas de apertura y la exigencia en el compromiso de asumirlas, ha sido importante construir un piso legal a partir de las leyes de acceso a la información pública. De esta manera, las normativas aplicadas fueron clave para garantizar el correcto accionar de la ciudadanía y los gobiernos, a partir de sus especificaciones y pautas establecidas. Por este motivo, a continuación detallaremos los procesos de implementación, las particularidades y las dificultades para poner en marcha algunas leyes, normativas y proyectos de acceso a la información, que tuvieron lugar en el continente americano desde el inicio del Siglo XXI.

En Colombia, desde el 2000 se trabajó en la conectividad y consolidación de las tecnologías de la información a través de iniciativas como Agenda de Conectividad y el Programa Compartel, que permitieron el fortalecimiento de las telecomunicaciones,

favorecieron el aumento y mejora en el uso de internet, y promovieron un mayor acceso a las redes de comunicación.

A partir de 2001, México introdujo políticas que tecnologizaron al gobierno: el Sistema Nacional e-México y el Programa de Gobierno Electrónico. Asimismo se creó la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información (UGEPTI), la Comisión Intersecretarial de Gobierno Electrónico, el Sistema Internet de la Presidencia, centros comunitarios digitales, entre otros sitios web.

En materia de legislación, desde 2002, México cuenta con una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁶. Esto generó réplicas en el país, y para 2007 todos los estados habían confeccionado sus propias leyes. Sin embargo, se produjo una heterogeneidad en la aplicación que obligó a reformar el artículo 6 de la Constitución para establecer “el estándar mínimo del derecho y sienta los principios de la política de transparencia gubernamental” (Ayllón, 2010: 12), al tiempo que se tuvieron en cuenta las modificaciones que produjeron las tecnologías de la información y comunicación. En este marco, se diseñó una Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados⁷ y se reformuló la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos⁸.

Entre las propuestas más destacadas para el fortalecimiento de la transparencia y los ejercicios de gobierno, se diseñaron los sitios Compranet y Declaranet donde se registraron las compras gubernamentales y las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos; el Sistema de Administración Tributaria, Infomex y un portal ciudadano con información gubernamental. En lo que respecta al abordaje de la transparencia y la anticorrupción, se creó el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, al tiempo que se confeccionó un Código de Ética de la Administración Pública Federal.

6 Fuente: http://www.resi.org.mx/icainew_f/images/Biblioteca/LFTAIP2008/LeyfederalTransparencia.pdf (Consultado 17/04/2017)

7 Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf> (Consultado 18/04/2017)

8 Fuente: <http://www.sagarpa.gob.mx/colaboracion/normatividad/Documentos/Leyes/Ley%20Federal%20de%20Responsabilidades%20Advas%20de%20los%20Servidores%20P%C3%BAblicos.pdf> (Consultado 20/04/2017)

Finalmente, entre los años 2015 y 2016, la gestión del presidente mexicano Enrique Peña Nieto realizó la última reforma⁹ de la Ley Federal de Transparencia a fin de ampliar y robustecer los mecanismos de acceso a la información, en el marco de la adopción y consolidación del paradigma de *gobierno abierto*.

En algunos casos, como Guatemala, ha sido necesaria la implementación de políticas que prioricen la transparencia. En dicho país, se registraron altos índices de corrupción a partir de los cuales se creó una Secretaría de Control y Transparencia en 2012, se modificó la legislación existente y se promulgaron dos leyes de fortalecimiento de la institucionalidad para la transparencia y la calidad del gasto público. A partir de 2002, comenzaron a diseñar sitios web con información gubernamental; implementaron a través del Decreto n° 57-2008 la Ley de Acceso a la Información Pública¹⁰; se puso en marcha la Secretaría de Control y Transparencia (luego reemplazada por la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico); se creó el Sistema Integral de Administración Financiera (SIAF), Guatecompras, BancaSAT y una Red de Centros Comunitarios Digitales, entre otras propuestas.

Una de las particularidades que tuvo el caso guatemalteco a principios de 2015 fue la participación del segmento femenino¹¹ de la sociedad, quienes a través de distintas organizaciones impulsaron una serie de recomendaciones y potenciales soluciones para combatir las inequidades que enfrentaron las mujeres en el ejercicio del acceso a la información.

Honduras se caracterizó por no tener una situación política estable, con una distribución desigual del ingreso, y un alto nivel de subempleo, perjudicando social y económicamente al país. Sin embargo, con el paso del tiempo, la administración pública implementó distintos proyectos, como la tercerización de una plataforma de e-Government; el Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial de la Corte Suprema de Justicia; y el Sistema de Información y Administración Financiera (SIAFI). Con la puesta en funcionamiento de portales de transparencia fiscal, el país logró destacarse en la apertura de información presupuestaria.

9 Fuente: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf (Consultado 26/04/2017)

10 Fuente: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_gtm_acceso.pdf (Consultado 26/04/2017)

11 Fuente: <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/ati/guatemala-ati-rec-sp.pdf> (Consultado 26/04/2017)

Asimismo, se promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública a partir del Decreto n° 170-2006¹² y a partir de ella, el Instituto de Acceso a la Información Pública. Al tiempo que se conformó el Consejo Nacional Anticorrupción; se diseñó el Plan de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, y el Código de Conducta Ética del Servidor Público. Del mismo modo, se estableció la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno y fiscalizaciones en lo que respecta al gasto público.

En territorio chileno, Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado N°20.285¹³ fue promulgada en 2008 durante la presidencia de Michelle Bachelet, y entró en vigencia en 2009. El impulso lo dio la Agenda de Modernización del Estado con el propósito de promover la apertura de la información a todos los sectores de la sociedad y su participación.

La particularidad del caso chileno reside en que la transparencia como procedimiento anticorrupción estaba incluida en su Constitución Nacional. Sin embargo, con la ley “se regula y garantiza el proceso de rendición de cuentas ante las solicitudes de información pública” (Sousa Oliva, 2010: 15).

Por otro lado, Brasil implementó su norma para garantizar el seguimiento de gastos financieros y contratos, datos generales de programas, actividades, proyectos y obras, comprendiendo todos los niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) y las tres ramas del poder público (Legislativa, Ejecutiva y Judicial).

Greg Michener observó que, en Brasil, el diseño y aplicación de una ley de acceso a la información dependió exclusivamente de la decisión del Ejecutivo, acompañado de “un fuerte sesgo no programático en el sistema de partidos y la política partidista clientelista” (2009: 341). Con la conjunción de esos condicionantes, el impulso a una iniciativa de mayor transparencia, fue poca.

Por una cuestión de organización del sistema político, tanto Brasil como Uruguay tuvieron demoras e incluso resistencias a las leyes de libertad y acceso a la información.

12 Fuente: <https://www.ccit.hn/wp-content/uploads/2013/12/LEY-DE-TRANSPARENCIA-Y-ACCESO-A-LA-INFORMACIÓN.pdf> (Consultado 26/04/2017)

13 Fuente: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363> (Consultado 28/04/2017)

La ley uruguaya (18.381 sobre Acceso a la Información Pública¹⁴) fue promulgada en 2008 por el presidente Tabaré Vázquez, contexto en el que se aprobaron una serie de medidas complementarias como una ley de archivo, privacidad y legislación sobre habeas data, y el establecimiento de una Institución para la Defensa de los Derechos Humanos.

No obstante, las mayores deficiencias de la ley se encuentran en el cuerpo que debe supervisarla, ya que no maneja apelaciones ni posee la potestad de sancionar a los funcionarios; y por otro lado, las decisiones y sanciones adoptadas por dicha entidad dependen del Poder Ejecutivo, sin la intervención del Congreso.

Para citar un último caso, observamos el avance de Perú a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática de la Presidencia. Este organismo está encargado de las iniciativas de tecnologías de la información, simplificación de los trámites, uso de la norma técnica, contenido mínimo de planes y programas de e-Gobierno, creación de la plataforma de interoperabilidad y el proyecto del Plan Nacional de Gobierno Electrónico.

Se dictó la Ley N° 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁵, se creó el Portal de Transparencia Económica, y se puso en marcha el Registro Nacional de Proveedores y el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado.

Distintos autores analizaron y retomaron las leyes de acceso a la información alrededor del mundo (CEPAL, 2016; Caridad y Martínez, 2015; Villanueva, 2008; Ackerman y Sandoval, 2008), y mediante una evaluación minuciosa pudieron delimitar los motivos que facilitaron su implementación. La decisión de adoptar políticas de transparencia y sinceramiento dependió en gran medida de las decisiones ejecutivas de los máximos mandatarios, quienes precisaron a través de estos marcos legales su pretensión de abrir los gobiernos a la participación cívica.

14 Fuente: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008> (Consultado 28/04/2017)

15 Fuente: <https://www.mef.gob.pe/es/normas-legales/298-portal-de-transparencia-economica/normas-legales/830-ley-nd-27806> (Consultado 28/04/2017)

2.2. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión insta a la apertura de datos

En el Informe Anual de 2015 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión¹⁶ de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se realizó una descripción de la legislación en materia de acceso a la información pública, el rol de los órganos y entidades especializadas en la supervisión, y las controversias en el acceso a la información específicamente en Brasil, Canadá, Chile, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Honduras, Jamaica, México y Uruguay.

A través de este informe se buscó colaborar con los Estados y la sociedad civil para brindar datos sobre los marcos jurídicos e institucionales de América, a partir de la creación de organismos de protección y fomento del derecho a la información, el refuerzo de los estándares en la materia y el impulso a las leyes de acceso a la información en otros estados.

Asimismo, se analizaron los organismos que controlaron y realizaron un seguimiento en la aplicación de las leyes. Estas instituciones debían contar con un respaldo presupuestario y con personal capacitado que les permitiera desempeñar su función. Sin estos dos recursos, resultó imposible dar un paso adelante: “Difundir la normativa, ejercer el control frente al resto de la organización estatal y resolver los recursos de apelación con la celeridad necesaria para garantizar de manera idónea el derecho de acceso a la información” (OEA, 2015: 429).

Para citar algunos casos, en Jamaica se creó la Unidad de Acceso a la Información, que fue diseñada para realizar el seguimiento de la implementación de la Ley de Acceso a la Información¹⁷ sancionada en 2002. Esta entidad asesoró a los distintos órganos de gobierno en el tratamiento e interpretación de dicha reglamentación, al tiempo que recomendó políticas para abordar problemáticas respecto al acceso a la información.

En Uruguay, se reiteró la dinámica para crear una Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), que estuvo contemplada en la Ley sobre el Derecho de Acceso a la

16 Fuente: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202014.pdf> (Consultado 08/05/2017)

17 Fuente: http://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/The_Access_to_Information_Act.pdf (Consultado 08/05/2017)

Información Pública N° 18381¹⁸. Este organismo funcionó dentro de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), encargada de hacer efectivo el cumplimiento de la normativa.

En este marco de desarrollo y análisis exhaustivo de las decisiones que cada país adoptó, el informe de la Relatoría Especial va más allá de lo meramente legal e indica la necesidad de adecuar las leyes a un contexto en el que la incidencia de la tecnología era evidente. Por esa razón, estableció principios rectores que se deben cumplir a fin de promover la libertad de acceso y difusión de información, y a partir de los cuales, los países deben comprometerse: “El acceso en igualdad de condiciones, el pluralismo, la no discriminación y la privacidad, así como la neutralidad de la red y la gobernanza multisectorial como componentes transversales de estos principios” (OEA, 2017: 413).

Así, los marcos legales iniciaron un proceso de readecuación para incorporar nuevos mecanismos que trasciendan la aplicación de una norma. Por decisiones ejecutivas y ante un contexto de inevitable incidencia de la innovación técnica, las gestiones comenzaron a incorporar mecanismos de apertura de gobierno.

Concretamente, existieron dos aspectos indispensables para el efectivo funcionamiento del *gobierno abierto*. En primer lugar, se debió contar con fondos para un presupuesto que solvente el funcionamiento del *gobierno abierto*. Y por otro lado, disponer equipos de trabajo y funcionarios capacitados para garantizar la implementación de los compromisos. En informe realizado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión manifestó que estos factores son preocupantes en gobiernos de Centroamérica, como Honduras y Guatemala.

Vinculado a los tópicos que se abordaron en el informe de la Relatoría, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) añadió que el 30.8% de los países de América Latina y el Caribe indicaron la falta de recursos financieros. Al aspecto económico, en países como Argentina, Chile, Perú y Uruguay, “se refirieron a la insuficiente comunicación entre los funcionarios públicos sobre los beneficios de las reformas de *gobierno abierto* como el principal obstáculo a superar” (OCDE, 2016: 140). Ambos factores dificultaron la designación y puesta en funcionamiento una

18 Fuente: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008> (Consultado 10/05/2017)

unidad especializada de *gobierno abierto*. En este sentido, en el plano operativo se señaló la ausencia de mecanismos para colaborar con ONGs, entidades privadas, entre otros actores claves.

Lo que sucede es que en Latinoamérica los proyectos o iniciativas vinculados al *gobierno abierto* son dispersas, “y sólo en algunos países están vinculadas a planes de desarrollo nacional de mayor alcance (por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica 2015-2018) o reformas de la administración pública” (2016: 136).

La forma de poder avanzar en una mejor coordinación y una plena instauración del *gobierno abierto*, es si se logra involucrarlo a un plan general y nacional. De esta manera, se garantizaría la participación y colaboración entre los distintos sectores sociales, tanto entidades públicas como el sector privado.

En este marco, en el documento de OCDE se afirmó que en los países de América Latina y el Caribe la apertura proactiva de datos como mecanismo de *gobierno de abierto* produjo la exposición de los gobernantes al juicio social, sino que sobre todo, podía generar cambios a la sociedad, como beneficios en salud, educación, transporte, cultura, entre otros aspectos.

En este sentido, los países más poderosos que conformaron el G8 (Grupo de los ocho) – Estados Unidos, Rusia, Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, Japón y Canadá-, acotaron la apertura de información a cinco principios, que se encuentran en la Carta Internacional de Datos Abiertos¹⁹: “Datos abiertos como principio general, calidad y cantidad de los datos, usables por todos, apertura de datos para una mejor gobernanza y apertura de datos para innovación, como así también tres acciones colectivas para guiar su implementación” (2016: 142). Si bien, hubo intentos de establecer estándares o patrones de apertura, en 2013 la carta del G8 se conformó en el primer instrumento internacional para las estrategias de los datos abiertos de gobierno alrededor del mundo²⁰.

Asimismo, la OCDE estableció un marco metodológico y una serie de indicadores para verificar si se estaban aplicando los criterios de la Carta del G8 sobre Datos Abiertos.

19 Fuente: <http://opendatacharter.net/principles-es/> (Consultado 11/05/2017)

20 Fuente: <https://www.opendatasoft.es/la-lista-de-portales-datos-abiertos-en-el-mundo/> (Consultado 11/05/2017)

Según el relevamiento, ocho de los trece países de América Latina y el Caribe que respondieron la encuesta enviada 2015, habían optado por una estrategia integral de datos abiertos a nivel federal, y diez de ellos desarrollaron un portal de datos abiertos del gobierno, salvo El Salvador, Guatemala y Panamá.

Según lo expuesto, los portales nacionales han sido un gran catalizador para comenzar a abrir los datos, ya que a través de ellos se permitió el acceso y la participación con los ciudadanos y, fundamentalmente, “la presentación de una imagen unificada del sector público ante la sociedad” (2016: 134). El avance de las tecnologías y las nuevas herramientas que se fueron creando, optimizaron los canales de interacción, haciendo eficaz el acceso a los datos y a la información con la aparición de los dispositivos móviles.

Tanto la apertura de datos como las normativas de acceso a la información pública fueron de suma importancia para fortalecer al gobierno abierto. Por esta razón, Silvana Fumega, consultora en temas de datos abiertos y acceso a la información, expuso en la *International Open Data Conference*²¹, en 2015 realizada en Ottawa, donde abordó las diferencias entre la apertura y el acceso, y la importancia de que ambas acciones puedan tener un amparo legislativo y puedan llevarse a cabo de igual forma.

En primera instancia, puso el foco en el perfil de los especialistas que defienden el acceso a la información -con un carácter más legalista-, en contraposición de quienes resguardan el ejercicio de la apertura de datos -con una clara afinidad a lo tecnológico y análisis de políticas públicas-. Para profundizar en el tema, avanzó en su explicación: “La apertura es una publicación proactiva de esos datos, son los datos que los gobiernos están dispuestos a publicar más que el acceso, que son los pedidos que los ciudadanos quienes hacer”.

2.3 Políticas de apertura, transparencia y participación en Argentina

El acceso a la información, y los mecanismos de participación y apertura fueron procedimientos que se afianzaron en Argentina en distintas administraciones, y que atravesaron ejecutiva, legislativa y judicialmente a las decisiones políticas. El camino fue extenso y se necesitó de iniciativas gubernamentales específicas para fortalecer la

21 Fuente: <http://blogs.lanacion.com.ar/data/acceso-a-la-informacion-2/iodec15-silvana-fumega-datos-abiertos-y-acceso-a-la-informacion-publica/> (Consultado 15/05/2017)

transparencia y participación en la gestión nacional, municipal, provincial, y en instituciones del Estado.

La jurisdicción con el registro normativo de apertura más antiguo es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con la aplicación de la Ley N° 104²² a partir de 1998. A través de ella, se garantizó la responsabilidad del Estado para responder de forma completa, veraz, adecuada y oportuna cualquier solicitud por parte de la ciudadanía sobre información relativa a acciones de gobierno (GCBA, 2007). Sancionada por la Legislatura, la misma –que establece alcances, límites, plazos, responsabilidades, entre otras cuestiones necesarias para su aplicación- especifica en su artículo 1°:

“Toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada, de Entes Autárquicos, Empresas y Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo y del Judicial, en cuanto a su actividad administrativa, y de los demás órganos establecidos en el Libro II de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires”.

Un año más tarde, comenzó a regir la Ley N° 303²³ de Información ambiental, donde se abordaron especificaciones sobre el Estado y la gestión de ambiente y de los recursos naturales, los planes y programas públicos y privados, las actuaciones o medidas de protección y el registro e informe anual ambiental.

Sin embargo, cuando nos referimos a *gobierno abierto* como políticas integrales para la transparencia y sobre todo la participación y colaboración, un caso emblemático es el de Bahía Blanca, una experiencia pionera que tiene su punto de partida en 2010, cuando Manuel Aristarán, ciudadano de la localidad, diseñó un portal llamado Gasto Público Bahiense: “Una interfaz de acceso que mostraba los datos publicados por el municipio

22

http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/norma_pop.php?id=982&qu=c&rl=0&rf=0&im=0&menu_id=20908 (Consultado 16/05/2017)

23 Fuente: <https://www.documentcloud.org/documents/412562-acceso-a-la-informacion-ambiental-caba.html#pages> (Consultado 16/05/2017)

pero de una manera más amigable y comprensible para el ciudadano” (Prince y Jolías, 2015: 9).

Jolías y Prince señalaron el caso bahiense como exitoso, a pesar de las controversias generadas ante la publicación de algunos datos (como los sueldos de los empleados de planta del municipio); los diversos sectores sociales generaron un verdadero debate en torno a la apertura de la información, que transformaron a la ciudad en uno de los más claro ejemplos de participación y colaboración.

En este contexto, una de las consecuencias positivas que tuvo esta experiencia, fue la implementación de un decreto que obligaba a continuar las políticas de apertura, sin que el cambio de gestiones municipales pueda interferir. Una decisión que se comprobará con el paso de las administraciones y que permitirá pensar al *gobierno abierto* a largo plazo.

A nivel provincial, Córdoba y Entre Ríos también apostaron no sólo por una tecnologización de la gestión, sino en trabajar en la transparencia coordinadamente, con la publicación de datos en sus respectivos portales, abriendo esta modalidad a distintos sectores del Estado.

En primera instancia, Córdoba es un ejemplo de la apertura de datos en una institución del Estado, el Concejo Deliberante. En 2015, la provincia diseñó un sitio web para que cualquier ciudadano pueda formar parte del “Concejo Abierto”, y conocer las actividades cotidianas de los ediles.

Por otro lado, impulsaron tres proyectos desde el Ministerio de Gestión Pública de la Provincia: 1) el Balance de Responsabilidad Social Gubernamental, 2) el Portal de Compras y Contrataciones, 3) Ciudadano Digital (Elena y Ruival, 2014). Estas tres importantes iniciativas se desarrollaron con un proceso de debate entre los distintos sectores sociales, durante los años 2012-2014.

1) Sucedió en 2012, cuando el Ministerio de Gestión Pública publicó reportes de Sustentabilidad y Balances de Responsabilidad Social Gubernamental. En los mismos, “se detalla la actuación económico-financiera, medioambiental y social de dichos organismos con el principal fin de identificar y evaluar los impactos directos e

indirectos de su actividad en los grupos de interés del ministerio” (Elena y Ruival, 2014: 16).

2) Durante el 2013, la Legislatura de la Provincia de Córdoba sanciona la Ley 10.155²⁴, que permite la modificación de la normativa de compras y contrataciones que estuvo vigente por más de 30 años. Las autoras hacen referencia a una actualización legal que va a permitir “la creación de nuevos procedimientos de contratación y la innovadora opción de realizarlas mediante la vía electrónica”.

3) A través del Decreto N° 1280 de 2014, se pone en marcha una plataforma electrónica, “Ciudadano Digital” (CIDI), que tiene el objetivo de simplificar el vínculo entre la administración y los ciudadanos. A través de ella, se permite que “los usuarios accedan, de una forma simple, a la solicitud de turnos, detalla los requisitos para realizar trámites de la administración pública, facilita la comunicación con los ciudadanos, pone a disposición del ciudadano la información que el estado provincial tiene sobre él”.

Asimismo, procuraron la incorporación de las políticas de gobierno a nivel macro, convirtiendo al *gobierno abierto* en uno de los pilares de gestión al incluirlo en el plan de metas de gobierno 2016-2019 como parte del Desarrollo Institucional. De esta manera, se buscó promover la igualdad de oportunidades para la comunidad con más espacios de participación; fortalecer los accesos a la información y mejorar la calidad de la misma; fomentar el diálogo y el debate ciudadano; robustecer el rol de las instituciones sociales, entre otros puntos.

Un caso similar al de Córdoba, se dio en Entre Ríos, en donde se habilitó un portal de gobierno abierto para garantizar el acceso a la información fundado en tres principios: transparencia, participación y gobierno digital. En este marco, los datos que se difundían estaban vinculados a información electoral provincial de los últimos 26 años, licitaciones de obras, compras del Estado, trámites, boletín oficial y los salarios de la planta del Estado, de acuerdo al presupuesto.

24

<https://www.justiciacordoba.gob.ar/transparencia/pdf/presupuestos/Regimen%20de%20Compras%20y%20Contrataciones%20de%20la%20Administracion%20Publica%20Provincial.pdf>
(Consultado 17/05/2017)

Fuente:
(Consultado

Los proyectos que impulsaron el *gobierno abierto* se replicaron en distintos puntos del país, en diferentes ciudades como Mercedes, Junín, Rosario, Ituzaingó, Morón y Rivadavia (CENUD, 2015; Jolías y Prince, 2015).

2.4 Ley Nacional N° 27275: Derecho de Acceso a la Información Pública

Argentina era uno de los pocos países de América Latina que no contaba con una Ley de Acceso a la Información Pública a nivel nacional. Ya transcurrido más de la mitad del año 2016, la administración de Mauricio Macri inició los mecanismos preliminares para poner en marcha esta nueva normativa que tiene el objetivo de garantizar “el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública”²⁵.

Antes de la confección de una ley, el derecho de acceso a la información estaba contemplado en tratados y acuerdos de rango constitucional establecidos en artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional (Acosta, 2016). En tanto que el reconocimiento de ese derecho se inició con el Decreto Presidencial N° 1172/2003²⁶ de Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones, siendo la iniciativa más contundente para el fortalecimiento de la democracia “con la certeza de que el buen funcionamiento de sus instituciones es condición indispensable para el desarrollo sostenido”. La normativa fue sancionada durante el gobierno de Néstor Kirchner y redactada por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sin embargo, durante los años 2002 y 2010 se intentó la implementación de dos proyectos de acceso a la información, pero dentro del recinto del Congreso Nacional no hubo quórum entre los argumentos expuestos y ambos casos perdieron estado parlamentario (Acosta, 2016).

El tercer proyecto presentado en 2016 se convirtió en ley, a partir del debate entre funcionarios de gobierno, diputados y representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Este proceso devenido en ley amparaba la obligación de los tres poderes del Estado a brindar datos a cualquier ciudadano que lo requiera, estaba fundada en los

²⁵ Fuente: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/158383/20170131> (Consultado 19/05/2017)

²⁶ Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm> (Consultado 19/05/2017)

principios de publicidad, transparencia y máxima divulgación, informalismo, máximo acceso, apertura, disociación, no discriminación, máxima premura, gratuidad, control, responsabilidad, alcance limitado de las excepciones, *in dubio pro petitor*²⁷, facilitación, y buena fe.

Los ciudadanos podían pedir datos a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que debían brindar una respuesta en un lapso de quince días, con la posibilidad de prorrogar otra quincena. De no cumplirse este procedimiento, el demandante podría reclamar por vía administrativa y/o judicial.

La ley también asignó una Agencia de Acceso a la Información Pública, que tenía el objetivo de supervisar el cumplimiento de lo establecido por la normativa y garantizar que se ejerciera el derecho de acceso a la información. Esta entidad tuvo autonomía en el Poder Ejecutivo nacional y su titular fue elegido a través de “un procedimiento de selección público, abierto y transparente que garantice la idoneidad del candidato”²⁸.

2.5 El Poder Judicial y las políticas de *gobierno abierto*

Tal como hicimos referencia en el caso de la provincia de Córdoba, las instituciones que componen el Estado también se hicieron eco de las políticas de transparencia y participación. La Corte Suprema de Justicia de la Nación puso en funcionamiento el mecanismo de *gobierno abierto* a través de la publicación de datos, decisiones, sentencias y actos de gobierno, al tiempo que crearon una secretaría especializada en la apertura administrativa.

El punto de partida se estableció en 2004, cuando se confeccionó el marco normativo de la publicidad de los actos de gobierno: “Inherente al sistema republicano establecido en la Constitución Nacional, por lo que su cumplimiento es una exigencia ineludible por las autoridades públicas”²⁹. A partir de entonces, se pudieron dar a conocer las autoridades, sus funciones, actos administrativos, pliegos, licitaciones, presupuestos y expedientes.

27 La interpretación de las disposiciones de esta ley o de cualquier reglamentación del derecho de acceso a la información debe ser efectuada, en caso de duda, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información.

28 Ibid. (Artículo 20)

29 Fuente: <http://old.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp?ID=117> (Consultado 20/05/2017)

Recién en 2013 se registró un avance, con la publicación de sentencias y resoluciones, y el protocolo de registro de sentencias y resoluciones administrativas. La difusión de las mismas se debía hacer, según lo indica la Ley N° 26.856³⁰, por medio de un diario judicial gratuito y accesible al público en formato digital y por medio de la página de internet de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de las sentencias y resoluciones.

Asimismo, la publicación de la información del quehacer judicial contemplaba la claridad de estos actos para una mejor comprensión de la comunidad. Para lograr más transparencia y difusión se integró la Dirección de Comunicación Pública para fortalecer y profundizar una política de comunicación abierta.

Un año más tarde, a partir de la Acordada N°9/14³¹, se puso en marcha el reglamento de presentación y consulta de las declaraciones juradas de los magistrados y funcionarios de la Corte Suprema de Justicia. En 2015, se conformó la Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto: “Se enmarca en una política de Estado que apunta a alentar la participación ciudadana en la administración de justicia a través de Internet”³². De esta manera, la Corte Suprema adhirió a la promoción de la transparencia y acceso a la información del Tribunal, poniéndose a disposición de la ciudadanía para consultas, sugerencias y opiniones.

2.6 El Ejecutivo y las políticas de *gobierno abierto*

En noviembre de 2012, Argentina ingresó a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), una decisión que permitiría formalizar todas aquellas propuestas que se fueron instaurando en forma independiente en distintas jurisdicciones, sin tener una conexión una con otra, y que finalmente pudieran confluir en un proyecto integrador.

En este marco, se confeccionó un Plan de Acción nacional que comprendía deberes y obligaciones. Cabe remarcar que Argentina ya atravesó la aplicación de su segundo plan, que abarcaba el período 2015-2017 (primera³³ y segunda³⁴ etapa), un hecho

30 Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/215004/norma.htm> (Consultado 23/05/2017)

31 Fuente: <http://old.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp?ID=87025> (Consultado 23/05/2017)

32 Fuente: <http://old.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp?ID=96515> (Consultado 23/05/2017)

33

Fuente:

<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/II%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20de%20Gobierno%20Abierto%20de%20Argentina%20-%201era%20etapa.pdf> (Consultado 23/05/2017)

particular porque se realizó durante el traspaso de autoridades en los distintos niveles de gobierno luego de las elecciones de octubre de 2015; ante esta situación, se decidió abordar el proyecto en dos etapas.

Durante la primera etapa, en el apartado de los compromisos a asumirse, se tuvo en cuenta la posibilidad de que las nuevas autoridades establezcan otros objetivos, y que los organismos que deban cumplir metas, puedan modificarlas, para volver a presentar una propuesta en junio de 2016, dando lugar a la segunda etapa del segundo Plan de Acción que está en ejecución.

En este segundo documento, se realizó una revisión de los objetivos alcanzados en el primer plan³⁵ presentado en 2013, e indicaron una serie de iniciativas que impulsaron al país a unirse y adherirse a la política de apertura, transparencia y participación. Cabe aclarar que ambos informes se diseñaron entre los distintos sectores de la sociedad.

Entre los proyectos elaborados en la última década y presentados como antecedentes en los planes de acción, podían encontrarse la Ley Argentina Digital³⁶; el programa Argentina Conectada, La Red Federal de Fibra Óptica; el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVDT), el Programa Conectar Igualdad; Sistema Satelital Geostacionario Argentino de Telecomunicaciones; la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual³⁷; y Ley de Financiamiento de Partidos Políticos y de Campañas Electorales³⁸; entre otros.

Por medio de mesas de diálogo y con la participación de todos los ciudadanos, se construyó el Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto. Las temáticas abordadas en las Mesas de Trabajo fueron variadas: hábitat, trabajo, acceso a la información – transparencia – datos abiertos, producción, justicia – derechos humanos, ciencia – tecnología – innovación, ciudadanía saludable y cultura – desarrollo.

³⁴ Fuente: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina_NAP2_V.2.pdf (Consultado 25/05/2017)

³⁵ Fuente: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy_files/country_action_plans/Plan%20de%20Accio%CC%81n%20ARGENTINA.pdf (Consultado 25/05/2017)

³⁶ Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239771/norma.htm> (Consultado 25/05/2017)

³⁷ Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm> (Consultado 25/05/2017)

³⁸ Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124231/texact.htm> (Consultado 25/05/2017)

Sin embargo, el nuevo equipo de gobierno no sólo ingresaba durante el proceso de apertura que decidió iniciar la administración anterior, sino que además apostó a la creación de un área especializada. A partir del Decreto N° 13/2015, se modificó la Ley de Ministerios³⁹ (texto ordenado por Decreto N° 438/92) y se creó la cartera de Modernización, para otorgarle un carácter institucional al desarrollo tecnológico en la administración e instaurar nuevas formas de gestión. Con un Estado moderno y *aggiornado*, se buscaba proyectar mejores alternativas de participación y colaboración a la ciudadanía.

El flamante ministerio comenzaba a estar a cargo del diseño, propuesta y articulación de políticas y estrategias de transformación del Estado, de la confección de un Plan de Modernización y de desempeñar las tareas como autoridad de aplicación del mismo. A principio del 2016, desde el área se anunció la implementación del sistema de *gobierno abierto*; una iniciativa vinculada a la profundización de la transparencia y la promoción de los accesos a la información por parte de la ciudadanía.

El Plan de Modernización del Estado⁴⁰ (establecido con el Decreto N° 434/2016) contemplaba el Gobierno Abierto e Innovación Pública, con tres apartados: Apertura de Datos e Información Pública, Innovación Pública y Cívica, y Participación Ciudadana. De esta manera, se buscaba “el fortalecimiento del proceso democrático en el desarrollo de políticas públicas, basadas en la evidencia, la provisión de datos e información de servicios prestados por el Estado centrados en el usuario y el desarrollo de nuevos productos y servicios”⁴¹.

En una entrevista brindada en la ocasión, el titular del área Andrés Ibarra advirtió que hasta aquel entonces, la participación del país había sido “pobre, escasa y poco proactiva, a tal punto que estamos en el puesto 54, mientras que Uruguay, por ejemplo, está en el puesto número siete”⁴². Ante este panorama poco alentador, Ibarra explicó que el objetivo del presidente Mauricio Macri fue revertir la situación para poder poner en práctica los pilares de transparencia, la colaboración y la innovación.

39 Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm> (Consultado 27/05/2017)

40 Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm> (Consultado 27/05/2017)

41 Idem. Eje 4: Gobierno Abierto e Innovación Pública

42 Fuente: <http://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/35189-el-presidente-macri-impulsa-el-sistema-de-gobierno-abierto> (Consultado 27/05/2017)

En este marco de fortalecimiento, uno de los últimos avances estuvo vinculado al Plan de Apertura de Datos⁴³ (Decreto N° 117/2016) que indicaba la obligatoriedad de todos los organismos del Poder Ejecutivo Nacional de publicar ciertas bases de datos en el nuevo Portal de Datos Públicos (www.datos.gob.ar), a fin de lograr apertura desde los primeros días de gobierno. Si bien perfectible, el mencionado decreto fue una buena oportunidad para avanzar hacia la publicidad de los actos de gobierno y permitir un verdadero control de la gestión pública. Actualmente, en el sitio *web* se difunden 548 bases de datos (*datasets*) provenientes de un total de nueve entidades, entre Ministerios, Secretarías y Organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional.

La Fundación Conocimiento Abierto realizó un análisis sobre la evolución de los datos abiertos a partir de la puesta en marcha del Decreto N° 117/2016, en donde se señaló que el avance es considerable, no sólo por la creación de la normativa, sino porque el balance fue positivo. En el documento se tuvo en cuenta el contenido, la fecha límite, el formato, la frecuencia de actualización y la licencia en la publicación.

Según lo investigado por la organización, la actualización de datos fue el punto menos logrado, en tanto que los formatos de difusión respetaron lo establecido. Por otra parte, la publicación de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo se cumplió en tiempo y forma, de la misma forma que la nómina de autoridades superiores del Poder Ejecutivo, junto con 45 mil declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios ejecutivos y legisladores en formato abierto y accesible para toda la ciudadanía.

A modo de conclusión, la organización expresó que el decreto colabora en la transformación de Argentina en un Estado Abierto a través del fortalecimiento de la difusión de la información pública, con la posibilidad de reutilizar los datos “para que sirvan como herramientas para una ciudadanía informada y participativa”.

Con el mismo objetivo de analizar los avances de la apertura de datos, el portal Chequeado.com diseñó su propio informe⁴⁴ -El Abridor-⁴⁵, en donde se advirtió que “la cantidad de datos no implica directamente una mejor apertura de datos, ya que también hay que analizar la relevancia y la calidad de la información publicada”. Sin embargo,

43 Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257755/norma.htm> (Consultado 28/05/2017)

44 Fuente: <http://chequeado.com/wp-content/uploads/2017/02/Informe-El-Abridor-Chequeado.pdf> (Consultado 28/05/2017)

45 Fuente: <http://chequeado.com/elabridor/> (Consultado 28/05/2017)

consideraron que se puede hablar de un estado de avance en la materia, que pese a no estar centralizado, desde las distintas dependencias públicas se experimentó en la apertura de datos.

Cabe señalar, que la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto utiliza diariamente sus redes sociales para informar los procedimientos que se están llevando adelante en materia de participación, modernización y transparencia en provincias, ciudades de todo el territorio nacional, trabajo que se realizó para el diseño del tercer plan de acción a través del fortalecimiento de las mesas de diálogo en distintas provincias del país. Actualmente, el plan se encuentra disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/5_tercer_plan_de_accion_de_gobierno_abierto_2017.pdf

Por otro lado, se diagramaron cumbres, capacitaciones, eventos y reuniones internacionales, como la Cumbre Regional de Gobierno Abierto de las Américas (que se desarrolló durante el mes de noviembre de 2017 en la CABA), el *Hackatón* financiero, la Feria Red de Ciudades y Ecosistema de Innovación. Por otro lado, se busca instalar la agenda de modernización en las distintas carteras nacionales, con la promoción de los programas de becas, los planes de inclusión digital y el fomento a las aplicaciones móviles de las distintas provincias.

Una de las novedades residió en implementar el Boletín Oficial en formato electrónico (www.boletinoficial.gov.ar), del mismo modo que se realizó en la ciudad de Buenos Aires. Transformar este mecanismo de publicación de información representó uno de los cambios más significativos para la despapelización.

El ministerio de Modernización Nacional actual –articulado con las carteras de Desarrollo Social y de Educación- se abocó a avanzar con el Plan de Inclusión Digital a través de capacitaciones que fortalezcan las habilidades para emplear nuevas tecnologías para el desarrollo personal y profesional. De esta manera, se busca reducir la brecha digital en el acceso, uso y apropiación de herramientas innovadoras. Por otro lado, se comenzó a trabajar en la iniciativa *País Digital* es otra de las propuestas que busca generar mejores servicios para los ciudadanos en las administraciones provinciales y municipales.

Al mismo tiempo, potenciaron la digitalización de consultas y trámites en el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), y continuaron con las propuestas creadas en la gestión nacional previa, como Televisión Digital Abierta (TDA) y Plan Federal de Internet con fibra óptica a través de la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (ARSAT).

Estos objetivos están vinculados al Plan de Simplificación del Estado⁴⁶, a fin de desburocratizar los trámites, lograr una mayor transparencia, agilidad y federalización. De esta manera, se reducirá a la mitad el tiempo de las gestiones y el Estado, ciudadanos y empresas ahorrarán 90 mil millones de pesos en dos años⁴⁷.

En este marco, y con el propósito de lograr una modernización del Estado, se implementó la Gestión Documental Electrónica (GDE), Firma Digital, Trámites a Distancia (TAD) y el registro de proveedores, entre otras iniciativas.

⁴⁶ Aprobado por el decreto 891/2017. Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=285796> (Consultado 20/05/2017)

⁴⁷ Así lo indicaron en la *website* oficial: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-presento-el-plan-de-simplificacion-del-estado> (Consultado 30/05/2017)

3. MARCO TEÓRICO

En la última década del siglo XX se registraron una serie de modificaciones en el ámbito público que trajo aparejado una incertidumbre respecto al rol del Estado, el gobierno y la sociedad. Las innovaciones tecnológicas y las fallas en los sistemas democráticos generaron un debate en torno a la búsqueda de alternativas para las mejoras en la gestión.

Por tal motivo, nos proponemos retomar algunas de las propuestas teóricas y analizarlas en el marco de una contienda desatada por diferentes actores sociales en la arena pública. Las hipótesis e investigaciones de diversos autores serán utilizadas para explicar una serie de aspectos y transformaciones políticas que favorecieron al surgimiento del *gobierno abierto*.

3.1. Aproximaciones al concepto de Estado

Guillermo O' Donnell define al Estado como “un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado” (1993: 3). Esas relaciones involucran a las instituciones de gobernanza y a sus organismos de representación política que se desempeñan en la gestión y el control de la vida social, entre ellos, el poder ejecutivo, legislativo y judicial. Asimismo, incluyen el ejército, los cuerpos de seguridad, entidades reguladoras y los partidos políticos, en los distintos niveles de gobierno: nacional, regional y local.

En primera instancia, partimos de esta definición porque en la vasta bibliografía sobre Estado, los estudios de O' Donnell nos ofrecen la evolución del concepto y su devenir en un esquema de red, objeto que será estudiado en profundidad por Manuel Castells, y que pretendemos abordar. De esta primera conceptualización, el empleo de las palabras “cierto orden” nos aproxima a la descripción de la organización social en red y la instauración de un tipo específico de políticas públicas.

Cabe aclarar que el estudio del Estado ofrece una diversidad de enfoques e interpretaciones de la sociedad y el poder político que “no es una mera descripción de lo

real, sino que importa valoraciones que a su vez recortan e influyen sobre la realidad que se pretende describir” (Thwaites Rey, 2005: 2)⁴⁸.

Dicho esto, para iniciar nuestro análisis nos ubicaremos contextualmente en el momento en que países de Latinoamérica habían recuperado la democracia y ponían un punto final a los Estados autoritarios. Desde aquel entonces, la literatura se abocó a estudiar la importancia e influencia del Estado en la reestructuración de los gobiernos y en la conformación de sociedades fuertes, activas y participativas. Por caso, Bárcena y Prado explican que se generó un consenso respecto al rol del Estado, a partir de su función para “garantizar los bienes públicos, dinamizar el crecimiento, fomentar el desarrollo productivo, intervenir en el desarrollo territorial y promover políticas igualitarias para concretar derechos y generar consensos en torno a pactos fiscales con efectos redistributivos” (2016: 20).

Los mejoramientos en la vida de los ciudadanos estuvieron y siguen estando vinculados a las políticas que decide impulsar el Estado en distintas áreas, como la defensa de los accesos al trabajo, a la información, la ampliación de derechos y la promoción de compromisos, la integración social y el fortalecimiento de la igualdad, entre otros. De esta forma, se genera un proceso social “tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas” (Oszlak y O'Donnell, 1981: 105).

La conformación del Estado es un componente central en la construcción social y en los aspectos que estructuran la organización de la vida en sociedad. Debemos remarcar que esa relación depende de las circunstancias históricas que van a condicionarla, que establecerán cierto orden a partir de la aplicación de una normativa, un tipo de dominación y poder, y los atributos que dan cuenta de la “estatidad”. Este último concepto permite “referirnos al grado en que un sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades que definen la existencia de un Estado” (Oszlak, 1997: 118).

La historia mundial nos ofrece ejemplos de cómo nacieron los diversos tipos de Estado según el contexto general de su surgimiento. Esto lo podemos observar, por ejemplo,

48 Fuente: <http://www.mabelthwaitesrey.com.ar/wp-content/uploads/ENTRE-TECNOCRATAS-capitulos-Estado.pdf> (Consultado 11/07/2017).

con las características del Estado en Latinoamérica desde los años sesenta hasta los ochenta del siglo pasado, estrechamente relacionadas a la intervención militar, políticas económicas neoliberales y el nacimiento de instituciones sociales alternativas a los poderes hegemónicos. O en el caso del Estado de Bienestar, una muestra clara de cómo las condiciones generales de cada país forzaron a una reorganización para evitar que ningún sujeto llegue a un estado de existencia vergonzoso para los cánones de la sociedad moderna (Sen, 1999). La intervención y contención por parte de las instituciones fue necesaria ante la depresión económica desencadenada por la crisis financiera de los años '30 y las consecuencias del último enfrentamiento mundial.

Sintéticamente, la reconfiguración de cada ciclo histórico abre paso a otras formas de organización social a partir de las que se produce “una alteración de las relaciones de fuerza (de poder) entre el capital y el trabajo y una reformulación de la relación Estado-sociedad” (Tarcus, 1992: 47).

El Estado moderno asociado a la territorialidad y autonomía debió comenzar a adecuarse a las características de una nueva época. Sin embargo, esa alteración a la que refiere Tarcus no significa desaparición (Ávalos Vázquez, 2013). De hecho, pese a las exigencias mundiales de trabajar coordinadamente entre países⁴⁹, el Estado cumple aún dos funciones fundamentales: “En el exterior, la defensa de los intereses de las naciones que lo componen; en el interior, el mantenimiento de la paz y del orden” (Villoro, 1998: 43). Es la soberanía de cada Estado la que permitirá mantener un equilibrio entre “adentro y fuera” de sus límites, a fin de garantizar su autorregulación e independencia, sin ignorar la incidencia de la globalización.

La soberanía y el Estado han sido conceptos fluctuantes, evolucionaron en la medida en que han tenido que ceder parte de sus facultades en pos de beneficios generales y en respuesta a las pujas económicas y el sistema institucional de las diversas fases históricas (Kaplan y Manrique, 2002). El Estado debe enfrentar las circunstancias que creó la globalización y su latente amenaza de supresión de los límites.

49 De ahí el surgimiento de bloques comerciales como el MERCOSUR; entidades mundiales como la ONU; organizaciones financieras o políticas como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); instituciones civiles o sociales que especializadas en determinadas problemáticas como *Open Government Partnership* o *Unicef*; ecológicas como *Greenpeace*; o en relación a la salud como la Organización Mundial de la Salud o Médicos sin Fronteras.

La situación actual no es la misma que en el momento en el que empezó a constituirse y el debate sobre el futuro del Estado ya lleva recorridas algunas décadas. Es probable que como en otros períodos históricos deba adaptarse; en este caso, a una dinámica que tiende a la integración de los países en vez de diferenciarlos.

3.1.1. Hacia un Estado Red

La base sobre la que comenzaremos nuestra conceptualización del Estado Red, es la configuración social, institucional, económica y política que se establece con el arribo de nuevos medios de comunicación (sobre todo Internet) y la posibilidad de generar canales de diálogo alternativos. En este marco, los diversos sectores de la sociedad lograron una aproximación inédita a la información y ésta impuso una nueva dinámica. El ciudadano comenzó a apropiarse de los datos y a interiorizarse de cuestiones que consideraba de su interés. En tanto que los sectores de poder no pudieron evitar que el flujo de datos se diseminara por redes horizontales de comunicación (Castells, 2008).

En efecto, las redes mundiales interconectadas le quitaron fuerza al Estado Nación (Castells, 2002), a partir de la creación del espacio digital, donde la información se filtra y rompe las barreras geográficas. Por esa razón, se esgrimieron argumentos que señalaban la crisis del Estado Nación pero con una visión optimista tendiente a la necesidad de que adopte nuevas características (Giddens, 2000; Guéhenno, 2000; Méndez Francisco, 2007; Bauman y Bordoní, 2016). Hobsbawm lo sintetiza: “Tendrá que escribirse inevitablemente como la historia de un mundo que ya no cabe dentro de los límites de las «naciones» y los «estados-nación» tal como solían definirse, ya fuera política, económica, cultural o incluso lingüísticamente” (1995: 201).

Los límites representaban una identidad y al mismo tiempo, la capacidad del Estado para responder a las necesidades de los ciudadanos. Pero con un sistema saturado, los gobiernos como soportes del poder estatal, debieron modificar los viejos mecanismos de acción por sistemas amplios de interacción.

La estructura de red fue la alternativa que emergió vinculada al ordenamiento y a los mecanismos de Internet, y de igual manera, proporcionó una estructura descentralizada del poder y la flexibilización del Estado. Como antagonista de la burocracia, la red fortaleció la colaboración y comenzó a resignificar la existencia política y social por su

gran capacidad de procurar eficacia, facilitar el acceso a más fuentes de información y favorecer a una coordinación efectiva entre diversos sectores (Menchén Bellón, 2009). La organización en red “añade valor a cada uno de los miembros, poniendo al alcance de cada uno las competencias y posicionamiento de los otros” (Català, 2005: 150).

En línea con esta distribución heterogénea, la información se convirtió en una herramienta social, política, económica, jurídica y cultural, al modificar no sólo el rol de los sujetos en sociedad y crear nuevas instituciones, sino también incidir en los hábitos y costumbres. El sujeto comenzó a ser interpelado para participar y formar parte de este nuevo escenario.

Las vías de comunicación se multiplicaron y brindaron la posibilidad de poner en marcha un mecanismo de decisión compartida, con un sistema tecnológico preparado para los procesos que fortalezca la igualdad de oportunidades. La reciprocidad e interoperabilidad fueron clave: “Individuos, grupos, regiones o incluso países según su importancia para cumplir las metas procesadas en la red, en una corriente incesante de decisiones estratégicas” (Castells, 2002: 29). De esta manera, se profundizó la sociedad informacional.

Por cierto, el término informacional indica el atributo de una forma específica de organización social en la que “la generación, el procesamiento y la transmisión de información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este período histórico” (Castells, 1997: 47).

No obstante, pese a los contundentes avances tecnológicos de las últimas décadas, no podemos ignorar uno de los fenómenos que surgió del vínculo entre los funcionarios públicos y el poder que les fue encomendado. Las innovaciones y la información fueron la respuesta a “una política cada vez más vulnerable a la corrupción” (Castells, 1997: 13). En los gobiernos democráticos se observaron casos de corrupción, en el sentido más amplio de la palabra (Terzano Bouzón, 2013). De acuerdo con estas enunciaciones, Quiñones señala: “Sus prácticas clientelistas, su tendencia a la estatización y oligarquización, sus permanentes escándalos de corrupción y su fragmentación terminan por socavar las instituciones representativas” (2006: 66). En consecuencia, las instituciones que forman parte del Estado, como los órganos de control, perdieron valor

y credibilidad, y obligaron a organismos independientes a intervenir rápidamente. El intercambio de datos fue fundamental ante esta situación. Con la dinámica de red, la fluidez informativa y la multiplicación de vías de diálogo hicieron que la lupa esté puesta en los gobiernos y se diera lugar a la supervisión de ciudadanos cada día más comprometidos dentro de la era de la información⁵⁰. En este sentido, el nuevo tipo de Estado que se forjó a partir de la participación de las organizaciones y de la ciudadanía “se caracteriza por compartir la autoridad (o sea la capacidad institucional de imponer una decisión) a lo largo de una red de instituciones” (Castells, 1997: 11).

3.2. Incertidumbre en el sistema democrático

El análisis teórico del Estado y de la organización de la sociedad es clave para el desarrollo conceptual de la democracia ya que ambos términos “influyen poderosamente sobre las características de la democracia que habrá (o no) de consolidarse -o simplemente sobrevivir y eventualmente ser derrocada” (O’Donnell, 1993: 4).

La democracia sigue identificándose con una sociedad libre, con el respeto de los derechos humanos básicos, con el cumplimiento de obligaciones establecidas en las constituciones nacionales o los códigos legales y elige a sus representantes a través del voto. Adam Przeworski elige definirlo como “un sistema donde los partidos de gobierno pierden elecciones” (1991: 10).

La estructura que representan los comicios es legitimada por los ciudadanos – representantes de las instituciones construidas por el poder de turno- cuando votan, en un ejercicio cívico que tiene sus propias reglas: “Mientras que los gobernantes controlan las condiciones de la competencia, los partidos de oposición controlan los términos de la legitimidad electoral” (Schedler, 2003: 838). Sin embargo, la incorporación de nuevas tecnologías y por otro lado, los casos de abuso de poder en administraciones democráticas nos pusieron frente a lo que Joan Práts i Catalá define como gobernabilidad democrática: “Las capacidades de una determinada sociedad

50 Con el propósito de profundizar el debate y evitar compromisos superficiales, en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto- elaborada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)- se promueve un Estado de Derecho que “enfrente los riesgos y genere oportunidades, que sea consistente con los estándares internacionales de gestión y buen gobierno, y que estructure mecanismos de transparencia, apertura de información, rendición de cuentas, acceso a la justicia e instituciones efectivas e incluyentes”. Fuente: <http://siare.clad.org/siare/innotend/transparencia/CarlberoamericanadeGobiernoAbierto.pdf> (Consultado 18/07/2017).

democrática para enfrentar los retos y oportunidades específicos que tiene planteados” (1996: 447).

Cada gestión debió comenzar a buscar la mejor forma de adaptarse a un contexto de constantes cambios y aceptar las demandas de la sociedad. Esto sucede a partir de la incorporación de herramientas y procedimientos en los espacios públicos y privados, para otorgarles a los ciudadanos la posibilidad de intervenir y participar activamente en la escena pública y a su vez, vincularse a más fuentes informativas. Y esto es importante ya que “la democracia tiene que ser juzgada no sólo por las instituciones que existen formalmente sino en la medida en que las diferentes voces de diversos sectores de la población pueden ser realmente escuchadas” (Sen, 2009: 18).

Así, el representado deja de ser un mero espectador o consumidor para ejercer un rol activo y de monitoreo de las actividades de los representantes (Peruzzotti, 2007). El ciudadano ya no se conforma con esperar ni aguardar pasivamente a recibir información; hoy quiere opinar, intervenir, que su voz se escuche e incida en las políticas públicas; quiere ser parte del proceso de toma de decisiones; ya no confía en dejar toda la responsabilidad al gobernante que votó; necesita comprobar que su elección fue acertada y tomar el compromiso de fiscalizar las acciones.

Fueron los ciudadanos los que a través de organizaciones comenzaron a intervenir más claramente, no sólo por contar con más dispositivos técnicos sino por el deber cívico de defender sus derechos ante una falta de claridad en la gestión. La democracia perdió parte de la legitimidad que había obtenido al convertirse en la forma política que expresaba la decisión de las mayorías y garantizaba las libertades individuales, lo que ocasionó una alteración en la percepción sobre el régimen. Las instituciones habían dejado de cumplir con los objetivos para los que fueron creados, la confianza se perdió y se ingresó en un período de crisis que creó una extraordinaria incertidumbre (O'Donnell y Schmitter, 1991).

Con instituciones socavadas por la desconfianza, la única forma de recuperar la legitimidad fue a través de lograr procesos justos y espacios de participación más allá del proceso electoral (Naser et. Al, 2017). Esta situación estuvo impulsada por grandes organizaciones civiles (nacionales e internacionales) como Transparency International, el CLAD, Poder Ciudadano, CiGob, ACIJ, entre otros, quienes instalaron en la agenda

mundial el concepto de *accountability*. Un término que articula la rendición de cuentas del gobierno con el monitoreo de los ciudadanos⁵¹.

El sistema representativo está atravesando un período de supervisión a través de una serie de mecanismos que evalúan y exponen la labor de los representantes, en tanto que apunta a que actúen responsablemente y cumplan con las demandas de la ciudadanía. Esto es posible porque a través del *accountability* se asegura “la capacidad de obligarlos a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas” (Smulovitz, 2001: 2).

Mediante la supervisión, inspección y el control del poder, se obliga a los gobiernos a dar respuestas, a explicar y justificar sus decisiones y acciones, gracias al respaldo de un sistema de sanciones que no permite pasar por alto la violación de alguna norma. De esta manera, se exhibirán públicamente aquellos actos ilegales o temas que generarán un daño en la reputación del funcionario o burócrata (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Pero al mismo tiempo, se pondrá a disposición datos que permitan tener una ciudadanía informada que pueda tomar decisiones. Esta evolución democrática permite incorporar más voces, a partir de las que se van a construir reglas de trabajo y va a poder implementarse la rendición de cuentas.

Además de la implementación de leyes de acceso a la información -una de las herramientas que respalda la transparencia en los gobiernos, aumenta la exposición de los políticos y la conformación de ciudadanos formados-, la variedad y la alternitud, independencia y libertad en los medios de comunicación colabora con la ampliación de los límites de la democracia, a partir de la difusión de ideas divergentes, la realización de investigaciones y el seguimiento de las políticas de acción de los gobernantes. Al respecto, Cejudo indica: “Unos medios libres refuerzan el efecto positivo de la participación y la competencia electoral: votantes más informados y políticos que se saben más vigilados” (2016: 39).

51 Por cierto, Schedler observa que del concepto *accountability* se desprenden dos dimensiones *enforcement* y *answerability*, circunstancia que describe como atractiva por la amplitud que caracteriza al término. Puntualmente, el primer aspecto consiste en “someter el poder a la amenaza de sanciones”, en tanto que para la segunda noción implica la obligación de que “se ejerza de manera transparente” y “justificar sus actos” (1999: 14).

Con esta dinámica se descarta el reduccionismo del ciudadano al voto. De hecho, sucede lo contrario en un contexto donde el término democracia tuvo que comenzar a estar acompañado por las palabras “participativa” o “deliberativa” para explicitar la influencia que adquirió la sociedad civil en un nuevo contexto político, y hacer efectiva su intervención con métodos que permitan expresar su consentimiento o desacuerdo.

3.3. El gobierno abierto

Nos proponemos ahora abordar las conceptualizaciones que se realizaron en torno al concepto de *gobierno abierto* cuya definición oscila entre una práctica, un proceso, una doctrina, una plataforma de trabajo, una filosofía, entre otras construcciones teóricas. Cabe aclarar que esta polisemia se debe a que su significado aún continúa desarrollándose, por lo que no es conveniente atarse a una sola definición.

Sin embargo, existe un consenso de que estamos ante la evidencia de una evolución del sistema democrático (Ramírez-Alujas, 2011) “basada en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los gobiernos, así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos más allá del ejercicio del derecho de sufragio” (Calderón y Lorenzo, 2010: 11).

El desarrollo de las nuevas tecnologías garantizó que los intercambios sean más fluidos y se fortalezcan los espacios de diálogo. De este modo, los gobiernos comenzaron a implementar plataformas de trabajo colectivo para fortalecer la participación ciudadana y permitir una efectiva toma de decisión en forma conjunta (Ramírez Alujas y Dassen, 2016). En efecto, esta modalidad de gobernanza involucra a un tipo específico de ciudadano, activo y comprometido a tomar el rol de fiscalizador de las políticas públicas (Ozslak, 2012).

Que los gobierno lleven adelante esta política implica la apertura “de la infranqueable ‘caja negra’ del Estado” (Ozslak, 2013: 4). Las administraciones deben responder a las demandas de apertura y transparencia, en tanto que permiten el ingreso de los ciudadanos al debate público. Una vez abiertas las vías de comunicación entre los distintos sectores de gobierno, la ciudadanía se tomará las atribuciones pertinentes para evaluar el nivel de compromiso y las acciones de la gestión.

La primera iniciativa en impulsar estas políticas fue la de Barack Obama en 2009, cuando el entonces presidente de Estados Unidos lanza el memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto. A partir de aquel momento logra poner en agenda la necesidad de abrir archivos, datos e información y ponerlos a disposición de los ciudadanos y organizaciones para su reutilización; así, se obtuvo un trabajo articulado entre todos los sectores sociales para fortalecer la gestión con procedimientos y acciones claras. En 2011, el movimiento se expandió mundialmente con la creación de la *Open Government Partnership*, iniciativa en la que seis años después cosecharía la unión de más de sesenta países alrededor del planeta.

No obstante, Ramírez Alujas retoma un trabajo realizado en 1987 por Chapman y Hunt, y evidencia que desde aquella década el ambiente académico discute la necesidad de iniciar un debate sobre la libertad, acceso y protección de datos; revisar específicamente la legislación vigente de cada país, y “poder obtener información sobre las actividades del Gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común” (2014: 204). De esta manera, algunos países de América y Europa con regímenes democráticos activos, como Brasil, España y Argentina, se propusieron poner en marcha las políticas de *gobierno abierto* y a sus tres pilares: participación, colaboración y transparencia. Como parte de esta tríada, se tuvo en cuenta la incidencia que ya tenía la tecnología, y al mismo tiempo, instaurar el proceso de rendición de cuentas como una operación necesaria para lograr mejores resultados. El aspecto principal es la vinculación entre los pilares que la componen “lo que le da al *gobierno abierto* su enorme potencial de transformación, lo que hace que los gobiernos sean más sensibles y eficaces” (Naser, et al., 2017: 87).

3.3.1. Gobierno electrónico

La tecnología como objeto de estudio produjo un sinnúmero de investigaciones sobre sus causas, los impactos en la vida social, los desafíos que impuso en diversos ámbitos, sus marcos de aplicabilidad y su desarrollo. Algunos autores defendieron su aparición y progreso, otros fueron pesimistas al respecto, y varios entendieron que sólo se trata de una herramienta al servicio del hombre.

Esta controversia también se vio reflejada en lo que se denominó gobierno electrónico. Hay una larga lista de autores que definieron, al menos provisoriamente, el concepto

(Vargas Díaz, 2011). Sin embargo, hay vectores presentes en cada descripción que están relacionados al uso de las TIC: una nueva vinculación entre gobiernos y ciudadanos, una mayor transparencia en la gestión, la eficacia en las acciones, una reducción en los costos y una optimización de recursos, y la centralidad en Internet.

Su conceptualización se torna más laberíntica al encontrar autores que ligan el concepto de gobierno electrónico al de *gobierno abierto*. En este sentido, se considera que las TIC se han transformado en un “aporte fundamental de los Estados para poder contar con información sensible para llevar adelante los distintos proyectos destinados a mejorar la calidad de vida de sus habitantes”⁵². Su perspectiva respalda con vehemencia al *e-government* que lo considera como “una herramienta indispensable al momento de ayudar a los gobernantes a tomar decisiones”. Empero, Alujas y Naser no se apresuran a realizar afirmaciones ya que todavía, señalan, es clave “afrontar el reto de reformar la administración pública para adecuarla a las exigencias de una democracia participativa y colaborativa” (2014: 6). Las TIC son utilizadas por los gobiernos y los ciudadanos, convirtiéndose en herramientas que colaboran con la reforma del Estado y la modernización la gestión.

Por este motivo, al igual que cuando nos referimos a *gobierno abierto*, no podemos adoptar una sola definición. Hablamos de procesos en el que cada país, provincia, estado, municipio o región ha optado por darle a la tecnología el lugar que considera. Es importante señalar que hablamos de un proceso de cambio que data del siglo pasado. De hecho, una de las primeras propuestas que empleó TIC ocurrió en 1993 con el *National Performance Review* (NPR) y *The National Information Infrastructure* (NII) durante la gestión de Bill Clinton. Con este antecedente, los países comenzaron a introducirse en la era de la información, con el procesamiento y apertura de datos –y con esto, la despapelización y desburocratización-, los servicios en línea, las boletas electrónicas, las plataformas digitales de información, los espacios de diálogo.

La oferta tecnológica no sólo simplificó trámites y representó una reducción en los costos, sino que respaldó la rendición de cuentas, impulsó una democracia transparente, y contribuyó a las finanzas nacionales. En este sentido, “hoy, más que nunca, un buen

52 Fuente: http://www.5gamerica.org/files/1014/8916/8077/e-Gobierno_en_America_Latina_-_2017-ESP.pdf (Consultado 15/07/2017)

gobierno local no es un artículo de lujo, sino un bien de primera necesidad” (Pando, 2013: 2).

3.3.2. Datos abiertos

Otro mecanismo que dio paso al *open government* fue la apertura de datos. Una propuesta que pone a disposición la información en formatos reutilizables y que resultan potencialmente útiles “para realizar diversas acciones, como participar, innovar o mejorar la eficiencia y la eficacia gubernamentales” (Gil-García y Quintanilla, 2016: 74).

Los portales de datos abiertos y los sitios web gubernamentales fueron las primeras evidencias de modernización en la gestión, al utilizar la innovación para agilizar procedimientos y principalmente para lograr una mayor efectividad en el acceso a la información. Para que esto suceda, en primer lugar se contó con la confección de leyes de acceso a la información para obtener un marco legal; y en segunda instancia, la creación de una filosofía de apertura y libertad de *software*.

Con respecto a las leyes, fueron un soporte necesario como en el caso del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a partir de la cual obtuvieron resultados favorables; sin embargo, cabe aclarar que los alcances eran un tanto limitados, los archivos que se compartían no podían reutilizarse, el lenguaje era técnico y los procedimientos no eran directos ni sencillos. Por otro lado, la gran ventaja de los últimos treinta años no fue sólo la aparición de Internet sino de toda una corriente que nace con exponentes como Richard Stallman y Tim O’Reilly, *hackers*⁵³ que evitaron un devenir conservador y privatizado de la *World Wide Web*.

La corriente del *software* libre propuso una manera de generar un ecosistema digital, una cultura innovadora que se comprometía a utilizar las herramientas tecnológicas y crear nuevos preceptos: “El *software* libre es el que respeta la libertad y la comunidad

53 El término hacker a menudo está mal empleado ya que se lo utiliza peyorativamente. Son los *crackers* quienes “utilizan sus conocimientos técnicos para perturbar procesos informáticos”, así lo expresaba Manuel Castells en su lección inaugural en la Universidad Abierta de Cataluña en 2002. El *hacker* respeta las reglas de libertad y cooperación, y es quien ejerce su actividad “por el puro goce de crear y compartir la creación”. Fuente: http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/Manuel_Castells_-_Internet_libertad.pdf. (Consultado 12/08/2017)

de usuarios. Es un asunto ético, no de comodidades prácticas”, fue lo que propuso Richard Stallman⁵⁴.

Esos preceptos fueron el marco de referencia para el accionar de los datos abiertos: “Se pueden compartir y están sujetos a normas, así como en introducir cambios en los reglamentos y procedimientos que modifiquen las vigentes estructuras jerárquicas de adopción de decisiones”⁵⁵ (COMNET-IT, 2002).

Esta organización fluida y horizontal fortalece los lazos entre los ciudadanos e instituciones públicas, quienes ahora pueden estar permanentemente comunicados y trocando información. Desde los diversos sectores de la sociedad se deben generar los ambientes de intercambio y potenciarlos para complementar la información y construir datos más certeros, ya que por sí solos no tienen ningún sentido: “Hay que dotarlos de significado para convertirlos en conocimiento válido y con valor para los demás” (Linares, 2010: 62).

Concretamente, la información debe ser compartida en formatos reutilizables e interpretables, que le permitan al ciudadano entenderla, analizarla, crear nuevas ideas y aplicarla a su vida cotidiana o en beneficio de la sociedad. Estas acciones deben estar enmarcadas en iniciativas de acceso a la información y transparencia a fin de efectivizar el *gobierno abierto* y ubicar al ciudadano en el centro de la cuestión (Naser, et al., 2017).

Los datos abiertos promovieron un cambio de paradigma en el sector privado y sobre todo en ámbito público, al alentar a la coproducción con una ciudadanía activa, participativa, responsable e inquisidora que saca provecho de los datos que el gobierno y las instituciones ponen criteriosamente a su disposición (Concha y Naser, 2012). En este sentido, “los proyectos de datos abiertos tienen éxito allí donde satisfacen la demanda existente de información y compromiso” (Naser y Hofmann, 2016: 27).

54 Fundador del Movimiento por *Software Libre*, inició la conferencia que dictó en el auditorio Gorbea de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, en 2014, donde presentó ante una concurrida audiencia, sus ideas sobre este movimiento.

55 Fuente: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001276/127601s.pdf> (Consultado 15/08/2017).

4. ESTUDIO DE CASO

A continuación, describiremos y analizaremos el proceso de implementación del *gobierno abierto* en la CABA y las modificaciones que surgieron desde su inicio. Concretamente, nos concentraremos en las gestiones de Mauricio Macri (2007-2015) y Horacio Rodríguez Larreta (2016 hasta la actualidad).

4.1. Apertura es la respuesta a una gestión transparente

El proceso se inició en diciembre de 2007 cuando Mauricio Macri asumió como jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Su discurso de asunción reveló la visión que el flamante mandatario tenía respecto al rol de la tecnología en la gestión: “Internet está ahí, es sencilla de usar, democrática y va a ayudarnos a crear una nueva cultura de transparencia en la ciudad”⁵⁶.

Hacer posible esa transformación fue una decisión política desde el comienzo de su mandato. Para efectivizarlo, el equipo de la Secretaría Legal y Técnica (a partir de ahora utilizaremos las siglas SECLYT) tenía el primer desafío: realizar un diagnóstico de las circunstancias en las que se encontraba la administración pública de la ciudad.

Rudi Borrman⁵⁷, pionero en la temática de *gobierno abierto* e iniciador del proyecto en la ciudad, explicó: “Yo siempre lo cuento como una evolución, un trabajo que se empezó a hacer en 2008. Que tiene que ver con la fecha en la que yo empiezo a trabajar en el equipo de la Secretaría General, que buscaban armar una unidad para todo lo que es digital”. Ese año, se concretarían las primeras modificaciones para una modernización de la gestión pública y se darían los primeros pasos hacia un gobierno electrónico.

El primer objetivo planteado fue volcar miles de archivos a formatos digitales, comprimir años de burocratización a una configuración simple y ágil. Esto fue necesario porque: “El modelo basado en el papel —e incluso el modelo mixto de papel con digitalización— implica no solo mayor volumen de archivos, traslados físicos y consumo de materiales, sino que solo permite procesar la información mediante la

56 Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=mmAIP-7Jl8E> (Consultado 05/10/2017)

57 En la Ciudad, desempeñó el cargo de Director de Gobierno Abierto (desde 2012 hasta 2014) y Director General de Innovación y Gobierno Abierto (desde 2014 a 2015). A principio de 2016, luego de que *Cambiamos* ganara las elecciones nacionales, tomó el cargo de Subsecretario de Innovación Pública perteneciente al Ministerio de Modernización nacional.

lectura de una persona. Tecnología con varios siglos de atraso” (Clusellas et al., 2014: 20).

La administración de Macri proyectó una transformación estructural que consistía en una modificación de los tradicionales procedimientos públicos y un ajuste en la ideología de la burocracia porteña. Por este motivo, la SECLYT propuso eliminar los papeles y construir un gobierno que se base en la documentación digital.

Para 2013, toda la tramitación de gobierno estaba realizándose de manera electrónica, producto de una adecuación del marco normativo y la puesta en marcha del “ecosistema SADE” (Sistema de Administración de Documentos Electrónicos), entre los que se encontraban el Expediente Electrónico (EE), el Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO), el Escritorio Único (EU), el Trámite a Distancia (TAD) y la firma electrónica.

Estas modificaciones comenzaron a estar enmarcadas formalmente a partir de 2012 con el diseño de Planes de Acción⁵⁸ que contemplaban las máximas que debían regir la gestión en el distrito y los objetivos preestablecidos que debían cumplirse. Del mismo modo, cada área confeccionó su propio programa.

Desde el primer plan, ya se utilizaron las palabras modernización y transparencia. Incluso en el sitio oficial de la ciudad⁵⁹ se puede observar que a partir del 2012 hay un fortalecimiento de la descripción del gasto presupuestario, un catálogo de los datos de cada área, y tal como avanza la gestión, en los planes de acción se va priorizando la transparencia, la tecnología y la apertura.

Priorizar la transparencia desde el arribo al poder e iniciar desde cero el proceso de apertura, fue clave para construir los cimientos de una administración pública abierta y la creación de una comunidad participativa y activa. Para que esto suceda, la tecnología fue una de las herramientas más utilizadas por el *PRO* con Mauricio Macri y *Cambiamos* con Horacio Rodríguez Larreta. Borrmann lo describe de la siguiente manera: “El equipo político del *PRO* naturalizaba las tecnologías. Al llegar después de la campaña y con el equipo político armado, lo que yo vi fue una gestión que no le tenía miedo a la exploración de la novedad. Estaba muy naturalmente metido”.

58 Fuente: <http://www.buenosaires.gob.ar/hacienda/presupuesto> (Consultado 10/11/2017)

59 Fuente: <http://www.buenosaires.gob.ar/> (Consultado 10/11/2017)

Para Rudi fue clave el impulso que generó la convivencia entre la tecnología y la política desde el inicio: “Principalmente porque lo tecnológico te puede ayudar a tener un impacto que la política necesita. Entonces tenés que construir ahí un equilibrio operativo”. Y así sucedió principalmente durante la primera gestión de Macri, por la cual se vieron plasmadas las características de un gobierno electrónico -más que abierto- a partir de una enfática utilización de dispositivos tecnológicos para digitalizar la administración.

4.1.1 La génesis del gobierno electrónico en Buenos Aires

En 2008, tras asumir como secretario de Legal y Técnica, Pablo Clusellas tuvo que mantener reuniones con los funcionarios salientes, y se encontró con un panorama desalentador: “Montañas de papeles, procedimientos kafkianos, falta de información. Finalmente, me entregaron el `arca perdida`: los libros de registro, que debíamos custodiar a lo Indiana Jones. Pocas veces tuve un pico de presión, esa fue una de ellas” (Clusellas et al., 2014: 25). Cabe aclarar que los miles de expedientes no eran exclusivos de la cartera que encabezó, sino que la situación era crítica en todas las áreas.

Del diagnóstico inicial se identificó una lentitud en los trámites, resultaba imposible realizar un seguimiento en las operaciones y la información era escasa. Crear el universo digital requería de un cambio cultural, entender los beneficios que traería consigo, en base a modificar la infraestructura y demoler al fin el castillo de papel.

Esa transformación no sólo consistió en un intenso pronóstico interno, sino en la evaluación del funcionamiento de los gobiernos electrónicos en otras partes del mundo, como las experiencias de Estados Unidos, Canadá y varios países de Europa. En el viejo continente, el modelo mayormente investigado fue el de España, y sus experiencias en Madrid, Barcelona y Málaga, producto de las similitudes en la legislación, convenios, idioma, entre otros puntos.

Con el estudio de otras iniciativas, Borrmann indicó un interrogante guía: “¿Cómo hace el gobierno para usar las nuevas tecnologías para cambiar la relación con la gente? Siempre basado muy en el tema digital como plataforma, cómo es que estos medios empoderan a la gente y se establece una conversación”.

De todo el trabajo preliminar y la incertidumbre de la primera etapa, se asumió que sería un proceso largo y gradual. No iba a ser un cambio fácil ni se iba a transformar la realidad en forma instantánea. En este marco, la gestión documental electrónica constó de cuatro etapas:

Imagen 1: Implementación de la gestión electrónica



Fuente:

https://www.boletinoficial.gob.ar/bundles/boraboraweb/files/gde_version_online_0_1.pdf

Y de este modo, se implementaron los trámites digitalizados como Escritorio Único (EU), Porta Firma (PF), Administración de Firma del Jefe de Gobierno (AFJG), Archivo (ARCH), Locación de Obras y Servicios (LOyS), la integración de Buenos Aires Compras (BAC), Registro Legajo Multipropósito (RLM), Designaciones del Personal de Salud (DPS), Sistema de Información Normativa (SDIN), Legajo Único Empleados (LUE), Gestor Único de Proveedores (GUP), Trámite a Distancia (TAD), RCE (Registro Civil Electrónico), TUS (Tramitador Único de Subsidios).

Para poder afrontar estos cambios, los equipos que se conformaron fueron estructurados a fin de trabajar interdisciplinariamente para que todas las áreas puedan hacer su aporte a la digitalización de la administración. La clave fue la capacitación desde el día de su implementación hasta la actualidad.

En tanto que para funcionar en forma adecuada se debió tener un equipo jurídico preparado para elaborar la normativa que le dé el marco de legalidad al documento

digital, el mismo que tenían los archivos en papel. Paralelamente, se conformó un bloque de agentes para supervisar el desempeño de la administración pública. Al tiempo que la tercera área, se concentraría en las TIC que respondan a los aspectos legales y funcionales. Y finalmente, sería el turno de los especialistas en la implementación, que estuvieron abocados al cambio cultural que fue y es necesario para poner en marcha la digitalización.

Entre las diversas carteras se creó una interrelación. La SECLYT, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Hacienda trabajaron coordinadamente; más tarde se creó el Ministerio de Modernización que permitió darle exclusividad a la producción que comenzó en Legal y Técnica.

La flamante área, que tenía a cargo la innovación y la tecnología, se puso en marcha en el marco de la Ley N° 4013/2011⁶⁰ y la reglamentación mediante el Decreto N° 660/2011⁶¹. La organización pública se modificó y Modernización comenzó a tener incidencia en diversos sectores de la administración.

4.1.2. La experiencia de abrir los datos

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires⁶² ya lo establece en su Artículo N° 105: “Es deber del Jefe de Gobierno arbitrar los medios idóneos para poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente a la gestión de gobierno de la Ciudad”.

Con esta premisa, y con el piso normativo de la Ley N°104, se comenzó a implementar una de las herramientas de fortalecimiento de transparencia y mecanismo fundamental para efectivizar la apertura de gobierno. Rudi Borrmann señala que “la génesis de toda la iniciativa de participación más potente se da a partir de la publicación de datos”.

60Fuente:http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=183785&qu=c&ft=0&cp=&rl=&rf=&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&sezion=&primera=0&mot_toda=&mot_frase=&mot_al_guna (Consultado 20/11/2017)

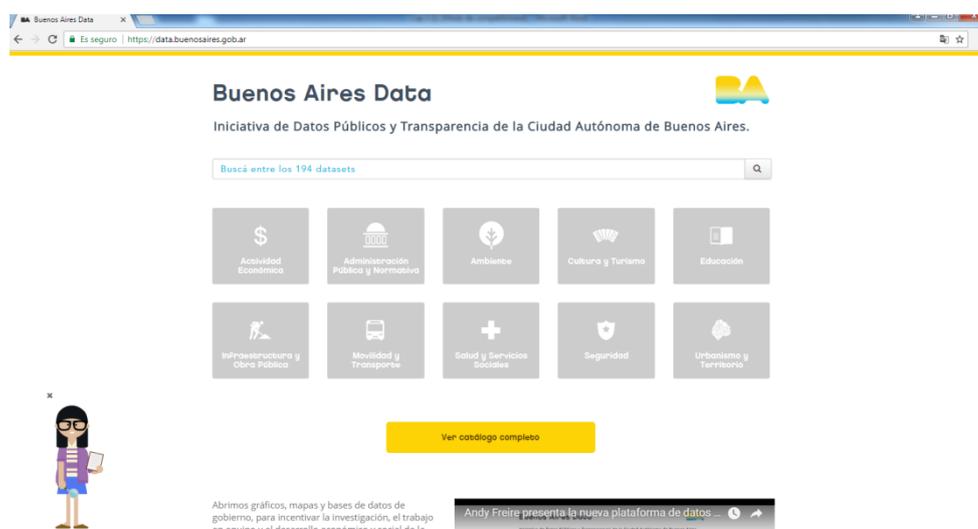
61 Fuente: https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20111214_2ax.pdf (Consultado 20/11/2017)

62 Fuente: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=26766&qu=c (Consultado 21/11/2017)

Concretamente, en marzo del 2012, se firma el Decreto N° 156/12⁶³ y en su Artículo 1° se establece: “Implementase el sitio data.buenosaires.gob.ar como plataforma para facilitar la búsqueda, descubrimiento y acceso de aquellos conjuntos de datos del sector público que contribuyan a promover la transparencia, a incentivar la participación y colaboración de los ciudadanos, a fomentar la reutilización de la información para generar conocimiento, y a estimular la innovación y el desarrollo social, económico y cultural en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires”. De esta manera, se convirtió en el primer distrito en publicar sus datos en formatos abiertos.

En el sitio web, Andrés Freire -ministro de Modernización, Innovación y Tecnología desde el 2015- explica a través de un video breve en qué consiste el portal de datos abiertos de la CABA y plantea un solo objetivo: “Si vos sabes más, el gobierno ejecuta mejor y la Ciudad le va mejor”⁶⁴.

Captura de pantalla 1: Página de inicio del sitio web de la plataforma de datos abiertos



Fuente: <https://data.buenosaires.gob.ar/>

En el portal se ofrecen 196 datasets⁶⁵ (y continúa su actualización) y se los puede visualizar en diez categorías que comprenden la actividad económica, administración

63 Fuente: <https://drive.google.com/file/d/0B6OebbCZ2Yq3YnZ1YU0zWm1JLUk/view> (Consultado 21/11/2017)

64 Fuente: <https://data.buenosaires.gob.ar/> (Consultado 15/11/2017)

65 En el glosario confeccionado para quienes ingresan y son novatos en el tema, un dataset es definido como una carpeta que tiene recursos asociados. Un recurso es un conjunto de información que puede ser

pública y normativa, ambiente, cultura y turismo, educación, infraestructura y obra pública, movilidad y transporte, salud y servicios sociales, seguridad, y urbanismo y territorio.

El diseño del sitio web fue perfeccionándose y lo que en principio tenía un objetivo meramente técnico, en la actualidad su aspecto está vinculado a una estructura de intercambio, que pueda incluir nuevas voces y que las ideas que surjan tengan una continuidad. En ese contexto de *feedback*, Rudi explica que surge la idea de laboratorio: “La creación de un espacio físico que contuviera esas conversaciones, que tuviera esa participación, y que se la adueñaran esas comunidades que se fueron creando”. El “ida y vuelta” entre diversos sectores favoreció a que “se empezaran a abrir conversaciones con comunidades de tecnología, con ONG, con organizaciones de distinto tipo que nos empezaron a presionar para ir cambiando como oficina”. Sumado a la iniciativa de laboratorio, el gobierno porteño puso en marcha *hackatones* y *camps* a fin de lograr una mayor visualización de la experiencia local y que se incorporaran nuevos actores a la escena pública.

El laboratorio obtuvo una mayor reciprocidad al ingresar en *Twitter*. Actualmente es un miembro activo y utiliza la red social para comunicar las noticias de relevancia, eventos, consultas ciudadanas, entre otra de las acciones impulsadas. Según cuenta Rudi, la iniciativa de laboratorio tuvo una repercusión positiva tan notable que “al final de la gestión tenía el triple de seguidores en *Twitter* que el propio Ministerio, mucho más que otros ministerios”. Hoy cuenta con más de 15.000 *followers*.

Captura de pantalla 2: *Tweet* de LABgcba



Fuente: <https://twitter.com/LABgcba>

Esta red social fue uno de los elementos que se continuó utilizando durante la gestión de Rodríguez Larreta, a partir de 2016. De este modo, Sofía Kowal manifestó que “el equipo de Rudi dejó un *Twitter* muy bien armado y con mucha gente que lo sigue. Gente muy *`teki`*, muy técnica. Desarrolladores, gente que está todo el tiempo codeándose con los datos, que está generando datos constantemente. Y por otro lado, un público de *gobierno abierto* que es muy activo en términos de participación y de transparencia”.

La cuenta mantiene una actualización constante y está en permanente actividad ya que es una vía de comunicación dinámica, por lo que Kowal explica que “todo el tiempo está con consultas a nivel técnico por si hay un problema en la base de datos”. En tanto que alternativamente, el equipo se vale de *Twitter* para escuchar propuestas: “Es literal, llevamos una captura de pantalla y decimos, nos están pidiendo esto y funciona”.

Publicar los datos, construir el laboratorio y obtener un impacto positivo de la red social fue un proceso que en primera instancia no fue bien recibido. Las resistencias fueron inevitables por el gran sentido de pertenencia que tenían las áreas de gobierno respecto a la información que producían.

Según lo explicado por Borrmann se dieron dos instancias en el proceso: “La primera etapa fue más estratégicamente... más buscando introducir al sector, al gobierno en la temática, sin poner demasiadas presiones en cada ministerio. Una vez que sentimos que había una maduración de distintas áreas que ya publicaban, y de ver que ya había una comunidad que respondía, dijimos *`¿cuál es el segundo paso?`*”.

Posteriormente, la decisión fue una orden ejecutiva. Se firmó un decreto para formalizar la publicación de datos: “Se le pedía a cada ministerio hacer un plan de datos abiertos. Ahí ya había un tiempo que tenían que responder, los ministerios nos tenían que informar a nosotros qué iban a abrir y ese plan tenía que hacerse público”. Uno de los objetivos era lograr una relativa madurez y tener un plan operativo con tiempos establecidos “donde nadie se te pueda escapar”.

Para que esto sucediera, se formalizaron aún más las exigencias y se diseñó el *Plan de Datos Abiertos*⁶⁶, a través del Decreto 478/2013⁶⁷. En su prólogo la Ciudad explicita su posición respecto de una gobernanza clara: “La transparencia no es únicamente el mejor de los desinfectantes, sino también el mejor de los fertilizantes para una república sana, una democracia potente y una gestión innovadora. Combinada con la tecnología y pasión cívica, la transparencia es el catalizador más potente para el desarrollo de una Ciudad y una Nación”.

4.2. Profundizar la apertura

A fines de 2015, Horacio Rodríguez Larreta asumió como primer mandatario porteño por el frente político *Cambiamos* y decidió dar continuidad y profundizar las políticas de apertura que había instalado Mauricio Macri en las gestiones anteriores. Sin dejar de lado la modernización del Estado y la innovación, comenzó a interpelar más a los vecinos para participar y trabajar en equipo a través de mecanismos de diálogo, con el propósito de lograr una mayor confianza.

Por caso, en el marco de su discurso de asunción manifestó: “Vamos a seguir estando cerca, escuchando las sugerencias, las inquietudes y fundamentalmente las críticas constructivas de cada vecino, que son las que nos invitan a superarnos y a mejorar todos los días”.

Asimismo, consideramos que su intención fue dejar en claro su rol como servidor público que debe rendir cuentas: en el caso de que algún porteño detecte fallas o equivocaciones en la gestión, dijo, “le pido por favor que se acerque a marcarnos el error. Nuestro único compromiso es con los vecinos de la ciudad, por eso las puertas van a seguir estando siempre abiertas para que el que quiera participar, pueda hacerlo”⁶⁸.

Como pudimos observar, el equipo de Macri trabajó en la conformación de una primera comunidad digital y en la construcción de los cimientos de un gobierno electrónico. Con

⁶⁶ Fuente: https://drive.google.com/file/d/0Bx_72odywSiHbGVEWi1mdzlWSFU/view (Consultado 25/11/2017)

⁶⁷ Fuente: http://www.ciudadyderechos.org.ar/administrativo/derechosbasicos_1.php?id=1&id2=182&id3=9548 (Consultado 25/11/2017)

⁶⁸ Fuente: <https://youtu.be/05H5SHsjVEE> (Consultado 28/11/2017)

esta base, Rodríguez Larreta optó por priorizar una gestión colaborativa y participativa. La oportunidad de asumir como jefe del ejecutivo porteño le permitió ahondar en iniciativas de co-creación con diversos sectores de la sociedad, como la Agenda de Transparencia e Innovación Institucional, la aplicación para el ingreso en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y el diseño del plan de acción, o la propuesta *BA Elige*.

Sin embargo, fue un trabajo complejo. Todos aquellos funcionarios y agentes que habían trabajado y construido los cimientos del *gobierno abierto* en la ciudad se les había propuesto la misión de reiterar estas políticas a nivel nacional; así sucedió con Rudi Borrmann. Por consiguiente, Matías Zubiría manifestó las inquietudes que había tenido en aquel momento cuando recibió la propuesta de encabezar un nuevo equipo y el desafío de iniciar una nueva etapa.

De esta manera, “cuando él –Rudi- se va, se va con todo el equipo. Es decir que el área queda en cero. Y ahí entramos todos nosotros que teníamos muchísima idea y experiencia en *gobierno abierto*”, así lo expresó Zubiría, irónicamente. Ambos se conocieron el día en que Borrmann se retiró: “Me dijo ‘acá tenés la llave, cualquier cosa, fijate cómo haces’. Cuando me dicen de asumir, me leí tres libros y estudios comparados en menos de una semana”, sintetizó.

Empero, con el avance obtenido en la materia dentro del gobierno, otras áreas vinculadas a la información y a los datos consultaron al equipo de gobierno abierto para trabajar articuladamente. Como resultado, las políticas de transparencia y apertura dejaron de depender de una sola dirección o secretaría, para convertirse en un paradigma que atraviesa la gestión.

Pongamos por caso la Secretaría General de Gobierno y Relaciones Institucionales⁶⁹ – que depende de la Jefatura de Gobierno-, con Fernando Straface a la cabeza. De esta forma, “un día, medios temerosos me dicen, ‘mira a nosotros nos gustaría ver si podemos ayudarlos a ustedes’ ¿Ustedes quieren trabajar *gobierno abierto*? Trabajemos juntos’. Entonces, en vez de agarrarnos a trompadas, tenemos otro ministerio”, ejemplificó Matías. Al mismo tiempo, recibieron la propuesta de la Subsecretaría de

⁶⁹ Actualmente la secretaría tiene a cargo las relaciones con las ONG, el vínculo con la AGA y los aspectos que abordan la participación ciudadana.

Reforma Política y Asuntos Legislativos –dependiente del Ministerio de Gobierno-, a cargo de Hernán Charosky, para encarar nuevas relaciones: “Ellos dijeron `nosotros vamos a trabajar ley de acceso a la información pública y el tema de transparencia activa’. Entonces *gobierno abierto* no es el tema de un área”. Finalmente, el Ministerio de Modernización comenzó a comandar el espacio de datos abiertos que apoya técnicamente todas las iniciativas que surgen.

Por consiguiente, “el avance en Buenos Aires ha sido gigante. Entonces tenés gente que se dedica muy bien a las relaciones entre las ONG para el desarrollo de algunos proyectos y a su vez, nos ayuda a nosotros a empujar áreas de gobierno a la publicación de datos, utilizar estándares internacionales y nosotros vamos trabajando en lo que es toda la agenda de comunicación de datos abiertos”, concluyó.

4.2.1. Agenda de Transparencia e Innovación Institucional

La Secretaría General -encargada de asistir al Jefe de Gobierno y coordinar las prioridades estratégicas de la gestión- llevó adelante la Agenda de Transparencia e Innovación Institucional⁷⁰, a fin de promover el *gobierno abierto*. Esta iniciativa fue presentada por el jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta en abril de 2016, a través de la cual se impulsaron 13 iniciativas para un *gobierno abierto*, responsable e inteligente, con medidas como acceso a la información pública, presupuesto ciudadano, declaraciones juradas en línea y modernización electoral.

En el discurso de presentación, Rodríguez Larreta explicó: “Son iniciativas para un gobierno que abre espacios de diálogo, porque nos importa la participación y la colaboración de la gente; que es responsable con lo que es de todos y que promueve una mejor representación de los vecinos. Y además, que no se la cree, que escucha y que cuando no tiene respuestas, sale a buscarlas”⁷¹.

Con la puesta en marcha de un *gobierno inteligente* se asume a la tecnología y la innovación como nuevas alternativas a buscar más y mejores respuestas a las necesidades de los ciudadanos. En este marco, consideraron fundamentales las

⁷⁰ Fuente: <https://assets.documentcloud.org/documents/2823302/Caba-Entregable.pdf> (Consultado 28/11/2017)

⁷¹ Fuente: www.buenosaires.gob.ar/noticias/horacio-rodriguez-larreta-presento-la-agenda-de-transparencia-e-innovacion-institucional-0 (Consultado 28/11/2017)

regulaciones simples y eficientes a fin de generar oportunidades en inversión. En segundo lugar, contar con un Consejo Asesor de Innovación Aplicada, creado para reforzar los vínculos de colaboración entre el gobierno y los máximos referentes de tecnología e innovación del país, quienes le darán el valor agregado del *know-how* para asesorar al equipo del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología.

Tal como lo señalaron desde el gobierno, “se destaca la programación de aplicaciones para la tercera edad que serán incluidas en las tabletas digitales que distribuirá el gobierno de la ciudad; el desarrollo de una aplicación única, sencilla y accesible que permita resolver las necesidades de gestión entre el ciudadano y la administración, integrando todas las funcionalidades y de uso masivo, centralizando transacciones, trámites y pagos”⁷². Al mismo tiempo, se continuó expandiendo las políticas de datos abiertos en vista a la economía y la sensorización urbana.

Asimismo, el *gobierno inteligente* anidó un laboratorio de innovación –*SmartLab*–, otro de los sitios de confluencia entre el sector público y el privado. En este sentido, se buscaron alternativas eficientes por fuera de los medios tradicionales. El fuerte de esta herramienta, como observamos anteriormente, es el uso de *Twitter*.

Dentro del *gobierno responsable*, apareció uno de los dispositivos clave de las políticas de apertura: la rendición de cuentas o *accountability*. La gestión dará cuenta de todas sus acciones y el cumplimiento de sus compromisos, y le garantizará a la ciudadanía una mayor participación en la toma de decisiones. Cabe destacar que, con la implementación de la *accountability*, el gobierno buscó mostrar el empoderamiento ciudadano, un miembro activo en la nueva comunidad digital, cuya experiencia y vivencia son la llave a una mejor administración. Por este motivo, se implementó el tablero de control ciudadano⁷³, una plataforma que permite verificar el correcto desarrollo de las obras.

También se instaló la idea de participación ciudadana a través de consultas vecinales y votaciones para que los ciudadanos eligieran obras, proyectos o ideas desde la

⁷² Fuente: <http://www.buenosaires.gob.ar/agendadetransparencia/gobierno-inteligente/consejo-asesor-de-innovacion> (Consultado 28/11/2017)

⁷³ El Tablero de control ciudadano es una herramienta en línea que le permite a los vecinos realizar un seguimiento detallado de grandes obras de infraestructura del Gobierno de la Ciudad. Es una plataforma web que busca promover la transparencia y fortalecer la rendición de cuentas.

perspectiva de cada barrio. Esto va a permitir aceitar aún más el vínculo entre las partes, como se generó con el empleo de diversos programas como *BA Elige* o la plataforma de datos de las obras en ejecución, previamente mencionada.

A todas estas iniciativas se sumaron los planes y objetivos para avanzar hacia un gobierno más responsable. En efecto, a principios de 2017, Rodríguez Larreta sumó 15 compromisos a los 35 que ya tenían pautados. Son metas para rendir cuentas del trabajo realizado, están cuantificadas en porcentajes y disponibles en <http://www.buenosaires.gob.ar/compromisos>.

En última instancia, al optar por el fortalecimiento de la responsabilidad gubernamental, se puso el foco sobre la publicidad oficial y la modernización electoral, dos temáticas que deben garantizar la equidad y diversidad de oportunidades, al utilizar en forma criteriosa los recursos del Estado y generar normas que impulsen la inclusión y no generen abusos de poder.

Sin embargo, en junio de 2017, Poder Ciudadano –una de las asociaciones civiles más participativas en la ciudad- publicó un duro comunicado⁷⁴ en el que señalaba que el gobierno de la ciudad había desoído el fallo judicial⁷⁵ que lo obligaba a publicar y entregar información de la publicidad oficial desde 2015 hasta la fecha mencionada. Puntualmente se solicitaban datos sobre el destino de la contratación, monto de la contratación en pesos, razón social del medio de comunicación destinatario de la contratación y descripción de la pieza comunicacional emitida. Con este llamado de atención, se ven comprometidos dos de los pilares que Rodríguez Larreta señaló para llevar adelante su agenda de transparencia: el gobierno responsable y el *gobierno abierto*. Como veremos más adelante, Poder Ciudadano indicó que al mismo tiempo, no se cumplió con la Ley de Acceso a la Información Pública.

Finalmente, y como tercer pilar de la agenda se encontraba el *gobierno abierto*. Un espacio que busca consolidar la transparencia en el gasto e inversión de los fondos públicos mediante un seguimiento del accionar de los gobernantes. Por este motivo, se

74 Fuente: <http://poderciudadano.org/publicidad-oficial-el-gobierno-de-la-ciudad-desoye-un-fallo-judicial/> (Consultado 01/12/2017)

75 Fuente: <http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2016/11/Fallo-Pauta-Publicitaria-CABA.pdf> (Consultado 01/12/2017)

inició con la publicación de las declaraciones juradas de los funcionarios⁷⁶, las compras públicas⁷⁷ y el presupuesto⁷⁸.

La administración de Rodríguez Larreta innovó en estrategia y recursos para el *gobierno abierto*. Llevó adelante no sólo el diseño de un portal⁷⁹ sino que profundizó la dinámica de ecosistema para fortalecer los vínculos entre los diversos sectores de la sociedad. La novedad no sólo residió en los aspectos tecnológicos sino en los intercambios que se generaron entre ciudadanos, gobierno, empresas y organizaciones en el marco de un diagrama de red.

Actualmente, el sitio *web* de *gobierno abierto* contempla el ecosistema en el que habitan la transparencia, participación, colaboración y rendición de cuentas a través de las iniciativas impulsadas por la administración. De este modo, se exhiben al menos diez *ítems* que reflejan el espíritu de apertura. Estos son: los compromisos de gobierno, el primer plan de acción (como subnación de la OGP), el observatorio de obras urbanas, solicitudes y consultas, consejo de planeamiento estratégico, datos abiertos, el monitoreo del avance de la obra y compras vinculadas al desarrollo de la Villa Olímpica⁸⁰, los programas de participación ciudadana, y la información de Buenos Aires en la OGP. Al mismo tiempo, cada uno de estos puntos se vincula con su correspondiente *website*.

Al igual que en la página oficial de la Ciudad y en el sitio de participación ciudadana⁸¹, la interpelación a formar parte es constante. De este modo, el ecosistema es lo que permite incluir a diversos actores e intercambiar información para generar mejores servicios, como en el caso de las aplicaciones para teléfonos móviles⁸².

No obstante, al revisar los puntos que son contemplados en la agenda de transparencia y que son incorporados al sitio de *gobierno abierto*, no se tuvo en cuenta la Ley N° 104 y su última reforma⁸³. Consideramos que sería de gran utilidad incluirlo en el ecosistema

76 Fuente: <http://www.buenosaires.gob.ar/declaracionesjuradas> (Consultado 06/12/2017)

77 Fuente: <https://www.buenosairescompras.gob.ar/> (Consultado 06/12/2017)

78 Fuente: <http://www.buenosaires.gob.ar/presupuestoabierto> (Consultado 06/12/2017)

79 Fuente: <https://gobiernoabierto.buenosaires.gob.ar/> (Consultado 02/05/2017)

80 En octubre de 2018, la ciudad de Buenos Aires será sede de los Juegos Olímpicos de la Juventud.

81 Fuente: <http://bapc.buenosaires.gob.ar/> (Consultado 02/05/2017)

82 Fuente: <http://www.buenosaires.gob.ar/aplicacionesmoviles> (Consultado 01/12/2017)

83 Fuente: <http://www.dialogandoba.com/reforma-ley104> (Consultado 06/12/2017)

a fin de difundir la normativa que permitió el avance de la apertura de gobierno y de la transparencia administrativa, y cuya última reforma fue producto del trabajo coordinado entre diversos sectores sociales.

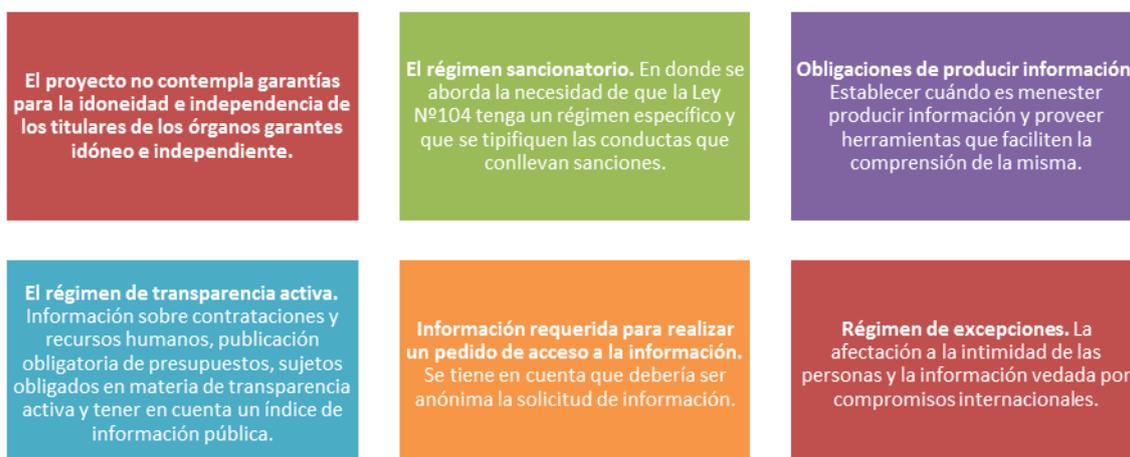
Concretamente, la modificación de la ley es consecuencia de una serie de mesas de diálogo entre funcionarios, legisladores, representantes del poder ejecutivo y judicial, académicos, sociedad civil y estudiantes. Así, pues, priorizaron la simplificación de los requisitos, la ampliación de los sujetos obligados para brindar información y la extensión de los tiempos de respuesta.

Si bien Zubiría la consideró como pionera y emblemática, la reforma fue puesta a prueba. La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) –al igual que Poder Ciudadano, es un organismo activo de las iniciativas que impulsa el gobierno de la ciudad- redactó un informe⁸⁴ minucioso y crítico. El mismo hizo hincapié en aquellos puntos donde no se justifican las modificaciones –como en la extensión de los plazos de respuesta- o la falta de garantías para asegurar la independencia del órgano garante, entre otras observaciones; al tiempo que redactó posibles alternativas o sugerencias en donde observaron vacíos argumentativos.

En seis puntos explicativos, ACIJ resumió lo que consideraba como grandes falencias o aspectos alarmantes que hicieron retroceder a la ciudad de Buenos Aires en materia de acceso a la información pública. Positivamente, el organismo invitó al gobierno a modificar las siguientes cuestiones:

Cuadro 1: Críticas de ACIJ a la reforma de ley

⁸⁴ Fuente: <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2016/12/ACIJ-An%C3%A1lisis-del-dictamen-de-AIP-Ciudad-de-Buenos-Aires.pdf> (Consultado 06/12/2107)



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, desde Poder Ciudadano se expresaron directamente ante el incumplimiento de la ley. Al respecto publicaron: “Entendemos que el *Gobierno Abierto* y el Acceso a la Información Pública deben trascender la política de comunicación oficial y la participación en alianzas internacionales en la materia, y plasmarse en hechos concretos que permitan a los ciudadanos y a las ciudadanas un verdadero control de la administración pública”⁸⁵. En diciembre de 2016, esta asociación le comunicaba⁸⁶ al Jefe de Gobierno la decisión de suspender su participación en el proceso de *gobierno abierto* de la CABA hasta tanto no se garantice efectivamente el Acceso a la Información Pública.

Como pudimos observar, las asociaciones civiles se han constituido en el ojo crítico que tiene voz y legitimidad para evidenciar las fallas en los procedimientos o los aspectos que el gobierno no puede ver, y exigirles el cumplimiento de sus compromisos. Por este motivo, la apertura se convierte en el mecanismo más inteligente.

⁸⁵ Fuente: <http://poderciudadano.org/poder-ciudadano-suspende-su-participacion-en-el-proceso-de-gobierno-abierto-de-caba-hasta-que-se-garantice-efectivamente-el-acceso-a-la-informacion-publica/> (Consultado: 21/11/2017)

⁸⁶ Fuente: <http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2016/12/carta-presentada-a-Larreta-abandonando-I-plan-de-accion.pdf> (Consultado: 21/11/2017)

4.3. La Ciudad de Buenos Aires en la Alianza para el Gobierno Abierto

En diciembre de 2015, la Alianza para el Gobierno Abierto⁸⁷ (AGA) -en su denominación en inglés *Open Government Partnership* (OGP)- anunció la extensión de la suscripción a la organización a participantes subnacionales⁸⁸, como parte de un programa piloto a partir de la implementación de las políticas de *gobierno abierto* a nivel regional y local. Hubo 45 solicitudes de gobiernos para formar parte de la iniciativa, de los cuales fueron seleccionados 15⁸⁹. Luego confeccionaron sus planes de acción y optaron por formar parte de la Declaración Subnacional en la Cumbre Global OGP de París⁹⁰. Entre ellos se encontraba Buenos Aires⁹¹.

Así fue como en noviembre de 2016, la CABA diseñó y confeccionó su Primer Plan de Acción⁹². En él se detallaron los mecanismos que fue realizando el gobierno en materia de apertura; en una segunda parte, detallan el plan de acción; y finalmente, se formulan los compromisos, una conclusión y una proyección a futuro. Según algunos funcionarios del gobierno de la ciudad que expusieron en el “Encuentro Regional de las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto 2017” (como el jefe de gobierno Rodríguez Larreta), el hecho de que la Ciudad de Buenos Aires formara parte de la AGA fue un impulso para que se produjeran espacios de diálogo e interacción con la sociedad civil y que de esos intercambios surgieran ciertas políticas públicas.

Con este objetivo, se llevaron adelante mesas de trabajo en donde se pudieron debatir las diversas propuestas sectoriales relacionadas a salud, transporte, educación, etc. Asimismo, se establecieron compromisos que fueron examinados por el Mecanismo de

⁸⁷ Actualmente, cuenta con alrededor de 70 países, de los cuales 18 están situados en América. Su objetivo principal es crear compromisos para impulsar gobiernos más abiertos mediante la promoción de políticas transparentes y participativas, la co-creación con diversos sectores sociales, y la rendición de cuentas sobre la gestión pública.

⁸⁸ Fuente: <https://www.opengovpartnership.org/stories/atencion-reformistas-sub-nacionales> (Consultado 02/05/2107)

⁸⁹ Entre los distritos incorporados ingresaron Buenos Aires (Argentina), Austin (EE.UU), Bojonegoro (Indonesia), Elgeyo Marakwet (Kenya), Jalisco (México), Kigoma (Tanzania), La Libertad (Perú), Madrid (España), Ontario (Canadá), París (Francia), San Pablo (Brasil), Escocia (Reino Unido), Sekondi-Takoradi (Ghana), Seúl (Corea del Sur) y Tbilisi (Georgia).

⁹⁰ Fuente: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_subnational-declaration_ES.pdf (Consultado 06/12/2017)

⁹¹ La carta para aplicar como miembro de la OGP está disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/LETTER-%20MAYOR%20OF%20BUENOS%20AIRES.jpg> (Consultado 06/12/2017)

⁹² Fuente: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/buenos_aires_ogp_action_plan_2.pdf (Consultado 06/12/2017)

Reporte (o Revisión) Independiente (MRI)⁹³ -en inglés *Independent Reporting Mechanism* (IRM)-, y a través de un seguimiento realizado por parte de la sociedad civil y el gobierno. Para este último aspecto, se diseñaron tableros de seguimiento⁹⁴.

En julio de 2017, la OGP realizó una evaluación⁹⁵ del avance de las políticas y el cumplimiento de los compromisos de los 15 distritos, vinculados a la participación cívica, inclusión de comunidades marginadas, servicios, y tecnología e innovación, y a la vez, teniendo en cuenta las particularidades individuales que cada subnación contempló. En este marco, la OGP consideró que durante el trayecto de implementación del plan de acción, Buenos Aires logró un aumento del acceso a la información sobre salud sexual y reproductiva.

Captura de imagen 3: Mapa de las 15 subnaciones y los temas indicados en sus planes de acción

⁹³ El MRI es un medio clave que tienen los involucrados de la OGP para rastrear el progreso en los compromisos de gobierno abierto en los países participantes. Asimismo, produce informes revisados internacionalmente y dirigidos por investigadores del MRI, a fin de evaluar el desempeño de los países participantes de la OGP y en simultáneo, promover el diálogo y rendición de cuentas entre los gobiernos y los ciudadanos.

⁹⁴ Fuente: <https://trello.com/b/YU068pYv/estado-abierto-compromiso-coordinaci%C3%B3n-en-la-producci%C3%B3n-y-publicaci%C3%B3n-de-datos-en-un-estado-abierto> (Consultado 06/12/2017)

⁹⁵ Fuente: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_SNAP-Report_2017.pdf (Consultado 06/12/2017)



Fuente: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_SNAP-Report_2017.pdf

La organización destacó el desempeño de la ciudad en este aspecto a partir de tener en cuenta las normas culturales argentinas que usualmente impiden el acceso a los dispositivos anticonceptivos y a los servicios referidos a la salud sexual. En este contexto, Buenos Aires asumió el compromiso de generar una base de datos público sobre la disponibilidad de información sexual y servicios de salud reproductiva disponibles en diferentes centros de salud, con un mapa de geolocalización de las instituciones de salud. Paralelamente, un mecanismo de recepción les permitió a los ciudadanos calificar su experiencia en los centros y presentar quejas si fuera necesario. Este nuevo marco digital apuntó a reducir aquellos obstáculos que muchos ciudadanos o residentes de la Ciudad tenían que afrontar cuando accedían a estos servicios vitales.

Por otro lado, en el mismo informe, la OGP distinguió determinados compromisos, entre los que se encuentran nuevamente los servicios. La organización destacó estas acciones ya que revelan la relación entre ciudadanos y gobierno: los servicios ocupan un lugar preponderante en muchos presupuestos, por lo que se tiene que dar cuenta de una gestión transparente y accesible para todos.

Una de las subnaciones destacadas nuevamente por la prestación de servicios fue la ciudad de Buenos Aires, en este caso por reunir, almacenar y abrir datos sobre los servicios de autobús que operan en toda la Ciudad, según el estándar mundial Formato General de Especificación de Alimentación de Tránsito (GTFS). Su densidad poblacional, su actividad económica, cultural, social y política, repercuten en la movilidad vehicular, de ahí que contar con datos sumamente detallados sobre el transporte es clave para mejorar el tránsito de la ciudad.

4.3.1 #OGPArgentina

Los días 21 y 22 de noviembre de 2017 la *Open Government Partnership* (OGP) eligió como sede a Argentina para realizar el “Encuentro Regional de las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto 2017”, que consistió en una serie de exposiciones que abordaron las temáticas de transparencia y apertura, en el marco de la Semana del Gobierno Abierto. Ambas jornadas se celebraron en el Centro Cultural Kirchner (CABA) y reunieron a más de 2.000 representantes de gobiernos, sociedad civil, innovadores digitales, desarrolladores, periodistas e investigadores que compartieron sus experiencias.

El evento, que se transmitía en vivo por *streaming* a través del canal de *Youtube* del ministerio de Modernización Nacional, se compartió por redes sociales con el *hashtag* #OGPArgentina. Los mediadores reiteraban el uso de la etiqueta para lograr una mayor difusión, y por tanto, mayor audiencia.

Captura de imagen 4: Tweet del presidente sobre su participación en el encuentro de la OGP



Fuente: <https://twitter.com/mauriciomacri>

En su discurso, Macri optó por hacer hincapié en expandir los límites de exigencia y que la transformación no dependa solamente del poder ejecutivo: “Queremos un Estado que rinda cuentas, que esté al servicio de los ciudadanos, con instituciones públicas transparentes, un Estado que eche luz a esos recovecos oscuros que dan lugar a prácticas corruptas y eso es un Estado Abierto”⁹⁶.

Por su parte, Rodríguez Larreta formó parte del panel “Apertura Institucional: Las fronteras del *Gobierno Abierto*” y detalló las últimas iniciativas que han colaborado con el fortalecimiento de la transparencia, principalmente la participación ciudadana. En este sentido, argumentó que “nosotros tenemos un ecosistema de *gobierno abierto* donde el criterio es que todos los datos estén a disposición”⁹⁷.

Puntualmente, se refirió al proyecto de publicar información relacionada con las obras públicas realizadas en el distrito. En los últimos meses, “lanzamos todo un programa para poner a disposición de los vecinos de la Ciudad, todos los datos de las obras que la Ciudad está realizando”. Se volcaron presupuestos, datos sobre contratistas, plazos de ejecución, avances que están georeferenciados, “realmente la información es muy completa, de una manera muy amigable para acceder”⁹⁸.

Por otro lado, advirtió sobre los compromisos que el gobierno decidió asumir y que puso a disposición de la ciudadanía, no solamente a modo informativo sino para que los

96 Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=5m1qVNsim44> (Consultado 25/11/2017)

97 Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=5m1qVNsim44> (Consultado 25/11/2017)

98 Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=5m1qVNsim44> (Consultado 25/11/2017)

porteños realizaran una valoración del cumplimiento de los mismos. En este sentido, manifestó que “toda la acción del gobierno, todos los proyectos que estamos llevando adelante ponerlos a disposición de todos los vecinos de la ciudad para que se informen pero también para que lo evalúen en cuanto a su avance”⁹⁹.

Finalmente, y enmarcado en la decisión de promocionar la participación ciudadana, en los últimos seis meses se lanzó el programa *BA Elige*, una propuesta basada en modelos de otros países, en especial Madrid Decide. De esta manera, “definimos un presupuesto de 500 millones de pesos para el año que viene -2018-, que se van a gastar en función de proyectos que proponen los vecinos de la ciudad. Hay una serie de criterios respecto de cómo pueden ser formulados esos proyectos, su alcance, su presupuesto”. En la primera etapa de implementación, los vecinos de la ciudad presentaron 26 mil proyectos, superando los resultados obtenidos por el caso madrileño, el ejemplo más exitoso. Según el primer mandatario porteño, este tipo de mociones “genera mucho sentido de pertenencia”¹⁰⁰.

En cuanto al rol de la ciudad en la OGP y la confección de su plan de acción, Marisel Lonati –gerente operativa en la Dirección General de Calidad Institucional- contó el proceso que atravesó el gobierno porteño en el panel que abordó las experiencias de los pioneros subnacionales de la organización.

En la ciudad de Buenos Aires se puso el foco en la co-gestión. Es decir, “estamos al mismo nivel gobierno y sociedad civil, planificando todo lo que fue el proceso de co-creación del plan”. Por otro lado, “hubo mesas temáticas tratando de vincular agendas más institucionales del gobierno, de la sociedad civil y los temas que veíamos relevantes en la ciudadanía; aquellos temas a los que creemos que el *gobierno abierto* puede darle una respuesta”¹⁰¹.

De las etapas preliminares, se elaboraron cinco compromisos. Dos de ellos, sobre estado abierto, a fin de involucrar a más sectores de la sociedad (y que la responsabilidad no dependa sólo del poder ejecutivo). Los restantes, se centralizaron en los servicios públicos, cuestión que permitió incorporar mecanismos de intercambio con la ciudadanía. Al respecto, explicó: “Son los mismos ciudadanos los que van a poder

99 Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=5m1qVNsim44> (Consultado 25/11/2017)

100 Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=5m1qVNsim44> (Consultado 25/11/2017)

101 Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=5m1qVNsim44> (Consultado 25/11/2017)

calificar el tipo de información que existe (...) puntuar o evaluar cómo fue el servicio, de mandar una respuesta del gobierno y también así cerrar un poco el *feedback*”¹⁰².

Finalmente, y con el propósito de complementar la experiencia de la Ciudad desde la perspectiva de organizaciones cívicas, María Soledad Gattoni -investigadora del Mecanismo de Reporte Independiente y quien publicó el informe preliminar de la ciudad de Buenos Aires¹⁰³ - remarcó las críticas que recibió desde las diferentes partes intervinientes en la confección del plan, como fue el plazo en el diseño de la metodología de co-creación.

No obstante, Gattoni señaló que el caso porteño tuvo un desafío concreto: la incorporación de organizaciones de la sociedad civil no sólo en el proceso de co-creación sino también como socios ejecutores de los compromisos. En tanto, lo consideró un ejemplo de éxito: “Fue más allá de la apertura de los datos, avanzando hacia temáticas concretas como la educación, los servicios de salud sexual y reproductiva, y también el transporte”¹⁰⁴.

4.4. A modo de síntesis

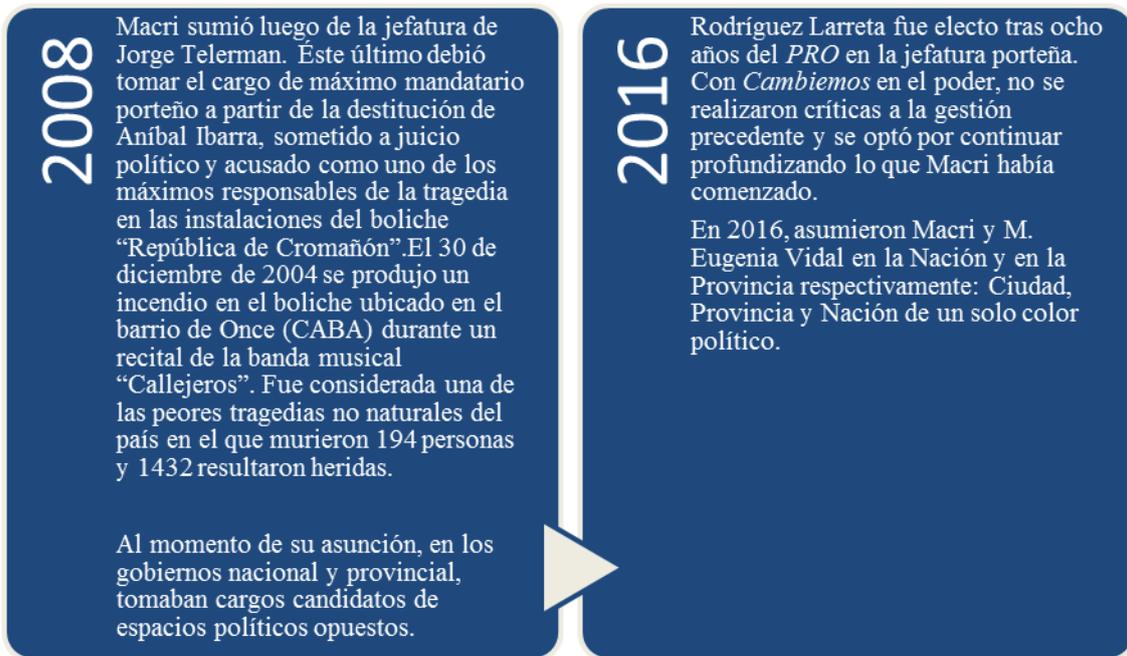
En casi una década de gestión, las administraciones de Mauricio Macri y Horacio Rodríguez Larreta incursionaron en estrategias digitales para la modernización del Estado. En este sentido, pusieron en marcha programas diseñados y destinados a la obtención de transparencia, colaboración y participación en el gobierno. Si bien las iniciativas tendieron a la adopción de una organización horizontal, continúa dependiendo de la decisión absoluta del Ejecutivo trabajar en una apertura gubernamental:

Cuadro 2: Contexto de asunción de Macri y Rodríguez Larreta

¹⁰² Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=5m1qVNsim44> (Consultado 25/11/2017)

¹⁰³ Fuente: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Buenos-Aires_IRM-Preliminary-Review_2017_for-public-comment.pdf

¹⁰⁴ Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=5m1qVNsim44> (Consultado 25/11/2017)



Fuente: elaboración propia.

Los dos primeros gobiernos de Macri tuvieron el objetivo de modernizar y transparentar el gobierno a través de herramientas tecnológicas para una simplificación de procesos. Por su parte, Rodríguez Larreta adoptó estrategias de participación y colaboración, sin dejar de lado la profundización de la transparencia. Para lograr estos objetivos, se abocó a obtener una dinámica eficaz entre gobierno, vecinos, asociaciones civiles y el sector privado. Con estos propósitos, se pusieron en marcha los siguientes proyectos:

Cuadro 3: Iniciativas durante las gestiones de Macri y Rodríguez Larreta

Mauricio Macri

- Ecosistema SADE
- Planes de Acción
- Creación del Ministerios de Modernización, Innovación y Transparencia
- Apertura de datos: data.buenosaires.gob.ar, Laboratorio y Plan de Datos Abiertos
- *Hackatones*, *camps* y jornadas digitales

Horacio Rodríguez Larreta

- Reforma de Ley de Acceso a la Información Pública N°104
- Creación de la Agenda de Transparencia e Innovación Institucional
- Ingreso a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)
- Implementación de iniciativas de participación
- Diseño de plataforma de verificación de obras

Fuente: elaboración propia

En primera instancia, el objetivo fue más técnico. Macri procuró potenciar los procesos tecnológicos y ponerlos al servicio de una administración más transparente; agilizar y poner claridad en los mecanismos del sistema burocrático, principalmente a partir del antecedente de la gestión de Aníbal Ibarra y la investigación de su administración luego de “la tragedia de Cromañón” que evidenció las fallas en los sistemas de control. En virtud de lo sucedido, fue clave tratar de impulsar una serie de políticas destinadas a poner claridad en el gobierno.

La conformación de equipos de trabajo, la logística coordinada y el aporte que podía hacer cada área fue fundamental para iniciar un proyecto de modernización del Estado desde cero. En tanto que la capacitación constante del recurso humano permitió avanzar y ampliar los conocimientos en la temática.

En esta primera parte, se desarrolló una *elite* digital. El lenguaje utilizado era exclusivo para una comunidad que frecuentaba el uso de la tecnología y lo ponía en práctica a diario. Las herramientas que este sector proveyó sirvieron para emplearlas en la gestión y que se abiera a otros estamentos que continuaban utilizando mecanismos más antiguos. Los *hackatones* y los *camps* fueron algunos sitios en donde amigablemente confluyeron tecnología y gobierno.

Macri construyó los cimientos y puso en agenda la necesidad de transparentar la gestión a través de un primer gran avance como fue la publicación de datos. A partir de ese hito, no se podía retroceder. Compartir información expuso al gobierno a críticas y cualquier decisión de no difundir, pudo ser tomada como ocultamiento.

Rodríguez Larreta continuó con el proyecto de transformación que comenzó Macri y optó por trabajar no sólo la transparencia, sino avanzar en la participación y la colaboración. Lo más destacable es la intervención activa del vecino, quien no necesita emplear un discurso *geek*. Desde su casa o en las reuniones vecinales, puede plantear ideas de lo que considera que necesita su barrio.

Por otro lado, la Ciudad logró insertarse en el mundo como un distrito moderno y digital. Ubicarse en las 15 únicas jurisdicciones que la OGP destaca por sus políticas de *gobierno abierto*, requieren no bajar las exigencias y extender aún más sus principios a todos los sectores.

La eficacia de la Ley de Acceso a la Información Pública, sin embargo, todavía se adeuda. Las asociaciones civiles exigen el cumplimiento del piso normativo que permitió avanzar con la publicación de datos o catalogar a la ciudad de Buenos Aires como un gobierno abierto. La Ley comenzó a regir en 1998, casi 20 años atrás, como la única vía posible de difundir la información del gobierno. La última reforma, a fines de 2016, debería haber garantizado y efectivizado el acceso, fortalecido las vías de diálogo gobierno-ciudadano y normalizado el derecho de tener cualquier información por parte de los porteños, sin ningún requisito.

A pesar de la tecnología que se empleó y las novedades que se implementaron durante las dos gestiones no se pudo solucionar el problema de fondo que es la difusión de información y el acceso a los datos del gobierno. Esto nos lleva a pensar en si es posible una efectiva apertura de la administración pública; si se tienen en cuenta determinadas variables, como el anonimato del solicitante, y si jurídicamente, algunos términos dejarán de parecer un tanto ambiguos y vagos como el concepto de “intimidad”.

En resumen, el contexto obligó a los funcionarios y a los espacios políticos a adaptarse a las demandas sociales del momento. Macri tuvo que activar mecanismos opuestos a los de la gestión previa y utilizar en su discurso la necesidad de transparentar procesos.

En tanto que Rodríguez Larreta comprendió que ya no era aconsejable el rol del gobernante omnipotente y optó por recurrir al *diálogo* como un *slogan* de su gestión. Desde aquel entonces, *Cambiamos* construyó una imagen de sus mandatarios como nobles servidores públicos, en base a la realización de autocríticas y reconocimiento de los errores que sucedieran. Al tiempo, que consideraron que las fallas podían reducirse o eliminarse si se incorporara la experiencia y visión de los vecinos porteños.

5. CONCLUSIONES

El gobierno abierto es un concepto que ha surgido como respuesta al descreimiento generalizado hacia los gobiernos y los funcionarios por parte de la sociedad, luego de que diversas gestiones se vieran involucradas en casos de corrupción. A fin de recuperar la confianza en el régimen democrático, Barack Obama –entonces Presidente de Estados Unidos- instaló los términos transparencia, colaboración y participación a partir de 2009, a través de un memorando para hacer efectiva la declaración política de avanzar en nuevas estrategias de gestión.

Los procesos sociales, económicos, políticos y culturales, tanto nacionales como internacionales condicionaron la aparición del *gobierno abierto* en la ciudad de Buenos Aires. En consecuencia, Mauricio Macri en su gobierno, puso en agenda la innovación y la transparencia con el propósito de convencer a los porteños de hacer una transformación, y evitar de esta manera, que persista en el imaginario colectivo la percepción de que “todos los políticos son iguales”.

Por esta razón, en el presente trabajo decidimos analizar la implementación de *gobierno abierto* en la ciudad de Buenos Aires durante las gestiones de Mauricio Macri y Horacio Rodríguez Larreta. En este marco, observamos las particularidades de cada etapa y las iniciativas que se implementaron para favorecer a la apertura de la administración pública. En principio, el balance fue positivo pero consideramos que sólo se necesitaba tiempo para que se inicien las primeras controversias.

5.1. Resultados

Luego de analizar el caso de *gobierno abierto* en la ciudad de Buenos Aires, consideramos que no se puede determinar el éxito o el fracaso de este tipo de políticas. Hecha la ley, hecha la trampa. Si bien discursivamente son términos atractivos para combatir la corrupción, en los hechos, su nivel de subjetividad dificulta el arribo a conclusiones: ¿Quién establece los límites de participación y colaboración de la ciudadanía? ¿Cuándo un gobierno es transparente? ¿Qué es transparencia?

No obstante, la publicación de información y la exhibición de las acciones de los funcionarios no pueden considerarse como un procedimiento negativo, ya que representa un desafío optimizar los mecanismos de gobierno y exhibirlos para que la

sociedad y las organizaciones cívicas los evalúen. Pero por qué optar por implementar un *gobierno abierto* en un distrito donde ya existía una Ley de Acceso a la Información Pública, que como vimos, no se cumple estrictamente.

Advertimos que en el distrito porteño –durante la primera etapa de implementación– hubo un desarrollo ligado a la tecnología y la innovación. La decisión política de agilizar el sistema burocrático fue bien recepcionada durante su génesis. No obstante, como veremos, si no se cumplen con los objetivos en un largo plazo y no se satisfacen las demandas civiles, es probable que sólo se genere polémica y en última instancia, se reinstale o profundice la desconfianza. Los resultados a los que hemos llegado se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. Las estrategias adoptadas por Mauricio Macri y Horacio Rodríguez Larreta en la ciudad responden a un contexto político, social, económico y cultural. Ambas gestiones coinciden en la utilización de la tecnología como una herramienta clave: en el caso de Macri, la modernización estuvo puesta al servicio de la transparencia, en tanto que Rodríguez Larreta, dispuso de la innovación para priorizar la participación y la colaboración. La astucia de las propuestas del *PRO* y *Cambiamos* residió en presentarse como alternativas innovadoras a gestiones consideradas –por la opinión pública, los medios o la misma justicia– como corruptas, oscuras o fraudulentas, a través de un discurso positivo, de cambio y de modificación de viejas estructuras burocráticas a partir del uso de la tecnología.
2. Macri hizo hincapié en un gobierno electrónico. Basó su administración en la modernización del Estado, a través de mecanismos innovadores destinados a clarificar procedimientos públicos. El eje estuvo puesto en la transparencia y el control, aspectos escasos o cuestionables en la gestión de Aníbal Ibarra. Una vez logrados los primeros objetivos –volcar todos los papeles a la digitalización–, se abocó a construir un relato opuesto al Frente para la Victoria, espacio político que ocupaba la presidencia de la Nación y la gobernación de la Provincia de Buenos Aires cuando él asumió. Sin contar con el apoyo de ambas jurisdicciones, adoptó una perspectiva cosmopolita y globalizada para la Ciudad. Con este objetivo, comenzó a evaluar las administraciones públicas

extranjeras y decidió incursionar en el *gobierno abierto*, tomando como modelo a la presidencia de Barack Obama.

3. El resultado de estas políticas fue positivo: Mauricio Macri ocupó por ocho años la jefatura de Gobierno y obtuvo la presidencia en 2015. El discurso de la transparencia y apertura fue aprobado por la ciudadanía y las asociaciones cívicas. Sin embargo, la gestión de Horacio Rodríguez Larreta entendió que el relato de la transparencia se había agotado y optó por vincular su administración a los términos “participación y colaboración”: los programas y las iniciativas estuvieron destinados a potenciar estos aspectos.
4. La ciudad de Buenos Aires se conformó en un modelo a seguir por muchas naciones o ciudades que buscaron instalar la política de *gobierno abierto*. Sin embargo, desde hace casi 20 años cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública, que como vimos no se cumple rigurosamente. Por este motivo, tanto Macri como Rodríguez Larreta instalaron en el debate público la necesidad de poner en práctica el *gobierno abierto* aunque desde su gestión no se respete la normativa vigente.
5. Los partidos políticos *PRO* y *Cambiamos* fueron rigurosos en la construcción de su imagen y las de sus mandatarios, con una planificación comunicacional basada en el *marketing* político. Ambos espacios fueron dos productos novedosos para la política, que a través de *slogans* pudieron publicitar sus acciones. El *gobierno abierto* fue el claro ejemplo de esta metodología que no propone cambios sustanciales y deja en un nivel superficial la discusión de una verdadera calidad institucional. Discursivamente, los términos “transparencia, colaboración y participación” cooperaron al debate de ideas y no así a la transformación real de la democracia.

5.2. Consideraciones finales

Mediante el análisis realizado en esta tesina intentamos colaborar con los estudios de comunicación política, un campo que en último tiempo ha ido evolucionando a partir de la creación de nuevas estrategias discursivas y la implementación de herramientas empleadas en el espacio público.

La ciudad de Buenos Aires fue el territorio en el que Macri y Rodríguez Larreta emplearon una novedosa forma de hacer política, basada en un relato de transparencia, participación y colaboración, en un contexto en el cual la ciudadanía necesitaba de una alternativa creíble para no dejar de confiar en el régimen democrático del país. El *gobierno abierto*, que comenzó como un programa piloto –efectivo según los resultados electorales–, se conformó en la fortaleza de los espacios políticos de *Cambiamos* y el *PRO*.

6. BIBLIOGRAFÍA

Abela, J. (2002). *Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada*. España: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces. Recuperado de <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>

Ackerman, J. y Sandoval, I. (2008). *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Acosta, M. (2016). El Estado argentino y el acceso a la información pública (2003-2016). *Revista Estado y Políticas Públicas*, (número 7), 137-150. Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/10836/1/RFLACSO-EPP-08-Acosta.pdf>

Arroyo, N. y Pando, D. (2013). *El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones*. Recuperado de <https://www.cippeec.org/wp-content/uploads/2017/03/1339.pdf>

Ávalos Vázquez, R. (2013). *Globalización y soberanía ¿Desaparición del Estado-Nación?* México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Bárcena, A. y Prado, A. (2016). *El imperativo de la igualdad: Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.

Bauman, Z. y Bordoni, C. (2016). *Estado de Crisis*. Barcelona, España: Editorial Paidós.

Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government*. Recuperado de <http://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>

Caridad, M. & Martínez, S. (2015). Gobierno y Parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, volumen 39 (número1), 47-56. doi: 10.17533

Castells, M. (2002). *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura: La Sociedad Red Vol. 1*. México: Siglo XXI.

- Castells, M. (2008). Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red. Los medios y la política. *Revista Telos*, número 74. Recuperado de <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2012/07/120704.pdf>
- Català, J. (1996). Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular. Instituciones, gobiernos y liderazgos. *Revista Estudios Internacionales*, (número 116), 447-492. Recuperado de <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15208/19475>
- Català, J. (2005). *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza: Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cejudo, G. (2016). *Democracia y burocracia*. México: Instituto Nacional Electoral.
- CENUD. (2015). *El gobierno abierto en municipios de la provincia de Buenos Aires*. Recuperado de <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2015/01/50596.pdf>
- CEPAL. (2016). Sociedad, derechos y medio ambiente. Recuperado de http://200.9.3.98/bitstream/handle/11362/40735/S1600931_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Clusellas, P. et al. (2014). *Gestión Documental Electrónica: Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la ciudad de Buenos Aires 2009-2014*. Recuperado de https://www.boletinoficial.gob.ar/bundles/boraboraweb/files/gde_version_online_0_1.pdf
- Concha, G. y Naser, A. (2012) *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Recuperado de <http://siare.clad.org/fulltext/2221100.pdf>
- Dassen, N. y Ramírez-Alujas, A. (2014) *Vientos de cambio I. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dassen, N. y Ramírez-Alujas, A. (2016) *Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Dassen, N. y Vieyra, J. (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Elena, S. y Ruival, A. (2015). *Caso de estudio sobre gobierno abierto en la provincia de Córdoba*. Recuperado de <https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2017/03/1172.pdf>

Fernández Chaves, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. *Revista de Ciencias Sociales, volumen 2* (número 96). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica

Giddens, A. (2000) "Modernidad e identidad del yo: el yo y la sociedad en la época contemporánea". Barcelona, España: Ediciones Península.

Gil-García, J. y Quintanilla, G. (2016). Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (número 65), 69-102. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357546620003>

Guéhenno, J. (2000) Ciudadanía, derechos multiculturales y democracia liberal. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, N° 75*, 293-304.

Hobsbawm, E. (1995) *Naciones y Nacionalismo desde 1780*. Barcelona, España: Editorial Crítica.

Jolíás, L. y Prince, A. (2015). Gobierno abierto en Argentina: casos de éxito a nivel local y desafíos por venir. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú.

Kaplan, M. (2000) Estado y globalización. Regulación de flujos financieros. En Kaplan, M. y Manrique Campos, I. (coord.), *Regulación de flujos financieros internacionales* (pp. 33-73). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Linares, J. (2010). Las 10 Claves para Entender la Colaboración en el Modelo de Open Government. En Calderón, C. y Lorenzo, S. (Coords.), *Open Government. Gobierno Abierto* (pp. 51-74). Jaén, España: Algón.

López, A. y Thwaite Rey, M. (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

López Ayllón, S. (2010). *Métrica de Transparencia*. Recuperado de <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/Metrica%202010.pdf>

Martínez Carazo, P. (Julio 2006). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. *Revista Pensamiento & Gestión*, (número 20), 165-193. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/646/64602005.pdf>

Méndez Francisco, L. (enero/febrero 2007). La globalización y el Estado nacional. *Revista Global, volumen 4* (número 14), 48-56. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/7554/1/luismendez.pdf>

Menchén Bellón, F. (2009). *La creatividad y las nuevas tecnologías en las organizaciones modernas*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Díaz de Santos.

Michener, G. (2009). *The Surrender of Secrecy: Explaining the Emergence of Strong Access to Information Laws in Latin America* (tesis doctoral). Universidad de Texas, Austin.

Naser, A. et al. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Naser, A. y Ramírez-Alujas, A. (2014). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

OCDE. (2015). Gobierno abierto en América Latina. Recuperado de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/gobierno-abierto-en-america-latina_9789264225787-es#.WjE-P9LiaM8

O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Recuperado de <http://blogs.unlp.edu.ar/introsocio3/files/2017/10/Oslak-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latin.pdf>

O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1991). *Transiciones desde un gobierno autoritario /4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires, Argentina:

Paidós.

O'Donnell, G. (noviembre/diciembre 1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Revista Nueva Sociedad*, (número 128), 62-87. Recuperado de <http://fcpolit.unr.edu.ar/blogs/teoriapolitica/files/2014/05/ODonnell.Estado-democratizaci%C3%B3n-y-ciudadan%C3%ADa.pdf>

O'Donnell, G. (julio/septiembre 1993). Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva Latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, volumen 33 (número 130), 163-184. Recuperado de <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/deluca/odonnell.pdf>

OEA. (2015). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202014.pdf>

OEA. (2017). *Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente*. Recuperado de http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/internet_2016_esp.pdf

Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Planeta.

Oszlak, O. (2012). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. *Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa*. Conferencia llevada a cabo en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012, San Juan de Puerto Rico.

Oszlak, O. (2013). Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones*. Conferencia llevada a cabo en el XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Montevideo, Uruguay.

Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Estados Unidos: Cambridge University Press.

Peruzzotti, E. (2007). Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. Conferencia llevada a cabo en la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, Santo Domingo, República Dominicana.

Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la Rendición de Cuentas. Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centro americana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Buenos Aires, Argentina.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Temas.

Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York, United States: Cambridge University Press.

Quiñones, A. (2006). *Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas*. Bogotá, Colombia: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes.

Ramírez Alujas, A. (2011). Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones Finales. *Revista Enfoques, volumen IX* (número15), 99-125.

Rubio Carracedo, J. (2007). *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Madrid: Editorial Trotta.

Sánchez Trigueros, J. (2015). Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, volumen XIII* (número 23) 67-84. Santiago, Chile: Universidad Central de Chile.

Schedler, A. (2003). *Democratización por la vía electoral*. Recuperado de http://investigadores.cide.edu/aparicio/dape/6_Schedler_DemocratizacionViaElectoral_2003.pdf

Schedler, A. (diciembre 2004). La relevancia pública de la política comparada. *Revista POSTdata*, (número 10), 341-349.

Sen, A. (2000). *Development Freedom*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.

Sen, A. (2009). *The idea of Justice*. Cambridge, United States: The Belknap Press of Harvard University Press.

- Smulovitz, C. (2001). Judicialización y Accountability Social en Argentina.
- Sousa Oliva, J. (2010). *La experiencia de Chile en la transparencia y acceso a la información: el cambio institucional del gobierno central ante las nuevas disposiciones normativas*. Recuperado de [https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/MODULO_II/Panel03_Reforma_del_Estado/Jose Sousa La experiencia de Chile en la transparencia y el acceso a la informacion.pdf](https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/MODULO_II/Panel03_Reforma_del_Estado/Jose_Sousa_La_experiencia_de_Chile_en_la_transparencia_y_el_acceso_a_la_informacion.pdf)
- TARCUS, Horacio (abril/mayo 1992): La crisis del Estado populista. *Revista Realidad Económica*, (número 107), 40-67.
- Terzano Bouzón, M. (2013). *Corrupción: concepto, realidad y reflexiones* Recuperado de <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo3/vc/files/segunda%20parte/03-Terzano.pdf>
- UNESCO. (2002). El gobierno electrónico: perfiles de países. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001276/127601s.pdf>
- Vargas Díaz, C. (2011). El Gobierno Electrónico o e-Gobierno. *Revista Uni-Pluri/versidad*, volumen 11, (número 1). Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BD9EB0AFF79442F705257C170009C981/\\$FILE/9711.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BD9EB0AFF79442F705257C170009C981/$FILE/9711.pdf)
- Villanueva, E. (2008). *Derecho de acceso a la información en el mundo*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Villoro, L. (1998). *Estado plural, pluralidad de las culturas*. México: Editorial Paidós.
- Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*. Buenos Aires: Universidad del CEMA. Recuperado de <http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf>
- Yin, R. (2002). *Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos*. Thousand Oaks, California: Sage

7. ANEXO

7.1. Entrevista a Rudi Borrmann

(Ex Director General de Innovación y Gobierno Abierto de la Ciudad de Buenos Aires y actual Subsecretario de Innovación Pública de la Nación)

F.I.: ¿Cuáles fueron las razones por las cuales el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires optó por la política de Gobierno Abierto?

R.B.: Yo Siempre lo cuento como una evolución a un trabajo que se empezó a hacer en 2008, que tiene que ver con la fecha en la que yo empiezo a trabajar en el equipo de la Secretaría General que se buscaba armar una unidad para todo lo que es digital. Era empezar a trabajar con herramientas nuevas de conversación. En ese momento blogs – *Facebook* y *Twitter* todavía eran súper emergentes- y éramos un equipos que hacía un blog que se llamaba “Aire y Luz”, que era grabar con unas cámaras digitales –que se llamaban *flips*- y se le preguntaba a un funcionario “vos qué estás haciendo?”, se le preguntaba al jefe de gobierno, a los ministros, a funcionarios de todas las líneas, preguntas que entraban en ese blog. La gente preguntaba qué están haciendo con los adoquines, qué están haciendo con el parque y se buscaba generar un relato digital. Eso llevó a la creación de la Dirección de Nuevos Medios –fue la primera Dirección de ese tipo en América Latina-. Que básicamente funcionaba como una agencia digital dentro del gobierno y que lo que hacía era preparar los protocolos, los manuales, los entrenamientos, para las distintas áreas de gobierno. Lo que empezó a pasar es que todo lo digital fue creciendo, entonces lo que originalmente era un blog, con la aparición de *Facebook* empezó a dejar de tener sentido, migramos ahí. Empezó a aparecer la publicidad digital, hubo que prepararse. Empezó a existir la necesidad de tener distintos tipos de diseñadores, gente que entendiera de métricas.

Y en la evolución que tuvo ese proyecto, y hacia el final del primer gobierno de Macri en la Ciudad, yo empecé a estudiar, a mirar como iniciativas que estaban haciendo otras ciudades, otros países, que tienen que ver cómo pasar de los medios digitales –como construcción de políticas- usando esa misma tecnología. Por conversaciones con otras ciudades, principalmente ciudades americanas y europeas, empezamos a investigar el concepto de Open Government, Open Data. Cómo hace el gobierno para usar las nuevas tecnologías para cambiar la relación con la gente. Siempre basado muy en el tema

digital, como plataforma, como que estos medios que empoderan a la gente y se establece una conversación.

Yo empecé a trabajar en un plan de cómo hacer una iniciativa de Gobierno Abierto para la Ciudad, que siempre tratábamos que entrara en el marco de la Dirección de Nuevos Medios pero nunca llegábamos con el tiempo. Los medios tenían como un caudal de gestión que estaba muy encima de los funcionarios, de la comunicación de gestión. Por eso nunca te quedaba tiempo para decir “voy a abrir un portal de datos” o generar una instancia de participación.

Se crea el Ministerio de Modernización, ahí presenté el proyecto que originalmente estaba hecho para presentarse en la Secretaría General porque habíamos visto en otros lugares que estas oficinas de apertura y demás, estaban muy cerca del intendente, Jefe de gobierno, etc.

Con la creación de un ministerio que tenía una pata en recursos humanos y una pata en tecnología, como era modernización, tuvo como sentido crear ahí el área. Entonces ahí nace el proyecto.

F.I.: En distintos casos que observé en América Latina, la aplicación del Gobierno Abierto está relacionada con la corrupción. A través de la misma, se trata de transparentar las políticas de gestión y acercamos la participación.

R.B.: Si buscas cuando lo presentamos al plan con el jefe de gobierno, la agenda tenía tres líneas de trabajo.

Una que era mejorar la confianza y credibilidad a través de la publicación de datos. Que buscaba mejorar la transparencia institucional del gobierno. El segundo era generar una comunidad de innovación. Y el tercero, que tuvo que ver con la participación ciudadana. Estaban los tres ejes ahí.

F.I.: Transparencia, participación y colaboración.

R.B.: Claro, dichos de otra manera. Pero buscaban esos tres puntos.

Lo que nos pasó a nosotros fue que cuando nosotros comenzamos a publicar datos, la génesis de toda la iniciativa de participación más potente se da a partir de la publicación de datos.

La publicación de datos llevó a generar instancias de participación ciudadana mucho más específica para el gobierno. Lo que generó es que se empezaran a abrir conversaciones con comunidades de tecnología, con ONG, con organizaciones de distinto tipo que nos empezaron a presionar para que como oficina ir cambiando.

Entonces nosotros tuvimos como la planificación de 2012, el primer año. A fin de año fue decir bueno tenemos que pensar en una estructura distinta y ahí es donde empieza a aparecer la idea de laboratorio. Cómo generamos una oficina que esté con la lógica de lo que habíamos aprendido el primer año mucho más permeable a recibir gente, a que las ideas que iban surgiendo puedan tener una continuidad. Y así surgió la idea de laboratorio. La creación de un espacio físico que contuviera esas conversaciones, que tuviera esa participación, y que se la adueñaran esas comunidades que se fueron creando.

El laboratorio de gobierno al final de la gestión tenía el triple de seguidores en Twitter que el propio Ministerio, mucho más que otros ministerios. Había generado una instancia de conversación muy natural con una comunidad muy específica que no había tenido mucho diálogo. Y es una comunidad de tecnología y me parece que eso es interesante porque está muy en línea con lo que está pasando hoy a nivel tecnológico. Hay muchos avances en donde el gobierno está un poco quedado, y generalmente esos hábitos de conversación y participación más específicas son muy interesantes. Lo que a veces pasa es que en estas agendas de participación más, y es algo que estamos tratando de revertir, a veces quedan un poquito relegadas.

Si vos miras Santa Fe, tiene una tradición en participación ciudadana de larga data, construye planes de acción, foros vecinales, lo ves en todo el país.

Y hoy lo que siento es que hay una especie de disociación. El Gobierno Abierto es el costado más tecnológico con su tipo de participación y después está la participación clásica.

F.I.: Lo que fui viendo en algunos casos es que el Gobierno Abierto es todo un concepto. En este marco, una de las preguntas que yo tenía planteadas tiene que ver con qué está primero lo político o lo tecnológico. Lo que veo en tu relato es que

hay un acento en lo tecnológico. Desde el ejecutivo, existió el impulso de darle la oportunidad de llevar adelante una modernización del Estado. ¿Fue así?

R.B.: Yo creo que al darse la decisión política de la creación de un Ministerio en ese marco, tenía sentido. Me parece que también, el equipo político fue del PRO naturalizaba las tecnologías. -Al llegar después de la campaña y con el equipo político armado-, lo que yo vi, fue una gestión que no le tenía miedo a la exploración de la novedad. Estaba muy naturalmente metido. Marcos Peña fue alguien que ha empujado siempre esta línea, que entiende el concepto detrás de las renovaciones que van necesitando los gobiernos, cambios que van necesitando. Para esto necesitas un fuerte impulso político, del cual después se desprenderán los distintos capítulos tecnológicos.

Y creo que tenés que tener un buen balance entre ambas cosas. Principalmente porque el tecnológico te puede ayudar a tener un impacto que el político necesita. Entonces tenés que construir ahí un equilibrio operativo.

F.I.: Ustedes tuvieron un plan estratégico. Tengo entendido que se dieron dos etapas claras. La primera donde era más bien un compromiso de cada área, mostrar sus datos e información. Y por el otro lado, era una obligación, un deber de los funcionarios y de las áreas.

R.B.: Nosotros debatimos bastante la estrategia de cómo íbamos a hacer para empezar el trabajo de publicación en una lógica que era un cambio de paradigma como fuerte para la administración pública. Yo creo que por ahí también insisto, mi formación no es de ciencias políticas, es de comunicación. Entonces veíamos que había mucha resistencia de las áreas que se sentaban y producían su información y se sentían como muy dueñas de su información. Muy celosas de su producción, que genera gastos, genera tiempo, necesitas recursos. Información más allá de la gestión, y publicarla es todo un tema.

Entonces la primera etapa sí fue más una orden del ejecutivo, del jefe de gobierno, que creaba una plataforma. Si vos mirás, nosotros hicimos dos documentos en la gestión de la ciudad. El que da inicio a la creación de la plataforma de datos; un repositorio para que estén los datos en formato abierto en distintos ministerios. Entonces la primera etapa fue más estratégicamente más buscando introducir al sector, al gobierno en la temática, sin poner demasiadas presiones en cada ministerio.

Una vez que sentimos que había una maduración de distintas áreas que ya publicaban, de ver que ya había una comunidad que respondía, dijimos ¿cuál es el segundo paso?

El segundo paso es ir a una orden ejecutiva, como muchas ciudades habían hecho, un poco más potente y ahí se sacó un decreto. Que era que le pedía a cada ministerio hacer un plan de datos abiertos. Ahí ya había un tiempo que tenían que responder, los ministerios os tenían que informar a nosotros qué iban a abrir y ese plan tenía que hacerse público.

Entonces fue como por una etapa y a mí me parece que según el nivel de maduración que vos tengas a nivel tecnológico en tu gobierno, porque eso también es un tema – nosotros no encontrábamos con situaciones del estado de la información dispares, cuaderno Rivadavia, un Word, un PDF, un Excel a un sistema y eso en realidad es todos los gobiernos es igual-. Tenés distintos niveles de cómo se fue gestionando la información y ahí es donde se supone que Modernización acompaña esos procesos de mejorar la calidad de la información y la gestión pública requiere cada vez mayor calidad de datos.

Así que podemos decir claramente que tenemos dos etapas. Una primera etapa más de llevar la administración a la idea y una segunda etapa con cierta madurez, pasar de un plan operativo que tenga tiempos y les ponga más presión. Y donde nadie se te pueda escapar. Y la decisión quedaba por parte de ellos también, nosotros no decíamos qué datos nos tenías que pasar.

F.I.: respecto a eso, cómo se manejó el tema de lo “público” y lo “privado”

R.B.: La Ciudad ya tenía una Ley de Acceso a la Información Pública, con lo cual tenía una herramienta que me parece importante, porque si nosotros no lo estábamos publicando lo podías pedir.

Lo que buscábamos con la oficina de Acceso a la Información era que si ya la oficina de Acceso respondía al pedido con la información, nosotros la publicábamos en el portal. Entonces creamos como una relación. Pero teníamos ese blindaje de que ya existía una herramienta, entonces eso ya nos ayudó un montón.

Y lo que hacíamos también era tratar de estar en contacto con comunidades que podían requerir datos, sean organizaciones de transparencia, o sea un emprendedor que quiera hacer una aplicación y ganar dinero con eso.

Entonces tratábamos de estar todo el tiempo como muy en qué datos querés ver, qué datos te sirven, y eso a veces tenía éxitos y a veces no. Porque a veces no existía el sistema o porque los datos no eran nuestros. La variedad de situaciones que tenés con la información pública le debe pasar a cualquier municipio es muy dispar. Entonces tratábamos de encontrar un orden e ir por la información que sabíamos que era valiosa, información presupuestaria, como las que piden las organizaciones de la sociedad civil. Que para mí tenías el 20% de la riqueza real de la información que produce el estado y tiene más que ver con información que tenga fines de investigación, o fines económicos o para emprendedores.

Me parece que nosotros todavía estamos muy en la conversación de la transparencia, que está muy bien, la apertura de datos busca eso. Tenemos que empezar a correr un poco más el eje, ahora que tenemos una ley a nivel nación, es como una especie de brújula que te dice estos datos tienen que estar y está en la ley.

Pero después, en el desarrollo de una economía digital hacia la que vamos todos los países, hay un montón de información que sería potencia para desarrollo económico. El gps es un ejemplo, se usa como uno de los padres de los datos abiertos. El gps era para uso militar y los Estados Unidos lo abrió a uso civil y es información pública abierta, que no se si se puede calcular el valor de esa información, la usamos todos en los teléfonos, ha salvado vidas, el progreso generado, reorganizado el transporte en el mundo. Es un buen ejemplo de cuanta información custodia el estado que podría ser de uso público. Con el sector privado podría pasar lo mismo, porque podría abrir y que podría ser utilizada para el bien común por ejemplo.

F.I.: en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, nada más eran los poderes de gobierno o había otra institución que forma parte del estado que se le pedía que haga apertura de datos.

R.B.: nosotros colaboramos mucho con la Legislatura Porteña, que tenía un área de modernización y estaba intentando pero era más una colaboración informal. No llegamos a la parte de publicación,

Colaboramos con la justicia pero llego a niveles de conversación nunca mucho más allá. La CABA al tener el escenario que tenía, a nivel internacional tenía mucha conversación. A nivel nacional no tanto porque no había muchas iniciativas. Pero nuestro foco siempre fue el acceso público, siempre con una conversación abierta con otros poderes.

F.I.: Cuando se lanza a nivel nacional, ustedes logran hablar con alguien que haya impulsado el gobierno abierto a nivel nacional o no pudieron.

R.B.: Nosotros hablamos mucho con el equipo de nación cuando estábamos en ciudad. Hubo dialogo. El problema es que había una relación con el gobierno anterior y la información que demostraba que no había un interés muy fuerte de la idea de mejorar la calidad de la información pública. Nuestras conversaciones eran muy limitadas al equipo que había. Era chico que en dos años publicó 13 datos. Nosotros estamos casi en mil en nueve meses. No había como un empuje fuerte, se cumplía con lo mínimo. Era un equipazo, de hecho parte del equipo está trabajando con nosotros ahora y se integraron muy bien a nuestro equipo pero bueno hay distintos conceptos. Acá tenés al presidente que habla de gobierno abierto, está en el ADN de nuestra gestión. Muchos de los ministros que están a nivel nación vieron pasar esta política por ciudad, la tienen más incorporada. Y creo que ese es el resultado de que nosotros tengamos tantos ministerios a bordo porque una definición política del presidente era empujar más que en ciudad.

F.I.: Teniendo en cuenta los tres pilares, qué crees que se trabajó más en ciudad?

R.B.: Se trabajaron los tres, entre participación y colaboración los empezamos a nuclear en el segundo año bajo el eje de innovación, se buscaba repensar la participación y la colaboración, las épocas de internet.

El gran éxito fue la comunidad que se suscitó a través de la, periodistas, analistas, diseñadores, que se relacionaron con una oficina, con la información pública. Donde llego un punto en el que nosotros podíamos pensar ideas de participación no

tradicionales. Sabíamos que teníamos una comunidad con la que podíamos colaborar y donde había una relación muy transparente. Compartíamos código.

7.2. Diálogo con Matías Zubiría y Sofía Kowal

(Actual Director General de Innovación y Gobierno Abierto; y Analista de Datos en el equipo de Datos Abiertos)

F.I.: ¿Cómo ingresaron en el área de gobierno abierto ustedes?

M. Z.: Rudi cuando se fue estaba él solo con ese tema y su equipo. Obviamente ¿a qué áreas de gobierno les gusta gobierno abierto? Solo la que se llama gobierno abierto. Para mí el gran trabajo que hizo ese equipo fue instalar el tema de gobierno abierto en Buenos Aires. Entonces ellos tuvieron que instalar políticamente que la agenda de gobierno abierto era importante. Que mostrar transparencia en la Ciudad era muy importante y empezaron a hacer el portal de datos abiertos. Una serie de publicaciones, cualquiera sea, y empezar a publicarlos. Y eso siempre fue una lucha muy importante. Cuando él se va, se va con todo el equipo. Es decir que el área queda en cero. Y ahí entramos todos nosotros que teníamos muchísima idea y muchísima experiencia en gobierno abierto. (Risas). ¿Qué hicimos? Como Rudi iba a un lugar muy complejo - Nación después de Cristina-. Yo lo conocí el día que me dijo “acá tenés la llave, cualquier cosa, fijate cómo haces”.

Yo vengo de Mar del Plata, trabajaba en una universidad con el tema de educación a distancia. Cuando me dicen de asumir en lo que era gobierno abierto, me leí tres libros, de Ester Kaufman y un par de investigaciones internacionales, estudios comparado, que lo leí en menos de una semana. Vi que no era tan complejo qué era lo que había que hacer. Lo difícil era hacerlo. Cuando venimos, se arma la Secretaría General con Fernando Straface, que viene de todo el palo de las ONG y todo su equipo, menos el área de internacionales. Tienen dos equipos, uno de calidad institucional que vienen todos de ONG de gobierno abierto, temas de Gobierno. Entonces un día, medios temerosos me dicen, “mira a nosotros nos gustaría ver si podemos ayudarlos a ustedes”, “¿Ustedes quieren trabajar gobierno abierto? Trabajemos juntos”. Entonces, en vez de agarrarnos a trompadas, ya tenemos otro ministerio. Y atrás viene Hernán Charosky –subsecretario de Reforma Política y Asuntos Legislativos- dijo “nosotros vamos a trabajar ley de acceso a la información

pública y el tema de transparencia activa”. Entonces hoy en día el tema de gobierno abierto no es el tema de un área.

Está en el Ministerio de Modernización, con el equipo de datos abiertos que va apoyando técnicamente todas las iniciativas que van saliendo. Tenés a la Secretaria General que encara más esta relación con ONG y todo lo que es Alianza para el Gobierno Abierto, y el Ministerio de Gobierno, con la Subsecretaría de Acceso a la Información Pública.

Ya no es más tema de una dirección general dentro de un ministerio, sino que hay tres ministerios involucrados. El avance en ese aspecto en Bs. As., ha sido gigante. Entonces tenés gente que se dedica muy bien a las relaciones entre las ONG para el desarrollo de algunos proyectos y a su vez, nos ayuda a nosotros a empujar áreas de gobierno a la publicación de datos, utilizar estándares internacionales y nosotros vamos trabajando en lo que es toda la agenda de publicación de datos abiertos. Todas las relaciones con universidades las estamos teniendo nosotros.

F.I.: Si hay un área que priva datos o ven que hay algún procedimiento que no se está haciendo bien, ¿intervienen ustedes?

M.Z.: Sí, nosotros y la Secretaría General.

S.K.: Lo interesante de tener partido lo de gobierno abierto es que como es un campo tan nuevo y es difícil abordar dentro de las áreas de gobierno, ir a conseguir datos, ir a conseguir información, sean en formato abierto o no, ya la estructura que se pudo crear acá en Buenos Aires está buena y es un arma a nivel interno y a nivel externo, porque el paradigma de gobierno abierto tiene que ver con la co-creación constante entre gobiernos, entre áreas, y también hacia afuera. El ecosistema tiene un poco de eso.

M.Z.: Es un ecosistema.

S.K.: Me molesta la palabra ecosistema porque me parece que muchas veces está mal usada. Como que se abusa mucho.

M.Z.: Rudi siempre tiene esta frase de "tu poder es tu comunidad", por eso siempre usa la palabra ecosistema.

F.I.: Si vos tuvieras que hablar entre tecnología y política. Principalmente en este contexto en el que se habla mucho del tema de la información y el manejo de ella, ¿cómo incide lo político?

M.Z.: El problema crítico hoy es la información no producida, por ineptitud, porque no tenían los sistemas, o por lo que sea. O la “mal tomada”, generalmente por ineptitud o por... Es más te diría que la corrupción surge más por el hecho de que “che no hay sistemas robemos por acá”, que romper el sistema para poder hacerlo. Esa es mi opinión después de haber visto todo lo que pasaron Gonzalo Iglesias, el equipo de Rudi. No había sistemas de control. Por eso despaperizar significa sistemas de control de gestión fuertes. Buenos Aires tiene sistemas de control fuerte. Muy fuertes. Hay que encontrar el equilibrio entre agilidad de gestión. Sin embargo cuando vos decís política y tecnología o política y datos abiertos.

Si vos me decís política y tecnología en el caso de Bs.As., está todo muy permeable para hacer cosas que incluyan tecnología e innovación tecnológica. Capaz tenés cosas de índole presupuestaria pero todo el mundo quiere tener sistemas de gestión y gobernar basados en los datos que tienen los sistemas de gestión.

Respecto a gobierno abierto, dicen que hubo cerca del 70% de las personas cambiaron su puesto de trabajo y la mayoría fueron en la Ciudad de Bs.As. O sea mucha gente nueva, con lo cual están aprendiendo lo que es. Y es difícil. Pero el solo hecho que la gente de higiene urbana que era uno de los lugares más cerrados para publicar datos, nos estén llamando para ver cómo hacer para poder publicar. Hay todo un proceso que tenemos nosotros que antes no existía porque era otra la realidad, y eso indica que empieza a haber conciencia de la necesidad de publicar datos. Quieren tener su programa de transparencia. Algunas áreas más y otras áreas menos.

Lo que dificulta más el avance, suele ser el problema que tienen ellos para producir la información. En la mayoría de las áreas pasa eso. Y en las menos, el problema de los datos. Esto de no sé si está bueno publicarlo. La verdad, grave, grave, hasta ahora no vimos demasiado. Algunas cosas decís “¿Y esto? ¿Por qué? ¿Qué pasa?”. Veo mucha ineptitud. Más que malicia.

F.I.: Y en esos casos, ¿cómo intervienen ustedes? Tienen que reunirse...

M.Z.: Eso, un café de por medio, y otros que no, quieren trabajar en seguida.

F.I.: Rudi me comentaba que en algunos casos era más difícil tratar de explicarles que hasta para un propio beneficio de ellos...

M.Z.: Bueno, en eso creo que tenemos mejores resultados que Rudi. Pero porque está de moda el tema. Él tenía que explicar de qué se trataba, nosotros podemos explicar de qué se trata pero ya cómo se habla del tema, hay gente que sabe, que le gusta, que es fan del portal de datos abiertos, es más fácil.

Nosotros decimos "che está bueno el laburo que están haciendo, ¿por qué no lo públicas?" "Pero no está bien el dato". "Bueno pública el dato, arma un plan de mejora a través del portal o a través de tu página web". Empezar a comunicar planes de gobierno me parece que sería lo mejor.

F.I.: ¿Tienen algún criterio para publicar? ¿Qué va y que no?

S.K.: Ahí tiene que ver con muchos factores. Nosotros empezamos a aplicar un protocolo cuando entramos acá y decir cómo vamos a trabajar con la información. Primero fue actualizar todo lo que teníamos y en ese sentido, (todo lo que había dejado el equipo de Rudi) Y ahí la limitación. Era lo mismo que está, lo necesitábamos porque si no te va a dar un resultado negativo. Vos tenés áreas de gobierno que estás mostrando algo que no es. Por ejemplo, tenés estaciones de bicicleta. Si el dataset había quedado con 15 estaciones de bicicleta y en la calle hay 150 para poner, le está dando un resultado negativo al área. Entonces parecía que había una diferencia, una contradicción dentro del gobierno.

Después era, ¿cómo trabajamos?

Por un lado están los temas más políticos si se quiere, que tiene que ver con un tema más de transparencia. Estos datos se abren porque hay una bajada del jefe de gobierno, que se trabaja en conjunto con la secretaria general y ahí está lo más político. Que no por ser política deja de ser una parte técnica. Hay muchos procesos. Pasó con el caso del presupuesto que para ellos era súper simple y lo leían y lo entendían.

Se trabajó mucho en conjunto esta parte evangelizadora de cómo se trabajan los datos o como es la mejor manera de mostrarlos para que se entiendan.

En el medio de eso, muchas instancias internas del equipo. Nosotros somos un equipo multidisciplinario. Entonces tenés gente de estadística, de comunicación, un sociólogo, un ingeniero en sistemas, entonces la lectura que hace cada uno de esa información es diferente y mucho más rica porque se entiende más.

Por lo general, con toda la información que hoy está publicada, tenés cómo esa parte política. La parte técnica, ayudamos a la áreas. Ponele, tengo esta información, cómo se registra el dato. Es muy divertido cuando uno va a las reuniones porque decís “¿querés publicar?”. Y dicen “sisi re quiero”. Pero decís en formatos abiertos tienen que tener esto y esto.

Quizás no es tan complejo, lo que pasa es que la gente se asusta al principio. Para personas que vienen del campo social es más difícil entrar. Porque no estamos acostumbrados a eso. Cómo que en esos casos se trabaja dándole prácticamente ayuda al área. Les decimos, “nos parece que esta información se puede estructurar así. ¿Vos conoces más información que esta que se podría publicar?” Bueno, vemos cómo la acomodamos en una tabla, cómo hacemos un modelo y si te parece empezamos a trabajar así y con una frecuencia determinada.

Lo que es interesante es que cada dataset tiene su especificidad. Con cada área, es una persona diferente con la que trabajas y si esa persona se va, es otra persona a la que le tenés que comentar cómo trabajaste con esa persona, cómo es la iniciativa, que datos te estaban dando que quizás es un *export* que hacen de un sistema.

Los del 147, se usa un sistema cuando uno llama, ellos exportan todos los meses, acá tenés la base nosotros le aplicamos procesos de calidad y de consistencia a los datos y después lo subimos y lo publicamos. Pero muchas veces es que la gente se tiene que poner a cargar. Ese trabajo que se está haciendo, por ejemplo con digitalizar.

F.I.: Hasta acá es claro que ustedes trabajan transparencia. De los tres pilares de gobierno abierto, ¿qué roles ocupan la participación y la colaboración?

M.Z.: En participación tenés toda la parte de OGP, de la alianza de Gobierno Abierto. Con participación de ONG, proyectos cocreados entre funcionarios y ONG. El tema de la transparencia con la publicación de datos.

Participación ciudadana lo trabaja la Secretaria General.

Lo de los *hackatones* se está haciendo poco y nada. Salvo uno o dos eventos, muy concretos para temas muy puntuales. Lo que sí hacemos nosotros es participar de eventos, charlas, o cosas así. La nueva gestión quiere ser más austera con el tema de eventos.

S.K.: En el portal de datos abiertos, llevamos la participación a la escucha de cuáles son las necesidades para la publicación. Entonces en el portal hay una parte específica que invita a los ciudadanos a subir una sugerencia. Esa sugerencia la llevamos al área y decimos "che hay alguien que necesita esto". Es un investigador, es un alumno del colegio, si no vamos por acá, probablemente te llegue un 104. Ahí motivás a que la gente arme un dataset.

Y después lo que más fuerte tenemos es la escucha en redes. El Twitter que tenemos es muy activo y todo el tiempo está con consultas a nivel técnico. Es decir hay un problema en la base de datos, pero también una escucha de propuestas. Es literal, llevamos una captura de pantalla y decimos, nos están pidiendo esto y funciona.

F.I.: ¿Pensaron en introducirse en el mundo Facebook?

S.K.: En un momento se pensó en generar un Facebook. Más que nada por otro tipo de comunidades que se manejan en esa red social. El equipo de Rudi dejó un Twitter muy bien armado y con mucha gente que lo sigue. Gente muy "teki", muy técnica. Desarrolladores, gente que está todo el tiempo codeándose con los datos, que está generando datos constantemente. Y por otro lado, un público de gobierno abierto que es muy activo en términos de participación y de transparencia.

Después está el área de participación ciudadana que es parte del ministerio de Gobierno que trabaja lo que es participación pero con los vecinos.

M.Z.: Ahí tenés iniciativas de encuestas, o "BAelige". La gente que pide como una intervención dentro de la ciudad. Y hay un presupuesto para ver cuáles de ellas se

pueden hacer. Se recibieron cantidad infernal de propuestas. Y ahora estamos trabajando en depurar esa base y ver, en base a esa participación, que intervenciones vamos a hacer.

Z.K.: Está bueno porque es bastante transversal en la ciudad. Porque como es algo tan nuevo es difícil que la gente se acostumbre y tenga ganas de empezar a trabajar. Hay diferentes áreas que van por diferentes... Si se crea un ministerio solo, como el ministerio de modernización que se encargue de GA. Suerte, hacete amigo de todos los directores, de todos los subsecretarios, porque es muy difícil de verdad dentro de gobierno. Porque la gente tiene un celo con la información. Porque tienen miedo de que si se muestra algo...

M.Z.: Piensan que lo van a levantar todos los medios de comunicación del mundo.

S.K.: Nosotros somos la pantalla. La información es tuya y eso queda claro en el portal de datos. Si hay una consulta se explícita, le preguntamos al área y te avisamos. Y el área nos responde y mandamos la respuesta. Somos como el canal intermedio.

Y tenemos el apoyo técnico que es infaltable, porque al menos lo que nos pasó cuando entramos acá había como mucho vacío en la parte técnica. Al menos en los datos abiertos. Entonces nosotros desarrollamos unos procesos de calidad y consistencia de la información. Pero también procesos que mejoraban la información.

Un caso puntual. A todo lo que tiene direcciones le agregamos el lxi y le agregamos los códigos postales, que es un detalle pero...

M.Z.: El que quiere hacer un mapa...

S.K.: Lo necesita.

M.Z.: Vos bajas el dato, lo cargas en el Google Maps y aparece todo geolocalizado.

S.K.: Ya está este equipo que trabaja con acceso a la información que están constantemente trabajando con nosotros.

Lo de la AGA lo lleva adelante la Secretaría General.

M.Z.: Ya no es cosa de una dirección, dentro de una secretaria, dentro de un ministerio. Son tres ministerios. Entonces te cambia completamente. El que dice "mira hay un área

que quiere publicar los datos de esta manera”, los conseguimos nosotros, bueno trabajamos en el tema de la publicación pero también empezamos a hablar con Secretaría General para ver si podemos generar un estándar para ver si podemos trabajar con las ONG y ver si hay algún pedido de acceso a la información, cosa que eso que se pide por ley 104 se convierta en un dataset. Tendríamos que ponerlo por escrito a esto.

El área que tiene por resolución todas estas competencias es la de gobierno abierto. Pero como es inviable que una sola área pueda hacer todo eso...

F.I.: Esto que se divida el gobierno abierto, ¿empieza con la gestión de ustedes?

M.Z.: Sí.

S.K.: Después esta lo que es gobierno electrónico

M.Z.: Que se llama gestión digital, que hacen todas las aplicaciones.

S.K.: Ellos nos dan mucho sustento en como poder visualizar los datos más simples. Por ejemplo en caso de presupuesto, nosotros tenemos el data set, tenemos la información, la manejamos, la procesamos, pero ellos nos ayudan con una visualización en la web de Buenos Aires, para que este centralizado y sea un poco más simple que las visualizaciones que uno puede hacer en el portal de datos.

M.Z.: Por otro lado, detenete a leer la nueva ley, es lo más moderno que te vas a encontrar en el mundo. Está en punta con un montón de cosas.

S.K.: Está muy adaptada a la realidad, con ciertos procesos que a veces eran costosos y se adaptó, como se entiende que es difícil, dejamos la utopía y fuimos a la realidad.

F.I.: Tal como le pregunté como a Rudi, una definición de *gobierno abierto*...

M.Z.: Es exactamente la mismo. Sólo que tenemos que meterle innovación y cabeza a una segunda etapa de gestión, de lo que es *gobierno abierto*. Pocas ciudades, como Buenos Aires, son los menos. Entonces las cosas que van pensando están en las partes del mundo que van avanzando. Comparado con el gobierno nacional que recién está empezando, los procesos que usaron a principio pero orientadas a una situación distinta, nueva.

Un estudio de Canadá. Comprobaron que Buenos Aires está a nivel de países, entonces están haciendo un estudio de ciudades latinoamericanas.

F.I.: Algo que me quedó resonando. ¿Por qué tomaron una postura austera respecto a los *hackatones*?

M.Z.: Por un problema de índole presupuestario. Y segundo por la personalidad del director general.

F.I.: ¿Por qué?

M.Z.: No me doy cuenta. El problema es mío.

S.K.: A veces es difícil separarse de la parte técnica porque nos vamos a hacer *hackatones* y todo eso y acá no queda nadie. Nosotros somos un equipo muy chico. En la parte de datos abiertos, somos 3 y a veces 4, que estamos todos los días. Somos 8 en total los que manejamos toda la información que tiene que ver con la ciudad, la gestión, el contacto, los procesos de calidad y de evangelización, la estructura de base de datos. Nación tiene esa espalda.

M.Z.: No, Rudi Borrmann sabe cómo hacerlo.

S.K.: Los eventos los tiene más aceitados

M.Z.: Un genio con eso. Es un tema de personalidades, insisto. Me gustaría tener un equipo de comunicaciones que lo hagan. Son tantas las cosas que tenemos que hacer por día. Nos falta esa otra cara, para mostrar más y participar de reuniones o eventos. Es un problema. Fui a Córdoba a Argentina abierta, reunión de acá y allá. Y todos dicen el trabajo que están haciendo es espectacular. Nos dicen que lo muestre. Sí, que querés que haga, si hago lo que tengo que hacer, me da vergüenza que me feliciten por lo que tengo que hacer. Pero está mal, no está bien para el equipo, el área, la relevancia política, pero bueno.

Nosotros estamos empezando a trabajar con empresas, ver qué datos necesitan para desarrollar. Me gustaría publicar datos que den trabajos, que el privado esté hablando con el público para ver qué datos tiene el estado para hacer desarrollo económico. Hacemos reuniones con periodistas, con ONG, y empresas hicimos. Qué necesitan, qué podemos publicar, cómo lo podemos publicar.

Quiero un proyecto información procesada abierta, cruzar datos. Armar un sistema, que alguien que pueda armar un comercio, haciendo click en un mapa que le diga las probabilidades de fracaso que puede tener en esa zona. Un estudio preliminar por movilidad de gente, por niveles de gastos en la zona, y por las políticas de promoción que tenga el gobierno de ciertas zonas de la ciudad.

Y un gran beneficio a nivel interno de gobierno, que es cruzar bases gigantes de datos a nivel impositivo y movilidad de las personas.

S.K.: Está poniendo a disposición del otro información que es súper sensible, datos de consumo, facturación. No se publican en datos abiertos. No es una herramienta que esté alejada con gobierno abierto. A veces hay que escarbar y encontrar esa pata.