



**UNR** Universidad  
Nacional de Rosario

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

## Maestría en Gestión Pública:

*“Implementación de Gobiernos Abiertos.*

*Estudio de Caso: Municipalidad de San Nicolás”*

Directora de Tesis: Dra. Rita Grandinetti

Tesista: Mg. Jorge Balcof

Diciembre 2022

# Índice

Agradecimientos.....	3
Resumen.....	4
Abstract .....	4
Capítulo 1- Introducción.....	4
Capítulo 2 – Marco del Proyecto .....	6
2.1 - Tema de investigación.....	6
2.2 - Problema de investigación .....	7
2.3 - Pregunta General de la Investigación .....	7
2.4 - Objetivo General.....	7
2.5 - Preguntas Desagregadas y Objetivos Desagregados .....	7
2.6 - Fundamentación de su importancia.....	8
2.7 - Estrategia metodológica .....	9
Capítulo 3 - Marco Teórico.....	12
3.1 - La evolución del concepto de Gobierno Abierto .....	12
3.2 - ¿Qué es un Gobierno Abierto?.....	16
3.3 - Estado Abierto.....	20
3.4 - Cambio de comportamiento de la entidad objetivo.....	20
3.5 - Supuestos, Beneficios, Principios y Recomendaciones .....	21
3.6 - Transparencia .....	25
3.7 - Participación .....	30
3.8 - Colaboración .....	34
3.9 - Innovación en las Administraciones Públicas .....	36
3.10 - Leyes de Acceso a la Información .....	42
3.11 - Rendición de cuentas .....	47
3.12 - Políticas Públicas y Gobierno Abierto. ....	50
3.13 - Gobierno Electrónico (eGovernment).....	60
3.14 - Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones .....	72
Capítulo 4 – El Trabajo de Campo .....	74
4.1 Diseño del Trabajo de Campo.....	74
Selección y clasificación de iniciativas de GA según OGP .....	74
Selección de los actores a ser entrevistados .....	77
Abordaje del Trabajo de Campo con los Actores.....	78
4.2 Iniciativas de GA en la MSN .....	79
4.3 - Análisis de las Iniciativas de GA en la MSN.....	80
4.4 – Análisis de Actores .....	113
4.5. – Resultados Obtenidos .....	146
Capítulo 5 – Conclusiones Generales.....	151
Bibliografía .....	155
Índice de Tablas.....	158
Índice de Figuras.....	159

Glosario .....	161
Anexos.....	162

## Agradecimientos

*A mi señora esposa María Rosa, por creer en mí y por su apoyo incondicional.*

*A mis hijos Florencia y Nicolás, por saber aceptar en silencio mis horas ausentes dedicadas al estudio.*

*A mis padres, por inculcarme el sacrificio del estudio como pilar fundamental en mi formación personal.*

*A la Universidad Nacional de Rosario Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por darme la posibilidad de cursar la maestría.*

*A todos y cada uno de los profesores de la maestría por sus paciencias, tratos y consideraciones.*

*A mis compañeros de cursado por ayudarme a no abandonar el cursado.*

*A mi tutora de tesis Dra. Rita Grandinetti por sus aportes, ayudas y apoyos para terminar la tesis.*

*A la Municipalidad de San Nicolás, por permitirme la invaluable oportunidad de desarrollarme en lo laboral, profesional y personal.*

*A mi patria, por sostener la universidad pública.*

*A Dios y a la Virgen del Rosario de San Nicolás, por darme fuerza en los momentos críticos de guardias bajas.*

## Resumen

Gobierno Abierto irrumpe como un paradigma novedoso que se debate actualmente en los ámbitos de las Políticas Públicas y Académicos, aunque el concepto no es ninguna novedad ya que algunos autores dan al Gobierno Abierto tanta antigüedad como la propia democracia. Diferentes definiciones de Gobierno Abierto identifican y hacen hincapié en principios tales como Transparencia, Participación, Colaboración, Rendición de Cuentas, Acceso a la Información Pública, entre otros. Sus principios son tan inclusivos que muchas veces se hace imposible alcanzar el potencial de los mismos, por eso se dice que un Gobierno Abierto es un proceso circular continuo que se reinventa constantemente, sobre todo teniendo en cuenta a uno de sus principales aliados como ser las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con permanente cambios disruptivos en la presente era exponencial.

Está aceptado que los Gobiernos Abiertos alcanzan su mayor potencial teórico en los gobiernos locales, es por eso que el presente trabajo de tesis se enfoca mediante un estudio de caso, en la investigación de la implementación del Gobierno Abierto en la Municipalidad de San Nicolás en el período 2011 - 2020 y en el análisis de las acciones y los recursos que las principales coaliciones de actores sociales canalizaron para movilizar u obstaculizar las iniciativas de Gobierno Abierto implementadas.

**Palabras claves:** Gobierno Abierto, Gobierno Electrónico, Transparencia, Participación, Colaboración, Rendición de Cuentas, Políticas Públicas, Innovación.

## Abstract

Open Government emerges as a new paradigm that is currently being debated in the Public Politics and Academics fields, although the concept is not a novelty because some authors give to Open Government as antiquity ad democracy itself.

Different definitions of Open Government identify and empathize principles such as Transparency, Participation, Collaboration, Accountability, Access to Public Information, among others. Its principles are so inclusive that many times it is impossible to reach the potential of them, that is why it is said that Open Government is a circular and continuous process that reinvents itself constantly, specially considering one of its principals allies such as IT (information technologies) and Communications with permanent disruptive changes in the present exponential era.

It is accepted that Open Governments reach their maximum theoretical potential in local governments, that is why this thesis work focuses on case studies, investigation of the implementation of Open Government in Municipality of San Nicolás in the period 2011-2020, and in the analysis of actions and resources that the principals social actors coalitions channeled for moving or hinder the initiatives of Open Government implemented.

**Key words:** Open Government, Electronic Government, Transparency, Participation, Collaboration, Accountability, Public Politics, Innovation.

## Capítulo 1- Introducción

En los últimos años el término Gobierno Abierto (de aquí en adelante GA) ha captado la atención académica de autores de diferentes disciplinas, con un especial interés dentro de los especialistas en Gobierno Electrónico, inclusive hay quienes consideran que el GA es una vía de desarrollo del Gobierno Electrónico por otros medios.

La expresión GA derivada de la traducción al español de los términos Open Government, es considerada por algunos autores (Oszlak O. , 2013) como una mala traducción indicando que lo correcto debería ser Estado Abierto o Gobernanza Abierta.

Existe ya un consenso en la incipiente doctrina de que en esencia el GA se refiere a una evolución de nuestro sistema democrático de convivencia y valores, 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 cada cuatro años (Concha G. y Naser A., 2012).

Diferentes autores asumen que el concepto GA representa una relación de mutua colaboración entre el Estado y la ciudadanía, donde la sociedad civil adquiere un rol protagónico por la disponibilidad y aplicación de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (de aquí en adelante NTICs). La comunidad epistémica se encuentra en estado permanente de generación de conocimientos sobre GA y coinciden en calificar al GA como un nuevo paradigma de política pública, aunque no todos coinciden (afortunadamente) con el camino que deben tomar los gobiernos y los modelos de gestión pública para alcanzarlo.

El GA no es algo que genere unanimidad en el ambiente académico, es por eso que se debe prestar especial interés y atención a aquellos autores críticos del mismo o por lo menos escépticos en cuanto a las bondades ya adjudicadas al GA.

Los GA surgen como propuestas gubernamentales frente a las demandas y retos comunes que enfrentan los gobiernos democráticos como ser limitaciones para resolver problemas, dificultades para lograr compromisos por medio de estructuras políticas representativas, restringida capacidad de respuesta (recursos finitos) desbordadas por las crecientes exigencias de sus comunidades (necesidades infinitas), legitimidad en el ejercicio del poder, entre otras.

La indefinición, la variedad y la diversidad de prácticas en los diferentes órdenes (internacional, regional, nacional, provincial y local) y en los diferentes niveles gubernamentales (ejecutivo, legislativo y judicial), han provocado que GA se entienda de distintas maneras en diferentes contextos. Esto ha generado aspectos positivos y negativos. Lo positivo de este crecimiento caótico es la gran cantidad de experiencias prácticas internacionales. Lo negativo ha sido la confusión, las implementaciones fallidas, las simulaciones de GA, la desestimación de sus virtudes y la adopción marketinera por parte de los políticos.

Desde una perspectiva mitológica, se podría decir que los gobiernos, conscientes o inconscientemente, están siendo cautivados por el canto de las sirenas del GA, sin saber que muchos se ahogarán con el mismo. Sería mucho más interesante relacionar al GA con el dragón chino que está en constante movimiento y cambiando su morfología, aunque manteniendo una estructura en su esencia.

Determinar la relevancia del campo de estudio de iniciativas de GA podría evitar que los mismos se conviertan en tapetes de aquellos gobiernos que no simpatizan con ellas pero, como son agendas modernas, las incluyen. La relevancia más importante, a entender por el autor del presente trabajo, de un GA es su

potencial de contar con herramientas (TICs y no TICs) para ir en busca de metas que "mejoren el bienestar humano en la sociedad donde se desarrolla". Se podría decir que teóricamente todos los gobiernos, o por lo menos los democráticos, buscan ese objetivo. La diferencia innovadora de un GA vs gobiernos clásicos es el enfoque y lugar que se le da al ciudadano dentro de las plataformas gubernamentales. El GA vive y tiene su razón de ser en la ciudadanía y, con ella, poder alcanzar niveles de bienestar sociales. La Fundación John S. y James L. Knight<sup>1</sup> le pidió al Monitor Institute<sup>2</sup> que explorara los componentes clave de los sistemas de información locales en tres comunidades con la asesoría de Pew Research Institute<sup>3</sup>. El estudio encargado se realizó en el año 2011 en 3 ciudades estadounidenses: Filadelfia (Estado de Pensilvania), San José (Estado de California) y Macon (Estado de Georgia), y generó un trabajo en el que analizaron las percepciones de los habitantes de estas tres ciudades sobre sus gobiernos, plasmado en su estudio *How the Public Perceive Community Innovation Systems*, con una conclusión realmente interesante: "cuanto más abierto es un gobierno municipal, más felices son sus ciudadanos y más se implican en las tareas de sus gobiernos locales." <sup>4</sup>

La Municipalidad de San Nicolás (de aquí en adelante MSN) se ha convertido en una interesante unidad de análisis por su transformación en la última década de la mano de un cambio de gestión iniciado el 10 de diciembre de 2011 con la asunción del Intendente Dr. Passaglia Ismael (período 2011-2019) y su continuidad con la asunción del Intendente Cont. Passaglia Manuel (período 2019-2023). Lo que comenzó siendo una experiencia de implementación de un Gobierno Electrónico, de a poco y en simultáneo se fue evolucionando hacia un GA, a la fecha conviven ambas experiencias y está bien que así sea. Un GA se va desarrollando, ampliando y fortaleciendo en una especie de caos ordenado, no sirve comprar recetas de GA, a entender por el autor del presente trabajo, cada gobierno debe ir transitando por el duro camino desértico de su GA hasta ir alcanzando niveles de bienestar interno de la mano generalmente de los gobiernos electrónicos (quizás lo más fácil de alcanzar) y bienestar externo de la mano de los GA. La Municipalidad de San Nicolás se ha posicionado en ámbito de estudios de políticas gubernamentales por su exponencial desarrollo urbanístico y por su transformación digital (gobierno electrónico+ abierto) y es por eso que se selecciona como un caso interesante de estudio, ya que a la fecha no existen trabajos sobre el mismo con enfoque en el GA.

## Capítulo 2 – Marco del Proyecto

### 2.1 - Tema de investigación

Implementación de Gobiernos Abiertos en ámbitos de gobiernos locales.

---

<sup>1</sup> Fundación estadounidense sin fines de lucro dedicada a fomentar "comunidades informadas y comprometidas" que la fundación considera "esenciales para una democracia saludable". Fuente: [https://en.wikipedia.org/wiki/John\\_S.\\_and\\_James\\_L.\\_Knight\\_Foundation](https://en.wikipedia.org/wiki/John_S._and_James_L._Knight_Foundation). Visitada el 13 de febrero de 2019.

<sup>2</sup> Monitor Institute trabaja con líderes de impacto social para ayudar a emerger y ser pioneros en enfoques innovadores para los desafíos sociales. Fuente: <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/monitor-institute/topics/monitor-institute-by-deloitte.html>. Visitada el 13 de febrero de 2019.

<sup>3</sup> Pew Research Center centro de investigación no partidista que informa al público sobre los problemas, las actitudes y las tendencias que configuran el mundo. Fuente: <http://www.pewresearch.org/about/>. Visitada el 13 de febrero de 2019.

<sup>4</sup> Rainie, L., & Purcell, K. (2011). *How the Public Perceives Community Information Systems*. Pew Research Center: Internet, Science & Tech. Fuente: <http://www.pewinternet.org/2011/03/01/how-the-public-perceives-community-information-systems/>. Visitada el 13 de febrero de 2019.

## 2.2 - Problema de investigación

Bajo los principios de transparencia, participación y colaboración, se plantea al GA como una desafiante política de gestión pública generadora de gobernanza democrática.

Considerando que una situación problemática es un proceso de desnaturalización de algún sector de la realidad, los gobiernos en sus diferentes niveles están siendo afectados o alterados por una nueva forma de gobernanza llamada GA, siendo ésta una situación problemática provocada de manera endógena y/o exógena a los mismos.

Esta situación problemática no surge en el vacío (Borsotti, 2007) sino que está definida por grupos los cuales ponen en juegos sus intereses grupales o personales determinados por sus conocimientos, curiosidades, presupuestos, valores, intereses y motivaciones. De estos grupos interesan al presente trabajo aquellos que tengan que ver con características asociadas al GA, considerando que son agentes involucrados en la situación y la perciben de maneras diferentes.

No todos los gobiernos que desean implementar políticas de GA obtienen o alcanzan los resultados deseados o prometidos por sus gurúes, todos quieren pocos pueden. Cada gobierno es único y el entorno en donde se desenvuelve lo es aún más, por lo tanto, la implementación de los Gobierno Abierto genera situaciones problemáticas con características especiales para cada caso.

## 2.3 - Pregunta General de la Investigación

Se plantea la siguiente pregunta general de investigación asociada a la situación problemática:

¿Qué coaliciones de actores sociales movilizaron u obstaculizaron las iniciativas de Gobierno Abierto en la Municipalidad de San Nicolás durante el período 2011-2020?

## 2.4 - Objetivo General

Se plantea el objetivo principal asociado a la pregunta general de la investigación:

Analizar las acciones y los recursos que las principales coaliciones de actores sociales canalizaron para movilizar u obstaculizar las iniciativas de Gobierno Abierto en la Municipalidad de San Nicolás durante el período 2011-2020.

## 2.5 - Preguntas Desagregadas y Objetivos Desagregados

Se plantea a partir de la pregunta general de investigación dos preguntas desagregadas que irán de la mano con los objetivos desagregados.

Pregunta desagregada: ¿Cuáles son las iniciativas implementadas que podrían considerarse como parte de una política de GA en la Municipalidad de San Nicolás?

Objetivo desagregado: reconstruir y analizar las iniciativas implementadas en el Municipio de San Nicolás que podrían considerarse como parte de una política de GA.

Pregunta desagregada: ¿Cuáles son las evaluaciones de cada una de las iniciativas de GA implementadas en el Municipio de San Nicolás durante el período 2011-2020?

Objetivo desagregado: Evaluar cada una de las iniciativas de GA detectadas y evaluar como un todo al GA en el Municipio de San Nicolás, durante el período 2011-2020.

## 2.6 - Fundamentación de su importancia

El GA es una filosofía política-administrativa que irrumpe fuertemente en el escenario mundial en el año 2009. Aparecen como respuestas democráticas del Estado y la sociedad para atender nuevas demandas cada vez más complejas y diversificadas. El GA sería el punto de encuentro de dos líneas convergentes: una ciudadanía cada vez más informada – empoderada - tecnificada y un Estado con rendimientos cada vez más decrecientes en términos de efectividad. Lograr encontrar este punto de encuentro es la razón de ser de esta nueva forma de gobernanza llamada GA.

Este paradigma se presenta como una práctica política considerada innovadora sobre todo para los Gobiernos Locales, puesto que es en éste ámbito en dónde se genera el mayor contacto entre los Ciudadanos y las Administraciones Públicas. Percibido (o no) como una moda, casi todos los municipios están utilizando algunas de las herramientas que hacen visibles los principios de GA (transparencia – participación – colaboración).

Fundamentación para el Ámbito Académico: por la naturaleza propia del tipo de investigación que se propone (análisis documental) es que el mismo no tendrá valor teórico pues no viene a llenar un hueco de conocimiento para el ámbito académico y los resultados obtenidos no pueden ser generalizados.

Fundamentación para la Gestión Pública: el conocimiento que genere el estudio de investigación resultará invaluable para aquellos organismos públicos que deseen incursionar en la implementación de políticas de GA intentando no cometer o repetir los errores típicos de los precursores de políticas públicas.

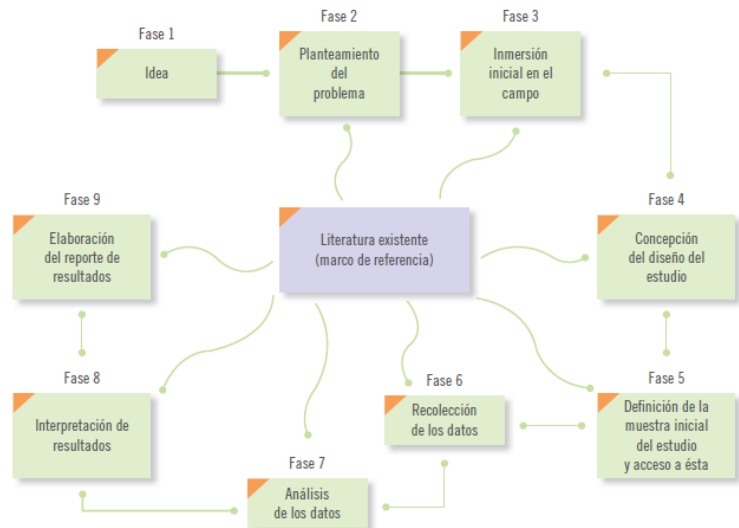
Fundamentación personal: es relevante expresar que el interés que justifica la elección del tema para la presente tesis obedece a la necesidad interna de poder aplicar los conocimientos adquiridos en las materias cursadas en la maestría y poder alcanzar dicho grado académico. En esta fundamentación se hace especial hincapié en la identificación personal con la cosa pública, desde todas las dimensiones abarcables por la misma, pero en especial desde la educación y lo cultural. Esta fundamentación también obedece al deseo indelegable de todo padre de dejar un pequeño legado a sus hijos.

Fundamentación profesional: lo profesional queda fundamentado en el cargo actual de Director de Modernización del Estado de la Municipalidad de San Nicolás ejercido desde el año 2011, en los diez años como Jefe de Departamento de Sistemas, en los diez años como Jefe de Departamento de Presupuesto, en los conocimientos adquiridos en la formación de Analista Universitario de Sistemas (UTN FR Rosario), en los conocimientos obtenidos en la Maestría en Dirección Estratégica en Ingeniería de Software (Univ. Cervantes de España) y en las sapiencias conseguidas en el transcurso de la Maestría en Gestión Pública (UNR Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales).

## 2.7 - Estrategia metodológica

La investigación científica es un conjunto de procesos ordenados (o no) y sistemáticos (o no) de indagación que se aplican al estudio de un fenómeno. La investigación científica principalmente se ha polarizado en dos corrientes de indagación según sus enfoques: el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo de investigación. Ambos enfoques utilizan procesos cuidadosos, metódicos y empíricos en su esfuerzo para generar conocimiento.

El tipo de investigación científica del presente trabajo tendrá un enfoque “**Cualitativo**”, razón por la cual no es de extrañar que el proceso de indagación no respete las secuencias “clásicas”, sea iterativo o recurrente. Las investigaciones cualitativas pueden variar de acuerdo con el fenómeno de estudio en particular, lo cual la hace descontracturada y adaptable según los criterios de cada investigador. Se propone como una aproximación al marco del proceso cualitativo al propuesto por Hernández Sampieri Roberto, Collado Fernández Carlos & Baptista Lucio María del Pilar<sup>5</sup> (Figura 1).



**Figura 1:** Proceso cualitativo.

**Fuente:** Hernández Sampieri Roberto, Fernández Collado Carlos & Baptista Lucio María del Pilar. (2010). “Metodología de la Investigación”.

La investigación cualitativa tiene múltiples diseños (diseños etnográficos, narrativos, biográficos, fenomenológicos, investigación-acción, documentales, entre otros). El diseño o estrategia metodológica de investigación científica cualitativa seleccionada es el “**Método de Estudio de Caso**”. El motor para realizar el estudio de caso propuesto proviene del deseo de entender fenómenos sociales complejos como lo es un GA en un ámbito local de gobierno. Se toma como base el procedimiento metodológico de investigación propuesto por Piedad Cristina Martínez Carazo<sup>6</sup>.

Las investigaciones realizadas a través del método de estudio de caso pueden ser: descriptivas, si lo que se pretende es identificar y describir los distintos factores que ejercen influencia en el fenómeno estudiado, y exploratorias, si a través de las mismas se pretende conseguir un acercamiento entre las teorías inscritas en el marco teórico y la realidad objeto de estudio. El presente trabajo será “**Método de Estudio de Caso Descriptivo**” (Martínez Carazo, 2006). Para el autor Yin R.K. “la cuestión de generalizar a partir del estudio de casos no consiste en una “generalización estadística” (desde una muestra o grupo de sujetos hasta un universo), como en las encuestas y en los experimentos, sino que se trata de una “generalización analítica” (utilizar el estudio de caso único o múltiple para ilustrar, representar o generalizar a una teoría). Así, incluso los resultados del estudio de un caso pueden generalizarse a otros que representen condiciones teóricas similares.

<sup>5</sup> Hernández Sampieri Roberto, Fernández Collado Carlos & Baptista Lucio María del Pilar. (2010). Metodología de la Investigación

<sup>6</sup> Martínez Carazo Piedad, C. (2006). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación.

Los estudios de casos múltiples refuerzan estas generalizaciones analíticas al diseñar evidencia corroborada a partir de dos o más casos (“replicación literal”).”<sup>7</sup>

El enfoque del presente trabajo de investigación es:

No hipotético: se observa, se sacan conclusiones y se informa de ellas. “La observación se desarrolló de manera fluida y natural, lo que permitió que las conclusiones reflejen un estado de situación muy cercano a la realidad imperante en la MSN.”

Heurístico o de descubrimiento: trata de iluminar la comprensión del investigador sobre el objeto de estudio. “La indagación y descubrimiento de las iniciativas de GA y las interacciones entre los actores involucrados en ellas, permitió revelar que la pregunta general de investigación estaba bien definida.”

Holístico: se observa la realidad con visión profunda y global del objeto de estudio. “La realidad pudo ser observada en detalle, sin limitaciones ni condicionantes por parte de los diferentes actores interpelados.”

Subjetivo: en las investigaciones cualitativas, la subjetividad va a existir y no debe ser considerada como una falla sino como un elemento esencial de comprensión. “La subjetividad del presente trabajo se determina por la mirada caleidoscópica del autor por su formación académica y experiencia laboral, asociadas a aspectos tecnológicos y no políticos.”

Naturaleza tipológica: estudio de caso del tipo 1- caso único. “Por la naturaleza propia del tipo de investigación, la misma no tendrá valor teórico pues no viene a llenar un hueco de conocimiento y los resultados obtenidos no pueden ser generalizados ya que son específicos para la MSN.”

Intrínseco: se constituye a partir del interés en el caso y se emprende porque en sí mismo representa interés para el autor del presente trabajo. “El interés del autor se fundamenta en el punto 2.6 del presente trabajo.”

Observacional: se hace foco de estudio en una organización o un aspecto determinado de la misma tal y como es en su estado actual. “El autor no interfirió en la concepción de la organización analizada, dejando de lado las posibles subjetividades asociadas a su experiencia laboral.”

Descriptivo: se presenta un informe detallado del fenómeno objeto de estudio sin fundamentación teórica previa. “En el presente trabajo de tesis se optó por contener un Marco teórico, con el objeto de no guiarse por hipótesis preestablecidas, intentando describir los distintos factores que ejercen influencia en el tema de investigación y comprender las dinámicas presentes en un contexto singular como lo es la MSN.”

Fuentes -Técnicas e instrumentos de recolección de datos/información: todo proceso de búsqueda de información debe ser exhaustivo y muy cuidadoso para evitar el sesgo. Ser selectivo de las fuentes es parte de la argumentación que debe llevar un trabajo de tesis de calidad. No sólo existen muchas fuentes diferentes de datos, sino que cada manifestación de la vida social ofrece potencialmente una cantidad infinita de información, por consiguiente la investigación exige realizar una selección de los hechos. “La mayoría de los hechos debe ignorarse y descartarse como irrelevantes; si no fuera así, la investigación social sería imposible”<sup>8</sup>. En el momento en que el investigador toma un objeto como elemento útil para su investigación y se dispone a

---

<sup>7</sup> Yin R.K., (1993), Applications of Case Study Research, Applied Social Research Methods Series.

<sup>8</sup> Ragin, C. (2007). La construcción de la Investigación Social.

interrogarlo, le asigna el carácter de "fuente"<sup>9</sup>. En base a la clasificación de fuentes propuestas por el autor Saltalamacchia Homero<sup>10</sup> las fuentes utilizadas son:

- Fuentes no estructuradas (el investigador no tiene injerencia alguna y debe, por ende, realizar una faena de estructuración que le permita incorporarlas, como material, en su trabajo):
  - Por tipo de soporte: documentos en formato papel y/o digital (libros, tesis y manuscritos), utilizando catálogos de bibliotecas o digitales (tesis, libros, manuscritos, apuntes de investigación, entre otros).
  - Por grado de tratamiento previo: primario o secundarios.
  - Fotografías: solo imágenes digitales de internet citando las fuentes o de desarrollo propio de ser necesarias.

"En el presente trabajo, como fuentes no estructuras, se utilizaron documentos y fotos digitales, citando sus fuentes. La posibilidad de acceder a los mismos físicamente se vio limitada por razones sanitarias de público conocimiento en el período de desarrollo de la tesis (2019-2021)."

- Fuentes estructuradas (son casi totalmente organizadas por el investigador):
  - Entrevistas con preguntas cerradas: se utiliza en casos excepcionales ya que por la naturaleza cualitativa del trabajo se intenta evitar este tipo de entrevistas.

"Las fuentes estructuradas fueron evitadas, solo se confeccionó una encuesta cerrada inicial para poner a los actores en foco con el trabajo de tesis."

- Fuentes semi estructuradas (se reconocen grados de intervención del investigador):
  - Entrevistas y observaciones: lo esencial en la metodología de estudio de caso es poner de relieve incidentes claves en términos descriptivos, mediante el uso de entrevistas, notas de campo, observaciones, grabaciones de vídeo, documentos<sup>11</sup>.

"Las fuentes semi estructuradas permitieron que el presente trabajo se pudiera llevar a cabo. Permitieron recopilar información orientadora asociada al tema de investigación. Las mismas se hicieron mediante video llamadas (Zoom, Skype, Google Meet, Cisco Webex, Microsoft Team o WhatsApp), entrevistas personales y correos electrónicos."

Análisis y recolección de datos: se propone la triangulación como método ya que se utilizan diferentes fuentes y formas de recolección de datos, a fin de garantizar la validez interna de la investigación y verificar si los datos obtenidos guardan relación entre sí, es decir si desde diferentes perspectivas (incluida la del investigador) convergen a los efectos explorados en el fenómeno objeto de estudio<sup>12</sup>. El análisis concluye cuando se ponga en evidencia que ya no se encuentra información novedosa ("saturación"), en cambio si se encuentran inconsistencias o falta claridad en el entendimiento del problema planteado, se regresa al campo o contexto para recolectar más datos.

"El análisis y recolección culminó cuando el autor del presente trabajo pudo detectar saturación en el mismo y los aportes de nuevos datos no eran significativos para el presente trabajo."

---

9 Saltalamacchia, H. (2005). Del proyecto al informe final: aportes a una investigación cualitativa socialmente útil.

10 Saltalamacchia, H. (2005). Del proyecto al informe final: aportes a una investigación cualitativa socialmente útil.

11 Cebreiro López, B. & Fernández Morante, M. (2004). Estudio de casos.

12 Martínez Carazo, P. (2006). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación.

Análisis de actores: la definición teórica de actores se hace previa a las entrevistas y encuestas. Durante las mismas se detectan actores que fueron apareciendo o desapareciendo como también mutaron de principales a secundarios o viceversa.

“El análisis de actores permitió detectar a aquellos considerados como principales o primarios, dejando de lado a los secundarios para acotar el presente trabajo. Se pudo establecer la reciprocidad de conflictos y alianzas entre diferentes actores involucrados en algunas de las iniciativas de GA analizadas.”

Análisis de la información: se comprende el problema de investigación a través de la concentración de los datos/información recolectados y su comparación constante con las dimensiones establecidas y extraídas de las diferentes teorías y enfoques insertos en el marco teórico de la presente investigación. El análisis inductivo de los datos cualitativos interpreta las relaciones encontradas entre las categorías establecidas en el marco teórico (transparencia, participación y colaboración) y los datos. Se intenta explicar por qué existen dichas relaciones de modo de comprender el fenómeno estudiado (conceptualización).

“El análisis de los datos, actores e información permitió al autor encontrar sentidos y evaluar las iniciativas de GA en la MSN (ver 4.8).”

Conclusiones generales: se presentan los resultados generales obtenidos mediante la investigación. Se responden la pregunta general y las dos preguntas desagregadas para dar cuenta, de una forma estratégica, de qué es lo que se ha obtenido. Se recuperan el objetivo general y los dos objetivos desagregados planteados y se los responde describiendo su cumplimiento y los resultados principales obtenidos para cada uno de ellos.

Bibliografía: se cita la bibliografía consultada de autores reconocidos y significativos de los temas de GA, con preferencia por obras recientes, preferiblemente con antigüedad no mayor a 15 años y con mayoría de referencias de experiencias iberoamericanas. Se utilizó como estilo de citación bibliográfica el estilo APA 6ta edición.

## Capítulo 3 - Marco Teórico

Si bien algunos autores consideran que un estudio de caso se debe iniciar a partir de un estado nulo de teoría, otros consideran que en la práctica es muy difícil ignorar la teoría acumulada ya que esta es importante antes de comenzar el proceso de investigación. En concordancia con esta segunda línea de opinión y, entendiendo al marco teórico como el conjunto de ideas, procedimientos y teorías que servirán para desarrollar el trabajo de tesis, es que se propone el siguiente marco teórico.

### 3.1 - La evolución del concepto de Gobierno Abierto

Muchos autores se refieren al GA como un nuevo paradigma que se debate en la actualidad en los ámbitos de las teorías de políticas públicas y en los ámbitos académicos, aunque el concepto de GA no es ninguna novedad. Algunos autores le dan tanta antigüedad como la propia democracia (Calderón C. y Lorenzo S., 2010) y otros consideran que su evolución fue tan lógica que se podría haber anticipado cómo sería el mismo en el transcurrir de los años venideros.

Se reconoce como primer indicio de GA, el iniciado en Suecia en el año 1776, es decir 10 años antes de la independencia de Estados Unidos y 13 años antes de la Revolución Francesa, con el primer puntapié de las

actuales Leyes de Acceso a la Información. En dicho año, se produce uno de los primeros hitos del GA, la corona sueca establece como un derecho constitucional el acceso a los archivos gubernamentales. Suecia fue el primer país en contar con una ley de "Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas" impulsada por Chydenius Anders<sup>13</sup>.

Haber hecho obligatorio la publicidad de las actas estatales se convirtió en un veneno constante para las prácticas aristocráticas y feudales, por una parte fue un poderoso instrumento para asegurar los derechos de propiedad de los agricultores en el curso de la *Storskijtesstadgan* (reforma agraria) y por otra parte un poderoso disolvente de prácticas patrimonialistas, discrecionales, ilegales o corruptas (Ackerman J. y Sandoval I., 2008). Si bien no se puede considera como el único motivo, si se lo puede considerar como parte del inicio del despegue económico sueco. A fines del siglo XVIII, Suecia coloca a la transparencia gubernamental como pilar de su estrategia de modernización del Estado. Esto debe ser tenido en cuenta cuando autores consideran la modernización del Estado como algo contemporáneo o novedoso.

Chydenius Anders fue un defensor radical de la libertad de prensa, de la transparencia política y de la rigidez en el control parlamentario del gasto público (para procurar el buen gobierno y evitar la corrupción), fue obligado en 1766 a dimitir como parlamentario por sus propios compañeros de partido y se dedicó a otras actividades de reforma social. Inspirado e impresionado por la experiencia china, quiso instaurar algo así como el Buró de Censura Imperial, una institución de la dinastía Ching (1644 – 1912) que se encargaba de vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios, de exhibir sus incompetencias, ineficiencias y prácticas de corrupción. La idea le pareció tan poderosa, tan necesaria y tan útil que Chydenius Anders escribió: "si la Constitución no lograra nada más, de todos modos nuestra nación cambiará con la acción de esta ley que ha nacido a su amparo".

Es por eso que los autores Ackerman J. y Sandoval L. indican que esta primera ley formal de acceso a la información sueca tuvo influencias de la filosofía Confusiana (vigilancia al gobierno y a sus funcionarios y en la admisión de las imperfecciones por parte de los funcionarios como prueba de su amor por la verdad y de su rechazo a la ignorancia), y en consecuencia ubican a los orígenes de la apertura gubernativa en la civilización oriental, y no en la occidental como generalmente se piensa.

El acceso a la información de Suecia (1776), tuvo réplicas similares que se dieron en Finlandia en el año 1951, Estados Unidos en el año 1966 y en Dinamarca en el año 1970. En 1988 solo 10 naciones contaban con leyes de este tipo (Ackerman J. y Sandoval I., 2008).

En el Virreinato del Río de la Plata la consigna de mayo de 1810 "El pueblo quiere saber de qué se trata" si bien adolece de claridad (no se puede saber quién era ese pueblo que quería saber, y qué era lo que quería saber) (Delannoy, 2010) también podría ser considerada como una aproximación americana prematura de lo que es hoy un GA.

Un hito importante en la gestación de GA se da en el año 1956 cuando en los Estados Unidos se produce el compromiso por parte de los principales partidos políticos para que se llevara a cabo el acceso a la información pública, lo que derivaría en el año 1966 en la Ley de Acceso a la Información (Freedom of Information Act – FOIA). Ya se afirmaba entonces que "nada podría ser más irracional que dar a la ciudadanía el poder, y al mismo tiempo privarles del acceso a la información sin la cual existe el riesgo de abuso de poder" (Parks, 1957).

---

<sup>13</sup> Chydenius Anders, 1729 – 1803, sacerdote y diputado sueco.

En el año 1957 Parks Wallace presenta un artículo en la revista Derecho de George Washington titulado "The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution", donde aborda el acceso y libertad de información pública en el contexto del modelo de rendición de cuentas gubernamental. Quizás la primera vez que aparece tan explicitado el término GA. Dicha solicitud era una reacción al ocultamiento de información militar durante la Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945) y fue quizás el punto de arranque para comenzar a definir lo que es un GA.

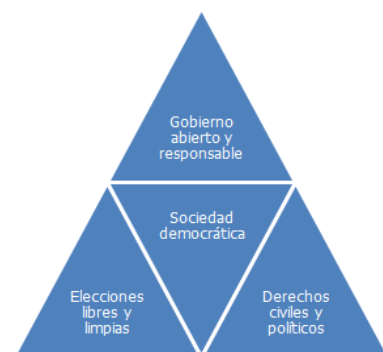
A fines de los años 70 del siglo XX, en el contexto político británico comenzaron a aparecer iniciativas del sector público centradas en diversas cuestiones ligadas al secreto de los gobiernos e iniciativas para abrir las ventanas del sector público en pos de reducir el oscurantismo burocrático, lo que derivó en leyes sobre el derecho de acceso a la información pública, la incorporación de mecanismos para mejorar la rendición de cuentas y la capacidad de los ciudadanos para exigir un gobierno responsable por sus acciones u omisiones. En el año 1985 Bennett Colin publica su artículo titulado "From the dark to the light: the Open Government Debate in Britain" en la revista Journal of Public Policy, donde critica la discrecionalidad con que el gobierno británico realiza la apertura de sus documentos públicos. Hasta fines del siglo XX para los británicos hablar de GA implicaba debatir sobre el acceso y la libertad de información, la protección de datos, reforma de las leyes sobre el secretismo oficial, la necesidad de una democracia sana y saber las actividades que estaban llevando a cabo sus gobiernos (Chapman R. y Hunt M., 1987).

A partir del año 1989 se vuelve a poner en escena al GA coincidiendo con la caída del Muro de Berlín, con el transcurrir de la cuarta globalización y con la aparición de tecnologías capaces de darle un impulso antes impensado a la idea del gobierno transparente, promotor de la rendición de sus cuentas y la apertura de datos.

En el año 1993 en el Reino Unido se publicó una "Carta de Derechos Ciudadanos" sobre GA que establecía gran parte de estos principios como obligaciones para las Administraciones Públicas. En la misma se planteaba expresamente que "Un Gobierno Abierto es parte de una democracia efectiva. Los ciudadanos deben tener acceso adecuado a la información y el análisis en que se basan los asuntos de gobierno. Ministros y funcionarios públicos tienen el deber de explicar sus políticas, decisiones y acciones al público"<sup>14</sup>.

En el año 1996 Beetham y Boyle, en su pirámide democrática (Figura 2) basada en 4 pilares: Gobierno Abierto responsable; Elecciones libres y limpias; Derechos civiles y políticos y Una sociedad democrática, ya consideraba al GA como uno de sus puntales democráticos para que la democracia funcione (Beetham D. y Boyle K., 1996).

En el año 2003 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) expresaba una noción preliminar sobre el concepto de GA bajo el rótulo de Administración Abierta, concebida como plataforma de base para "implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública en la materia, contribuye a mejorar la política pública, a luchar contra la corrupción y a incrementar la confianza de la sociedad en la Administración"<sup>15</sup>.



**Figura 2:** Pirámide democrática de Beetham y Boyle.  
**Fuente:** Joaquín Sánchez Trigueros, (2015), "Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública".

<sup>14</sup> Her Majesty's Stationery Office, (1993), "Open Government Citizen's Charter White Paper"

En el año 2006, la OCDE plantea que un GA se refiere “a la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad de los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades” (Conejero Paz, 2013). Bajo dicho marco de referencia, un GA sería aquel en el que las empresas, organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden saber cosas (obtener información relevante y comprensible), conseguir cosas (obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno) y crear cosas (participar en el proceso de toma de decisiones). Del mismo modo, los principios de buen gobierno (la transparencia y la rendición de cuentas, la justicia y la equidad, la eficiencia y la eficacia, el respeto del imperio de la ley, y los altos estándares de comportamiento ético) representan la base sobre la cual construir un GA (Ramírez Alujas, Á, 2013).

En el año 2008 la crisis económica mundial iniciada por el colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, ejerció fuertes presiones para que los gobiernos y sus Administraciones Públicas se abran al escrutinio público, sean más accesibles y sensibles a las demandas y necesidades de los ciudadanos, y respondan por la confianza política otorgada para gestionar la cosa pública.

En el año 2009 el GA se reposiciona bajo la administración del Presidente Obama Barack (2009- 2017). Sus esfuerzos por modernizar la administración federal significaron el inicio del redescubrimiento del GA dentro del sector público en todo el mundo. El 21 de enero de 2009 promulga el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto (Memorandum for Transparency and Open Government). Obliga a todas las dependencias del gobierno nacional a poner a disposición de la ciudadanía estadounidense toda la información pública en su poder con el convencimiento de que dicha estrategia fortalecerá la democracia y promoverá la eficiencia y efectividad en el gobierno. El GA encuentra en las NTICs un aliado fundamental y ya maduro para sostener sus principios, y es por ello que define y defiende el uso intensivo de las mismas como el instrumento catalizador de sus acciones por promover la apertura en los gobiernos de cara a los desafíos del nuevo milenio. El memorándum describe los tres conceptos básicos que sustentan y justifican como prioridad política de primer orden al GA y que hasta hoy siguen apareciendo en casi todas las definiciones de GA: Transparencia; Participación Pública (o Participación Ciudadana) y Colaboración (Open Government Memorandum, 2009).

El Reino Unido, mediante las figuras del Primer Ministro Gordon Brown (2007–2010) y David Cameron (2010-2016), inicia un proceso de apertura mediante la publicación de información que obra en poder de la administración, con el objetivo de ayudar a los ciudadanos a entender cómo funciona el gobierno, cómo se llevan a cabo las distintas políticas, ayudar a los ciudadanos a tomar mejores decisiones y realizar sugerencias sobre las políticas de gobierno basadas en la información recibida.

Estos dos últimos mojones fueron las iniciativas que a nivel mundial, y en un ejercicio de transparencia sin precedentes, iniciaron el camino hacia modelos de gobierno más abiertos en los que el objetivo es utilizar las ventajas que ofrecen las tecnologías de la web para destronar el secretismo instaurado, pasando la administración pública a cumplir un papel de gestor de la información en lugar de considerarse propietaria de la misma (Concha G. y Naser A., 2012).

En 2010, los Ministros y Jefes de delegaciones de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe reunidos en el V Foro Ministerial UE-ALC sobre la Sociedad de la Información celebrado en La Granja de San Ildefonso (España), incorporaron en el capítulo de Gobierno y Administración Pública en Internet que los gobiernos y organismos públicos pongan a disposición de la sociedad, en forma fácilmente accesible, aquellas

---

15 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (2003), “Un Gobierno Abierto: fomentar el diálogo con la sociedad civil”.

informaciones y datos de interés público que puedan ser utilizados por terceros para crear nuevos servicios para ciudadanos y empresas (Concha G. y Naser A., 2012).

En 2011 se crea la Open Government Partnership (OGP) conformada inicialmente por los gobiernos de los 8 países fundadores: Brasil; Indonesia; México; Noruega; Filipinas; Sudáfrica; Reino Unido y Estados Unidos. A la fecha 13 de octubre de 2022 la OGP reúne a 77 países entre ellos Argentina<sup>16</sup>.

Desde el 2011 los gobiernos se han dedicado a la evolución cualitativa de sus políticas públicas de GA. Se comienza a proyectar una nueva forma de gobernar, un nuevo modelo de interacción socio-política con impacto en el buen gobierno, en la mejora de la capacidad de innovación de las Administraciones Públicas, en la profundización en la democratización-legitimación de los gobiernos y en el reposicionamiento de las Administraciones Públicas como instituciones plurales y cercanas a la sociedad.

## 3.2 - ¿Qué es un Gobierno Abierto?

Muchas son las definiciones de lo que es un GA, se seleccionan las siguientes:

1. Para Calderón César y Lorenzo Sebastián "Un Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente"<sup>17</sup>. A esta definición Villoria Mendieta la perfila indicando: "y lo consigue gracias a las NTICs actualmente disponibles."<sup>18</sup>

2. Para Oszlak Oscar "El Gobierno Abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico, es una verdadera filosofía 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."<sup>19</sup>

3. Para la OGP "El Gobierno Abierto hace referencia a la forma de relacionarse entre la Administración Pública y los ciudadanos, que se caracteriza por el establecimiento de canales de comunicación y contacto directo entre ellos".<sup>20</sup>

4. Para Tapscott Don "Un Gobierno Abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos, comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red."<sup>21</sup>

5. Para Ramírez Alujas Álvaro "El Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de la burocracias estatales."<sup>22</sup>

---

<sup>16</sup> Fuente: <https://www.opengovpartnership.org/es/our-members/#national>. Visitada el 13 de octubre de 2022

<sup>17</sup> Calderón C. & y Lorenzo S. (2010). Open Government: Gobierno Abierto.

<sup>18</sup> Villoria Mendieta. (2013). El gobierno abierto como subsistema de políticas; una evaluación desde el institucionalismo discursivo.

<sup>19</sup> Oszlak, O. (2012). Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos.

<sup>20</sup> Cruz Meléndez. (2015). Gobierno electrónico para lograr el gobierno abierto: avances y retos en México.

<sup>21</sup> Tapscott, D. (2010). Open Government Collaboration, Transparency and Participation in Practice.

<sup>22</sup> Fuente: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto>. Visitada el 20 de abril de 2019.

6. Para Gutiérrez Rubí Antonio "Gobierno Abierto se trata de una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público."<sup>23</sup>

7. Para Calderón César "Gobierno Abierto es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las *tautologías* administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano. Es la aplicación de la cultura dospuntocera a la administración pública y al gobierno, una administración en la que los procesos estén en permanente fase beta y donde los mismos pueden ser mejorados por la interacción permanente con los ciudadanos."<sup>24</sup>

8. Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos "Gobierno Abierto se refiere a la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad en los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades. Gobierno Abierto sería aquel en el que las empresas, organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden saber cosas -obtener información relevante y comprensible-; conseguir cosas -obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno-, y crear cosas -participar en el proceso de toma de decisiones. Del mismo modo, los principios de buen gobierno -la transparencia y la rendición de cuentas; la justicia y la equidad, la eficiencia y la eficacia, el respeto del imperio de la ley, y los altos estándares de comportamiento ético- representan la base sobre la cual construir un Gobierno Abierto."<sup>25</sup>

9. Para Irekia "Se puede considerar como una doctrina política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación."<sup>26</sup>

10. Para Criado J. Ignacio, Ruvalcaba Edgar & Valenzuela Mendoza Rafael "En términos generales, diversos autores asumen que el concepto Gobierno Abierto denota una relación de mutua colaboración entre ciudadanía y Estado, donde la sociedad civil tiene un rol protagónico por la disponibilidad y aplicación de nuevas tecnologías."<sup>27</sup>

11. Para López Egaña Juan "Gobierno Abierto es aquel que practica y promueve la transparencia y acceso a la información, la participación ciudadana y la colaboración entre múltiples actores, tanto en la formulación de políticas públicas como en la entrega de servicios."<sup>28</sup>

12. Para Insulza José Miguel "El Gobierno Abierto es una política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial."<sup>29</sup>

13. Para el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales "Gobierno Abierto es un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo

---

23 Fuente: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto>. Visitada el 20 de abril de 2019.

24 Calderón, C. (2012). El desafío del Gobierno Abierto en la hora de la igualdad.

25 OCDE. (2006). La modernización del Estado: el camino a seguir.

26 Irekia: canal de comunicación directa entre la ciudadanía y la administración del gobierno vasco a través de internet. Fuente: <https://www.irekia.euskadi.eus>. Visitada el 1 de mayo de 2019.

27 Criado, J., Ruvalcaba, E. & Valenzuela Mendoza, R. (2016). ¿Cómo y dónde se analiza el open government? Un meta-análisis del fenómeno desde la literatura internacional.

28 López Egaña, J. (2014). ¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe.

29 Insulza, J. (2012). Prólogo de "La Promesa del Gobierno Abierto" de Andrés Hofmann-Álvaro Ramirez Alujas-José Antonio Bojórquez Pereznieto.

trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.”<sup>30</sup>

14. Para Ramírez Alujas Álvaro “En su plano original el término Gobierno Abierto se refiere a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para abrir las ventanas del sector público, sin embargo a lo largo de los años dicha primera aproximación fue depurándose para ir definiendo la capacidad que los ciudadanos tienen en una democracia para sostener un gobierno plenamente responsable.”<sup>31</sup>

15. Para Dassen Nicolás y Vieyra Juan “Es necesario entender al Gobierno Abierto como un proceso que va más allá de la digitalización de la burocracia, la reducción de trámites y la descentralización de servicios públicos. Constituye una plataforma para repensar el rol del Estado con un enfoque pro ciudadano, a través del cual se pueden abrir espacios de participación y colaboración entre el sector público, la sociedad civil y el sector privado.”<sup>32</sup>

16. Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) “el Gobierno Abierto puede entenderse como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.”<sup>33</sup>

17. Para Grandinetti Rita “el Gobierno Abierto es aquel que busca cambiar la perspectiva para entender la producción pública, del enfoque técnico normativo, de matriz burocrática predominante – aún pese a numerosos iniciativas de cambio- hacia un modelo de innovación basado en la colaboración intensiva con la ciudadanía.”<sup>34</sup>

Definir un concepto, como lo es el GA, que se encuentra en un proceso constante de maduración, es sumamente difícil, expresar una única definición es por su misma naturaleza errónea. En definitiva el término GA es *polisémico* con sus respectivos matices (Criado I. & Ruvalcaba Cómez E., 2016).

Tan amplia es la concepción o definición de un GA como las percepciones que se tienen sobre el mismo.

Criado Ignacio y Ruvalcaba Gómez Edgar presentan un trabajo sobre las diferentes percepciones que tienen los directivos responsables de las políticas de GA sobre lo que es un GA. El trabajo se fundamenta



Figura 3: Percepciones sobre el concepto de GA.

Fuente: Criado I. & Ruvalcaba Gómez E., ¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto?, 2016.

en base a cuestionarios a dichos directivos de los 146 municipios españoles con más de 50.000 habitantes

30 Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2016). Gobierno Abierto desde lo local para el desarrollo sostenible. Fuente:

[http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Acuerdo\\_Modelo\\_de\\_Gobierno\\_Abierto\\_para\\_PAG.pdf](http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Acuerdo_Modelo_de_Gobierno_Abierto_para_PAG.pdf). Visitada el 19 de enero de 2019.

31 Fuente: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto>. Visitada el 20 de abril de 2019.

32 Dassen, N. y Vieyra, J. (2012). Gobierno abierto y transparencia focalizada.

33 CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma Del Estado.

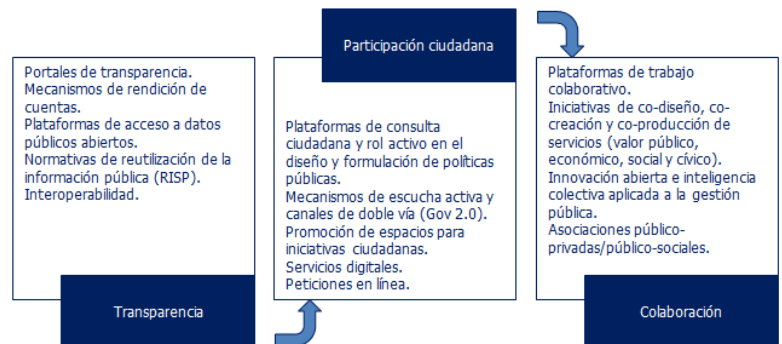
34 Grandinetti, R. (2019). La Modernización de la Administración Pública Argentina 2015 – 2019. Sentidos y acciones, entre lo planificado y lo construido.

(Criado I. & Ruvalcaba Cómez E., 2016). Las respuestas a la pregunta ¿qué es para usted GA?, dieron los siguientes resultados (Figura 3):

Si las percepciones son tan diferentes ¿cómo pretender encontrar una definición única sobre qué es un GA?, lo que sí se puede encontrar en diferentes definiciones es, que en las mayorías de ellas, sus autores han arribado a declaraciones casi universales que utilizan como razón de ser del GA a tres principios que se han tomado como recetas universales (Figura 4): Transparencia (Saber); Participación Ciudadana (Tomar parte) y Colaboración (Contribuir)

### Definición del autor del presente trabajo de tesis sobre Gobierno Abierto

Se transcribieron 17 definiciones de autores/organizaciones considerados referentes de GA lo cual permitió determinar la diversidad de uso que se le podría estar dando al GA. Se limitaron las definiciones por una cuestión de espacio ya que la lista sería muy extensa. Se observó que hay autores que brindan definiciones de mínima para que un gobierno sea considerado como GA y otras abarcan tanto que terminan siendo pocas precisas o sin limitaciones lo cual hace imposible alcanzar la categoría de GA para un gobierno que intente serlo. Quizás el punto intermedio de todas ellas sería definir al GA como una filosofía del querer hacer insertados completamente en la sociedad que le da el sustento gubernamental a cambio de una constante interpelación/auditorías de sus actos. Un GA no se puede desenvolver en otro ámbito que no sea en un ecosistema gobierno/sociedad.



**Figura 4:** Iniciativas de Gobierno Abierto en acción.

**Fuente:** Ramírez Alujas A. & Dassen N., Gobierno Abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe, 2012.

El autor del presente trabajo propone como definición propia de Gobierno Abierto (Figura 5):

*"El Gobierno Abierto es una política pública que genera una fuerza centrífuga bidireccional. En un sentido la ciudadanía centrifuga al estado para que el mismo exponga sus actos en busca de la transparencia estatal. En el sentido opuesto el estado centrifuga a la ciudadanía para que la misma exponga sus sabidurías en busca de la participación y colaboración. El torbellino generado entre ambas fuerzas es donde se genera el milagro dando comienzo al cogobierno como nueva forma de gobernanza estatal-ciudadana en busca del beneficio mutuo y en igualdad de condiciones."*



**Figura 5:** Gobierno Abierto.

**Fuente:** Diseño propio

### 3.3 - Estado Abierto

El concepto GA ha mutado a otras esferas de lo público surgiendo nuevos conceptos como Justicia Abierta, Municipio Abierto, Parlamento Abierto, Tribunal Abierto, entre otros. Esta conceptualización de apertura está evolucionando hacia un nuevo concepto que bajo el paraguas de Estado Abierto contiene a todos los demás. Probablemente la confusión entre GA y EA surja de una mala traducción del término inglés government asociándolo con el término en castellano gobierno, cuando una traducción adecuada se asociaría con la responsabilidad de gobernar, también se ha sugerido traducir Open Government como Gobernanza Abierta.

“El concepto de Gobierno Abierto es demasiado abierto. Más aún: el enfoque sobre el que se quiere avanzar podría no hablar de Gobierno Abierto, sino más bien de Estado Abierto, asumiendo que deben incluirse a todos los poderes del Estado, sus instituciones, los distintos niveles político-territoriales y a la sociedad en general.” Ramírez Alujas A. & Dassen N.<sup>35</sup>. Si bien es cierto que los poderes legislativo y judicial, no han demostrado aún grandes voluntades de ser abiertos, hay evidencia para suponer que de seguir la tendencia se extenderá cada vez más a estos y demás ámbitos institucionales. (Oszlak O. , 2013)

Habiendo ya definido al GA, extender este concepto al Estado Abierto es simplemente adoptar una amplitud de criterios a todos los ámbitos del Estado, pero como dice Oszlak O. “está tan arraigado el término de Gobierno Abierto que por más que él haya sugerido dejar de utilizar dicho término por Estado Abierto, la abundante literatura opta para emplear el concepto popularizado como Gobierno Abierto.”

### 3.4 - Cambio de comportamiento de la entidad objetivo

Todos los gobiernos que han iniciado políticas públicas de GA han pasado por la etapa crítica de la necesidad del cambio de la mano de la ausencia de una receta única de cómo hacerlo. Deberán darse cuenta que tienen que generar sus propios cambios según sus idiosincrasias y sus entornos de gobernanza. Mientras más países generen sus GA y a su vez los mismos se hagan de forma coordinada con los trabajos de otros países del mundo, el concepto de GA estará traspasando la barrera teórica para transformarse de a poco en contenidos materializados en políticas concretas y casos de éxitos a tener en cuenta. La Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) agrupa en forma general los tipos de cambios que deberán afrontar en base a diferentes perspectivas (CEPAL, 2017):

- Cambios desde la perspectiva cultural: es imprescindible entender que el objetivo de la administración y de todos los que trabajan en ella, es servir a los ciudadanos y son ellos quienes deben estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la administración pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores públicos.
- Cambios desde la perspectiva de los procesos: los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto hay someterlos a una re-ingeniería de procesos (eliminarlos o cambiarlos).
- Cambios desde la perspectiva de la organización: las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.

---

35 Ramírez Alujas A. & Dassen N. (2014). Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe.

- Cambio desde la perspectiva de las relaciones: del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación de la presencia física a las facilidades de relación, entre otros.

### 3.5 - Supuestos, Beneficios, Principios y Recomendaciones

Todo cambio debe estar fundamentado en supuestos, en beneficios, en principios y en recomendaciones para reducir los márgenes de fracaso y, de esta manera, abrir el panorama hacia el cambio. Es por ello que a continuación se desarrollan brevemente estos conceptos.

#### Supuestos

Al tomar al GA como una filosofía 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, suelen asumirse supuestos que propician su adopción:

- Las NTICs disponibles permiten una comunicación y una interacción de doble vía gobierno-ciudadanía
- El gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos
- La ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente.

Como dice Oszlak O. hasta ahí el argumento y el razonamiento parecen impecables, para luego desde una perspectiva crítica sostener que dichos supuestos no se sostienen en la realidad y advierte sobre el excesivo optimismo que tienen sus defensores sobre la posible institucionalización (Oszlak O. , 2013). El GA pide, tal vez inocentemente, que se abra la caja negra del Estado (como si esto fuera sencillo) y a la vez, que los funcionarios escuchen a los ciudadanos, respondan a sus propuestas, los acepten como co-productores y admitan que deben rendirles cuenta, además de responder a sus críticas y observaciones. Para que los funcionarios políticos y los administradores se muestren dispuestos a funcionar bajo estas nuevas reglas, hace falta una enorme dosis de voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para imponerlas (Oszlak O. , 2012).

El mismo autor se pregunta ¿es posible imaginar esta recreación del ágora ateniense en un espacio virtual? O, como ocurría en la antigua Grecia, ¿sólo un pequeño grupo de sofisticados oradores y demagogos entablarían un diálogo para discutir y decidir el futuro político de la polis? Recordando que solo los ricos podían dejar sus cosas a cargo de otras personas (antiguamente esclavos) para poder dedicar su tiempo libre en acudir a deliberar sobre políticas públicas.

Hoy en día no son muchos los ciudadanos que utilizarían su tiempo libre para participar de la plaza virtual en lugar de la plaza pública griega, y es por ello que:

- No es concebible la participación de la sociedad civil en el ciclo de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada.
- Que el empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales- colectivos, sabe cómo hacer para tener garantizados sus ejercicios y conoce su mucha o poca capacidad de agencia.
- Aún empoderado, el ciudadano valore la participación política y tenga la voluntad de ejercerla.

- Paradójicamente podría ocurrir (muy poco probable) que si la voluntad política eliminara las asimetrías sociales, la participación ciudadana podría resultar innecesaria, porque el Estado ya habría sido el agente fundamental de esa profunda transformación social.

“Ningún proceso orientado al desarrollo del Gobierno Abierto suele ser prolijo. Abrir datos para su reutilización, rediseñar procesos, incentivar la rendición de cuentas o impulsar la participación de los ciudadanos, no son cuestiones neutras. Muchas veces no se percibe que avanzar hacia el Gobierno Abierto es un camino pedregoso, en el cual hay actores que se oponen al cambio y que no necesariamente tienen una alternativa sino que no se comprometen con el proceso y muchas veces no hay incentivos concretos para operar sobre ellos. Para lograr que el Gobierno Abierto sea sustentable a través del tiempo y, por ende, logre el impacto deseado y no sea mera retórica, se requiere contar con el apoyo político del más alto nivel, comenzando por las máximas autoridades. Si los políticos y funcionarios públicos del más alto nivel no están dispuestos a gestionar tensiones, cualquier proceso de avance hacia el Gobierno Abierto será endeble e inestable. El reconocimiento de esta conflictividad inherente sirve para llamar la atención de los riesgos asociados a promover esfuerzos guiados pura y exclusivamente por la apelación a la buena voluntad de los organismos.” (Pando, 2016)

## Beneficios

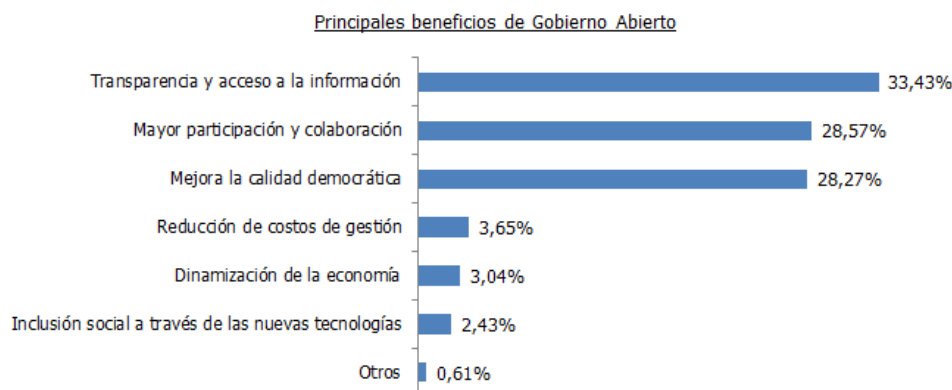
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) describe los beneficios de llevar a la práctica los supuestos de un GA (OCDE, 2010):

- Restablece una mayor confianza en el gobierno: si los ciudadanos confían en el gobierno y en sus políticas específicas, pueden estar más dispuestos a contribuir (mediante tasas e impuestos, por ejemplo) para apoyar y financiar esas políticas.
- Garantiza mejores resultados al menor coste: el co-diseño en la ejecución de políticas públicas entre gobierno y ciudadanos- empresas- sociedad civil, ofrece el potencial para explotar un depósito más amplio de ideas y recursos, programas y provisión de bienes y servicios.
- Eleva los niveles de cumplimiento: hacer que los ciudadanos sean parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la gestión pública, los empodera y puede ayudar a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas (hace más clara y confiable la relación contractual entre gobernantes y gobernados).
- Asegura la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas: mediante la reducción del umbral (barreras) que limita la participación de las personas en los procesos de decisión (lo que fortalece la cohesión y estabilidad social, la igualdad de oportunidades, el compromiso cívico, entre otros).
- Fomenta la innovación y nuevas actividades económicas: el compromiso de la ciudadanía y del GA son cada vez más reconocidos como motor de la innovación y la creación de valor en el sector público, privado y social.
- Mejora la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos que de otra forma se enfrentan a barreras para participar: la participación ciudadana puede garantizar que las políticas sean más específicas y atiendan a sus necesidades, eliminando fugas y despilfarro de recursos (y fomentando un gasto público inteligente).

Otros como el Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI) de España describe los siguientes beneficios de adoptar políticas de GA (ORSI, 2010):

- Los ciudadanos sienten que su Administración es más cercana, puesto que es capaz de dar respuestas a las necesidades y problemas que plantean.
- Hay una mayor implicación de los ciudadanos en la actividad de la Administración, ya que se les habilitan canales para ello y se escucha lo que tienen que decir.
- La Administración también se beneficia de la generosidad de los ciudadanos, que participan activamente en la mejora del servicio público, no sólo con sugerencias, propuestas, etc., sino también con contenidos generados por ellos mismos o ideas e iniciativas creadas y promovidas por ellos o nuevas prestaciones (aplicaciones) desarrolladas a partir de los datos públicos liberados.
- Se involucra a otros agentes externos para reunir ideas y encontrar soluciones a un menor coste.
- Aumenta la calidad, efectividad y rapidez de respuesta que el gobierno/administración da a sus ciudadanos.
- Si una Administración ofrece sus datos públicos, permite a terceros extraer valor de toda esta información y crear servicios innovadores para el beneficio de los ciudadanos, generando en muchos casos valor comercial a partir de estos servicios y, por ende, dinamizando la economía.
- Al exponer sus datos públicos a los ciudadanos, se aumenta la calidad e integridad de los datos de la Administración (y se amplía la transparencia), ya que pueden ser contrastados de forma directa por los ciudadanos o por otras organizaciones.
- Se reducen costes en las Administraciones. En muchas ocasiones, la Administración desarrollaba aplicaciones en Internet muy costosas que daban un servicio al ciudadano. Ofreciendo de forma abierta sus datos públicos a través de Internet, son terceros (los denominados infomediarios) los que desarrollarán estas aplicaciones.
- Incrementa la transparencia entre los diferentes niveles y departamentos de la Administración, por lo que mejora el funcionamiento interno de la misma.
- Disminuye la carga de trabajo de los empleados públicos, al mejorar la colaboración entre ellos. Las herramientas de colaboración (Wiki, blogs, foros, redes sociales, entre otros) permiten que los empleados trabajen mejor entre ellos, conozcan cómo trabajan sus colegas de otras Administraciones, mejoren el servicio proporcionado en base a experiencias aprendidas y favorezcan romper los silos de gestión.
- Permite a los responsables políticos estar más vinculados y cercanos a las preocupaciones e intereses de sus ciudadanos.

En el estudio realizado en el año 2016 por Criado J. & Ruvalcaba E., ante la pregunta ¿cuáles considera que son los principales beneficios del Gobierno Abierto? Estas fueron las respuestas obtenidas (Criado I. & Ruvalcaba Cómez E., 2016) (Figura 6)



**Figura 6:** Principales beneficios de Gobierno Abierto.

**Fuente:** Criado J. & Ruvalcaba E., ¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto?, 2016.

## Principios

En cuanto a los principios rectores de un GA existen diferentes clasificadores de los mismos, de entre ellos se selecciona el clasificador de los siete principios a los que arriban los autores Kaufman E. y Oszlak O. analizando diferentes aportes al GA (Kaufman E. & Oszlak O., 2014). Dichos principios son:

- Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía.
- Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública.
- Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega.
- Proteger los derechos de usuarios y funcionarios.
- Incrementar la transparencia de la gestión pública.
- Promover la participación ciudadana en la gestión estatal.
- Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta.

## Recomendaciones

El Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI, 2010) propone 10 medidas para lograr alcanzar estos principios. Si bien son orientados a municipios, pueden ser adaptados a otros ámbitos públicos:

1. Medidas sencillas, haciendo la web municipal más social.
2. Medidas para la participación en redes sociales.
3. Medidas para la escucha activa en las redes sociales.
4. Medidas para la realización de plataformas de participación y colaboración ciudadana.
5. Medidas para la apertura de datos públicos.
6. Medidas para promover el desarrollo por parte de terceros de aplicaciones con datos públicos.
7. Medidas para hacer más transparente la gestión municipal.
8. Medidas para la utilización de herramientas de trabajo colaborativo interno.
9. Medias para fomentar la participación interna en la Municipalidad.
10. Medidas para la gestión del cambio para el GA.

Criado J. & Ruvalcaba E. identifican las siguientes recomendaciones en busca de consolidar y fortalecer las políticas de GA en el ámbito local español (Criado I. & Ruvalcaba Cómez E., 2016):

- Desarrollar una visión integral del GA
- Incorporar el GA en la estructura de gobierno municipal.
- Capacitar a responsables políticos, directivos y empleados públicos.
- Crear espacios colaborativos con la ciudadanía cada vez más híbridos.
- Promover el uso y apropiación ciudadana de herramientas y plataformas tecnológicas de carácter social.
- Generar y abrir datos públicos.
- Aprender de lo ya hecho en otros contextos.
- Promover un cambio de paradigma hacia una gobernanza pública inteligente.

## 3.6 - Transparencia

La perspectiva de la transparencia es uno de los 3 pilares fundamentales de un GA. La idea es simple, sólo un ciudadano bien informado de los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo político y social de su país, solo un gobierno radicalmente transparente puede ofrecer a los ciudadanos suficientes datos de su gestión como para que estos puedan opinar y participar con conocimiento de causa y criterio (Concha G. y Naser A., 2012) .

La transparencia es una herramienta clave de política pública tanto para promover una mayor eficiencia en el uso y la distribución de los recursos públicos, y mejorar la calidad de los servicios que brinda el Estado, como para identificar deficiencias en las mismas.

Hablar de transparencia no es solo establecer mecanismo que busquen evitar la corrupción o dejar al descubierto actos corruptos. Es un derecho ciudadano recibir información sobre qué están haciendo los gobiernos elegidos con los impuestos que ellos pagan o en un sentido más amplio recibir información sobre de qué manera están gestionando los gobiernos la cosa pública.

Se puede clasificar a las políticas de transparencia en de primera generación o transparencia simple y de segunda generación o transparencia focalizada.

### Primera Generación

Las de primera generación (transparencia simple) involucran mayormente lo que es el acceso a la información como valor fundamental de las democracias modernas. "La idea de democracia supone una masa crítica de ciudadanos bien informados. Y cuando el pueblo o la ciudadanía no tienen los elementos necesarios para cumplir con este rol que el sistema les exige, la democracia se desliza hacia el tutelaje".<sup>36</sup>

Entiende que los ciudadanos son los usuarios de la información de manera genérica y uniforme, para que ellos puedan realizar un mejor trabajo de monitoreo y reclamar mejor gestión pública. Las políticas de transparencia simple no siempre surgen de una situación de crisis, sino más bien en contexto de recambios políticos, con propósitos amplios y donde generalmente los ciudadanos no la relacionan con sus vidas cotidianas. Se publica la información y que cada uno haga magia como pueda para interpretarla. Si el poder político entiende que esta es la manera de realizar transparencia, se recomienda a los gestores de GA ni intentar evolucionar a la transparencia focalizada.

### Segunda Generación

Las de segunda generación (transparencia focalizada) apuntan a divulgar una información específica con un propósito también específico, por ejemplo: apalancar una política pública en particular o reducir algún riesgo que afecta la calidad de algún servicio público, como la educación, la salud, entre otros. Por su naturaleza, las políticas de transparencia focalizada tienen una fase importante de diagnóstico, en el marco de la cual se identifica el objetivo político preciso de la divulgación de información y además se precisa cuáles son las dinámicas, las capacidades y los incentivos de los usuarios de la información y de las entidades encargadas de divulgarla. Estas políticas no necesariamente aumentan la cantidad de información, sino que construyen

---

<sup>36</sup> Dahl, R. (2008). *La democracia y sus críticos*.

vehículos, y traducen o generan información específica, elementos a partir de los cuales se puede obtener algún beneficio en el corto o mediano plazo.

El marco teórico de la transparencia focalizada lo inician Fung A., Graham M. y Weil D.<sup>37</sup> estructurando un modelo a través del cual se pueda saber si la transparencia sirve para algo, más allá de ser un concepto amorfo de frecuente utilización en campañas de marketing político. En concreto, procuraron identificar para qué sirve la transparencia en el marco de la entrega de servicios públicos, o qué hay que hacer para que esta sirva con este propósito.

Sus políticas de implementación buscan resultados concretos en el corto y mediano plazo, pues están relacionadas con la mejora de algún servicio público. Bien diseñadas generarán beneficios concretos, mal diseñadas traerán consecuencias catastróficas. "Si la información que los gobiernos pondrán a disposición estuviera distorsionada o incompleta (de modo *ex profeso* o no), estará desinformando y generando pánico, tanto hacia adentro como hacia afuera del estado."<sup>38</sup>

Las políticas de transparencia focalizada no surgen de una situación cómoda, de una campaña política exitosa, o de la cabeza de algún o algunos iluminados en los poderes ejecutivo o legislativo. Por el contrario, generalmente nacen en un contexto de crisis que requiere acción por parte de los legisladores, de los ciudadanos, de las empresas, o de la sociedad civil organizada (Dassen N. & Vieyra J., 2012).

El punto de arranque de una política de transparencia focalizada es estudiar quiénes son los usuarios de la información, cuáles son sus incentivos, capacidades y qué dinámicas tienen los sectores en donde actúan, ya que estas características son las que determinan los contenidos y los vehículos de divulgación de la información para promover la transparencia<sup>39</sup>. La identificación de los grupos de usuarios es uno de los aspectos fundamentales para hacer que la transparencia focalizada sea sostenible, que con el correr del tiempo sigan siendo utilizadas por los usuarios de información, que proporcionen información confiable y actualizada, y que continúen cumpliendo con el propósito de política pública con el que fueron diseñadas.

Kaufmann D. y Vishwanath T. resumen los beneficios de la transparencia de la siguiente manera: "Un déficit de transparencia puede ser muy costoso tanto política como económicamente. Políticamente es problemática porque diluye la posibilidad de que los sistemas democráticos puedan juzgar y corregir las políticas gubernamentales al esconder las actividades de grupos de presión y porque crea rentas al otorgar a aquellos con información algo con lo cual comerciar. Los costos económicos de la falta de transparencia son gigantes, afectando no sólo a la producción agregada sino también a la distribución de beneficios y riesgos. El costo más significativo es el de la corrupción, el cual afecta adversamente tanto la inversión como el crecimiento económico" (Kauffman D.y Vishwanath T., 2001).

Los mismos autores sostienen que las crisis financieras serían menos probables si la información del gobierno y la del sector privado financiero se encontraran plenamente disponibles al mercado. Sin importar la conformación pública o privada de los bancos centrales, el acceso a la información que los mismos generan resultan altamente positivos para la economía de cada país, teóricamente es tan probable que un flujo de información mayor y menos volátil acerca de las decisiones del banco central estabilice y racionalice los mercados financieros a que los bloquee o corrompa.

37 Fung, A., Graham, M. & Weil, D. (2007). Full disclosure. New York: Cambridge Univ. Press.

38 Fung, A., Graham, M., & Weil, D. (2010). Full disclosure. New York: Cambridge Univ. Press.

39 Dassen, N. & Vieyra, J. (2012). Gobierno abierto y transparencia focalizada. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

La libertad de obtener información está atravesando obstáculos en forma permanente, obviamente dependiendo del gobierno en dónde se desarrolla. Esta falta de libertad muchas veces es asociada a países no democráticos o no desarrollados, sin embargo basta citar a Alasdair Roberts cuando en el año 2000 en su informe "Spin Control and Freedom of Information: Lessons for the United Kingdom from Canadá" en la revista Public Administration, advierte sobre los tres obstáculos principales para liberar información por parte del gobierno de Canadá:

1. Los recortes presupuestarios destinados a la entrega de información y cumplimiento de las leyes de acceso a ella
2. Las tercerizaciones de funciones gubernamentales en empresas privadas u ONG que no cumplen con los lineamientos de acceso a la información.
3. El cobro que algunos gobiernos canadienses imponen a los requerimientos de información pública.

Similar al informe de Alasdair R. es el que realizan Zuiderwijk y Janssen, en el año 2014, sobre el gobierno de Holanda, donde detectan 17 barreras que impiden liberar la información gubernamental. Esto parece inadmisibles para un país como Holanda miembro de la Open Government Partnership desde el año 2012, que recibió en el año 2016 el Premio de Europa por parte de dicho organismo por sus inspiradores e impactantes innovaciones en materia de GA y que siempre ha sido miembro destacado en todos los organismos internacionales de GA.

"Las políticas de transparencia son indispensables en una democracia. Pero también es cierto que sus costos y su incorporación a la dinámica política y organizativa deben desarrollarse bajo principios de razonabilidad y no de una batalla permanente entre bandos o partidos. Para que el éxito de una política de transparencia se dé, es imprescindible su incorporación a la cultura organizativa (en sus estructuras y en la toma de decisiones) y social, bajo un criterio y un valor de utilidad y razonabilidad. Control y confianza, en un intrincado equilibrio, parecieran ser una de las tensiones críticas para el éxito de este tipo de políticas."<sup>40</sup>

### Consecuencias no deseadas de la transparencia

A pesar de las bondades que muchos autores dan a la transparencia, hay otros que incorporan las consecuencias no deseadas de la transparencia. Estas por lo general van de la mano de las políticas públicas de implementación de GA, que muchas veces asumen una posición retórica ingenua, sin detenerse a considerar que este tipo de reformas requiere de precaución, paciencia, constancia y una gran voluntad política para sostenerlas y hacerlas efectivas. Si no son tratados valorativa e instrumentalmente con cuidado los GA pueden perder contenido conceptual y las consecuencias de implementar políticas de transparencia informativa sobre las organizaciones públicas, sobre sus estructuras y procedimientos, pueden ocasionar consecuencias no solo no deseadas, sino dejando el camino minado para futuras implementaciones. Si bien es esencial plantearse las necesidades de una sociedad abierta y democrática para acceder a la información, también es indispensable comprender que el impacto organizacional es muy amplio y no siempre positivo.

---

40 Arellano Gault, D. (2007). Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas. *Convergencia - Revista De Ciencias Sociales* – Redalyc.

“La incorporación del criterio de transparencia implica siempre la posibilidad de generar consecuencias no deseadas en el comportamiento organizativo e institucional”<sup>41</sup>. Las burocracias y los políticos son actores que defienden sus propios intereses y que necesitan de incentivos particulares y específicos para comportarse de una manera positiva. Las organizaciones gubernamentales son vistas como cotos de poder de una burocracia con intereses (políticos, económicos, presupuestarios, sociales, entre otros) que defenderán sus privilegios y sus ventajas de contar con la información.

La transformación del comportamiento social y organizativo, dentro de las organizaciones y hacia fuera de ellas, es uno de los más difíciles proyectos de ingeniería social. Si es tomada como una “moda” puede perder contenido conceptual, si no es tratada con cuidado, podrían provocar consecuencias de tener un nuevo paradigma gubernamental hueco e imposible de sostener en el tiempo.

Las organizaciones no pueden ser totalmente transparentes, aunque lo quisieran, porque ninguna acción humana lo puede ser en sentido puro. El concepto de transparencia no debe perder la perspectiva de que es un instrumento de la acción humana, que los seres humanos en principio mantienen un espacio o margen de libertad que los convierte en última instancia en impredecibles, en actores capaces de cambiar y aprender, de apoyar o boicotear. (Arellano Gault, 2007)

Los individuos tampoco pueden ser totalmente transparentes, en parte por su propia naturaleza y en parte por que toma decisiones con información incompleta, la información es costosa y no se puede pagar un precio infinito para obtener toda la información. El individuo decide sobre una racionalidad limitada por la falta de información y compromisos mutuos asumidos entre actores (negociación). Imponer transparencia es totalitarismo, tanto a nivel de organización o personal y por naturaleza ambas reaccionarán ante el mismo sin poder predecir las consecuencias no deseadas de estas políticas mal implementadas. La transparencia no es un valor universal ni un instrumento monolítico, sin costos y limitaciones. Se acepta necesariamente que es un concepto y una práctica que crea tensiones organizativas con su implementación (Arellano Gault, 2007):

- a. Es una política costosa, requiere de ajustes constantes y de vigilancia permanente no sólo a los involucrados, sino también a los vigilantes encargados.
- b. Puede reducir la eficiencia en el corto plazo (con la esperanza, nunca la certeza, de que la aumenta en el largo plazo).
- c. Crea nuevos juegos estratégicos en la búsqueda de ventajas en un juego más transparente o donde la información adquiera un nuevo sentido como instrumento político de ataque o contraataque.
- d. Puede generar círculos virtuosos de vigilancia y control, pero viciosos en términos de significado y confianza.

Las políticas de transparencia muchas veces descansan en los incentivos que tienen las entidades objetivo. Estas no siempre se verán incentivadas para cambiar su comportamiento frente al reclamo de los usuarios de información, sólo harán lo que se espera de ellas cuando el beneficio asociado al cambio, ya sea en términos de reputación, popularidad o beneficios económicos, sea mayor que el costo presente.

De toda transparencia idealista siempre surgen las conocidas “fallas de transparencia”, del mismo modo que aparecen las fallas de gobierno, las fallas de mercado. Esto debe ser tenido en cuenta a fin de dejar en claro que los criterios de transparencia mínimos deseables y aceptados, se verán afectados en su normal

---

41 Arellano Gault, D. (2007). Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas. *Convergencia - Revista De Ciencias Sociales – Redalyc.*

accionar por patologías o enfermedades muy arraigadas en las instituciones (procesos y recursos humanos). Hay fallas de transparencia por ocultamiento ex profeso de los actores como de los procesos delineados en cada organización. Identificar las fallas de transparencia permite comenzar a identificar las cadenas de procesos, reglas, rutinas, comportamientos e interpretaciones que los actores imponen sobre diferentes acciones organizacionales, con el fin de investigar y diseñar los caminos que de manera más práctica posibiliten construir las acciones organizacionales dirigidas a reducir o eliminar tales fallas (Arellano Gault, 2007).

## La felicidad y la transparencia

Desde una perspectiva psicosocial, hay estudios que relacionan la felicidad con la transparencia en la gestión pública. La Fundación John S. y James L. Knight<sup>42</sup> le pidió al Monitor Institute<sup>43</sup> en el año 2011 que explorara los componentes clave de los sistemas de información locales en tres ciudades con la asesoría de Pew Research Institute<sup>44</sup>: Filadelfia (Estado de Pensilvania), San José (Estado de California) y Macon (Estado de Georgia). Se analizaron las percepciones de sus habitantes sobre sus gobiernos, plasmado en su estudio *How the Public Perceive Community Innovation Systems*, con una conclusión realmente interesante: "cuanto más abierto es un gobierno municipal, más felices son sus ciudadanos y más se implican en las tareas de sus gobiernos locales."<sup>45</sup>

Algunos de sus hallazgos fueron:

- Los ciudadanos que piensan que sus gobiernos locales son buenos o muy buenos en compartir información tienen más probabilidades de estar satisfechos con una serie de otros aspectos de sus vidas cívicas-sociales y de estar satisfechos con sus ciudades de residencia y tienen más probabilidades de afectar con sus acciones a sus comunidades.
- Los ciudadanos que encuentran información gubernamental útil y online, se sienten mejor que otros sobre sus propias capacidades para mejorar sus comunidades.
- Los gobiernos que envían señales como "queremos ser abiertos con respecto a lo que hacemos", hace que los ciudadanos piensen que pueden aprovechar esa apertura en la forma en que funciona el gobierno para conocer y colaborar.
- Las conclusiones no implican que los ciudadanos de estas 3 ciudades sientan que sus gobiernos locales son excelentes para compartir información. En promedio el 63,66% de sus poblaciones están conformes con la información que comparten sus gobiernos locales

De las tres ciudades San José se destaca y proporciona evidencias particularmente interesantes. Sus residentes expresaron:

- Un alto nivel de satisfacción general con su ciudad.

---

42 Fundación estadounidense sin fines de lucro dedicada a fomentar "comunidades informadas y comprometidas" que la fundación considera "esenciales para una democracia saludable". Fuente:

[https://en.wikipedia.org/wiki/John\\_S.\\_and\\_James\\_L.\\_Knight\\_Foundation](https://en.wikipedia.org/wiki/John_S._and_James_L._Knight_Foundation). Visitada el 13 de febrero de 2019.

43 Monitor Institute trabaja con líderes de impacto social para ayudar a emerger y ser pioneros en enfoques innovadores para los desafíos sociales. Fuente: <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/monitor-institute/topics/monitor-institute-by-deloitte.html>. Visitada el 13 de febrero de 2019.

44 Pew Research Center centro de investigación no partidista que informa al público sobre los problemas, las actitudes y las tendencias que configuran el mundo. Fuente: <http://www.pewresearch.org/about/>. Visitada el 13 de febrero de 2019.

45 Rainie, L., & Purcell, K. (2011). *How the Public Perceives Community Information Systems*. Pew Research Center: Internet, Science & Tech. Fuente: <http://www.pewinternet.org/2011/03/01/how-the-public-perceives-community-information-systems/>. Visitada el 13 de febrero de 2019.

- Alto nivel de servicios públicos cableados y de calidad.
- Son los más propensos a conectarse a internet por teléfono celular.
- Son los que más exaltan a sus instituciones locales (bomberos, policía, escuelas, gobierno de la ciudad, bibliotecas, organizaciones culturales y sin fines de lucro que ayudan a los pobres).
- Están más contentos con la voluntad de su gobierno de compartir información.
- Es más probable que digan que Internet es una fuente preferida de información sobre temas locales y que digan que ahora están obteniendo más información en comparación con hace cinco años.

Es muy probable que estas diferencias de San José sobre Filadelfia y Macon estén justificadas en las diferencias socioeconómicas entre las comunidades. Las personas en San José (en el año 2011) tenían ingresos más altos en el hogar, tenían más probabilidades de tener empleos a tiempos completos y tenían más probabilidades de contar con títulos universitarios o de posgrado.

La Organización de las Naciones Unidas realiza y publica desde hace 7 años el Informe Mundial de la Felicidad, el mismo mide cómo ha evolucionado la felicidad de los ciudadanos en los últimos años en 156 países. Se tienen en cuenta seis factores: niveles de PBI, esperanza de vida, generosidad, apoyo social, libertad y corrupción que se comparan con los de un país imaginario llamado Dystopia. En Dystopia vivirían las personas menos felices del mundo, de forma que los ciudadanos de cualquier otro país con el que se compare, serán más felices que los de éste.<sup>46</sup>

A su vez la Open Knowledge Foundation publica el Informe del Índice Global de Datos Abiertos<sup>47</sup>.

Si se comparan dichos informes del año 2019, en las primeras 10 ubicaciones de ambos ranking coinciden 5 países: Finlandia, Dinamarca, Noruega, Nueva Zelanda y Canadá (Tabla 1). Se podría decir entonces que cuando un gobierno aumenta su transparencia al mismo tiempo aumenta la felicidad de sus ciudadanos.

País	Ranking de Felicidad Puesto	Ranking Datos Abiertos Puesto
Finlandia	1	5
Dinamarca	2	11
Noruega	3	5
Islandia	4	No figura
Holanda	5	20
Suiza	6	47
Suecia	7	21
Nueva Zelanda	8	8
Canadá	9	5
Austria	10	28
<b>Argentina</b>	<b>47</b>	<b>17</b>

**Tabla 1:** Ranking de felicidad vs Ranking de datos abiertos.

**Fuente:** Informe Mundial de la Felicidad e Índice Global de Datos Abiertos. Diseño propio

### 3.7 - Participación

Desde la perspectiva del principio de participación ciudadana se ha producido una importante reorientación en el rol del Estado, pasando de un estado-céntrico a una tendencia hacia, lo que los más optimistas denominan, un modelo socio-céntrico. El GA acentúa ahora esa tendencia, al convertir al ciudadano en centro y coprotagonista de la gestión gubernamental considerándolo como un recurso imprescindible para la formulación de políticas públicas.

<sup>46</sup> Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/indice-felicidad>. Visitado el 30 de julio de 2019

<sup>47</sup> Fuente: <https://index.okfn.org/place/>. Visitado el 30 de julio de 2019.

El Estado es una máquina de toma de decisiones, si las mismas son complejas o difíciles de tomar, él mismo debe saber aprovechar los conocimientos, experiencias, opiniones, consentimientos, aprobaciones y apoyos de sus ciudadanos para bajar las probabilidades de fracasos de las mismas.

La Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) establece 4 niveles de participación ciudadana que los GA podrán ir alcanzando y superando (Tabla 2):

Los ciudadanos no son, por naturaleza, actores políticos. Lo son si participan, pero para ello, deben tener una causa o razón que los movilice (algún interés económico, un derecho legítimo vulnerado, una amenaza por la acción del Estado o de otros actores sociales que detentan ciertos recursos de poder, entre otros). Este es el fundamento mismo de la acción colectiva. De no existir tales oportunidades, resulta difícil para el Estado conseguir que la población se movilice

Nivel	Descripción
Inicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Involucra a los ciudadanos en la evaluación de las instituciones de gobierno y en la identificación de reformas políticas prioritarias.</li> <li>• Reforma la legislación para crear un entorno propicio para la actuación de organizaciones de la sociedad civil.</li> </ul>
Intermedio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorece el uso ciudadano de herramientas digitales.</li> <li>• Desarrolla un pacto entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar objetivos comunes.</li> <li>• Involucra a los ciudadanos en procesos deliberativos sobre un asunto político prioritario.</li> <li>• Promueve legislación y directrices sobre consultas ciudadanas para el desarrollo de políticas públicas.</li> </ul>
Avanzado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crea y financia centros especializados para la institucionalización de la participación ciudadana</li> <li>• Incluye la participación ciudadana como una competencia básica para los funcionarios del gobierno y cargos públicos.</li> <li>• Establece mecanismos que permitan la plena integración participativa en la vida cívica de niños y jóvenes.</li> </ul>
Innovador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseña fórmulas de participación mediante prototipos de nuevos enfoques para la participación ciudadana.</li> </ul>

**Tabla 2:** Niveles de Participación Ciudadana.

**Fuente:** CEPAL – Plan de Gobierno Abierto, Una hoja de ruta para los Gobiernos de la Región, 2017

detrás de causas en las que ésta no tenga un legítimo interés. Por otra parte se les debe garantizar las libertades civiles y políticas para que sepan que pueden participar sin miedo y con la posibilidad de disenso tanto entre ellos como con el gobierno. La participación ciudadana no se logra solo invitando a la población a hacerlo, debe existir una oportunidad para que se conviertan en actores políticos, una razón que los movilice.

Muchas veces sucede que hay un exagerado optimismo en la predisposición natural de la ciudadanía a participar, cuando la realidad indica que los ciudadanos se movilizarán y convertirán en actores políticos cuando sus intereses sean afectados, sus derechos desconocidos o sus valores quebrantados (Oszlak O. , 2013). Mientras esto no suceda o el ciudadano no se sienta amenazado, su tendencia natural será la de ser un free rider (actitud de beneficiarse de bienes o servicios, sin esfuerzo ni contraprestación alguna), también conocido como problema del polizón o consumidor parásito.

“Muchísimas personas en todo el planeta expresan con insistencia su descontento con un sistema político que solo les permite involucrarse en las tareas de gobierno mediante elecciones periódicas. Además, se ven desalentados por cómo la toma de decisiones parece estar controlada por estrechas élites políticas y económicas. Es importante que la participación ciudadana se diseñe correctamente, cuente con recursos adecuados y nazca del deseo genuino de involucrar al público y de tener en cuenta sus aportes. Unos cauces bien diseñados de participación ciudadana pueden promover un funcionamiento democrático más eficiente, legitimar al gobierno, implementar con éxito nuevas medidas y lograr nuevos resultados sociales. Una mala práctica participativa puede acarrear malas decisiones y el desengaño ciudadano”.<sup>48</sup>

48 Brodie Roderick. (2011). Consumer engagement in a virtual brand community: An exploratory analysis.

La participación ciudadana tiene sus riesgos para el GA si el mismo se asocia a las NTICs y evade la brecha digital. La Organización de las Naciones Unidas ya en el año 2012 advertía que en base a encuestas propias se reveló que la participación ciudadana a través del uso de herramientas tecnológicas no es equitativa y, por el contrario, ahonda las diferencias sociales en la medida en que los sectores más desfavorecidos no tengan acceso a las mismas ni tengan la formación cultural para hacerlo<sup>49</sup>. Los mecanismos de participación ciudadana online no podrán alcanzar el potencial esperado para generar simetrías de poder entre el Estado y la ciudadanía, si ésta última no alcanza determinada cultura cívica (mayor autonomía, empoderamiento e inclusión social) (Subirats, 2013)

Es posible que la ciudadanía no esté dispuesta a participar, y esto puede obedecer a diferentes causas como ser: dedicar más tiempo a familia y amigos, aunque le interese participar no tener tiempo para dedicarle, no encontrar la organización que le interese, no tener la seguridad que el esfuerzo valga la pena, no conocer qué beneficios obtendría por participar, falta de confianza interés o gusto, motivos personales, entre otras causas. El GA parece enfocarse en el ciudadano genérico cuando en la práctica la participación social suele expresarse mediante múltiples formas organizativas más que por actuaciones solitarias. Si no se reconoce esta heterogeneidad presente en la sociedad civil puede que los canales de participación que abra resulten discriminatorios, generen antagonismos o lo que puede ser peor aún, produzcan mayor desafección política en la ciudadanía.

No hay que perder de vista que los mecanismos de participación son costosos, tanto para el Estado como para la sociedad civil, por ello su implementación debe ser cuidadosamente planificada durante toda su vigencia (ver Ciclo de las Políticas Públicas). La organización de la participación debe ser considerada como un componente ineludible de la estrategia de implementación de la iniciativa. Se podría decir que en la participación, Estado y ciudadanía encuentran un espacio en igualdad de condiciones en todas las etapas del ciclo de políticas públicas.

En la medida en que Estado y sociedad civil adviertan que todo el ciclo de las políticas públicas puede beneficiarse del aporte y la inteligencia colectiva de ambas instancias, de la mano de una firme voluntad política y cívica por lograrlo, la cultura de la participación tendrá éxito (Oszlak O. , 2013).

La participación debería ser asegurada mediante la universalización de los actores sociales. Bien es sabido que los ciudadanos y grupos sociales más débiles y con más necesidades a ser satisfechas por el Estado, muchas veces no logran ni siquiera alcanzar la condición de actor dado que no tienen los recursos mínimos para generar acción colectiva y por ende participar del proceso de elaboración de políticas (Pando, 2016). Lograda la teórica universalidad ciudadana de participación el problema pasa a ser cómo procesar sus demandas y cómo se aseguraría que ese procesamiento satisfaría el "interés general" en una sociedad atravesada por contradictorios intereses y valores (Kaufman E. & Oszlak O., 2014).

Una investigación llevada a cabo en Argentina por Oszlak Oscar, el autor encuentra que sobre un total de 18.983 encuestados de 47 municipios, al preguntarles si consideraban como importante la participación ciudadana, una abrumadora mayoría respondió afirmativamente, sin embargo al preguntarles si participaban en ámbitos públicos sólo el 36,66% dijo que sí y de ellos la mitad lo hacía en organismos religiosos o en cooperadoras escolares, apenas el 3,4% de los ciudadanos encuestados militaba en partidos políticos. Cuando se les preguntó las razones por las cuales no participaban en ninguna organización, estos fueron los resultados (Figura 7):

---

<sup>49</sup> Naciones Unidas. (2012). Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2012. Gobierno electrónico para el pueblo.

Ayudar a superar el desengaño y la falta de participación ciudadana es un desafío y una obligación para los propulsores de GA, exige un cambio cultural en la interacción estado – ciudadano, incorporando nuevos canales de comunicación y escuchas a la diversidad de opiniones, tenerlas en cuenta e institucionalizarlas como parte de la cultura de las instituciones del Estado en busca de sus GA.



**Figura 7:** Motivo por el cual no participa en ninguna organización.  
**Fuente:** Oszlak O., Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos, 2012.

### Consejos sobre la participación

La Open Government Partnership (OGP) define una serie de consejos para logra la participación ciudadana en los GA, a continuación un resumen de los mismos (CEPAL, 2017):

- Asegurar la existencia de suficiente tiempo: un GA no se hace a los apurones, necesita de tiempo para cada cosa. El tiempo es necesario para dar a conocer los temas propuestos, para que la gente pueda analizar-responder y para la evaluación, obviamente todo dentro las condiciones pre establecidas en los procesos (reglas de juego).
- Involucrar a las partes interesadas más allá de las comunidades de referencia natural: es bueno contar con una red de organizaciones ya identificadas, pero no se debe limitar exclusivamente a ese segmento de actores. Las buenas ideas pueden venir de actores desconocidos. Las decisiones públicas son más fáciles de tomar en conjunto con la ciudadanía. La exclusión puede generar resistencias. Trabajar en una red amplia, integrar visiones frescas y cultivar nuevos espacios de aprendizaje cruzado entre los propios actores puede reducir riesgos innecesarios.
- No basta con consultar online: la brecha digital existe y debe ser considerada, no todos conocen de NTICs ni tienen acceso a internet. Se debe promover espacios presenciales que se complementen con los espacios digitales.
- Ir más allá del centro, a la periferia: por lo general las organizaciones más relevantes de una sociedad están ubicadas en los centros urbanos, no se debe olvidar llegar a los límites geográficos.
- Apreciar los aportes, promover la opinión, facilitar la conversación/interacción: acusar recibo de todas las opiniones para luego considerar si se incorpora o no, en caso negativo explicar por qué no. Una vez generados todos los aportes, publicar todo lo generado por el bien de la transparencia en la participación.
- Tratar de incluir a la sociedad civil y a los ciudadanos no organizados: utilizar los medios tradicionales de comunicación es bueno pero hay que buscar nuevos canales, o formas de comunicación, que permitan la inclusión social de los más desprotegidos o no organizados.
- Ser transparente en el proceso y en los plazos: diseñar adecuadamente el proceso, compartir el plan de trabajo ampliamente y hacerlo disponible en línea tempranamente, evitando de esta manera preguntas innecesarias y ámbitos de confusión.

### 3.8 - Colaboración

Desde la perspectiva del principio de colaboración los gobiernos tradicionalmente han justificado su gestión en la creencia de que cuentan (o creen contar) con la suficiente capacidad para entender, planear, diseñar, desarrollar y operar todos los asuntos públicos, es decir, las políticas, los programas, los proyectos y las diferentes acciones que lleven al cumplimiento de sus objetivos, asumiendo que son los únicos dueños de los mismos y, en contrapartida, de los beneficios que ellos otorgarán (votos). Tradicionalmente han rechazado el trabajo colaborativo, si no están acostumbrados a colaborar internamente entre los diferentes estamentos del Estado menos lo estarán a hacerlo fuera de sus estructuras (abierto a la ciudadanía). Viven en lo que se conoce como “cultura de trinchera”.

“Políticos y servidores públicos aún no han comprendido el enorme cambio de paradigma que se está obrando a su alrededor, según el cual en la sociedad red se es lo que se comparte, y que con sus actitudes perjudican incluso a quienes creen beneficiar, es decir, al ciudadano, a sus superiores jerárquicos, al gobierno que los tiene en ese lugar y a sus propias carreras profesionales. Habría que decir que las instituciones o los servidores públicos pueden no confiar en la capacidad de los ciudadanos y por ello los usan o utilizan para validar cierta información o ciertas decisiones, pero no para que se involucren de forma directa en el diseño o la construcción de soluciones a temas relevantes que afectan a ellos mismos o a otros grupos sociales. Pareciera existir cierto temor o dudas sobre la capacidad de los ciudadanos en su conjunto para crear soluciones a problemas que les conciernen directamente”<sup>50</sup>.

Por lo general se han subestimado las capacidades ciudadanas de colaboración con lo público, los gobiernos han creído que tienen el deber y la capacidad de entender la complejidad de las sociedades y, por lo tanto, establecer soluciones a los problemas diarios que se presentan. Como si para resolver dichas complejidades, no hubiera personas mejores capacitadas que ellos.

La idea de colaboración consta, según algunos autores, de cuatro estados que, de cumplirse, otorgarán al gobierno que los realice y a sus ciudadanos amplios beneficios (Concha G. y Naser A., 2012):

1. Colaboración gubernamental: tanto hacia el interior del gobierno como con otros gobiernos.
2. Colaboración con la sociedad: con el tercer sector (organizaciones, cooperativas, ONG, asociaciones, entre otras) acostumbradas a trabajar con los gobiernos ofreciendo sus expertos.
3. Colaboración con las empresas privadas- emprendedores: sobre todo con aquellos emprendedores idealistas que buscan contribuir a la mejora del entorno en el que viven, aprovechando sus impulsos y sus capacidades en beneficio de la sociedad.
4. Colaboración con los ciudadanos: los que no se encuadran en las categorías anteriores pero no por eso menos importantes. Muchas veces el ciudadano común dispone de mejores herramientas que los propios gobiernos. Hay que permitir que cualquier ciudadano sea capaz de hacer propuestas a los gobiernos, en absoluto pie de igualdad y que sean capaces de mejorar la vida de sus vecinos.

El GA está más identificado con el último de los cuatro estados nombrados de colaboración. El mismo incluye aquellos elementos que hacen que cualquier ciudadano sea capaz de realizar propuestas a los gobiernos. La colaboración depende de los intereses de los participantes, de sus conocimientos y del apropiado

---

50 Concha, G. & Naser, A. (2012). El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Naciones Unidas.

uso de estos dos componentes. Los ciudadanos deben participar en donde puedan hacer brillar sus potenciales capacidades. Habitualmente, los ciudadanos han colaborado a través de mecanismos diferentes, unos impuestos y otros más espontáneos. Pero la colaboración vista a la luz del GA brinda a los ciudadanos la posibilidad de compartir lo que saben y sobre todo de crear soluciones que generan valor en donde realmente quieren y pueden aportar. El rol del Estado es el de suministrar mecanismos que permitan el estímulo, la generación de oportunidades y medios que favorezcan dichos procesos de colaboración.

Desde una perspectiva práctica de implementación resulta muy interesante la recomendación sobre la implementación de estas políticas de colaboración (extensible a las de transparencia y participación) donde se indica que las mismas deben implementarse en 90 días o menos. Obligando a las organizaciones a actuar con mayor rapidez se desalienta la burocracia y se alientan ideas creativas, y la innovación y la necesidad de velocidad, anima la voluntad de llegar a los demás, incluso a través del sector público<sup>51</sup>.

Algunos autores dudan de la voluntad altruista de colaboración ciudadana, fundamentando este principio de duda en la presencia de inevitables interés personales. Esto es cierto como es cierto que existen proyectos donde las personas colaboran por altruismo, por placer, por diversión, por egos o por necesidades de reconocimientos.

Por último tener en cuenta que la colaboración es un estadio superior de GA en donde los gobiernos ya han pasado las fases o etapas previas de transparencia y participación.

## Colaboración y NTICs

No es intención del autor del presente trabajo proponer la tecnificación de la política, pero si dejar como antecedente que el mundo actual se desenvuelve en infinidad de problemas complejos, siendo muchos de ellos resueltos algorítmicamente. No se pretende llevar lo privado a lo público pero sí mirar de reojo a aquellos casos de éxito frutos de algoritmos como los son Google, Amazon, YouTube, Netflix, entre otros.

No es buena idea menospreciar a software de estrategia y simulación de gestión de ciudades como lo son Sim City 3000, Sim City Ciudades del Mañana, Sim City Social, Sim City Creator, entre otros. Estos programas (algoritmos) simulan la construcción, gestión y evolución de ciudades con todas sus problemáticas y adversidades, dependiendo de cómo se gobiernen o gestionen las ciudades, los ciudadanos (*slim*) tienen la posibilidad de hacer fracasar al gobierno abandonando la ciudad virtual creada. Desde sus inicios (año 1989) estos softwares han sumado a sus objetivos comerciales objetivos colaborativos con los gobiernos. En el año 2002 la ciudad de Varsovia (Polonia), organizó un torneo de Sim City entre sus candidatos a la alcaldía, frente a tres mil votantes. El ganador de dicho torneo fue Lech Kaczynski<sup>52</sup>, quien en otoño del 2002 se convertiría en alcalde de Varsovia y en el año 2005 llegaría a la presidencia de Polonia. Otro ejemplo del uso de este tipo de software se da en la ciudad de Chicago (Estados Unidos), donde por colaboración privada con el gobierno local, se construyó el sitio web llamado "2nd City Zoning" (<http://secondcityzoning.org/>), mapa interactivo que permite averiguar cuál es la zona de edificios específicos, las áreas más favorables para instalar negocios y cómo explorar patrones de zonificación de la ciudad. Este desarrollo tiene su inspiración en el juego Sim City 2000<sup>53</sup>.

---

51 Noveck, B. (2011). Testimonio ante el Comité Permanente de Acceso a la Información, Privacidad y Ética del Parlamento Canadiense. Presentation, Ottawa, Canadá.

52 Lech Kaczyński, presidente de Polonia período 2005 - 2010.

53 Kaufman Ester. (2013). Hacia procesos participativos y de coproducción en el gobierno abierto.

Hoy existen plataformas de aplicaciones, sean pagas o gratuitas, que los usuarios de smartphones conocen y utilizan como son las conocidas Google Play Store de Google o App Store de Apple. En ellas se encuentran variedades de app que le dan un altísimo valor de uso a los Smartphone. Las mismas son “colgadas” por sus desarrolladores para que puedan ser descargadas por los ciudadanos. La pregunta es: ¿por qué no se puede trasladar este concepto a los gobiernos?, que los gobierno tengan sus plataformas de código abierto en donde cualquier ciudadano pueda colgar sus herramientas informáticas (ajustados a estándares específicos) para que luego puedan ser utilizadas por otros gobiernos y ciudadanos.

Esta filosofía de colaboración se puede encontrar en sitios públicos como por ejemplo <https://apps.mgov.gov.in/index.jsp> del Ministerio de Electrónica y Tecnología de la Información del gobierno nacional de la India. En el mismo se ofrecen aplicaciones móviles adecuadas para la prestación de servicios públicos. En la misma se pueden encontrar app desarrolladas tanto por el gobierno como por sus ciudadanos. Ejemplos de ellas son Anthropometrics Measurement (para la medición antropométrica), Body Mass Index (indicado de obesidad), Diabetes Monitor (monitor de la diabetes), Indian Income Tax Refund Status (para conocer el estado de reembolso de impuestos de la renta india), Farm-o-pedia (para los agricultores), entre otros.

A modo de ejemplo Brasil cuenta con un portal denominado Software Público Brasileño ([www.softwarepublico.gov.br](http://www.softwarepublico.gov.br)). Argentina cuenta con el portal de software público ([www.argentina.gob.ar/onti/software-publico](http://www.argentina.gob.ar/onti/software-publico)) y Tunez con el portal Appsfordemocracy ([appsfordemocracy.tn](http://appsfordemocracy.tn)).

### 3.9 - Innovación en las Administraciones Públicas

*"El Gobierno Abierto ha cambiado la perspectiva para entender la producción pública de un enfoque técnico-normativo a un modelo de producción abierta, basado en la colaboración entre actores, sujeto a creación y diseño, donde la innovación es la norma."*  
Grandinetti Rita

El autor Schumpeter Joseph describe a la innovación como “la perturbación de las estructuras existentes e incesante novedad y cambio”<sup>54</sup>. Por su parte Mulgan Geoff se refiere a la innovación como “las ideas que deben ser, en parte, nuevas y no sólo mejoras, tenidas en cuenta (no solo buenas ideas) y útiles (implementadas y con impacto positivo)”<sup>55</sup>.

La Fundación Nesta da una definición extremadamente sencilla, pero certera, al definir la innovación como “nuevas ideas que funcionan, ideas audaces para cambiar el mundo para siempre.”<sup>56</sup>

Grandinetti Rita la describe como “En términos generales puede señalarse que una innovación es una idea creativa que conlleva su aplicación, a diferencia de la invención. Se trata de concebir y aplicar una nueva manera de lograr un resultado o desempeñar una tarea.” (Grandinetti R. , 2018)

La innovación ha existido desde siempre. La humanidad es una incesante innovación tradicionalmente asociada al mundo empresarial privado, pero por suerte la innovación se está relacionando con el seno de las Administraciones Públicas. El sector privado es el que más tracciona sobre las innovaciones, de hecho este

---

54 Schumpeter Joseph. (2003). Análisis del cambio económico.

55 Mulgan Geoff, (2007). Ready or Not? Taking Innovation in the Public Service Seriously.

56 Nesta es una fundación de innovación. Fuente: <https://www.nesta.org.uk/>. Visitada el 11 de julio de 2019.

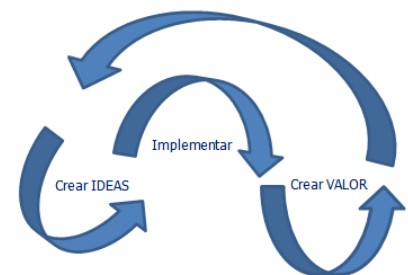
sector sigue registrando “diez veces más estudios sobre innovación que el sector público”<sup>57</sup>. Al dar el enfoque de la innovación en lo público, el concepto queda más acotado, tanto en su ámbito de aplicación como en su desarrollo, ya que como dice Crozier Michel “en lo público, el no innovar es la norma.”<sup>58</sup>

La innovación pública es “la creación y aplicación de nuevos modelos de gestión, procesos, productos, servicios y métodos puestos al alcance del usuario, los que dan lugar a importantes mejoras en la eficiencia, eficacia y en la calidad de los resultados.”<sup>59</sup>

La producción pública se ha identificado como un modelo técnico, normativo y de matriz burocrática, que poco a poco está virando hacia un modelo de producción abierto, transparente, participativo, colaborativo y creativo, donde la innovación es la norma (Ramírez Alujas, 2012).

La innovación en su particular aplicación al sector público supone, en términos globales, considerar las siguientes características: “Son nuevas ideas (o conceptos) aplicadas (involucra un “hacer”), que responden a una necesidad específica o problema, que pueden involucrar cambios (deliberados) en el comportamiento de los agentes, las prácticas, procesos y/o productos (bienes y/o servicios públicos), que mejoran el desempeño institucional y generan resultados observables, que agregan valor público, contribuyen al fortalecimiento institucional y mejoran la calidad de vida de los ciudadanos, que mejoran los índices de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos. Que, en definitiva, es un medio para un fin, no un fin en sí mismo.”<sup>60</sup>

Tomando a la innovación pública como un proceso que intenta crear nuevas ideas y su transformación en valor para la sociedad, es que la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) propone el siguiente un proceso de innovación pública (Figura 8) basada en la definición dada por Bason Christian<sup>61</sup>:

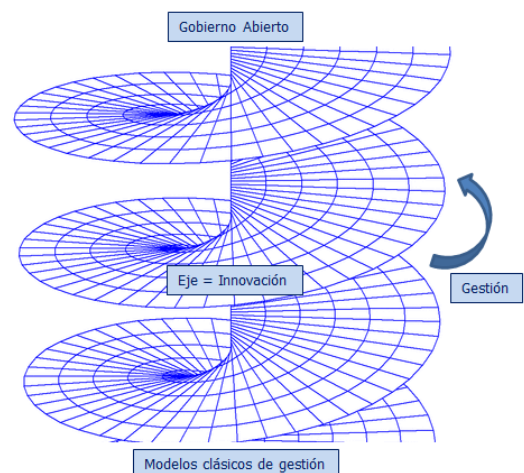


**Figura 8:** Definición de un proceso de innovación pública.

**Fuente:** Elaboración de la FEMP a partir de Bason

El poder de transformar las prácticas de los gestores de las políticas públicas encuentra un aliado en la innovación como apalancamiento de las metamorfosis de los principios y procesos de la gestión clásicos. Cae de maduro que innovación y GA serán aliados y es por eso que **la innovación debería ser considerada como el cuarto principio del GA junto con la transparencia, la participación y la colaboración.**

En la innovación “el Gobierno Abierto gira, busca nuevas perspectivas y, a su vez, al desplazarse a lo largo del eje de la innovación, se transforma” (Grandinetti R. , 2018). Es posible hablar de la centralidad de la innovación para el desarrollo del GA, donde la innovación es el eje sobre el cual la gestión pública debe moverse en



**Figura 9:** Innovación y Gobierno Abierto.

**Fuente:** Producción propia, en base a conceptos de Grandinetti Rita

57 Rivera León, L., Simmonds, P., y Roman, L., (2012). Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe.

58 Crozier Michel. (1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública.

59 Sánchez Carmina, Lasagna Marcelo & Marcet Xavier. (2013). Innovación Pública: un modelo de aportación de Valor.

60 Ramírez-Alujas Álvaro, (2011). “Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de Innovación en el sector público. Estado del arte, alcances y perspectivas.

61 Bason Christian, (2010). Leading public sector innovation: co-creating for a better society.

sentido circular y ascendente para alcanzarlo (Figura 9).

La innovación se da de bruces contra un Estado generalmente estructurado, rígido y estático. No es precisamente en la gestión pública donde la innovación se podrá desarrollar de igual forma que en el sector privado. El desafío del GA es hacer que esta brecha sea cada vez más pequeña, que la asociación público–privado sea una fuente de innovaciones para ambos sectores y que la relación conflictiva entre las inercias estatales y las iniciativas innovadoras sea armoniosa. La innovación en lo público no debe tener límites, a todos los ámbitos estatales puede llegar su poder transformador. Quizás la innovación es el principio de GA que más abruptamente cala en las estructuras estatales en busca de mayor efectividad. De todas las políticas públicas es el GA quien trae a la innovación al Estado.

La Comisión Europea publica anualmente un estudio sobre las innovaciones públicas en los estados miembros de la Unión Europea llamado InnoBarómetro (desde el año 2001 hasta el año 2016 se encuentran publicados en [https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/innoBarometer\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/innoBarometer_en)) donde en el correspondiente al año 2010 informa (Comisión Europea, 2012):

- Los factores que favorecen la innovación pública son las reducciones presupuestarias, nuevas regulaciones, iniciativas de Gobierno Electrónico y nuevas prioridades políticas.
- Hay tres fuentes principales que apoyan la innovación: ideas del personal, ideas de la gerencia, y aportes de clientes o usuarios. Las buenas prácticas de otras organizaciones en el sector público también son consideradas una fuente importante de información o inspiración.
- Las fuentes nacionales de información son consideradas las más importantes por los profesionales públicos. Las innovaciones de la Administración pública europea raramente obtienen información de fuentes externas a la Unión Europea.
- La prevalencia del enfoque de arriba-abajo (top-down) de la innovación. En las instituciones, los gerentes toman un papel activo en el desarrollo e implementación de innovaciones. Una cultura de innovación de abajo-arriba (bottom-up) es la menos característica.
- La falta de recursos es la mayor barrera para la innovación. El 78% de todas las organizaciones de la Unión Europea indican que carecen de las finanzas o los recursos humanos necesarios para desarrollar innovaciones por sí mismas.
- El impacto positivo de la innovación para la administración se materializa en mejor satisfacción para los usuarios (mejor acceso a la información, más servicios, más usuarios y más diversos), pero también en una simplificación de los procesos, mejores condiciones laborales, servicios más eficientes y una reducción de costes.

“La innovación es un auténtico eje tractor de todas las políticas de modernización. Los gobiernos y las Administraciones Públicas no pueden dejar pasar el tren de la innovación. Si esto sucede, los servicios públicos se degradarán y los ciudadanos se alejarán de sus gobiernos, con los que en este siglo XXI no están precisamente en comunión en la mayoría de los países.”<sup>62</sup>

## Momentos de la innovación en la gestión pública Argentina

---

62 Francisco Velázquez, D. ¿Es posible innovar en la administración? Fuente: <https://www.clad.org/noticias/1217-es-posible-innovar-en-la-administracion-articulo-escrito-por-d-francisco-velazquez>. Visitada el 19 de junio de 2019.

En una aproximación lineal temporal se podría ubicar a la innovación en la gestión pública en tres momentos. Los procesos innovadores pueden estar conviviendo y madurando cada uno de ellos en diferentes momentos. La diversidad y el enfoque de la gestión pública predominante en cada organización, hará que cada momento tenga preponderancia sobre los otros.

1. Momento de génesis/modelo lineal de innovación: su primer momento se inicia en la última década del siglo XX. Por una cuestión temporal y de concepciones se identifica con la Nueva Gerencia Pública y con los primeros movimientos de modernización del Estado. Las gestiones públicas dejaron los clásicos copio y pego de experiencias consideradas exitosas para comenzar a desarrollar sus propios modelos de innovación. Obviamente como todo nuevo paradigma generó frustraciones y fracasos pero a su vez generó una explosión de experiencias innovadoras generando un avance exponencial en las gestiones públicas y sacando al estado de su aletargamiento. Como condicionante positivo del mismo se encuentra la abundante literatura que se comenzó a gestar posicionando a la innovación como tema central en las agendas de gestión pública. Este período se aprovecha de las innovaciones externas a las organizaciones públicas, imitando o trasplantando las mismas dentro de ellas. Por lo general estas innovaciones son impulsadas por actores claves como lo son los gabinetes técnicos, propios de las organizaciones públicas, y los actores políticos. Sus aportes fueron (o son) la mejora significativa en la calidad, eficiencia y eficacia en la prestaciones de servicios y productos al ciudadano mediante la transformación organizacional en sus estructuras y procesos administrativos.

2. Momento de retracción/modelo de innovación permanente: su segundo momento se inicia en la primera década del siglo XXI coincidiendo con la gobernanza y el nuevo desarrollismo. Los Estados dejan la descentralización de la década anterior para ubicarse en un papel central y relevante, dejan de ser un actor más. En este período las innovaciones en las gestiones públicas son más marginales, con baja visibilidad, limitadas, acotadas temporalmente, buscando ya no cambios radicales como en el modelo anterior sino la recreación de prácticas existentes. La causa se puede encontrar en el cambio de rumbo de los gobiernos enfocados en fortalecer el papel más político y menos gerencial del Estado. Sin embargo en esta retracción surge la "explosión digital" dando inicio a las relaciones entre administración y NTICs, a nuevos conceptos como Gobierno Electrónico, E-government o Gobierno Digital (Criado, 2016). A pesar que la innovación se ubicó en una situación marginal, no dejó de producir iniciativas. Algunos aducen que la baja producción de iniciativas fue más por una cuestión de baja de los recursos asignados a las mismas. La innovación suele ser cara (recursos) pues va de la mano de la investigación, aunque esta idea es puesta en duda por el autor Oszlak Oscar cuando argumenta que la reforma estatal está más limitada por una escasez de innovación que de recursos<sup>63</sup>. Los actores se amplían incluyendo a los del modelo anterior más actores de la sociedad civil u otros organismos del Estado con los que se construyen proyectos de cooperación innovadora y adaptando los mismos a las necesidades de cada organización pública. Este período se identifica más con el aprendizaje, conocimientos y saberes públicos internos enfocados en la resolución de problemas, no deja de ser importante como envión y acumulación de experiencias para el período siguiente.

3. Modelo de innovación abierta/período de auge y consolidación: su tercer momento se inicia alrededor del año 2010 hasta la actualidad, donde la innovación vuelve a hacer su ingreso estelar en los estados de la mano del GA y las nuevas iniciativas de modernización de la gestión estatal. Si bien la innovación se instala en las agendas estatales, académicas y de los organismos internacionales, la "novedad no es tan novedosa" o, como diría Ramírez-Alujas, "son las nuevas viejas ideas". La innovación en lo público encuentra un aliado ya

---

63 Oszlak, O. (2003). ¿Escasez de recursos o escasez de innovación? La reforma estatal argentina en las últimas dos décadas.

maduro que son las NTICs, que le permite aprovecharse de sus beneficios apelando a los entornos virtuales de conocimiento e intercambio de saberes, las redes sociales, los espacios innovadores (de la mano de clubes de innovación y emprendedores), académicos reunidos en foros, los software libres, entre otros. Las NTICs hacen que las innovaciones sean novedosas (valga la redundancia) cuando en muchos casos son mutaciones o trasplantes tecnológicos o imitaciones.

Es en este momento donde la innovación adquiere el nombre de “innovación abierta” en asociación con el GA. El intercambio innovador entre los actores de la sociedad ciudadanos, universidades, políticos, expertos, organizaciones de I+D, organismos del Estado, entre otros, se hace más intensivo y en busca del incremento del valor público, efectividad estatal, calidad bidireccional y espacios híbridos con diversidad de entrecruzamiento y trayectos-proyectos comunes. La innovación hace que la membrana entre lo público y lo privado sea más permeable y en ambos sentidos, produciendo valor público y construyendo ideas y productos comunes. El valor público se sustenta en la conjunción de la inteligencia institucional más la inteligencia social (Grandinetti R. , 2018), ya no interesa si el espacio en donde se genera la innovación es en el interior o en el exterior de las organizaciones públicas, lo importante pasa por la generación. La innovación abierta cambia el enfoque de los momentos anteriores, se comienzan a utilizar la colaboración, la construcción compartida, la cooperación y la co-creación con los actores sociales. Cada actor aporta sus aprendizajes, conocimientos, experiencias y negociaciones para construir capacidades estatales estratégicas en la resolución de problemas o de desafíos por abordar.

## Cinco mitos sobre la innovación

The Centre for Public Innovation<sup>64</sup> identifica 5 mitos relacionados con la innovación, tanto pública como privada (FEMP, 2018):

1. La innovación rara vez surge de la nada. Lo más probable es que su aparición, a través de la generación de ideas, se deba a años de experiencia práctica y esfuerzo acumulado en la lucha diaria. Esta experiencia facilita la comprensión y percepción necesarias de un problema, para un mejor desempeño.

2. Innovación no es invención. Las invenciones son buenas ideas, sin tener necesariamente, una aplicación práctica. Una innovación, por su propia naturaleza, es la aplicación de una idea que conduce al cambio. Una invención, sin embargo, puede ser genial en la teoría, pero no llegar a ponerse en práctica.

3. La innovación debe dejarse en manos de los expertos. Aunque es cierto que determinadas personas tienen características que los hacen innovadores seriales, esto no significa que sólo este tipo de personas sean innovadores. Cualquiera, en algún momento, puede tener una nueva visión que podría conducir a un mejor rendimiento, el truco es ser receptivo a las ideas y estar en posición de capturarlas cuando surjan.

4. La innovación es el trabajo de gestión. La innovación no respeta las jerarquías de la empresa ni los cargos que se ocupen en el trabajo. Puede, y debe ocurrir, en cualquier lugar dentro de una organización. Tampoco la calidad de una innovación se correlaciona con el nivel salarial de la persona que tuvo la idea. La innovación es democrática.

5. La innovación simplemente sucede en algunas organizaciones. Es fácil pensar que ciertas organizaciones (Google, Apple, Dyson, 3M, entre otros) tienen la innovación escrita en su ADN corporativo y lo encuentran todo sin esfuerzo. Esto pasa por alto el hecho importante de que todas las organizaciones que son

---

<sup>64</sup> The Centre for Public Innovation. (2017). Insights to Innovation.

buenas en innovación tienen procesos establecidos y trabajan duro en ello. Simplemente, sin trabajo no hay innovación.

## Seis atributos innovadores que debe tener una organización para no desaparecer

Para Wartjes Gonzalo en los próximos diez años, muchas organizaciones van a desaparecer por no adaptarse por ejemplo a la inteligencia artificial y la automatización. Más de la mitad serán reemplazadas por nuevas organizaciones con herramientas ya desarrolladas. Las organizaciones públicas (salvo contadas excepciones) no desaparecen, a lo sumo se transforman, eso no quita que sean afectadas y deban adaptarse a conceptos relativamente extraños a las mismas. Las organizaciones (privadas o públicas) más innovadoras del mundo tienen en común 6 atributos a saber:<sup>65</sup>

1. El empoderamiento. Este atributo se da cuando los referentes de gestión de una organización le dan a sus empleados una cantidad razonable de autonomía confiando en que estos pueden mejorar las cosas si hacen bien su trabajo. Son organizaciones que en definitiva se distinguen porque los jefes otorgan libertad a los equipos para resolver problemas, los apoyan cuando toman riesgos y los empleados se sienten cómodos desafiando el statu quo. Las organizaciones donde los miembros se sienten empoderados tienen un 69% más de probabilidad de lanzar productos y servicios con éxito.

2. Crear un ambiente de colaboración. Las organizaciones deben aventurarse a que todos los empleados trabajen juntos en pos de un objetivo en común, en vez de competir entre las dependencias creando una mentalidad de silo. Las organizaciones con espíritu de colaboración tienden abordar sus problemas por medio de equipos multidisciplinarios, donde los empleados se sienten cómodos buscando a otros para pedir ayuda y donde la información es accesible para todos cuando la necesitan. Las organizaciones donde los equipos colaboran eficazmente tienen un 38% más de probabilidad de lanzar productos y servicios con éxito.

3. Facilitar la experimentación. Atributo fundamental para que las organizaciones tengan un feedback (respuesta) de sus clientes y usuarios finales. Las organizaciones más innovadoras experimentan con nuevas ideas y productos, tienen poca burocracia y no temen a los fracasos considerándolos necesarios para descubrir nuevas experiencias y oportunidades. Los equipos que prueban 5 o más soluciones alternativas tienen un 50% más de probabilidad de lanzar productos y servicios con éxito.

4. Formular con claridad un propósito. Las organizaciones más innovadoras cuentan con una visión y misión claramente definidas, lo cual les sirve para inspirar a los empleados de su organización y guiarlos en la toma de decisiones. La visión y la misión no quedan plasmadas en un cuadrado expuesto. En las organizaciones con un propósito claro existe una alineación entre el liderazgo y el resto del personal sobre el cambio que quieren lograr. Las organizaciones que tienen un propósito claro contagian pasión a sus miembros y tienen un 20% más de probabilidad de lanzar nuevos productos y servicios con éxito.

5. Observar lo que pasa afuera de la organización. Las organizaciones más innovadoras están siempre observando y al tanto de las últimas tendencias, permitiéndoles ver más allá de sus muros y comprender a sus clientes, a las tecnologías y a los cambios culturales que se están dando fuera de sus límites. Esto les permite descubrir ideas e inspiración para desarrollar nuevos productos o servicios, poder tener bien identificados a sus usuarios, qué sucede con el mercado, otras organizaciones y qué tendencias pueden aprovechar para alcanzar sus objetivos. Los equipos que frecuentemente obtienen feedback de sus clientes tienen un 24% más de probabilidad de lanzar productos y servicios con éxito.

---

65 Wartjes G. (2019). Fuente: <https://www.infobae.com/tendencias/talento-y-liderazgo/2019/06/25/seis-atributos-innovadores-que-debe-tener-una-organizacion-para-no-desaparecer/>. Visitada el 25 de junio de 2019.

6. Implementar las ideas con éxito. Las organizaciones que logran que la estrategia, el diseño, el producto y la implementación se combinen armónicamente, encuentran soluciones creativas para los constantes obstáculos técnicos-administrativos que se les presentan. Para estas organizaciones no hay desafíos insuperables, son detallistas e incentiva a sus empleados a que lo sean en todos los aspectos de sus trabajos. Las organizaciones que crean estas condiciones tienen un 25% más de probabilidad de lanzar productos y servicios con éxito.

## Laboratorios de innovaciones públicas

Desde lo público, lo privado o mixto, las innovaciones públicas han recibido un impulso aportado por los laboratorio de innovación pública también conocidos como GobLab. Los mismos están generando procesos de innovación pública sobre la base de planes estratégicos de innovación pública con la intención de responder y anticiparse a las demandas de sus ciudadanos. Han favorecido la democratización de la innovación para acercar las metodologías experimentales y el aprendizaje colaborativo abierto a toda la sociedad civil, convirtiéndose en verdaderas palancas para las innovaciones públicas (FEMP, 2018). A continuación ejemplos de algunos de ellos: LABgovar<sup>66</sup> (Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría de Modernización - Argentina); Santalab<sup>67</sup> (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Dirección Provincial de Gobierno Abierto - Argentina); PoliLab UNR<sup>68</sup> (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario - Argentina); Red Innolabs<sup>69</sup> (Red de Laboratorios de Innovación Pública en Iberoamérica); Cyted<sup>70</sup> (programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo); LabCDMX<sup>71</sup> (Gobierno de la Ciudad de México DF – México); Helsinki Design Lab<sup>72</sup> (Parlamento finlandés – Finlandia); Laboratorio de Gobierno<sup>73</sup> (Ministerio Secretaría General de la Presidencia del gobierno nacional de Chile ) y MediaLab Prado<sup>74</sup> (Madrid Destino Cultura, Turismo y Negocio, S.A. – España).

### 3.10 - Leyes de Acceso a la Información

Una Ley de Acceso a la Información (de aquí en adelante LAI) es una ley que otorga a todos los ciudadanos el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal. Bajo una LAI los documentos gubernamentales se asumen como públicos, a menos que la misma ley especifique lo contrario, y los individuos pueden conseguir esa información sin explicar por qué o para cuáles fines la necesitan. En resumen, las LAI implican el cambio del principio de provisión de la información gubernamental desde la base de una "necesidad de conocer", al principio de un "derecho por conocer" (Ackerman J. y Sandoval I., 2008).

Las LAI establecen una presunción general de que toda la información en poder del gobierno debe ser accesible y pública, y motivo por el que se deben establecer los mecanismos por los que se pueda facilitar y garantizar dicho acceso (CEPAL, 2017).

---

66 Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/gobiernoabierto/laboratoriodegobierno>. Visitada el 13 de julio de 2019.

67 Fuente: <https://www.santafe.gob.ar/ms/gobiernoabierto/colaboracion/santalab/>. Visitada el 13 de julio de 2019.

68 Fuente: <https://www.polilabunr.org/>. Visitada el 14 de julio de 2019.

69 Fuente: <http://www.redinnolabs.org/>. Visitada el 14 de julio de 2019.

70 Fuente: <http://www.cyted.org/>. Visitada el 14 de julio de 2019.

71 Fuente: <https://labcd.mx/>. Visitada el 13 de julio de 2019.

72 Fuente: <http://helsinkidesignlab.org/>. Visitada el 14 de julio de 2019.

73 Fuente: <https://www.lab.gob.cl/>. Visitada el 13 de julio de 2019.

74 Fuente: <https://www.medialab-prado.es/>. Visitada el 15 de julio de 2019.

Un escenario ideal estaría dado por una ley que cubra todas las instituciones que reciben dinero público, incluyendo los tres poderes de gobierno, los organismos autónomos, las organizaciones no gubernamentales, los individuos, los contratistas privados y los fideicomisos. Una situación aún mejor sería la de una ley que abriera a escrutinio público a cualquier entidad que desarrolle funciones cruciales para el interés público (por ejemplo hospitales privados, escuelas, prisiones, entre otros) independientemente de si éstas reciben o no financiamiento gubernamental. Muchas LAI se quedan cortas en este sentido, pues limitan la información pública a los documentos en posesión solo del gobierno.

El derecho a la información tiene impacto en al menos tres esferas: la política, la económica y la administración pública. Desde la esfera política contribuye a que los ciudadanos despierten políticamente y se involucren en las actividades gubernamentales. Desde la esfera económica contribuye a generar un clima de inversión confiable al permitir a los actores económicos poder calcular dónde y cuándo invertir con mayor seguridad. Desde la esfera de la administración pública contribuye a la mejora de sus procesos de toma de decisiones de los empleados públicos al ser obligados a conducir con responsabilidad los destinos de los organismos públicos y controles sobre la corrupción.

La legislación en materia de libertad de información refleja la premisa fundamental de que toda la información en poder de los gobiernos y las instituciones gubernamentales es, en principio, pública y solo podrá ser retenida si existen razones legítimas para no divulgarla, como suelen ser la privacidad y la seguridad.

Sudáfrica tiene en su constitución de 1996 una destacada aproximación al escenario ideal, donde señala que todo el mundo tiene el derecho de acceder a cualquier información en posesión del Estado y cualquier información en posesión de otra persona y que sea requerida para el ejercicio o la protección de cualquier otro derecho, obligando a las empresas privadas y ONG a observar reglas de transparencia. En respuesta a la secrecía y opacidad gubernamental durante el Apartheid (1948 – 1992), Sudáfrica en el año 1992 involucra en su LAI a todas las entidades tanto del sector público como del privado.

En el año 1988 solo 10 países tenían LAI: Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega (los 4 países nórdicos), Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos (los 4 países ex colonias británicas), Francia y Colombia.

En el año 1990 solo 13 países tenían sus LAI. En el año 2005 la cifra había ascendido 62 países. En el año 2006, casi 70 países habían adoptado LAI y otros 50 países tenían esfuerzos pendientes de lograrlas tener. En la actualidad hay más de 90 LAI aprobadas en la materia en países de todo el mundo y hay entre 20 y 30 en estudio<sup>75</sup>.

Entre 1999 y 2015 se aprobaron más del 70% de las LAI que existen en la actualidad. Hasta 1995 todas las LAI correspondían a países con democracias avanzadas. A partir de 2005 las nuevas LAI se han concentrado en Latinoamérica, Asia y África.

Latinoamérica fue pionera en tener una LAI, fue Colombia en el año 1888 el primer país en tener su LAI luego de que Suecia la tuviera 112 años antes, marcando el segundo hito de LAI a nivel mundial. El número de LAI creció a partir de los derrumbes de regímenes autoritarios. En Europa del este a partir de 1990 con pico de expansión entre 1995 y 2000, en Latinoamérica a partir de 1990 con pico de expansión entre 2000 y 2005, en el mundo árabe a partir de la Primavera Árabe en 2010, en Asia en 1999.

---

75 <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/comunicacion-e-informacion/libertad-de-expresion/acceso-a-la-informacion-publica/>. Visitada el 3 de marzo de 2019.

Bovens Mark considera el derecho a la información pública como la cuarta gran ola de los “derechos humanos”, equivalente a los derechos civiles, políticos y sociales.

En los Estados Unidos, desde 1966, ha regido la Ley de Libertad de Información o más conocida como Freedom of Information Act (FOIA), que en su Título 5 Sección 552, establece como principio que toda información en manos del Estado es por naturaleza del pueblo y al mismo tiempo determina el proceso por el cual todo individuo puede solicitar acceso a registros o información de las agencias federales. El ciudadano tiene derecho a conocer la información que tiene el Estado y la FOIA obliga a las oficinas públicas a organizarla para que ésta pueda ser consultada por el público. Sólo quedan exceptuados la información asociada a la seguridad nacional o aquellas cuya divulgación, según el Congreso, pueda ser perjudicial (información comercial, datos personales, entre otros). Cualquier persona puede acceder a los datos estatales que no son reservados.

La Suprema Corte de la India de 1981 sostuvo que cuando una sociedad haya decidido aceptar a la democracia como su fe fundamental, es elemental que sus ciudadanos conozcan lo que su gobierno está haciendo. Ningún gobierno democrático puede sobrevivir sin rendición de cuentas y el postulado básico de la rendición de cuentas es que el pueblo cuente con información acerca del funcionamiento del gobierno. Únicamente si el pueblo sabe la forma en que su gobierno funciona, estará cumpliendo con el papel que la democracia le asigna y hará que la democracia sea realmente efectiva y participativa.

La libertad de información ha sido consagrada como corolario de la libertad de expresión en otros instrumentos internacionales importantes, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969).

La Organización No Gubernamental Article 19<sup>76</sup> ha desarrollado un modelo de LAI con los elementos que la misma debería contener, sin pretender ser o imponerse como modelo único, como ayuda a aquellos países que están en proceso de impulsar sus propias LAI. Los 9 principios que deben guiar la construcción de una LAI son (Ackerman J. y Sandoval I., 2008):

1. Apertura máxima: las leyes de acceso a la información deben estar guiadas bajo los principios de máxima apertura informativa.
2. Obligación de publicar: las instituciones públicas deben estar bajo la obligación de hacer pública periódicamente información clave.
3. Promoción de Gobiernos Abiertos: las instituciones públicas deben auspiciar e impulsar activamente el funcionamiento de GA.
4. Alcance limitado de las excepciones: las excepciones deben estar clara y estrictamente delimitadas y deben someterse a rigurosas pruebas de “daño social” e “interés público”.
5. Eficiencia en el acceso a la información: las solicitudes de acceso a la información deben ser procesadas de forma expedita y justa y debe haber la posibilidad de una revisión independiente de todas las respuestas negativas.
6. Costos: los ciudadanos e individuos no deben ser desalentados de exigir la información pública a causa de costos económicos excesivos.
7. Reuniones abiertas: las reuniones de las instituciones públicas deben tener un carácter público y abierto.

---

76 Fuente: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/model-freedom-of-information-law.pdf>. Visitada el 4 de marzo de 2019.

8. El principio de apertura debe ser prioritario: las leyes que sean inconsistentes con el principio de máxima apertura informativa deben ser reformadas o abolidas.

9. Protección para informantes: los ciudadanos e individuos interesados en colaborar con información sobre conductas y prácticas incorrectas deben gozar de total protección.

De todos los principios, el de las excepciones es el que genera más debates y muchas veces utilizado de forma intencional en su redacción para anular el espíritu de cualquier LAI al permitir a las autoridades gubernamentales retener información discrecionalmente. "Ninguna restricción a las libertades de expresión o de información sobre la base del resguardo a la seguridad nacional puede ser impuesta a menos de que el gobierno pueda demostrar que esta restricción esté obligada por la ley y que sea necesaria dentro de una sociedad democrática con objeto de proteger un legítimo interés de seguridad nacional" (Ackerman J. y Sandoval I., 2008).

Desde una perspectiva histórica las LAI cumplen con las algunas proposiciones aceptas a nivel mundial:

- Las LAI tienen una naturaleza política, no económica. Si bien la mayoría de los países que cuentan con una LAI son económicamente prósperos, las LAI no surgen mecánicamente del desarrollo económico. Suele suceder que países ricos tengan políticas más restrictivas de acceso a la información pública (como es el caso de Singapur) y que países pobres tengan sus LAI aprobadas (como es el caso de Jamaica). Jamaica se encuentra más adelantada en materia de acceso a la información gubernamental que Singapur.

- Las LAI no dependen de los sistemas de gobiernos. Se relacionan las LAI con los sistemas democráticos, pero esto muchas veces no sucede. No es casualidad que los países con democracias plenas afianzadas hayan sido de los primeros en tener sus LAI. Tomando el índice de democracia calculado por The Economist en el año 2018<sup>77</sup> sobre un total de 167 países, en el grupo de democracia plena encontramos en los primeros lugares a países pioneros en LAI como ser Noruega, Islandia, Suecia, Nueva Zelanda, Dinamarca, Canadá, Finlandia y Australia entre otros. En el grupo de democracias imperfectas se puede encontrar a países con LAI como ser Estados Unidos, Francia, Lituania o Corea del Sur entre otros. En el grupo de régimen híbrido hay países con LAI como ser Ucrania, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Pakistán, entre otros. Y por último en el grupo de régimen autoritario se encuentran países con LAI aprobadas como ser Angola, Zimbabwe, Tayikistán, Uzbekistán, entre otros.

- Centralidad de la sociedad civil. La movilización social juega un rol central en la aprobación de las LAI. Es poco usual que el interés por revelar la forma en que opera un gobierno surja de sus propios funcionarios. A largo plazo las LAI mejoran significativamente la gobernabilidad pero no es un beneficio inmediato, generalmente debido a los tiempos cortos de aquellos que detentan el poder. Es muy poco probable encontrar líderes gubernamentales que favorezcan las LAI por motus proprio, simplemente porque no está en sus intereses inmediato impulsarlas. Es la sociedad quien tiene todas las de ganar con una LAI.

- Papel de los actores internacionales significativos. Se los pueden clasificar en tres categorías (Ackerman J. y Sandoval I., 2008): a) Organizaciones No Gubernamentales y Fundaciones, b) Presión diplomática entre naciones y c) Organismos internacionales. Como ejemplo del primer grupo se cita a la Organización No Gubernamental "Instituto de la Sociedad Abierta" (Open Society Institute) fundada en el año 1993 por Soros George y basada en los principios filosóficos- liberales del austríaco Popper Karl, autor del célebre libro "La sociedad abierta y sus enemigos: construir sociedades abiertas", la cual ha tenido un alto

---

<sup>77</sup> Fuente: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>. Visitada el 5 de marzo de 2019.

impacto en la promulgación de las LAI en Europa Central y Oriental. El segundo grupo se da con aquellos países que ante la necesidad de pertenecer a determinados grupos y mostrar sus credenciales democráticas promulgan sus LAI como carta de referencia. Esto se dio con los países de Europa Central y Oriental que ante la necesidad de ingresar a la Unión Europea formalizaron sus LAI rápidamente obteniendo como consecuencia LAI deficientes. En el tercer grupo se encuentran los organismos internacionales que presionan positivamente para que los países promulguen sus LAI, entre ellos la Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial, entre otros. También suele suceder que existen organismos internacionales que boicotean las LAI como ser la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) sobre todo a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos.

## La LAI en Argentina

“Para unir a los argentinos tenemos que fortalecer nuestras instituciones. Debemos fortalecer la transparencia y los órganos de control. Para eso, promoveremos la rápida sanción de la Ley de Acceso a la Información pública para que junto a la política de Gobierno Abierto tengamos un Estado transparente y abierto a la colaboración. También necesitamos una nueva ley de compras públicas y de desarrollo de proveedores para romper los bolsones de corrupción y mejorar la eficiencia”, discurso del Presidente de la Nación Argentina, Ing. Mauricio Macri, en la apertura de sesiones ordinarias del Honorable Congreso de la Nación, 1 de marzo de 2016.

La Constitución Argentina (1853-1860) en sus artículos 14° y 32° consagraba la libertad de imprenta, que si bien no es el acceso a la información pública es uno de los principios por las que comienzan a desarrollarse las LAI. Con la reforma constitucional del año 1994, se le da jerarquía constitucional a 10 tratados de Derechos Humanos (Artículo 75° inciso 22) incorporándose así el Pacto de San José de Costa Rica también conocido como Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978), donde en su Artículo 13° consagra el derecho a buscar, recibir y difundir información de toda índole.

En el año 2016 (luego de 10 años en el Congreso para ser aprobada) se aprueba Ley Nacional de Acceso a la Información Pública Nº 27.275. El organismo que debe garantiza su aplicación es la Agencia de Acceso a la Información Pública<sup>78</sup>.

Esta ley está plenamente vigente y como ejemplo de la misma se cita la nota publicada el 4 de marzo de 2019 en el portal web Infobae donde la Agencia de Acceso a la Información Pública ante el reclamo de ciudadanos comunes por la falta de respuestas, solicita a Dietrich Guillermo, Ministro de Transporte, abrir un sumario interno para determinar responsabilidades por la cantidad de reclamos que recibió la Agencia, ante la falta de respuesta a pedidos de acceso a información hechos por ciudadanos comunes, o la demora en contestar<sup>79</sup>.

La Ley 27.275 define los distintos aspectos de la LAI:

- **Información pública:** son aquellos datos generados, controlados o conservados por los organismos públicos. Pueden ser mensajes, acuerdos, directivas, estudios, informes, oficios, normas, partes de expedientes, correspondencia oficial, actas, boletines o cualquier otra información escrita, fotográfica, grabada, en cualquier tipo de soporte (magnético, digital u otro).

---

78 Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/aaip>. Visitada el 4 de marzo de 2019.

79 Fuente: <https://www.infobae.com/politica/2019/03/04/a-otro-ministro-del-gabinete-le-pidieron-abrir-un-sumario-interno-por-la-reticencia-y-demora-de-su-cartera-en-brindar-informacion-publica/>. Visitada el 4 de marzo de 2019.

- Acceso a la información pública: es la posibilidad que tiene toda persona de obtener información en distintos formatos y soportes.
- Obligación de brindar información pública: están obligados los tres poderes del Estado, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, empresas, partidos políticos, universidades y sindicatos que reciban aportes públicos.
- Derecho a acceder a la información pública: toda persona tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información. No es necesario que demuestre tener un interés legítimo o particular, ni que sea patrocinado por un profesional letrado (abogado, escribano, entre otros).
- Límites para obtener la información: existen algunas restricciones, entre ellas: datos que afecten la intimidad de las personas (por ejemplo enfermedades), información protegida por secreto bancario, por secreto profesional o por una estrategia de defensa en una causa judicial, información clasificada como reservada, confidencial o secreta por razones de defensa o de política exterior, entre otras.
- Excepciones: la ley no admite excepción alguna si se trata de casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad.
- Tiempo de respuesta a una solicitud de información pública: la ley impone plazos muy precisos para que los distintos órganos del Estado cumplan con su deber de informar: 15 días. De manera excepcional, les concede una prórroga por otros 15 días más.

### 3.11 - Rendición de cuentas

La rendición de cuentas (de aquí en adelante RdC) es un tema ya está instalado en la comunidad del GA y muchas son las definiciones que se dan sobre la misma. A pesar de su uso generalizado, es un término difícil de precisar, aún hoy se utiliza la expresión “la reconoces cuando la ves” como que no hiciera falta definirla. Su significado varía dependiendo del contexto y los actores involucrados. A primera vista, la idea de RdC parece obvia, sin embargo se precisa de una definición más exacta, o por lo menos más abarcativa de las diferentes perspectivas y que sea aplicable para diversos ámbitos (Fox, 2006) . En principio dejar en claro que con el término RdC se hace referencia en el presente trabajo a las políticas de “rendición de cuentas públicas”.

La RdC se asocia al término en inglés “accountability”, que como tantos otros conceptos políticos en inglés se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano. Es por ello que Oszlak Oscar sugiere utilizar como traducción el *neologismo* “responsibilidad”. No es solo una cuestión de traducción sino una concepción diferente de lo que se conoce como RdC, se podría decir que es la evolución del concepto. La responsibilidad connota la obligación del sujeto de rendir cuentas sin necesidad de la existencia de un tercero que se la exija. (Oszlak O. , 2013).

En busca de definiciones de RdC, se propone la de Fox Jonathan: “podría pensarse en una serie de políticas de rendición de cuentas en torno a dar a conocer información adecuada sobre lo que hace cada agencia, la reducción de las trabas burocráticas para acceder a la información pública y la existencia de mecanismos que permitan exigir a las personas o instituciones que expliquen, justifiquen o admitan sus acciones”<sup>80</sup>.

En el proceso de RdC se pueden identificar dos planos de acción, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público y por otro la capacidad de sancionar a

---

80 Fox, Jonathan. (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. Revista Perfiles Latinoamericanos, FLACSO N° 27. Fuente: [www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502702](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502702). Visitada el 24 de marzo de 2019.

políticos y funcionarios. Al primer plano se lo conoce con el término en inglés "answerability": capacidad de respuesta y al segundo plano con el término en inglés "enforcement": capacidad de sanción.

En la balanza de derechos y deberes se puede decir que la RdC es el derecho de recibir información + el deber de divulgar actos público + el derecho de recibir explicaciones + el deber de justificar el ejercicio de poder. Esta balanza tendrá, según cómo se comporte, el poder de sanción como medio condenatorio de actos ilícitos o corruptos.

Existen 3 dimensiones de la RdC (Figura 10) con las cuales se pretende prevenir o corregir los abusos de poder, obligándolos a abrirse a la inspección pública, forzarlos a dar explicaciones y justificar sus actos y supeditarlos a la amenaza de sanciones (Schendler, 2004). "Al igual que el pastel de cumpleaños que reconocemos como pastel aunque le falte una rebanada, reconocemos prácticas de rendición de cuentas como tales aunque les falte una de sus tres rebanadas constitutivas"<sup>81</sup>.

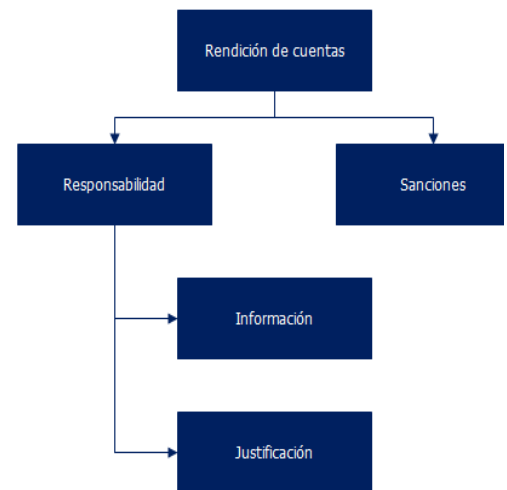
La dimensión de la información: suele enmascarse en la producción desmesurada de informes (metas, programas, estadísticas, declaraciones, trámites, regulaciones, gastos, organigramas, correos electrónicos, entre otros) generando, por su alto volumen, información tóxica para su análisis, abriendo la posibilidad de esconder una mala gestión u otras formas de incumplimiento, logrando que el bosque esconda al árbol. La información como recursos de poder puede mostrar una natural tendencia a difundir información que destaque solamente los logros y como contrapartida ocultar información que desacredite la gestión.

La dimensión de la justificación: representa el requisito de justificar los actos públicos. Engloba el derecho ciudadano de recibir una explicación y el deber de justificar el ejercicio de poder. El gobierno deberá explicar de qué manera contribuye al bienestar social, para ello debe garantizar un ambiente abierto donde se pueda desarrollar un diálogo crítico en el que los argumentos puedan ser aceptados o rechazados por ambas partes.

La dimensión de las sanciones: no implica necesariamente pagar altas multas o cárcel (obviamente dependiendo de la gravedad del caso como ser abusos de poder, sobornos, malversación de fondos públicos, entre otros), muchas veces basta con la exposición pública o el despido como castigos que llevan a destruir la reputación pública o la carrera política. Obviamente las sanciones más importantes tienen que recaer sobre aquellos actos más graves como ser corrupción o violación de los derechos humanos. La ilegalidad se puede encontrar tanto en el hacer como en el no hacer.

Para el estudio de la RdC, O'Donnell Guillermo propone dos tipos de rendiciones: la vertical y la horizontal (O'Donnell, 2004):

La rendición vertical ve a la RdC como un mecanismo directo entre ciudadanos y órganos del gobierno. Tiene lugar cuando se desarrolla una relación de control desde la sociedad hacia el Estado, es decir, cuando es



**Figura 10:** Dimensiones de la rendición de cuentas.  
**Fuente:** Schedler Andreas, ¿Qué es la rendición de

<sup>81</sup> Schedler Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas? Fuente: [www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf](http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf). Visitada el 24 de marzo de 2019.

la ciudadanía la que pone un límite o controla el accionar de los funcionarios públicos. La sociedad civil de diversas maneras posibles (marchas de protesta, movilizaciones sociales, consultas ciudadanas, denuncias en medios de comunicación, entre otros) busca ponerle freno a un comportamiento estatal considerado inadecuado o ilegal. Aunque es la RdC con más dificultades políticas e ideológicas, es la más significativa en la teoría democrática.

La rendición horizontal se refiere a la RdC entre órganos del Estado que se controlan a sí mismo desarrollando relaciones de control entre las diferentes instituciones pertenecientes al aparato estatal. Es vital para mantener un control interno, pues implica que los agentes públicos deben evaluar el comportamiento de los agentes y crear instrumentos para garantizar, junto a la RdC vertical, el cumplimiento correcto de todos los funcionarios (de carrera o políticos). Para que la rendición horizontal funcione efectivamente no solamente es necesario que para una cuestión dada, una cierta agencia estatal esté legalmente autorizada y dispuesta a actuar. También es necesario que exista una red de agencias estatales, culminando en los tribunales superiores, comprometidas en la preservación y acatamiento de la rendición horizontal en caso de necesidad contra los más altos poderes del Estado (O'Donnell, 2004).

A la rendición horizontal O'Donnell G. la diferencia en dos clases: de balance y asignada.

La rendición horizontal de balance es el clásico control entre los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) donde una institución busca controlar el accionar de otro órgano estatal, porque considera que este se puede estar extralimitando en sus funciones.

La rendición horizontal asignada hace referencia a una situación en la que existen una serie de instituciones estatales (tribunales de cuentas, ombudsman, fiscalías, auditorías, procuradurías o contralorías) cuya función principal y específica es vigilar y controlar que otras agencias del Estado no abusen de los poderes que constitucional y legalmente les han sido conferidos.

En ambas clases de RdC, según O'Donnell Guillermo, se puede observar que no hay una participación efectiva de la ciudadanía y es por eso que algunos autores sugieren una nueva clase: rendición de cuentas diagonal. Implica la participación ciudadana en mecanismos verticales/horizontales para que participen junto a los gobernantes en la evaluación y el castigo de actos corruptos. En la RdC diagonal la sociedad participa directamente en el control interno del gobierno.

Toda reforma pro RdC tendrá cuatro fuentes de ejecución: gobierno (reforma desde arriba), sociedad civil (reforma desde abajo), funcionarios (reformas desde adentro) y actores internacionales (reformas desde afuera). Lograrlo es sumamente difícil y necesita no solo de la suma de las voluntades totales sino como dice Schandler Andrea del "feng shui político", es decir del arte de colocar objetos asegurando la relación equilibrada entre ellos.

La RdC debe contar con ciertos estándares para que sea considerada como tal, los cuales son solamente enunciados en este trabajo: Códigos de conducta, Mecanismos de prevención de los conflictos de intereses, Publicidad de los bienes (declaración de patrimonio), Transparencia y regulación del lobby (cabildeo), Mecanismos de denuncias y protección para denunciantes, Transparencia en compras públicas y Organismos de supervisión/vigilancia independientes.

El financiamiento de los organismos especializados en la RdC necesita de un gran presupuesto para poder funcionar. Si el gobierno cuenta con limitados recursos para satisfacer las múltiples demandas sociales, el elevado gasto destinado a mecanismos de RdC podría ser un obstáculo para su efectiva implementación y uso.

Inclusive algunos expertos opinan que involucrar a toda la sociedad en la RdC implica dificultades enormes y un costo que podría acarrear mayores beneficios si se invierten en otras demandas o necesidades prioritarias. Es una decisión política definir las prioridades y la cuantía del gasto, esta dependencia es quizás el talón de Aquiles de la RdC.

### 3.12 - Políticas Públicas y Gobierno Abierto.

“Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficacia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política”. (Aguilar Villanueva L. , 1992).

#### Políticas Públicas.

El GA es y debe considerarse como una política pública. Tomando como referencia la definición de Oszlak Oscar y O’Donnell Guillermo, se considera a política pública como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (Oszlak O.& O'Donnell G., 1981).

Las políticas públicas son la parte ejecutora de la administración pública. Políticas públicas sanas, eficientes y que respondan a los problemas sociales darán como resultado un Estado con administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad venidera<sup>82</sup>.

La política pública puede interpretarse como un proceso continuo de acción que se destina a solventar un problema definido políticamente como colectivo en un momento determinado. Desde este punto de vista, la política pública se concibe como un sistema de acción dinámico, en permanente movimiento, que opera en un contexto sociopolítico específico y con una concepción procedural. Esta concepción de la política pública como un procedimiento, puede llevar al error de tecnificar la política, los políticos nunca deben convertirse en tecnócratas pues manejan variable que ningún sistema tecnológico puede abarcar o resolver.

Se puede encontrar material bibliográfico donde se definen qué es según diferentes autores, una política pública. A modo de resumen se presentan algunas de ellas (Tabla 3):

Autores	Definiciones
Harold D. Lasswell - Abraham Kaplan (1956)	Un programa proyectado de valores, fines y prácticas.
Albert Somit - Joseph Tanenhaus (1967)	La totalidad de la acción gubernamental.
Hugh Heclo (1972)	Curso de acción adelantado bajo la autoridad de los gobiernos.
Hugh Heclo (1974)	Una acción gubernamental dirigida al logro de objetivos fuera de ella misma
James E. Anderson (1975)	Una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que les afecta y son aquellas desarrolladas por cuerpos

82 Marisol Hernández, 2013, Valores, democracia y derechos.

Fuente: <http://valoresdemocraciayderechos.blogspot.com/2013/12/sintesis-de-la-hechura-de-las-politicas.html>. Visitada el 17 de marzo de 2019.

	gubernamentales y sus funcionarios.
Laurence E. Lynn (1980)	Un conjunto específico de acciones de gobierno que producirán, por su diseño o por otras razones, una clase particular de efectos.
William Dunn (1981)	Las políticas públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluyendo decisiones de no actuar) hechas por cuerpos y oficiales gubernamentales.
Guy Peters (1986)	La suma de las actividades de los gobiernos, bien por medio de una actuación directa, bien por medio de agentes, en la medida en que tenga una influencia sobre la vida de los ciudadanos.
Thomas R. Dye (1987)	Las políticas públicas son todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer.
Yves Mény - Jean Claude Thoenig (1992)	Programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.
Jean Claude Thoenig (1997)	El trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación.
Pierre Muller - Yves Surel (1998)	Proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos políticos – administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos.
Michael K. Kraft - Scott R. Furlong (2007)	Curso de acción o inacción gubernamentales en respuesta a problemas públicos.
Peter Knoepfel - Corinne Larrue - Frédéric Varone - Miriam Hinojosa (2007)	Una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo.

**Tabla 3:** Definiciones de políticas públicas.

**Fuente:** Pastor Albaladejo G., 2014, Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas.

## Agenda Pública.

Las políticas públicas no deben pensarse como respuestas aisladas que da el Estado, sino que deben concebirse como parte de un conjunto de iniciativas y respuestas emanadas por el mismo, que se ubican en un determinado contexto histórico de luchas y disputas de poder entre distintos actores sociales (demandas). La forma en que el Estado tratará a dichas demandas que puede y/o le interesa atender, es mediante lo que se conoce como "agenda". Se entiende por formación de la agenda al proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública.

La agenda es la forma de canalizar las infinitas y diferentes demandas (problemas, demandas, cuestiones, asuntos, entre otros) que llegan al Estado por parte de los ciudadanos (en forma particular o a través de organizaciones). Los gobernantes seleccionan y ordenan las demandas como objetos sobre los que han decidido que deben actuar (Aguilar Villanueva L., 2009). "Debido a que la formación de la agenda implica elecciones importantes, es muy apropiado entenderla como un proceso de toma de decisiones"<sup>83</sup>.

Como bien es sabido en lo público las demandas son infinitas y los recursos-capacidades son escasos, por lo tanto, ningún Estado puede atender totalmente la lista de necesidades y demandas de sus ciudadanos. Sólo algunas de ellas serán problematizadas, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse algo a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes (poder de agenda).

Diferentes autores llaman con el término "cuestiones" a estos asuntos "socialmente problematizados". Mientras mayor sea la influencia que puedan tener las distintas clientelas de las agencias, mayor será la probabilidad de transformarse en una cuestión en la agenda las políticas públicas.

"En el dar a un tema status en la agenda formal, los gobiernos transmiten importantes mensajes acerca de quién y qué cosa es socialmente importante, acerca de lo que es o no problemático, acerca de aquello que

<sup>83</sup> Elder Charles & Cobb Roger. (1984). Formación de la Agenda.

recae o no dentro de su legítima competencia. Estos mensajes sirven para definir los vencedores y vencidos en sentido social y político, así como la distribución de bienes económicos por parte del gobierno los define en sentido económico”.

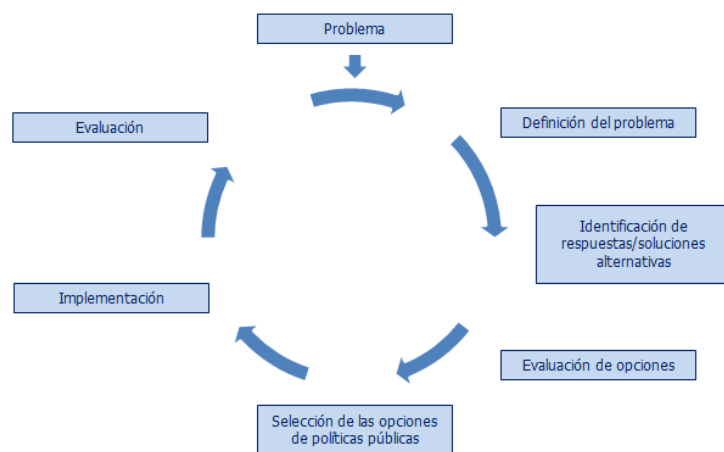
### Ciclo de las Políticas Públicas.

Todas las cuestiones de una agenda, deberán atravesar un "ciclo vital" que va desde su problematización social hasta su resolución, dicho ciclo vital se lo conoce comúnmente como “ciclo de las políticas públicas”. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos (decisiones, acciones, entre otros) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado (Oszlak O.& O'Donnell G., 1981).

El ciclo de las políticas públicas es un proceso conformado por etapas o fases, partiendo de esta concepción diversos autores han ido construyendo a lo largo del tiempo sus propios modelos de análisis, el modelo más reconocido es el modelo secuencial (Parsons, 2007). Este modelo secuencial de políticas públicas (Figura 11) surgió en los años 60 del siglo XX en la ciencia política norteamericana y se popularizó en las décadas de los 70 y 80 por autores como Jones Charles y Anderson James.

No es tan importante la definición estricta de cada una de las etapas y los procedimientos que abarca, lo importante es saber que el GA como toda política pública, para una implementación lo más exitosa posible, necesariamente debe atravesar el ciclo de políticas públicas. El estilo latinoamericano contemporáneo de formular e implementar políticas públicas, caracterizado por la urgencia por actuar, con poco conocimiento, informal y en forma inconsulta, por lo general no cumplen con las conocidas etapas del ciclo de las políticas públicas, llevando al fracaso anunciado de las mismas.

Todos los modelos tienen limitaciones y críticas. En el modelo secuencial, la idea de



**Figura 11:** El ciclo de las políticas públicas de Anderson James.

**Fuente:** Parsons, W., Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, 2007.

dividir la formulación de políticas públicas en etapas, exagera la naturaleza racional de la formulación de las políticas y presenta una imagen falsa de un proceso que no es una especie de banda transportadora en la cual la agenda se define en un extremo y la implementación y la evaluación tienen lugar en el extremo opuesto. Imaginar que las políticas públicas pueden reducirse a etapas por cumplir es una exagerada simplificación, desde el punto de vista metodológico, hace agua por todas partes. No obstante, la idea de analizar la formulación de políticas y el análisis de las políticas públicas en función de un marco por etapas ofrece también ventajas y no debe dejarse de lado sin pensarlo dos veces. Quizás su mayor ventaja sobre otros modelos analíticos de políticas públicas, sea que su complejidad es racionalmente manejable (Parsons, 2007). El proceso

de las políticas públicas debe entenderse "como un continuum, como una cadena de medios - fines que imbrica a todo el proceso y no como unas fases perfectamente diferenciadas y distintas."<sup>84</sup>

Obviamente el ciclo secuencial no garantiza el éxito en el desarrollo de las políticas públicas, pero ayuda a tener una planificación estudiada de las etapas del ciclo a cumplir y su retroalimentación seguro corregirá en sucesivas iteraciones los errores cometidos.

Una de las razones del fracaso de las políticas públicas es la baja importancia que se le otorga a la implementación en comparación con la formulación. La implementación es la etapa de mayor incertidumbre que insume muchos recursos en busca de los resultados deseados y no tiene el brillo ni la simpleza de la formulación. Esto explica por qué algunos países están elaborando el tercer plan de acción de GA cuando no tienen mucho para mostrar de la ejecución de los dos primeros (Pando, 2016). "La causa de esta poca atención a la implementación está en la mirada mecanicista de que la implementación consiste en la mera aplicación de un diseño de políticas, previamente elaborado, negociado y acordado. Desde este punto de vista, los problemas que se manifiestan en la puesta en marcha de una política responderán a dos situaciones: a) los ejecutores no ajustan su labor a lo establecido en el diseño; o b) en el diseño no se han previsto situaciones, factores o procesos que deberán tenerse en cuenta en el rediseño. Ambas explicaciones concentran la atención en el diseño como el momento decisivo."<sup>85</sup>

## Los Tiempos de la Gestión en el Ciclo de las Políticas Públicas.

El ciclo de las políticas públicas tiene 3 dimensiones temporales: pasado, presente y futuro. La urgencia por actuar hace que se le dé más importancia al presente como dimensión temporal excluyente, dejando al futuro y el pasado en un lugar secundario. Por lo general las Administraciones Públicas prefieren el tiempo presente, quizás por la improvisación con la que generalmente se manejan. Se administra el día a día, el pasado y el futuro ocupan un lugar secundario. Como dice el dicho "el político vive el presente" y en consecuencia las Administraciones Públicas se adaptan a esta perspectiva temporal donde seguramente se desenvuelven más cómodas, viviendo en un presente continuo y generando políticas súbitas, inesperadas o irreflexivas. Cuando no se sabe a dónde ir cualquier camino es válido.

La explicación del fenómeno, indudablemente tiene que ver con tres motivos (Oszlak O. , 2013) : la prisa por decidir; los costos de un proceso de gestión "en tres tiempos" y la intención de evadir los controles.

Incorporar el futuro y el pasado ampliarían el horizonte de las políticas, conociendo hacia dónde se va y si se ha cumplido con lo programado, para luego evaluar los resultados obtenidos. La revisión del pasado debe ayudar a redefinir el futuro. El futuro visto como un estado de situación deseable, el pasado como referencia para comparar resultados previstos versus resultados obtenidos y la retroalimentación de los errores cometidos (la revisión).

## Desarticulación Horizontal y Vertical de las Políticas Públicas.

---

84 Arenilla M. (2000). Planificación y políticas públicas.

85 Cortázar Velarde J. (2007). Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales.

Los funcionamientos especializados de los diferentes organismos del Estado fijan fronteras sectoriales según el tema o problema que traten, cuando bien es sabido que por lo general los problemas son transversales horizontal y verticalmente a la mayoría de los estratos estatales.

La desarticulación horizontal genera compartimentos estancos, unidades de gobierno que no cogestionan soluciones a los problemas, desconociendo la integralidad de los problemas.

La desarticulación vertical, atraviesan diferentes jurisdicciones y se produce entre diferentes niveles de gobierno (falta de visión global). Se desconoce la integralidad del territorio donde se aplican las políticas públicas.

Estas desarticulaciones favorecen las manifestaciones burocráticas patológicas donde los logros son individuales, logrando instaurarse como mecanismo para actuar en soledad, sin la mirada inquisidora del semejante, sin su control y con entera autonomía en la toma de decisiones. Los GA necesitan de actores dispuestos a salir en la foto colectiva de la obra, no funcionan en obras unipersonales, no funcionan en ambientes desarticulados.

## Organizaciones Públicas

La organización (extendida a lo público) es definida por Schlemenson A. como: "La organización constituye un sistema socio-técnico interpersonal deliberadamente creado para la realización de fines específicos configurados alrededor de un proyecto concreto, tendiente a satisfacer necesidades manifiestas y latentes de sus miembros y de una audiencia externa. Mantiene su cohesión y eficacia mediante un sistema de autoridad basado en la diferenciación de responsabilidades y en la capacidad, igualmente diferencial, de sus miembros. En su seno se despliega un conflicto social originado en la existencia de grupos significativos de poder en interacción dinámica que pugnan por realizar sus intereses sectoriales. Finalmente, la organización se halla inserta en un medio o contexto externo con el cual guarda una relación interdependiente significativa, contexto poblado por entidades diversas con las que interactúa, colabora y/o compete" (Schlemenson, 1990)

Por su propia definición un GA colocará, independientemente de su rol, a las autoridades, a los funcionarios y a los ciudadanos en un mismo nivel de equivalencia y de armonía, en donde ninguno es más importante que el otro en la definición de prioridades sociales y donde cada uno depende del otro. Esto no va de la mano con la definición propuesta donde se plantea la "competencia" entre la organización pública y su entorno.

La igualdad propuesta por el GA chocará inevitablemente, y es de esperarse que así sea en sus inicios, con la realidad de los procesos organizacionales que ocurren al interior de cada organización pública. La puesta en marcha de un GA hará enfrentar a los integrantes de la organización con aquellos elementos ya establecidos e institucionalizados de la misma. Sin embargo no se debe dejar de recordar que las organizaciones públicas son esenciales en la elaboración e implementación de una política pública como lo es un GA.

Hall R., apoyándose en las ideas de Weber dice "...las organizaciones trascienden las vidas de sus miembros y tienen metas, como sugieren las actividades con propósitos. Las organizaciones están diseñadas para hacer algo. Esta idea de Weber ha sido conservada por la mayor parte de los analistas de la organización". (Hall, 1996)

Las organizaciones públicas serán afectadas necesariamente por el GA y les generará cambios inevitables. Es importante establecer una estrategia para gestionar el cambio al interior de las organizaciones públicas que puedan integrarse a la idea del GA.

## Las Administraciones Públicas

Las Administraciones Públicas han sido y están siendo atravesadas por tres teorías predominantes en el mundo occidental: la burocrática; la nueva gestión pública y la gobernanza.

Se puede decir que el GA desde la perspectiva de las Administraciones Públicas, es mayormente compatible con la *gobernanza*, en menor medida con la nueva gestión pública y casi en nada con el modelo burocrático, considerado como el peor de los escenarios para un GA.

En el modelo burocrático las Administraciones Públicas operan como sistemas cerrados y la participación de los ciudadanos es nula (o casi nula). Basados en estos dos conceptos, un GA no encuentra en la burocracia un ambiente amigable para su funcionamiento.

El enfoque de corte gerencial de la nueva gestión pública es semi compatible con el GA, propone conceptos hacia una nueva forma de entender el quehacer público, generando nuevas actitudes y aptitudes en el sector público. Coloca al ciudadano como beneficiario (o cliente) a satisfacer sus demandas, pero no lo considera como actor participante de la generación de las ofertas. La sinergia entre GA y la nueva gestión pública se da en todo lo que implica la profesionalización de las Administraciones Públicas (NTICs, procesos, eficiencia, eficacia, calidad, entre otros). El GA no se lleva bien con este modelo de gerenciamiento en lo que se refiere a costos y eficiencia, todo GA insume altos costos de implementación-mantenimiento, y la eficiencia (cumplir objetivos en el menor tiempo al menor costo con la mayor calidad) no es parte de sus objetivos, pero si uno de los principales objetivos del enfoque gerencial.

Antes de ver la relación del GA con la gobernanza, se toma como definición de la misma la propuesta por la Comisión Europea en su Libro Blanco de la Gobernanza Europea: "La expresión gobernanza designa el conjunto de normas, procedimientos y prácticas relativos a la manera en que se ejercen los poderes en la Unión Europea. El objetivo consiste en fortalecer la democracia a escala europea y acercar a los ciudadanos a las instituciones europeas." (Comisión Europea, 2001)

La gobernanza según la Comisión Europea se basa en los siguientes principios:<sup>86</sup>

- La apertura y la transparencia de las instituciones europeas.
- La implicación de la sociedad civil en la toma de decisiones.
- La formulación y la aplicación de políticas coherentes y bien gestionadas.
- La garantía de un marco normativo claro, estable y predecible que facilite el crecimiento y la creación de empleo.
- El respeto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.
- La garantía de que cada institución de la UE y país de la UE explica y asume la responsabilidad por lo que hace en Europa.
- La contribución al debate sobre la gobernanza mundial a fin de mejorar el funcionamiento de las instituciones internacionales.

---

<sup>86</sup> Fuente: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/governance.html?locale=es>. Visitada el 04 de mayo de 2019.

Se puede apreciar que la gobernanza es donde el GA puede encontrar elementos para poder desarrollar su potencialidad. El GA encuentra en la gobernanza un adecuado caldo de cultivo desde donde impulsar sus principios. La mutación de la gobernanza en GA se dará bajo determinadas condiciones no muy lejanas de alcanzar, para ello deberá:

- Conformar escenarios de gobierno horizontales y presencia plural de actores en los procesos de toma de decisión de las políticas públicas.
- El ciudadano es una pieza necesaria y fundamental para el logro de una gestión dinámica y de calidad.
- Considerar a la innovación como generadora de valor público.
- Abrir los gobiernos, la gobernanza es el proceso más abierto de las tres modelos (burocrático, gerencial y gobernanza). La apertura es un componente esencial para un GA.
- Buscar legitimidad de sus decisiones en la interrelación con los grupos de interés de la sociedad en la que se desenvuelve.
- Permitir que los gobiernos dejen de ser un conjunto de autoridades públicas unidas por un proyecto político único, para transformarse en un espacio para la producción de decisiones y de cursos de acción, no necesariamente monopolizado por un conjunto limitado de actores políticos y/o burocráticos, bajo parámetros de calidad de eficiencia y eficacia.
- Compartir desafíos de innovación y nuevos paradigmas sobre la gestión en el espacio público.
- Encarar los asuntos públicos en forma mancomunada entre gobierno y sociedad. El orden social deseado dependerá de todos.
- Fomentar la participación ciudadana en la elaboración e implementación de las políticas públicas, generando más democracia.
- Proponer revertir el concepto de una sociedad Estado céntrico para convertirla en una sociedad donde el Estado esté en igualdad de condiciones con la sociedad civil organizada de diferentes formas (empresarios, fundaciones, asociaciones, ONG, entre otros).

## La Modernización del Estado

*"Modernizar no es discutir si más o menos Estado, es lograr un Estado mejor, transparente, eficiente y al servicio de las personas"*  
Fundación Jaime Guzmán, Chile

La modernización del Estado es una política pública que consiste básicamente en un proceso de mejora continua del Estado y que requiere del concurso de múltiples actores: los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad civil, para producir el desarrollo económico, político y social que la población demanda. Modernizar el aparato público implica transformaciones en su funcionamiento, sus prácticas o sus culturas, en búsqueda de beneficios para la comunidad en donde opera.

Tomando al siglo XVII como el período en que se establecen los Estados como nuevas formas de organización política (territorio claramente delimitado + una población relativamente constante + un gobierno), se podría decir que desde entonces se los está bombardeando permanentemente a los Estados con procesos modernizadores (a la par de la modernización de la sociedad), habiendo obviamente períodos de más

productividad de la mano de modelos eran más permeables a los cambios. La modernización no es tan moderna como se piensa.

La modernización del Estado demanda “un Estado cercano a la gente, cuya preocupación principal sea el bienestar de los ciudadanos<sup>87</sup>”, lo cual requiere conceptualizar al Estado más allá de la simple dimensión organizativa, por ello “necesitamos ver al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo.”<sup>88</sup>

La modernización del Estado por lo general es entendida como aquel movimiento que pretende modificar el funcionamiento de la administración, en relación con las demandas del entorno político y social. Considerarla como un simple cambio cultural administrativo o como una actualización tecnológica/digital, son errores comunes que cometen los gestores públicos. Las NTICs son aliadas estratégicas de los procesos de modernización, pero su fin no es más que un gobierno digital. Existen muchas plataformas para móviles y web orientadas a los reclamos y solicitudes ciudadanas, pero si luego el Estado no resuelve o responde en tiempos tolerables, de nada sirven las tecnologías.

Modernizar el Estado es tener gobiernos más capaces para generar resultados, con ciudadanos más satisfechos. Para ello “debe mejorar y cambiar todo aquello que sea necesario, porque debe entenderse como un proceso que nos lleve a mejores servicios públicos, con mayor alcance y accesibilidad, con más capacidad de resolución, en los tiempos en que debe resolverse o proveerse y con ciudadanos más satisfechos.”<sup>89</sup>

Modernizar y flexibilizar el aparato público es la etapa inicial común de los procesos modernizadores y se asocia a modernizar la Administración Pública para luego modernizar el Estado en su totalidad, proceso de por sí titánico, interminable y subjetivo.

Inyectar modernización en una organización pública implica necesariamente provocar una modificación en su equilibrio laboral-emocional tradicional. Generar el cambio “por decreto” (algunos lo piensan como opción válida), no es considerado como el mejor camino a seguir. Lo ideal es constituir un plan de acción de modernización del Estado que maximice la correcta asimilación dentro de las estructuras organizacionales y que tenga las condiciones necesarias para alcanzar el éxito tan deseado. Tener un plan de acción es condición necesaria pero no suficiente, diversas experiencias en muchos ámbitos han mostrado que no es suficiente la definición de un esquema o ilustración que sugiera o explique el Estado deseado. “No han faltado, a lo largo de los últimos años, reformadores bien intencionados que han pensado que era suficiente con definir sobre el papel un nuevo modelo teórico y ordenar su aplicación para que el cambio se produjera”<sup>90</sup>. Bajo el paraguas de la modernización se han filtrado, generalmente disfrazados de otra cosa, procesos de reformas económicas, achicamiento del Estado, la no intervención en los mercados, disciplina fiscal, reformas tributarias, liberalización del comercio, privatizaciones de las empresas estatales, desregulación, quita de subsidios, seguridad jurídicas para las inversiones extranjeras, entre otros. Estas pseudas modernizaciones están explicitadas en las recomendaciones dadas por el Consenso de Washington<sup>91</sup>, aprovechándose de las dificultades o crisis económicas y financieras de los países en desarrollo. Fórmulas obviamente apoyadas y fomentadas por sus

---

87 Programa de gobierno del actual Presidente de Chile Ing. Sebastián Piñera. (2010). Para el cambio, el futuro y la esperanza. Chile 2010-2014.

88 Prat i Catalá Joan, (1998). Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neo institucionalista.

89 Fuente: <http://modernizacionestatal.blogspot.com/2017/01/nueva-modernizacion-del-estado-argentino.html>. Visitada el 22 de julio de 2019.

90 Galofré Isart, (2004). La calidad, la modernización y la mejora continua en las administraciones públicas: la orientación al ciudadano.

91 Se conoce como Consenso de Washington a un conjunto de diez recomendaciones de política económica formuladas en 1989 por el economista inglés John Williamson, que tenían como objetivo orientar a los países en desarrollo inmersos en la crisis económica para que lograsen salir de la misma.

integrantes: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Todo cambio modernizador no implica necesariamente el éxito del mismo, incontables son los fracasos internacionales modernizadores. Todos quieren pocos pueden. Es por ello que Galofré Isart identifica seis condiciones necesarias para que la aplicación del esfuerzo modernizador sea lo más exitoso posible<sup>92</sup>:

1. Que las estrategias de cambio elegidas sean coherentes y complementarias entre sí, además de que partan de un diagnóstico y un cálculo realista.
2. La existencia de compromiso político.
3. La capacidad, liderazgo y perseverancia del equipo reformador.
4. La existencia de los medios adecuados para alcanzar los objetivos previstos.
5. Formar e informar continuamente a los integrantes de las organizaciones que pretende reformarse.
6. Propiciar un clima favorable para el cambio organizacional.

Es opinión del autor del presente trabajo que a estas seis condiciones se le podría agregar una séptima que es:

7. Asegurar que el proceso de modernización sea implementado en "tiempos cortos" mediante procesos innovadores.

Para que un Estado sea considerado como moderno sus planes de gobierno deben cumplir con ciertos principios (Toro Quintana, 2010):

- a) Principio conductor del gobierno: el gobierno debe decir qué hace, cómo lo hace y quiénes lo hacen.
- b) Principio de la descentralización: el gobierno se especializa y organiza con vigor y agilidad la realización de las tareas que le son propias, las demás son transferidas a organismos descentralizados.
- c) Principio de participación comunitaria: gobierno sometido al libre escrutinio de la comunidad, los actores afectados por sus políticas son partícipes de las mismas.
- d) Principio de colaboración del mercado: el gobierno asume sus limitaciones como desarrollador de mejoras en la sociedad y acepta la colaboración de instituciones y empresas.
- e) Principio de satisfacer las necesidades de sus usuarios: el gobierno atiende y comprende las necesidades de sus gobernados y de los usuarios de los servicios gubernamentales.
- f) Principio previsor del gobierno: un gobierno previsor es aquel que minimiza los problemas logrando el reconocimiento no tardío de los mismos.
- g) Principio de competitividad en los servicios que presta el gobierno: el gobierno logra ofrecer servicios públicos efectivos y eficientes de la mano de cumplimiento de metas, personal apropiado y motivado, tecnologías de producción, calidad y productividad.
- h) Principio de gestión orientada a resultados: el gobierno se focaliza en tareas y programas a ejecutar garantizando la obtención de los resultados de la mano de la calidad, costo, plazos y prioridades.
- i) Principio de la acción basada en objetivos: el gobierno fija sus objetivos y concentra sus esfuerzos y recursos para alcanzar los mismos, de lograrlos conseguirá aumentar la satisfacción, motivación y confianza tanto de sus administrados estatales como de la sociedad donde se desenvuelve.

---

92 Galofré Isart, (2004). La calidad, la modernización y la mejora continua en las administraciones públicas: la orientación al ciudadano.

j) Principio del uso apropiado de la tecnología: las NTICs aumentan la eficiencia y la productividad, mejoran la relación con la ciudadanía y posibilitan interesantes formas de participación ciudadana.

### **La modernización en Argentina**

En los años 80 del siglo XX, el término modernización administrativa aparece en la agenda política de la Argentina sin haber tenido consenso a la hora de establecer su contenido. Todos comenzaron a modernizar. Lo más habitual es concebir la modernización como un proceso de cambio, que busca mejorar las prácticas existentes dentro de las Administraciones Públicas burocráticas, como respuesta a la crisis económica de muchos Estados, el cuestionamiento del rol de la administración intervencionista y la viabilidad del Estado asistencial. (Galofré Isart, 2004)

El siglo XX en Argentina y en toda América Latina se caracteriza por ser el período histórico de reformas estatales o más precisamente de reformas administrativas, entendidas como los “esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del aparato del Estado a fin de dotarlo, como se dice tradicionalmente, de mayor eficiencia y eficacia”<sup>93</sup>. Como casi todos los procesos modernizadores se comenzó la intervención por la Administración Pública, como si esta fuese la única culpable de todos los males estatales.

Desde el alfonsinismo<sup>94</sup>, atravesando el kirchnerismo<sup>95</sup> como período de alto impacto político, hasta el gobierno actual de Cambiemos<sup>96</sup> (dejando de lado los períodos de convulsión política de principio del siglo XXI), la modernización del Estado es tema de discusión y de reformas del sector público. No es casualidad su génesis de la mano de la nueva gerencia pública, empapando al sector público de la primera ola de innovaciones lineales y gerentes de la cosa pública, pasando luego por la post nueva gerencia pública donde el sector público comienza a coquetear con las corrientes de gobernanza, gobierno electrónico y GA.

En 2001, se sancionó en nuestro país la ley de modernización del Estado orientada a eficientizar el funcionamiento de la Administración Pública Nacional (Decreto 103/01). En el año 2005, se creó el Plan Nacional de Gobierno Electrónico, a fin de impulsar el uso de las NTICs para mejorar la relación del gobierno con los ciudadanos, aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión y los servicios públicos, e incrementar la transparencia y la participación, para una mayor integración y desarrollo de la sociedad (Decreto 378/05).

La modernización del Estado en Argentina encuentra un aliado estratégico en las políticas públicas del actual gobierno del Presidente Macri Mauricio. Es este gobierno quien la definió con más énfasis como uno de sus ejes centrales de gestión. Al asumir, en su programa de gobierno, describió 8 objetivos nacionales a cumplir, de los cuales uno era la modernización del Estado. Como señales de compromiso con el objetivo, es que se crea por primera vez en la historia argentina el Ministerio de Modernización, asumiendo el ministro Ibarra Andrés en dicho cargo el mismo día de la asunción presidencial el 10 de diciembre de 2015, y la presentación del Plan de Modernización del Estado para poder cumplir con el objetivo planteado en marzo del año 2016 (Decreto 434/16).

---

93 Oszlak Oscar. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado.

94 Período de la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín, 10 de diciembre de 1983 – 8 de julio de 1989.

95 Movimiento político de centro izquierda y orientación mayoritariamente peronista, surgido en el año 2003. Liderado por Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

96 Movimiento político gobernante de la Nación Argentina desde el 10 de diciembre de 2015 a cargo del Sr. Presidente de la Nación Mauricio Macri. Según quién lo dice puede ser definido como una coalición neo liberalista que opera bajo la ortodoxia económica, conservadora, de centro, liberal desarrollista, de extrema derecha o como populismo de derecha.

El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cargo de Rodríguez Larreta Horacio<sup>97</sup>, el 19 de abril de 2018 mediante la aprobación de la modificación de la Ley de Ministerios de la Ciudad, disuelve el Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología hasta entonces a cargo de Freire Andrés (10 de diciembre 2015 – 10 de diciembre de 2017), quien dejó acéfalo el ministerio en diciembre de 2017 al asumir como legislador de la Ciudad de Buenos Aires en el Frente Vamos Juntos.

El 5 de septiembre del 2018, el Presidente Macri Mauricio realiza una modificación del gabinete nacional reduciendo de 23 a 10 la cantidad de ministerios. El Ministerio de Modernización del Estado pierde su rango ministerial pasando a ser una secretaría. Continúa a cargo de la misma el ex ministro Ibarra Andrés, pasando bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete a cargo de Peña Marcos. Este achicamiento del Estado (al asumir había duplicado los ministerios existentes antes de asumir) no respondió a un avance en la transformación institucional sino para poder cumplir con metas de ajustes fiscales (Fondo Monetario Internacional)

La modernización en Argentina en el período 2015 – 2019 ha logrado grandes avances si se los considera desde una perspectiva tecnológica, pero aún los resultados no han sido los esperados en lo que respecta a la modernización de las Administraciones Públicas, no se ha dado el esperado traslado de “lo viejo” a lo “moderno” (Grandinetti R. , 2019). Los cambios tecnológicos han intentado ser los motores de arranques de los cambios institucionales deseados pero muchas veces han sucumbido ante institucionalidades muy marcadas que las han hecho retroceder para volver a sus cauces naturales, a las inercias institucionales vigentes. Por otra parte las NTICs han ayudados afianzar los gobiernos electrónicos a nivel local, provincial o nacional.

La modernización es sumamente complicada cuando el propio concepto es parte de la ideología de una época histórica que se pretende cristalizar y resistir a su inevitable transformación. Múltiples son los factores que han afectado al no cumplimiento, total o parcial, de los objetivos del Plan Nacional de Modernización. El autor Ramió Carles identifica de manera muy certera a dos factores al expresar “muchos son los retos y la administración pública carece de capacidad de reacción por encontrarse atenazada por un modelo organizativo y por un sistema de gestión de sus recursos humanos totalmente obsoletos.”<sup>98</sup>

Enfrentar a las Administraciones Públicas del siglo XIX con retos del siglo XXI, es sumamente difícil y complejo. Costa Pinto Luis señala “es un hecho innegable que del reconocimiento de esta insuficiencia a la creación de un nuevo aparato teórico adaptado a las peculiaridades de las situaciones contemporáneas, va una distancia que sólo muy despacio se empieza a recorrer.”<sup>99</sup> Es deseable esperar que la predicción de Ramió Carles llegue a cumplirse: “durante los próximos cincuenta años van a experimentarse cambios vertiginosos, el papel de la administración pública va a ser distinto en el marco de una sociedad del aprendizaje y sus modelos organizativos deberán ser mucho más contingentes y, por tanto, adaptables a los cambios.”<sup>100</sup>

### 3.13 - Gobierno Electrónico (eGovernment)

No hay consenso respecto a la definición de Gobierno Electrónico, se pueden encontrar las más variadas definiciones en la literatura mundial, debido a que el concepto de Gobierno Electrónico (al igual que el GA) ha y sigue evolucionando con el tiempo. Algunas definiciones:

---

97 Rodríguez Larreta Horacio, es el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde el 9 de diciembre de 2015 por el partido Cambiemos.

98 Ramió Carles. (2018). Los retos de la Administración Pública del Futuro.

99 Costa Pinto Luis, (1980). Modernización ¿concepto o ideología?

100 Ramió Carles. (2018). Los retos de la Administración Pública del Futuro.

- Para Brys Carlos "El Gobierno Electrónico es el uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones por parte de las instituciones del Estado, para crear un Nuevo Modelo de Administración Pública, mejorar cualitativamente la provisión de los Servicios e Información a los Ciudadanos, aumentar la Eficiencia, la Eficacia y la Transparencia del sector público y con la plena Participación Ciudadana, avanzar hacia la Sociedad de la Información y del Conocimiento."<sup>101</sup>
- Para Alonso John, Almada Marcelo & Silvero Rodolfo "El Gobierno Electrónico implica una reestructuración de la administración pública para lograr mayor participación de la ciudadanía en la gestión de gobierno a través de las tecnologías de la comunicación y la información."<sup>102</sup>
- Para la Comisión Europea "El Gobierno Electrónico se define aquí como el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar a los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas."<sup>103</sup>
- Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en su Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico "se entienden las expresiones de Gobierno Electrónico y de Administración Electrónica como sinónimos, ambas consideradas como el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos."<sup>104</sup>

El Gobierno Electrónico pareciera ser un concepto nuevo al igual que GA, pero en rigor no es así, lo que sí es nuevo es el reconocimiento explícito que se le está dando al Gobierno Electrónico por su gran impacto en la capacidad de los gobiernos para mejorar la gestión pública. Son los líderes políticos de las Administraciones Públicas los encargados de ser los facilitadores de estos procesos focalizados en construir confianza en los actores involucrados.

En las Administraciones Públicas locales, tanto el Gobierno Electrónico como el GA, es donde adquieren sus máximas dimensiones. Los municipios son las organizaciones públicas más cercanas al ciudadano, en proporción dan más servicios que ninguna otra administración y son la parte más visible de los servicios públicos en general. Sus funciones específicas no se encuentran en otros niveles de la Administración Pública. Los modelos exitosos de Gobiernos Electrónicos en el mundo se han implantado por lo general en el nivel más cercano a la ciudadanía (municipios, ciudad, comuna).

Es muy común referirse al Gobierno Electrónico como Administración Electrónica. Es importante decir que no es lo mismo, la Administración Electrónica es el uso de TICs en procesos administrativos lo cual implica volcar tecnología para seguir haciendo lo mismo, no se repiensa la administración solo se la tecnifica.

En el año 2005 Janet Caldow<sup>105</sup> plantea que la etapa evolutiva de los Gobiernos Electrónicos es el llamado "Gobierno por Demanda" o lo que otros denominan GA. Esta evolución unificará la potencialidad de las NTICs actuales y futuras con las teorías administrativas privadas y públicas de vanguardia, llevando a un gobierno a su máximo grado de excelencia. Vendrá necesariamente de la mano de conceptos tales como

---

101 Carlos Brys, (2005). Plan estratégico para el Gobierno Electrónico de la Provincia de Misiones.

102 Alonso John, Almada Marcelo y Silvero Rodolfo. (2010). Gobierno Electrónico y Transparencia 2.02.0: herramientas para hacerlo realidad.

103 Comisión Europea. (2003). El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa.

104 CLAD. (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

105 Janet Caldow, director del Institute for Electronic Government, IBM.

administración por objetivos, rendición de cuentas, transparencia, calidad total, reingeniería de los procesos, datos abiertos, sociedad de la información, integración total de los procesos internos-internos y de los procesos internos-externos, respuestas flexibles y rápidas a demandas, entrega de servicios centrados en los ciudadanos, transacciones complejas, servicios inter organizacionales, contenidos dinámicos, entre otros.

Gobierno Electrónico es simplemente usar la tecnología para hacer más fluida una relación entre varios actores tal como se conoce, pero no trata de cambiar el eje del poder en un Estado democrático (como se verá que sí lo hace el Gobierno Abierto) (López Egaña, 2014).

## Brecha Digital

El término procede del inglés "digital divide", utilizado por la Administración Clinton<sup>106</sup> -en concreto, se cita a Moores Simon <sup>107</sup> como acuñador del término- para hacer referencia a la fractura que podía producirse en los Estados Unidos entre "conectados" y "no conectados" si no se superaban mediante inversiones públicas en infraestructuras y ayudas a la educación, las serias diferencias entre territorios, razas, etnias, clases y géneros. De ahí que algunos autores prefieran, en español, el término fractura digital o estratificación digital, por ser mucho más expresivos sobre lo que realmente significa, no obstante, la mayoría de los autores hispanos se deciden por el de brecha (más suave y políticamente correcto).

Se toma como definición de brecha digital la propuesta por Brys Carlos: "Brecha digital es la desigualdad que existe entre los individuos, los ciudadanos, el comercio y áreas geográficas de distintos niveles socioeconómicos tanto a sus oportunidades de acceder a la información, al conocimiento y la educación, como el uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como una actividad habitual de su vida diaria, y aquellos que no tienen acceso a las mismas y que aunque lo tengan no saben cómo utilizarlas."<sup>108</sup>

Siempre hubo en todas las sociedades brechas de diferentes índoles, ahora en la práctica se está demostrando que la brecha digital ha contribuido a una mayor separación de riquezas y distanciamiento entre ricos y pobres no siempre en el sentido económico, hoy se reconocen las diferencias entre los ricos en información y la información de los pobres. Estas desigualdades determina la distancia que hay entre quienes tienen la posibilidad de acceder y utilizar las NTICs, de aquellos que aun contando con el acceso no saben utilizarlas, de aquellos que sabiendo utilizarlas no cuentan con las NTICs y, en el peor de los escenarios, de aquellos que no tienen acceso a NTICs y no saben utilizarlas.

La brecha digital se está reduciendo, nada más lejos de la realidad, según el informe "La Sociedad de la Información en el siglo XXI: un requisito para el desarrollo" del Ministerio de Ciencia y Tecnología de España se evidencia que las diferencias entre los países que tienen acceso real a las NTICs y los que no lo tienen siguen creciendo, por lo que la brecha digital aumenta en lugar de reducirse. Este informe señala que: "Aunque todos los países, incluso los más pobres, han incrementado su acceso y utilización de las NTICs, los países desarrollados han avanzado de forma exponencial, de manera que las diferencias siguen aumentando y este problema se mantiene dentro de cada país, donde viene sucediendo algo parecido por lo que la brecha interna crece, también, de igual forma". Por otra parte se indica que "la brecha digital es un reflejo de otras brechas

---

106 Clinton Bill, presidente de los Estados Unidos en los períodos 1993-1997 y 1997-2001.

107 Fuente: <https://www.europapress.es/extremadura/noticia-creador-termino-brecha-digital-simon-moore-clausura-conferencia-internacional-software-libre-caceres-20091203160935.html>. Visitada el 8 de mayo de 2019.

108 Brys, Carlos. (2005). Plan estratégico para el gobierno electrónico de la provincia de Misiones.

sociales y económicas, que también puede llegar a convertirse en causa de exclusión, retroalimentando a las otras brechas y haciendo que la disparidad sea cada vez mayor”.<sup>109</sup>

Con la brecha digital surge una nueva categoría de actores a los que Gilder George en Upside Magazine en el año 1992 los nombra como “digirati”, combinación de las palabras del inglés digital y del latín litterati, el término hace referencia a usuarios “digitalmente ilustrados”, ellos son las élites de las comunidades virtuales y de la industria informática que por su formación y uso intensivo de las NTICs aprenden más y más rápido. Se puede trasladar este concepto a las Administraciones Públicas, hay un grupo de ellas que se podrían considerar digirati, son aquellas que permanentemente están implementando nuevas soluciones, que trabajan codo a codo con el sector privado para mejorar las soluciones que les pueden suministrar, que tienen el convencimiento que las NTICs les ayudarán a conseguir una mejor gestión y que han incorporado como objetivo dar un mejor servicio al ciudadano, orientarlo todo a él y a sus necesidades. Estas administraciones mejoran a pasos agigantados y aunque el resto también mejoren e implementen nuevas soluciones la distancia entre ellas también aumentan y en consecuencia el bienestar de sus ciudadanos se incrementa a un ritmo menor que los de la élite.

Moorhead Patrick señala, según su visión muy inglesa, si “Usted es blanco, hombre, entre 16 y 24 años de edad, posee un alto ingreso, vive en Londres, usa la internet para realizar sus compras y está conectado a la red, aproximadamente nueve horas a la semana, entonces usted está en el lado correcto de la brecha digital. Pero si sus características son diferentes y es usted mujer, no cuenta con 16 años de escolaridad (nivel superior), es mayor de 50 años de edad, habita en la zona rural de China y no tiene acceso a internet, entonces usted está del lado incorrecto o equivocado de la brecha digital.”<sup>110</sup>

Un aspecto decisivo es la formación y sensibilización de los ciudadanos respecto de las ventajas y potencialidades de las NTICs, en especial internet. Las Administraciones Públicas deben y pueden promover diferentes estrategias como ser: cursos para desempleados, cursos de sensibilización en centros para mayores, campañas escolares, facilitar el acceso gratuito a internet o lo más accesible económicamente posible, descuentos o facilidades en la compra de computadoras, redes de acceso colectivo a internet en instalaciones públicas o privadas como ser bibliotecas, centros cívicos, ONGs, dotándolas de salas con parques de computadoras para uso público y masivo.

Hay grupos o colectivos que son generalmente afectados por la brecha digital y sobre los cuales las Administraciones Públicas deberán ejercitar todo su ingenio para no excluirlos como históricamente se ha hecho, ellos son las personas mayores de 60 años, las mujeres de mediana edad, los que viven en zonas rurales, las minorías étnicas, grupos sociales con dificultades sociales de integración y las personas con capacidades diferentes. A los mayores se los deben incluir por medio de la formación e instalación de equipamientos de uso gratuito en aquellos lugares específicos que ellos frecuentan como ser centros de jubilados, creando portales con información propia de su interés (pago de salarios, salud, planes de turismo, actividades culturales y deportivas, encuentros, entretenimiento, entre otros). En el caso particular de las mujeres de mediana edad las Administraciones Públicas deben fomentar proyectos orientados a la igualdad de oportunidades con respecto a los hombres. Para los ciudadanos que viven en zonas rurales o aisladas, hoy se cuenta con NTICs que permiten su acceso a internet, las Administraciones Públicas deben hacerles llegar las tecnologías necesarias para la conexión ya sea de modus propio o por empresas privadas. En el caso de las

109 Fuente: <https://www.itu.int/net/wsis/stocktaking/docs/activities/1103547250/sociedad-informacion-sigloxxi-es.pdf>. Visitada el 8 de mayo de 2019.

110 Moorhead P. (2004). A profile of the digital divide.

minorías étnicas o grupos sociales con dificultades sociales de integración, las Administraciones Públicas deben promocionar estrategias que los hagan manifiestos en los sitios web y de ser necesario contar con la posibilidad de tener una versión en su idioma si fuera este el caso de su exclusión social. Con respecto a los ciudadanos con capacidades diferentes, las NTICs actuales hacen que sea realmente imperdonable para todas las Administraciones Públicas mantener a este grupo de ciudadanos excluidos.

La brecha digital debe ser considerada como multiforme y algunos de los factores que influyen en ella son:

- Los recursos económicos: el precio todavía muy elevado de un ordenador y de las telecomunicaciones para los particulares en los países en desarrollo o subdesarrollados, así como el costo elevado de las inversiones en infraestructuras, representan un poderoso factor de desigualdad.

- La geografía: la asimetría entre las ciudades y el campo crea situaciones de profunda desigualdad. En los países desarrollados o subdesarrollados, las dificultades para acceder a la tierra y al crédito, la libre circulación de la mano de obra, las deslocalizaciones y el impacto de los medios han provocado un desarrollo sin precedentes de las zonas urbanas en detrimento de la participación de las regiones rurales en la revolución de las nuevas tecnologías. En la India, el 80% de las conexiones con internet se efectúa en las 12 ciudades más importantes del país. Aunque las tecnologías nómadas ofrecen una posibilidad sin precedentes para romper el aislamiento de las zonas rurales, los operadores de telecomunicaciones en estos países no las han difundido todavía suficientemente.

- La edad: los jóvenes se sitúan a menudo a la cabeza con respecto a la utilización de las innovaciones tecnológicas y sus aplicaciones, pero constituyen un público especialmente vulnerable a las dificultades económicas y sociales. Por otra parte, el trabajo de reciclaje que necesitaría la puesta al día de las personas de cierta edad al ritmo actual de las innovaciones tecnológicas puede ser un obstáculo insuperable, teniendo en cuenta la carencia de estructuras de formación adecuadas. Una formación sistemática de los jóvenes en las nuevas tecnologías y una mayor solidaridad entre las generaciones en beneficio de las personas de más edad permitirían reducir las brechas existentes y contribuirían a reforzar los vínculos sociales y familiares en las sociedades del conocimiento emergentes.

- El sexo: las desigualdades entre hombres y mujeres en el ámbito de las nuevas tecnologías es otra faceta de la brecha digital. En efecto, casi los dos tercios de los analfabetos del mundo son mujeres. En los países en desarrollo, una mujer de cada dos por término medio no sabe leer. Aunque en los países industrializados las mujeres representan una proporción bastante considerable de los usuarios de internet, en los países en desarrollo existe el riesgo de que acumulen una serie de desventajas que les impidan acceder a las nuevas tecnologías.

- La lengua: representa un obstáculo importante para la participación de todos en las sociedades del conocimiento. El auge del inglés como vector de la mundialización restringe la utilización de los demás idiomas en el ciberespacio.

- La educación y la procedencia sociológica o cultural: desde mediados del siglo XIX la escuela obligatoria permitió afrontar los desafíos planteados por la primera y segunda revoluciones industriales. Cabe preguntarse si en el siglo XXI la iniciación a las NTICs no está destinada a convertirse en un elemento fundamental de la "educación para todos."

- El empleo: en muchos países, el acceso a internet sólo se efectúa en los lugares de trabajo y los “cibercafés”, que distan mucho de estar al alcance de todos los bolsillos. La brecha tecnológica va a menudo unida a la brecha en materia de empleo.
- La integridad física: en el año 2000, sólo un 23,9% de los discapacitados poseía un ordenador personal en los Estados Unidos, mientras que esa proporción ascendía al 51,7% en el resto de la población de no discapacitados. Como la mayoría de los discapacitados suelen estar confinados en sus domicilios, internet representa para ellos una posibilidad única de reinserción social.

El GA tiene siempre como aliado a las NTICs, pero sus ejecutores deben tener bien presente la existente brecha digital, de lo contrario todos sus supuestos beneficios digitales como diría Oszlak Oscar, caen en promesas o buenas intenciones.

## Ciudadanos digitales

En el punto anterior se nombra a los digiratis, como los ciudadanos digitalmente ilustrados o las élites de las comunidades virtuales y de la industria informática que por su formación usan intensivamente las NTICs. Pues bien no todos son ni necesitan ser digiratis para poder interactuar con un GA. Simplemente se necesita ser ciudadano digital, entendiendo con la misma a una nueva categoría de ciudadanos.

La definición de ciudadanía digital, también conocida como ciberciudadanía, nativos digitales o e-ciudadanía, al igual que GA se considera en proceso de definición permanente a medida que evolucionan las posibilidades de las NTICs. Ciudadanía digital supone que el ciudadano comprende de asuntos políticos, culturales y sociales relacionados con el uso de las NTICs, así como las conductas pertinentes y a los principios que la orientan: ética, legalidad, seguridad y responsabilidad en el uso del internet, las redes sociales y las tecnologías disponibles. Ser un ciudadano digital, es tener el acceso masivo a las NTICs por medio de computadoras, internet, telefonía móvil, la internet de las cosas (televisor inteligentes, consolas de videojuegos, heladeras inteligentes, cafeteras inteligentes, casas inteligentes, autos inteligentes, entre otros) y a todos los servicios relacionados a ellas como ser redes sociales, plataformas de participación, blogs, foros, entre otros.

En el Manifiesto del Ciudadano Digital dice: “El manifiesto del ciudadano digital es una declaración universal sobre los principios que rigen para los seres humanos conectados a comunidades virtuales (redes) que permiten desarrollarse en el marco de los deberes y derechos civiles de las nuevas sociedades.”<sup>111</sup> En dicho manifiesto se declaran los derechos de los ciudadanos digitales los cuales los gobiernos deben hacer cumplir:

- Derecho al Acceso: promover que cada ciudadano tenga acceso igualitario a internet, con la mayor inclusión social posible. Esto podrá realizarse a través de Puntos de Acceso Público, o semi-público o por otros medios, y utilizando de modo creciente redes de banda ancha.
- Derecho de Apropiación: cada ciudadano tendrá el derecho de lograr las habilidades adecuadas para el uso de las herramientas y aplicaciones de las tecnologías de información y comunicación. Cada ciudadano dispondrá de algún grado inicial de asistencia personalizada para el aprendizaje y utilización de los dispositivos y aplicaciones de acceso y uso de la red, así como de los diversos equipos periféricos. Cada ciudadano debe poder acceder a una educación y formación que lo capacite para utilizar las herramientas NTICs.

---

111 Fuente: <http://www.madrimasd.org/cienciaysociedad/documentos/doc/ManifiestoCiudadanoDigital.pdf>. Visitada el 13 de mayo de 2019.

- Derecho de la Información Online: cada ciudadano deberá tener garantizada la seguridad y privacidad de cualquier información personal difundida a través de la red. Tendrá acceso a la mejor información disponible, producida por las Administraciones Públicas, en un marco de creciente transparencia.
- Derecho a la Participación: cada ciudadano tendrá el derecho de participar a través de las plataformas y medios tecnológicos, en los procesos de toma de decisiones de su gobierno y administraciones locales.

Para que haya ciudadanía hace falta un Estado que la reconozca y favorezca su ejercicio. El GA debe reconocer la existencia de esta nueva categoría de ciudadanos digitales, y procura reducir la brecha digital. El reconocimiento normativo de la ciudadanía digital es un primer paso, siempre evitando generar al mismo tiempo “huérfanos digitales”

Aceptada la ciudadanía digital por el Estado, el próximo estadio de calidad institucional es poder identificar al ciudadano. Surge así el derecho del ciudadano digital a tener una “identidad digital”, esto implica que cada ciudadano debe tener asegurada una única y protegida identidad digital que utilizará para presentarse ante el resto de los ciudadanos en todas las redes que participe. Tener una identidad digital propia es la carta de presentación.

Una vez identificado digitalmente, el ciudadano digital querrá seguramente establecer relaciones económicas y para ello seguramente utilizará alguna moneda digital. El ciudadano digital prioriza el uso de moneda digital, en la medida que no afecte su bien personal ni el bien común. Ejemplos sobran de monedas digitales o criptomonedas, la mayoría de ellas de ámbitos privados (Bitcoin, Litecoin, Namecoin, Peercoin, Dogecoin, entre otros). Hay ejemplos de monedas digitales oficiales impulsadas por gobiernos, Venezuela lanzó su criptomoneda nacional llamada “petro” en febrero de 2018, la Auroracoin es la criptomoneda nacional de Islandia, la ScotCoin la de Escocia, entre otros.

Tomando como referencias las palabras de López Egaña J.: ¿podrán los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? (López Egaña, 2014), quizás el GA sea el puente entre gobierno y ciudadanía nuevas, cada vez más empoderadas y más informadas que esperan mejores servicios y demandan mayor rendición de cuentas de sus gobernantes, con ciudadanos que quieren no sólo más, sino cada vez mejor información y espacios de participación en el ámbito de lo público/virtual.

## Código Abierto (Open Source)

El concepto de GA va de la mano del movimiento denominado Código Abierto (Open Source). En su definición de origen hasta comparten los principios formadores de ambos movimientos: transparencia, participación y colaboración.

Bien es sabido que los códigos abiertos han nacido de la rebeldía apasionada y creativa de las comunidades de hackers. Estas comunidades argumentan su posición en la necesidad ética y económica que tiene la sociedad de contar y disfrutar de programas informáticos de código abierto. La misma rebeldía se podría transpolar al GA estimulando a los ciudadanos a actuar como hackers exigiendo la “apertura del código de funcionamiento” de los organismos públicos y luego ellos mismos retroalimentarla con el código de control que hayan realizado, de esta forma la evolución sería en ambos sentidos.

Se ha fomentado durante muchos años la cultura de la trinchera. Cada gobierno (a pesar de tener funciones, misiones y problemas similares) construye sus programas informáticos generalmente

encargándoselos a contratistas privados que les desarrollan los software bajo licencias propietarias, con lo que las Administraciones Públicas ni siquiera son dueñas de las herramientas con las que están trabajando. Gobiernos que otorgan más valor a disponer en exclusiva de una plataforma que a ponerla a disposición de la comunidad con su código fuente abierto para que otros la utilicen, la mejoren y puedan adaptarla a sus propias realidades, logrando que las mismas sean más útiles, más completas y a menor costo (Concha G. y Naser A., 2012), generan competitividades estatales.

Brasil fue el pionero en América del Sur en cuanto al tratamiento e incorporación del software libre en el ámbito de la Administración Pública como parte de la agenda gubernamental. Por ejemplo, el Banco Estatal de Rio Grande Do Sul hace años que opera con el sistema operativo Linux.

La MSN es uno de los municipios pioneros en Argentina en fomentar el uso público de software de código Abierto. En su página oficial propone: "La Municipalidad pone a disposición de los ciudadanos en general y de los municipios y administraciones en particular, herramientas desarrolladas a los fines de que las mismas puedan ser utilizadas de forma libre y gratuita, aplicando las particularidades definidas en el uso de software libre."

El código abierto está sumamente asociado al principio de colaboración de GA. Es por ello que la MSN declara "las administraciones interesadas puedan tomar y usar las aplicaciones y además proponer mejoras que permitan potenciar las herramientas. De esta manera, se optimizan los recursos de las gestiones públicas y se constituyen espacios de intercambio y trabajo colaborativo."<sup>112</sup>

## Datos Abiertos

Una nueva tendencia que va de la mano de los GA es la de Datos Abiertos, cuyo propósito es lograr que la información en poder del Estado pase a ser usada por la ciudadanía.

El acceso a la información propietaria del gobierno por parte de los ciudadanos es un derecho esencial que fortalece el ejercicio democrático, se cuente o no con el marco regulatorio. Muchas veces el marco regulatorio es la excusa perfecta y más utilizadas por los políticos para evitar la apertura de datos.

Cuando un gobierno hace entrega de toda su información, está contribuyendo a generar un mejor entendimiento y comunicación con su entorno. El problema constante es que esto no siempre sucede así. Es muy común que los gobiernos con el solo motivo de generar confusión provoquen una "intoxicación de información" (técnica utilizada en los servicios de espionaje).

En diciembre de 2007 un grupo de investigadores en Sebastopol (California – Estados Unidos), desarrollaron los ocho principios para los Datos Abiertos. Uno de los conceptos claves para la elaboración de estos principios fue establecer que la información llega a ser más valorizada si es compartida, ello no sólo beneficia al usuario final que es la sociedad civil, sino que también hace más eficiente el uso de los recursos públicos. Los 8 principios establecidos para que los datos de gobierno puedan ser considerados como datos abiertos son:

1. Deben estar completos: los datos públicos no deben estar sujetos a privacidad u otras limitaciones. Además deben estar electrónicamente almacenados.

---

112 Fuente: <https://www.rosario.gob.ar/web/gobierno/transparencia/software-publico/que-es-software-publico>. Visitada el 15 de mayo de 2019.

2. Deben ser primarios: disponibilidad de la fuente primaria, sin procesamientos y sin formas agregadas.
3. Deben ser oportunos: para preservar su valor.
4. Deben ser accesibles: la disponibilidad debe ser lo más amplia posible para los usuarios y para propósitos diversos.
5. Deben poder ser procesados: deben estar razonablemente estructurados para permitir su automatización por diversas herramientas.
6. Deben poseer acceso indiscriminado: disponibilidad para cualquier usuario, sin necesidad de su registro.
7. Deben tener formato no-propietario: estar disponibles en un formato donde nadie deba tener la exclusividad de su control.
8. Deben estar libre de licencias: no deben estar sujetos a copyright, patentes o regulaciones secretas.

Berners Lee Timothy<sup>113</sup>, sugiere un esquema de desarrollo de 5 estrellas (Figura 12) para datos abiertos teniendo en cuenta la potencialidad de los datos publicados<sup>114</sup>.

Nivel	Tecnología
★	Poner los datos disponibles en la web en cualquier formato
★ ★	Poner los datos a disposición como datos estructurados
★ ★ ★	Ponerlos a disposición en formato no propietario
★ ★ ★ ★	Utilizar URI para que las personas apunten a los datos
★ ★ ★ ★ ★	Vincular los datos a otros datos

Figura 12: Niveles de reutilización de los datos.

Fuente: en <https://5stardata.info/es/>

Los beneficios de cada nivel para el ciudadano son:

- Nivel 1 estrella: Puede verlos. Puede imprimirlos. Puede guardarlos localmente (en su disco duro o en una memoria USB). Puede ingresar los datos en cualquier otro sistema. Puede cambiar los datos como quiera. Puede compartir los datos con quien quiera.
- Nivel 2 estrellas: Puede procesarlos directamente con software propietario (idealmente no), para agregarles comentarios, hacer cálculos, visualizarlos, entre otras tareas. Puede exportarlos a otro formato.
- Nivel 3 estrellas: Puede manipular los datos de cualquier forma que quiera, sin limitación de características o de uso de algún tipo de software en particular.
- Nivel 4 estrellas: Puede enlazarlos desde cualquier otro sitio web. Puede marcarlos como favoritos. Puede reutilizar partes de los datos. Puede reutilizar herramientas y librerías disponibles, incluso si éstas solo entienden parte de los patrones que utilizó quien los publicó. Puede combinar sin problemas los datos con otros.
- Nivel 5 estrellas: Puede descubrir más datos (relacionados) mientras consumes los datos. Puede aprender directamente acerca del esquema de datos. Puede vincular los datos con otros datos de la red creando nuevos datos. Puede encontrar datos que describen otros datos (metadatos).

El Estado debe proporcionar datos útiles con alta usabilidad, ello significa poner más atención a las necesidades de la sociedad de tal manera que la información generada alcance el ideal de ser personalizada (fitness for use). Los ciudadanos deben poder encontrar, bajar, analizar, comparar, integrar y combinar datos públicos con otros que provienen del sector privado, de tal forma que les proporcionen un valor agregado y disponible para otros usuarios.

113 Berners-Lee Tim, creador de la World Wide Web. Fuente: <https://sistemas.com/11787.php>. Visitado el 27 de mayo de 2019.

114 Fuente: <https://5stardata.info/es/>. Visitada el 27 de mayo de 2019.

Es normal que surjan dudas sobre qué datos mostrar y la respuesta sería todos, siempre y cuando no incluyan datos que afecten la seguridad o la sensibilidad de los ciudadanos, dándoles a su vez el derecho de Habeas Data para corregir en forma inmediata cualquier error involuntario en sus datos personales. Ejemplos de datos candidatos a convertirse en datos abiertos: becas otorgadas, subsidios, puntos y horarios de recolección de la basura urbana, ubicación de comercios con sus datos, licencias de conducir otorgadas, gastos en adquisiciones, gastos en sueldos, resultados de las elecciones en las comisiones vecinales, resultados de elecciones generales o legislativas, metas a cumplir vs cumplidas por los programas municipales, presupuestos de gastos y recursos, datos de seguridad (robos, accidentes, incendios), pagos realizados a los proveedores, compras de insumos-productos-servicios, entre otros. La W3C recomienda en su página web [www.w3.org/TR/gov-data/](http://www.w3.org/TR/gov-data/) qué información hacer pública, qué formatos e interfaces usar y las restricciones sobre los datos abiertos.

A continuación tres ejemplos de casos de éxitos en el uso de datos abiertos:

1. El Reino Unido justifica al detalle, por medio de internet, cómo se gasta el dinero que los ciudadanos han contribuido (Figura 13)<sup>115</sup>. Un británico que tenga a mano sus ingresos brutos de los últimos diez años, puede entrar a [www.wheredidmytaxgo.co.uk](http://www.wheredidmytaxgo.co.uk), ingresar dichos datos, más la edad y el sexo, y al instante sabrá cómo se utilizaron sus contribuciones (Figura 14).

Figura 13: Carga simulada de ingresos brutos.  
Fuente: en [www.wheredidmytaxgo.co.uk](http://www.wheredidmytaxgo.co.uk)

Realizar este cálculo en apenas un segundo, es posible porque el Gobierno Británico coloca millones de datos diarios en internet, incluidos los que permiten realizar estos cálculos. Es un ejemplo práctico de un cambio de cultura que se está gestando en las Administraciones Públicas, dando información de oficio y no a petición del ciudadano.

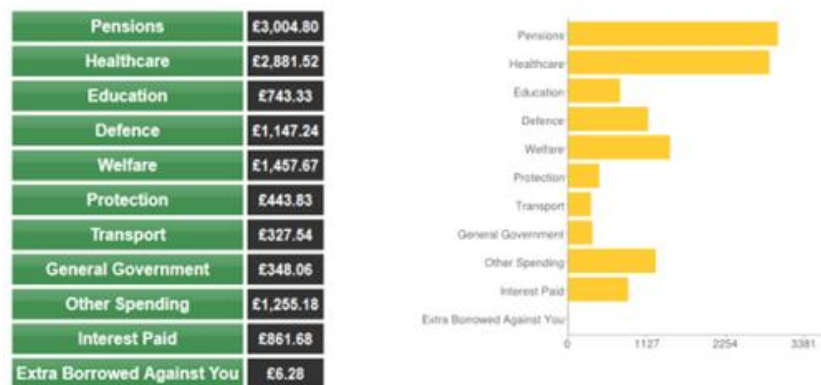


Figura 14: Resultado obtenido de la carga simulada.  
Fuente: [www.wheredidmytaxgo.co.uk](http://www.wheredidmytaxgo.co.uk)

2. En España se lleva a cabo el proyecto llamado "Desafío Abredatos" con el apoyo del Gobierno Vasco, cuya primera edición fue en el año 2010. El objetivo de este proyecto es que equipos de competidores realicen en sólo 48 horas aplicaciones o servicios tecnológicos para los ciudadanos, basándose en datos públicos. Los miembros de la Asociación Pro Bono Público<sup>116</sup> pensaron que la mejor manera de llevar a cabo su política "liberen datos para que esté más claro quién lo hace bien y quién mal", era realizar un concurso. La materia prima son datos en bruto sacados de cualquier sitio web de la administración pública y en cualquier formato

115 Fuente: [www.wheredidmytaxgo.co.uk](http://www.wheredidmytaxgo.co.uk). Visitado el 5 de agosto de 2019.

116 Fuente: [blog.probp.org](http://blog.probp.org). Visitada el 23 de julio de 2019.

(pdf, doc, xls, csv, txt, xml, json, entre otros). Los equipos participantes trabajan a destajo durante 48 horas, debiendo hacer entrega de proyectos realmente útiles e interesantes a través de aplicaciones.

Ortiz de Zarate Alberto, ex Director de Atención Ciudadana en Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco, en el año 2010 inauguró Open Data Euskadi<sup>117</sup> (primer portal no-anglosajón de datos públicos abiertos) explica que esa información guardada en cajones dispersos de la administración pública, “es información que se ha generado con el dinero del contribuyente, es una pena que todo eso se quede sin usar”. La explotación de los datos por parte de la sociedad genera usos creativos y servicios que la administración pública no tiene capacidad ni obligación de proporcionar, incrementando colectivamente el bien común. Entre sus objetivos se destacan generar valor y riqueza obteniendo productos derivados de los datos por parte de terceros, generar transparencia reutilizando los datos para utilizar y evaluar la gestión pública y facilitar la interoperabilidad creando servicios que utilicen datos de diferentes administraciones.<sup>118</sup>

3. Una experiencia muy gratificante se llevó a cabo en Kenia con el proyecto Kenya Budget Explorer (Explorador de Presupuesto de Kenia). En la página web [www.twaweza.org/uploads/flash/budget-visualization-kenya-000/Kenya.html](http://www.twaweza.org/uploads/flash/budget-visualization-kenya-000/Kenya.html) se pueden visualizar los presupuestos del año 2002 al 2011 del gobierno keniano (Figura 15). Esta herramienta fue desarrollada por una ONG llamada Uwazi con sede en Tanzania que busca abrir la información pública ([www.uwazi.org](http://www.uwazi.org)). Lo más interesante del proyecto es que presenta la información de los gastos públicos en forma de visualizaciones claras y simples teniendo en cuenta que son países de bajos niveles de escolaridad.

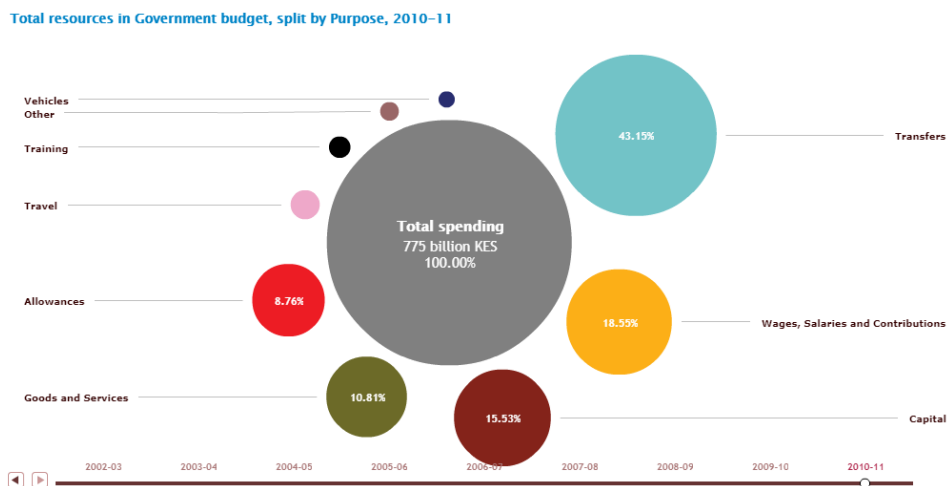


Figura 15: Presupuesto 2010-2011 de Kenia.

Fuente: [www.twaweza.org/uploads/flash/budget-visualization-kenya-000/Kenya.html](http://www.twaweza.org/uploads/flash/budget-visualization-kenya-000/Kenya.html). Visita el 31 de julio de 2019.

## **Plataformas de publicación de Datos Abiertos**

### **Software libre – CKAN**

Comprehensive Knowledge Archive Network (CKAN) es una aplicación web de código abierto que permite que los datos sean accesibles, al proporcionar herramientas para agilizar la publicación, el intercambio, la búsqueda y el uso de los mismos. CKAN es un software libre y de código abierto. CKAN proporciona una forma simplificada de hacer que los conjuntos de datos (data set) sean visibles y presentables. Cada conjunto de datos recibe su propia página para la lista de recursos de datos y una rica colección de metadatos, lo que lo convierte en un catálogo de datos valioso y de fácil búsqueda.

117 Fuente: [www.opendata.euskadi.net](http://www.opendata.euskadi.net). Visitada el 23 de julio de 2019.

118 Fuente: [datos.fundacionctic.org/2010/03/desafio-abredatos-2010/](http://datos.fundacionctic.org/2010/03/desafio-abredatos-2010/). Visitada el 23 de julio de 2019.

El código base esta mantenido por la Open Knowledge Foundation y se lo puede descargar desde el sitio <https://ckan.org/>.

Actualmente hay una gran variedad de portales basados en CKAN y gobiernos que lo usan para montar sus catálogos de datos abiertos (Tabla 4):

Gobierno	Página web
Gobierno Nacional de Argentina	<a href="https://datos.gob.ar">https://datos.gob.ar</a>
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina)	<a href="https://data.buenosaires.gob.ar/">https://data.buenosaires.gob.ar/</a>
Gobierno de la Provincia de Mendoza (Argentina)	<a href="http://datos.ciudaddemendoza.gob.ar/">http://datos.ciudaddemendoza.gob.ar/</a>
Gobierno Nacional de Estados Unidos	<a href="https://data.gov">https://data.gov</a>

**Tabla 4:** Ejemplo de gobiernos que utilizan CKAN.

**Fuente:** <https://ckan.org/about/instances/>, visitado el 22 de abril de 2019. Diseño propio.

### Software libre – DKAN

Es un software de portales de datos abiertos que evolucionó a partir de CKAN.

Ejemplos de organismos gubernamentales que utilizan DKAN para publicar sus datos set (Tabla 5):

Gobierno	Página web
Gobierno de la Ciudad de Rosario (Argentina)	<a href="https://datos.rosario.gob.ar/">https://datos.rosario.gob.ar/</a>
Gobierno Nacional de Italia	<a href="http://dati.gov.it">http://dati.gov.it</a>
Gobierno de la Ciudad de Tokio (Japón)	<a href="https://data.city.kyoto.lg.jp/">https://data.city.kyoto.lg.jp/</a>
Gobierno Nacional de Sudáfrica	<a href="http://data.gov.za">http://data.gov.za</a>

**Tabla 5:** Ejemplo de gobiernos que utilizan DKAN.

**Fuente:** <http://docs.getdkan.com/en/latest/introduction/dkan-sites.html>, visitado el 22 de abril de 2019. Diseño propio

### Software propietario: JUNAR

Tiene la misma finalidad que los software libres pero al ser propietarios se debe abonar por el uso de ellos.

Ejemplos de organismos gubernamentales que utilizan JUNAR para publicar sus datos set (Tabla 6):

Gobierno	Página web
Gobierno de la Ciudad de Bahía Blanca (Argentina)	<a href="http://datos.bahia blanca.gob.ar/home">http://datos.bahia blanca.gob.ar/home</a>
Gobierno de la Ciudad de Tigre (Argentina)	<a href="http://tigre.opendata.junar.com/home">http://tigre.opendata.junar.com/home</a>
Gobierno de la Ciudad de Villa María (Argentina)	<a href="http://datos.villamaria.gob.ar/home">http://datos.villamaria.gob.ar/home</a>
ARSAT Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (Argentina)	<a href="https://datos.arsat.com.ar/home">https://datos.arsat.com.ar/home</a>

**Tabla 6:** Ejemplo de organismos gubernamentales que utilizan JUNAR.

**Fuente:** <http://www.junar.com/customers/>, visitado el 23 de abril de 2019. Diseño propio

### Software propietario: SOCRATA

Ejemplos de organismos gubernamentales que utilizan SOCRATA para publicar sus datos set (Tabla 7):

Gobierno	Página web
Gobierno de la Ciudad de Douglas (Estados Unidos)	<a href="https://data.douglas.co.us/">https://data.douglas.co.us/</a>
Gobierno de la Ciudad de San Bernardino (Estados Unidos)	<a href="http://open.sbcounty.gov/">http://open.sbcounty.gov/</a>
Gobierno de la Ciudad de Dallas (Estados Unidos)	<a href="https://www.dallasopendata.com/">https://www.dallasopendata.com/</a>

**Tabla 7:** Ejemplo de organismos gubernamentales que utilizan SOCRATA.

**Fuente:** <https://www.tylertech.com/>, visitado el 23 de abril de 2019. Diseño propio

### 3.14 - Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

La tecnología ha sido un factor fundamental de cambio cultural a través de toda la historia de la humanidad. El uso de internet y de las NTICs ha cambiado profundamente la forma en la que los ciudadanos se comunican e interactúan, tanto entre sí como con los gobiernos y las Administraciones Públicas. El GA considera a las NTICs como elemento habilitador para ayudar a la mejora de los servicios públicos y a la recuperación de la confianza de la ciudadanía en la clase política y en los gestores públicos. La gestión pública actual no puede evitar esta tendencia de profundas transformaciones internas que produce la utilización de las NTICs en busca de fortalecer las capacidades de las organizaciones públicas. Las NTICs juegan un rol fundamental, "son las herramientas que están produciendo los cambios más radicales en la gestión pública y privada, y, paradójicamente, son las que más escapan a la comprensión o formación de la gran mayoría de los reformadores que están gestionando o financiando grandes proyectos de informatización pública."<sup>119</sup>

Las NTICs están generando nuevas y mejores posibilidades de responder a los desafíos de la gestión pública, tanto para conocer mejor las necesidades de los ciudadanos como para optimizar el funcionamiento interno de las Administraciones Públicas o prestar servicios públicos a costos más bajos y de mejor calidad (Díaz-Moure, 2010).

Las NTICs tienen hoy la capacidad de participar en todas las etapas del ciclo de políticas públicas, en cambio la cultura estatal es reacia a aceptar que su desempeño quede expuesto a la mirada inquisidora de quienes pueden demandar una rendición de cuentas por los resultados. Por eso, los cambios culturales han quedado a la zaga de las innovaciones tecnológicas de GA. Todo esfuerzo que se realice para aumentar o mejorar la calidad de la información debería servir a una mejor evaluación del cumplimiento del contrato de gestión entre principal y agente, entre ciudadanía y Estado. La condición básica para que las NTICs incidan sobre la cultura, es que exista voluntad política para difundir e imponer sus aplicaciones, con todas las consecuencias que ello implica (Oszlak O. , 2012).

Las NTICs hacen posible una comunicación de doble vía entre gobierno y ciudadanía, esto no significa que las mismas sean condición necesaria para imponer esta modalidad de gestión, inclusive se puede concebir GA a la participación e involucramiento ciudadano sin hacer uso de herramientas informáticas (Oszlak O. , 2013). Uno de los riesgos más temido del uso de las NTICs por el sector público es que las mismas amplifican la voz de las élites, lo cual puede derivar en la captura de políticas y en un mayor control del Estado. Lógicamente, las personas más instruidas, mejor conectadas y más capaces han recibido, y recibirán, la mayor parte de los beneficios. Los gobiernos que sean capaces de adaptarse rápidamente a esta economía digital en evolución obtendrán los mayores dividendos digitales, mientras que el resto probablemente quedará a la zaga. Se amplifican las brechas: digitales, económicas, sociales, educacionales, entre otras.

Si las NTICs están llevando a cabo una revolución digital como nunca antes vivió la humanidad, ¿por qué esta revolución no trajo aparejado el desarrollo socioeconómico que se esperaba? O dicho de otra manera, ¿por qué los dividendos digitales con sus beneficios reconocidos (crecimiento, empleo y servicios) no han logrado hacer a las empresas más productivas, a las personas a encontrar empleo y tener más oportunidades y, en especial por qué los gobiernos no prestan mejores servicios públicos para todos? La respuesta es que las NTICs no generan buenos gobiernos, a lo sumo ayudan a generarlos. NTICs y GA son aliados pero no necesariamente dependientes uno de otros.

---

<sup>119</sup> Waissbluth, Mario. (2008). Gestión del Cambio en el Sector Público.

La expansión exponencial de las NTICs, no va de la mano de los dividendos digitales de la sociedad. El 40% de la población mundial tiene acceso a internet, mientras que 7 de cada 10 hogares del 20% más pobre tienen un teléfono celular. Parecería que es más fácil a los hogares pobres acceder a NTICs antes que a un inodoro o al agua potable. El total de usuarios de internet se ha cuadruplicado en los últimos 15 años, pasando en 2005 de 1.000 millones de usuarios a 4.400 en 2019, gracias a inversiones públicas – privadas. Pero ¿están los países obteniendo considerables dividendos digitales acordes con la inversión que hacen en NTICs? La respuesta pareciera ser no, pero no a causa de las NTICs, sino a pesar de su existencia (Banco Mundial, 2016).

“Las NTICs están transformando el mundo de los negocios, del trabajo y de la prestación de servicios. Estos avances permiten que los sectores que se encuentran a la vanguardia en las economías y la sociedad se vuelvan más productivos, aun cuando muchos otros todavía esperan recibir los beneficios más básicos de la revolución digital. Centrar la atención en el acceso a la tecnología es esencial para garantizar que todos reciban los dividendos de las NTICs, pero no es en absoluto suficiente. ¿Por qué? Porque es necesario complementar la tecnología con mejoras en las áreas que determinan si las empresas, las personas y los gobiernos podrán utilizar con eficacia las nuevas herramientas digitales. Los cimientos analógicos no pueden consolidarse de la noche a la mañana. Se deben superar primero algunos de los problemas más arraigados del ámbito del desarrollo: cómo crear un entorno en el que las empresas puedan progresar, cómo desarrollar sistemas educativos y de formación eficaces, y cómo lograr que los proveedores de servicios respondan más adecuadamente a los requerimientos de los ciudadanos. Hay mucho en juego, porque los países que no implementen las reformas necesarias quedarán rezagados en la revolución digital. Para quienes introduzcan estos cambios, las inversiones en tecnología producirán cuantiosos dividendos digitales, y estos se distribuirán ampliamente entre todas las partes interesadas” (Banco Mundial, 2016).

Es innegable el poder transformador de las NTICs pero no se puede hacer de cuenta que en dicha transformación las cuestiones políticas institucionales no existen. Avanzar hacia el desarrollo de GA a partir de las NTICs implica necesariamente alterar el equilibrio de poder existentes en todos los organismos públicos y esto no debe dejar de ser percibido como la peor amenaza por los implementadores. Modificar estructuras jerárquicas, replantear flujos de trabajo, rediseñar procesos, reasignar recursos humanos, asegurar partidas presupuestarias, alterar jerarquías, generar especialización en funciones, compartir información de la mano de pérdida de poder, entre otras cuestiones, hace que considerar a las NTICs como un fin en sí mismo que solucionará todos los problemas inherentes a un GA es un terrible e imperdonable error estratégico. “Todo esto en un contexto caracterizado por el relegamiento de la gestión de la información en las agendas públicas, la cual muchas veces queda reducida a áreas de informática ubicadas en posiciones donde no tienen suficiente capacidad de decisión y donde su influencia en el desarrollo de la estrategia de los organismos es muy limitada” (Pando, 2016).

Finalizando con esta perspectiva tecnológica solo queda por decir que los fracasos tecnológicos se dan muchas veces por la ausencia de complementos analógicos (normas, habilidades e instituciones). Cuando mediante las NTICs las empresas logran economías de escala pero el entorno inhibe la competencia, el resultado podría ser la excesiva concentración del poder de mercado y el surgimiento de monopolios, lo que dificultaría la innovación futura. Cuando a través de las NTICs se automatizan numerosas tareas pero los trabajadores no poseen las habilidades que la tecnología potencia, el resultado será una mayor desigualdad y no mayor eficiencia. Cuando las NTICs ayudan a superar barreras a la información que impiden brindar servicios, pero los gobiernos no rinden cuentas a sus ciudadanos, el resultado será un mayor control y no mayor empoderamiento e inclusión de la población.

## Capítulo 4 – El Trabajo de Campo

### 4.1 Diseño del Trabajo de Campo

Como ya se definió en la Estrategia Metodológica el diseño de investigación seleccionado es el “**Método de Estudio de Caso**”. El motor para realizar el estudio de caso propuesto proviene del deseo de entender fenómenos sociales complejos como lo es un GA en un ámbito local de gobierno. Se tomó “como base” el procedimiento metodológico de investigación propuesto por Piedad Cristina Martínez Carazo <sup>120</sup> (Figura 16), el cual se fue configurando o adaptando según las necesidades del presente trabajo de tesis.

El diseño de investigación se planteó en etapas que muchas veces se han superpuesto y que no necesariamente se han desarrollado de forma lineal, justamente este es una de las características que hace tan interesante plantear un diseño cualitativo.

- Etapa 1 – Selección y clasificación de iniciativas de GA.
- Etapa 2 – Selección de los actores a ser entrevistados
- Etapa 3 – Abordaje del trabajo de campo con los actores.
- Etapa 4 - Análisis de Actores
- Etapa 5 – Iniciativas de GA en la MSN
- Etapa 6 - Análisis y evaluación de las iniciativas de GA en la MSN
- Etapa 7 – Evaluación de las iniciativas de GA
- Conclusiones



**Figura 16:** Estrategia metodológica.

**Fuente:** Piedad Cristina Martínez Carazo, El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación, 2006.

### Selección y clasificación de iniciativas de GA según OGP

La depuración bibliográfica permitió, en el desarrollado del marco teórico, poder identificar iniciativas internacionales en sintonía con un GA. A fin de seleccionarlas se realizó una preselección de los componentes de GA que a priori se ajustaban con las definiciones de GA que se utilizan en el presente trabajo

La Open Government Partners (de aquí en adelante OGP) publicó en el año 2014 una guía de temas que deseablemente deben formar parte de un GA, con la intención de sistematizar los principales componentes que deben ser considerados por los gobiernos al intentar abordar una estrategia integral de implementación de iniciativas de GA. No todos los temas son necesariamente obligatorios, algunos de ellos se dan en ámbitos o niveles de gobierno diferentes. Cada tema podrá ir madurando o evolucionando dentro del GA independientemente de los otros temas (Figura 17).

<sup>120</sup> Martínez Carazo Piedad, C. (2006). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación.

Los temas son agrupados en: Transversales y Focalizados (Open Government Partnership, 2014) :

### **Temas Transversales**

a. Declaraciones Patrimoniales y conflictos de intereses: La divulgación de activos (declaración de patrimonio) y leyes sobre conflictos de interés actúan como elemento disuasorio contra la corrupción, la colusión y el clientelismo en el sector público.

b. Presupuestos: Los presupuestos son el nexo entre las políticas y su puesta en marcha. La ciudadanía tiene derecho a saber cómo recauda y gasta dinero el Estado.

c. Compromiso y participación ciudadana: El gobierno abierto significa participación. Los ciudadanos deben ser capaces de expresarse y ser escuchados; los gobiernos deben buscar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

d. Datos Abiertos de Gobierno: Al abrir los datos, permitir que se compartan y se reutilicen, el gobierno facilita la generación de debates informados, de mejores decisiones, y de nuevos servicios innovadores.

e. Contratación pública: Con la apertura de los procesos de contratación se puede evitar la mala gestión, la ineficiencia, la malversación y la corrupción, y se facilita que los contratos públicos sean concedidos de manera justa, asegurando un valor adecuado al coste y mejorando servicios e infraestructura.

f. Servicios públicos: La población local a menudo conoce los problemas en la asistencia sanitaria, la educación y otros servicios públicos. Otorgar y habilitar a la población para actuar y ayudar a encontrar soluciones es el desafío clave para los servicios públicos eficaces.

g. Administración de registros/archivos o gestión documental: El éxito del gobierno abierto depende de una buena gestión documental que garantice información exacta, fiable, accesible, utilizable y auténtica durante el tiempo necesario.

h. Derecho a la información: El derecho (de acceso) a la información está en la base del espíritu y la práctica de un gobierno abierto.

i. Protección de informantes (denunciantes): Quienes trabajan en una organización suelen ser los primeros en reparar en malas conductas o actividades ilícitas. Es vital que puedan informar con seguridad, y que sus denuncias sean investigadas.

### **Temas Focalizados:**

1. Ayuda al desarrollo: Información transparente sobre los fondos de ayuda permite a los países que la reciben utilizarla mejor, a los ciudadanos exigir cuentas a sus gobiernos y a los donantes poder juzgar dónde se necesita más ayuda.

2. Construcción: Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la construcción pública ahorra dinero, mejora la calidad de las infraestructuras y la confianza de los inversores.

3. Elecciones: Las elecciones son mecanismos fundamentales de rendición de cuentas. Los ciudadanos tienen derecho a participar y a saber si el proceso electoral es válido y limpio.

4. Medio ambiente: La vida de las personas depende de la salubridad del ambiente. Sin embargo, hay veces en que se toman decisiones sin tomar en cuenta los intereses de las personas.

5. Industria extractiva: La transparencia y la rendición de cuentas son cruciales para la gobernanza de los recursos naturales, desde la decisión de explotar a las concesiones, la extracción y la gestión financiera.

6. Pesca: Los problemas globales que enfrenta el sector de la pesca marina, incluyendo la pesca excesiva y la marginación del sector de pequeña escala, están dando lugar a una mayor conciencia de la necesidad de mejorar la transparencia (y regular la industria).

7. Uso de suelos: El uso adecuado de los suelos (tierra) y el buen funcionamiento del sector puede impulsar el desarrollo económico, social y ambiental de un país. Sin embargo, la débil gobernanza de los suelos y los derechos de tierra con demasiada frecuencia impiden esto.

8. Parlamentos: La democracia no se reduce a las elecciones. Los parlamentos (Congresos) abiertos comunican su trabajo a la ciudadanía, permitiendo la rendición de cuentas y la participación en el proceso legislativo.

9. Fuerzas policiales y seguridad ciudadana: El principal punto de contacto e interacción que muchos ciudadanos tienen con su gobierno es a través de un agente de policía. Dado el extraordinario poder y autoridad que tiene la policía, la responsabilidad y rendición de cuentas es particularmente importante para este sector.

10. Impuestos y Flujos ilícitos: La transparencia financiera permite acciones contra el fraude y la corrupción, asegura la apertura sobre la política fiscal y su implementación, mejora la eficiencia del mercado y proporciona protección para los inversionistas.

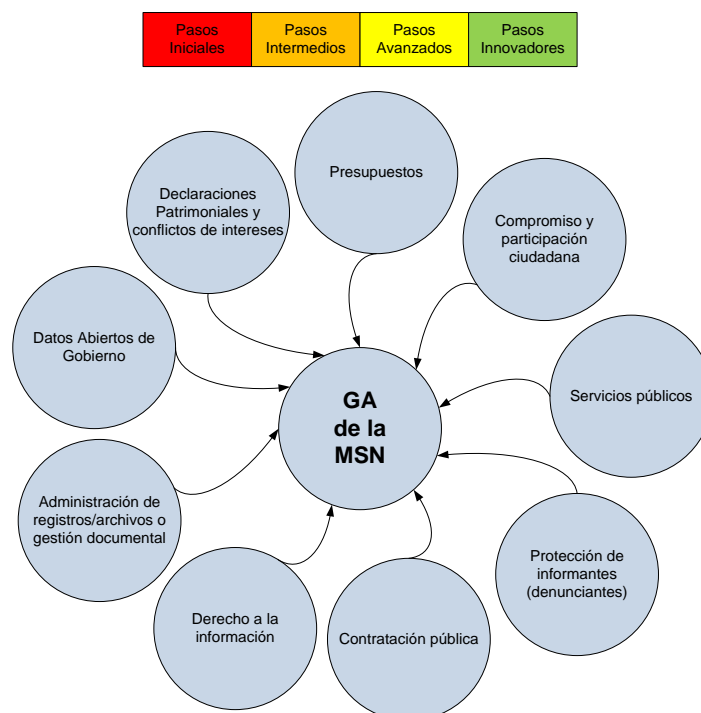
La Open Government Partners ofrece para cada tema herramientas de apoyo para llevarlos a cabo y ejemplos ilustrativos que los gobiernos podrían adoptar para alcanzar determinados niveles de GA. Cada tema propuesto podrá estar en un determinado de estadio de madurez a los cuales clasifica como:

- Primeros pasos (inicial): presenta las acciones básicas que un país puede tomar a partir de una línea base relativamente baja.
- Pasos intermedios (Intermedio): da cuenta de acciones que los países pueden tomar una vez que ya se han logrado avances moderados.
- Pasos avanzados (Avanzado): mejores prácticas establecidas y aplicadas (en contraste con las experiencias comparadas más avanzadas).
- Medidas innovadoras (Innovador): presenta nuevos enfoques que los países están probando.

En base a las experiencias internacionales de prácticas de GA se ha logrado una homologación internacional de lo que se consideran sus principios y buenas prácticas. Esta homologación está en permanente definición incluyendo los principios rectores de un GA que son: transparencia, participación y colaboración, y a modo personal incluiría el cuarto principio que sería el de innovación.

Seguramente algunos autores le darán otros nombres a estos principios, pero son aceptados de forma casi unánime como los principios rectores. Dentro de cada uno de ellos se podrá ir catalogando las buenas prácticas llevadas a cabo por cada gobierno.

Se seleccionan **“solo los temas transversales propuestos por la Open Government Partners”** como marco de análisis de las iniciativas de GA que se detectarán y analizarán en la MSN. Luego de la indagación se descartaron las menos relevantes de acuerdo al interés de los entrevistados y luego se les asignó a cada iniciativa de GA el estadio de maduración.



**Figura 17:** Temas Transversales de GA preseleccionado para la MSN.

**Fuente:** Producción propia, en base a conceptos de Open Government Partners, 2014

## Selección de los actores a ser entrevistados

En una primera etapa de indagación sobre las iniciativas preseleccionadas se contactó a distintos actores candidatos a priori a ser los referentes de análisis. Mediante entrevistas no estructuradas, y utilizando por cuestiones sanitarias Covid-19 video llamadas (Zoom, Skype o Meet Google) se los puso en conocimiento a estos informantes claves del trabajo tesis que se estaba desarrollando como una primera aproximación. Como ya se definió en la estrategia metodológica, la definición teórica de actores se hace previa a las entrevistas y encuestas. Durante las mismas se detectan actores que fueron apareciendo o desapareciendo como también mutaron de principales a secundarios o viceversa.

En las entrevistas no estructuradas y con diálogo abierto se puso en conocimiento de los candidatos a actores de análisis sobre el tema del presente trabajo buscando indagar y captar tres cosas:

- a) Si poseían conocimientos previos de lo que era un GA.
- b) Si estaban o habían estado en contacto con los que ellos consideraban iniciativas de GA
- c) Si les interesaba la temática.

Los candidatos iniciales preseleccionados fueron: Intendente Municipal, Secretario de Producción y Empleo, Secretario de Servicios y Ciudad Inteligente, Secretario de Gobierno y Atención al Vecino, Secretario de Salud y Familia, Secretario de Obras Públicas y Planeamiento, Presidente del Honorable Concejo Deliberante, Concejales (oficialistas y opositores), Director de Modernización del Estado, Director de Presupuesto, Director de Recursos Humanos, Director de Ingresos Públicos, Director de Gobierno, Contador Municipal, Tesorero

Municipal, Director de Compras y Contrataciones, Empleados Municipales, Consejos de Profesionales (Contadores, Abogados, Ingenieros, Arquitectos, entre otros), ONGs, Medios Periodísticos (periódico local Diario El Norte y periódicos locales online (Diario El Informante y Diario La Verdad), Sindicato Empleados Municipales, Cámara Empresariales y de Comercios, Ámbitos Académicos y Proveedores de la MSN.

Buscando una depuración en base a las tres indagaciones seleccionadas se acotó el universo de candidatos a actores a 20 de los mismos, quedando preseleccionados como actores de análisis: Intendente Municipal; Secretario de Servicios y Ciudad Inteligente; Secretario de Gobierno; Secretario de Producción y Empleo; Sindicato Empleados Municipales; Presidente del Honorable Concejo Deliberante; Bloque de Concejales oficialistas; Bloque de Concejales opositores; Subsecretaría de Ciudad Inteligente; Director de Modernización del Estado; Director de Presupuesto; Director de Recursos Humanos; Director de Ingresos Públicos; Director de Gobierno; Contador Municipal; Tesorero Municipal; Director de Compras y Contrataciones; Dirección de Obras Privadas y Catastro; Subsecretario de Prensa y Difusión y Departamento de Desarrollo Web.

A este espectro de 20 actores preseleccionados se les envió la encuesta semi estructurada Encuesta I (Anexo A). Luego del análisis de las mismas se filtraron los 7 actores claves con los cuales trabajar sobre las 9 iniciativas preseleccionadas. Los actores seleccionados y analizados por medio de sus respectivos referentes: Intendencia Municipal; Dirección de Modernización del Estado; Dirección de Presupuesto; Dirección de Gobierno; Dirección de Compras y Contrataciones; Dirección de Obras Privadas y Catastro y Subsecretaría de Prensa y Difusión.

Se estableció que por razones de agenda o actividades específicas de cada informante clave, los mismos designaran sus respectivos "Referentes" con los cuales tratar cada iniciativa de GA. Solo en aquellos casos necesarios se accederá directamente al actor principal.

Se observó que los 7 actores principales o informantes claves seleccionados son funcionarios del Departamento Ejecutivo de la MSN, de los cuales 2 agentes son de carrera con más de 10 años de antigüedad y 5 son agentes con cargos políticos identificados con el gobierno municipal iniciado por el ex Intendente Municipal Dr. Ismael Passaglia (2011-2019) y que continúa con el actual Intendente Municipal Cont. Manuel Passaglia (2019-2023).

El período de análisis propuesto en la Pregunta General de la Investigación: 2011-2020 coincide con el período de gobierno de la gestión local e identificado en la actualidad con la coalición política de Juntos por el Cambio lo cual tiene como ventaja el abordaje del tema de GA con el núcleo duro de la gestión y como desventaja la mirada parcial sobre un GA. Si bien hubiera sido enriquecedor para el presente trabajo poder haber extendido el período de análisis, de tal forma de abarcar al modelo de gestión anterior que abarcó el período 2003-2011 (políticamente identificado con el kirchnerismo), se optó por no incluirlo por lo inabarcable del período y por la dificultad de acceder a informantes claves de la gestión anterior.

El presente trabajo de identidad cualitativa permite al autor establecer según su criterio y ante determinadas circunstancias, entrevistar a "actores secundarios" que puedan ofrecer una mirada específica que enriquezca la investigación.

## Abordaje del Trabajo de Campo con los Actores.

Esta tercera etapa se inició mediante diferentes encuestas y entrevistas dirigidas específicamente a los 7 actores seleccionados. Actor principal o informante clave tiene el mismo significado en el presente trabajo.

Esta etapa coincide con el período de pandemia de coronavirus en la Argentina, razón por la cual se determina que las encuestas serán preferencialmente de manera virtual utilizando alguna herramienta TICs.

Las fuentes utilizadas para la obtención de información y datos fueron:

- Entrevistas introductorias de 40 minutos con todos los actores mediante entrevistas virtuales vía Zoom donde se dejó especificado el alcance y objetivo del presente trabajo.
- Entrevistas con preguntas abiertas de 30 minutos de acuerdo al perfil de cada informante clave.
- Encuestas y envío de las mismas vía correo electrónico y obteniendo sus respuestas por la misma vía. En aquellos casos que un actor tuvo dificultades en la interpretación o respuesta se los guió mediante videos realizados por Whatsapp.
- Documentos específicos de alguno de los temas relevantes a GA provistos por la MSN, ordenanzas municipales, decretos municipales o de carácter personal de alguno de los actores.
- Información disponible en la web de la MSN [www.sannicolasciudad.gov.ar](http://www.sannicolasciudad.gov.ar) y en la web del Honorable Concejo Deliberante de San Nicolás [www.hcdsannicolas.gov.ar](http://www.hcdsannicolas.gov.ar).

Las encuestas en esta etapa se diseñaron en busca de iniciativas de GA sobre cada uno de los **9 Temas Transversales de la OGP**. La minería de información llevada a cabo, permitió no solo seleccionar las iniciativas candidatas sino descartar aquellas iniciativas esporádicas, con poca o nula relevancia-vigencia o sin peso específico en la agenda del gobierno de la MSN.

Como ya se dijo en la Estrategia Metodológica “el trabajo de tesis es darle voz a los sujetos de la investigación”, intentar ver su mundo a través de sus ojos, comprender sus mundos sociales de la misma manera que ellos lo hacen. Para ello se buscó que los informantes claves a través de sus referentes pudieran relatar sus experiencias asociadas a iniciativas de GA, quiénes tuvieron involucrados, quiénes los iniciaron, si fue documentado, si hubo intereses puestos en juego, quiénes fueron sus partidarios o detractores, cuáles fueron los inconvenientes o problemas surgidos en las implementaciones, las capacidades de agenda, los recursos con que contaron y las mutaciones de cada iniciativa a través del tiempo (dentro del período seleccionado).

Para conseguir comprender el problema, los investigadores deben conseguir acceder al mundo cotidiano de los informantes claves para poder obtener una doble mirada, por un lado “ver con sus ojos” y por otro lado “ver a través de los ojos de los actores” las diferentes realidades e intereses. Hacer análisis de los actores permite anticiparse a los intereses y las reacciones de los mismos tanto a favor como en contra de las propuestas, iniciativas o principios del GA.

## 4.2 Iniciativas de GA en la MSN

En esta etapa se detectó las siguientes iniciativas asociadas a los Temas Transversales de la OGP que serán motivos de análisis (Tabla 8):

		Iniciativas de GA en la MSN
Temas Transversales	Declaraciones Patrimoniales y conflictos de intereses	No detectadas
	Presupuestos	Presupuesto Participativo
	Compromiso y participación ciudadana	No detectadas
	Datos Abiertos de Gobierno	Portal de Datos Abiertos

	Contratación pública	Portal de Compras
	Servicios públicos	Sistema Información Geográfica
	Administración de registros/archivos o gestión documental	Sistema Gestión Documental Electrónica
	Derecho a la información	No detectadas
	Protección de informantes (denunciantes):	No detectadas

**Tabla 8:** Asociación de Temas Transversales de la OGP y las Iniciativas detectadas de GA en la MSN.

**Fuente:** Diseño propio

Se establecen las siguientes 5 iniciativas de análisis de GA en la MSN: Portal de Compras; Presupuesto Participativo; Portal de Datos Abiertos; Sistema de Gestión Documental Electrónica y Sistema de Información Geográfica.

Habiendo detectado 5 iniciativas relevantes de GA en la MSN, se procede al análisis documental de las mismas para luego poder realizar un análisis de actores relacionado con cada una de ellas.

### 4.3 - Análisis de las Iniciativas de GA en la MSN

#### Portal de Compras

##### **Definición**

Un Portal de Compras gubernamental (de aquí en adelante PDC) consiste en un espacio virtual en que coinciden compradores (instituciones del Estado) y vendedores (personas y compañías privadas).

Por lo general los PDC son plataformas informáticas web, donde las entidades gubernamentales tramitan y publican sus procesos de compra de insumos, bienes o servicios, y los proveedores presentan sus ofertas de forma ágil, transparente y segura. Los PDC son herramientas de apoyo en la gestión de contrataciones públicas, los cuales permiten la participación de los compradores (estado), proveedores y la comunidad.

##### **Antecedentes**

En el sector privado los PDC han sido una práctica muy común llevando la delantera por sobre el sector público. Ejemplos de ellos lo podemos encontrar en portales como Achilles el cual funciona como una comunidad donde se encuentran compradores/vendedores, en la actualidad cuenta con 800 compradores y 175 000 proveedores de todo tipo de sectores<sup>121</sup>. En dicho espacio se encuentran ambas partes para realizar sus compras, especializándose en empresas del sector energético aunque no excluyente.

En Portugal la administración pública está obligada a utilizar PDC y plataformas de contrataciones públicas. Esto permitió que el sector privado asociado a las TIC's se haya visto potenciado mediante el desarrollo de soluciones informáticas como la ofrecida por Vortal. Esta empresa portuguesa ofrece servicios de eSourcing (abastecimiento electrónico) y eProcurement (obtención electrónica). Vortal ha desarrollado un portal de compras específico para el sector de salud llamado Vortal Health para satisfacer las necesidades específicas de compras de dicho sector. Otro ejemplo en Portugal de plataforma electrónica de compras públicas es el llamado Compras Públicas - Gatewit.

<sup>121</sup> Fuente: <https://www.achilles.com/es/nuestra-historia/>. Visitada el 10 de noviembre de 2020.

En España a pesar de contar con la Ley 11/2007 de Gobierno Electrónico la cual obliga a todas las administraciones españolas a utilizar iniciativas de PDC, cuenta con escasas iniciativas encontrándose la Diputación de Burgos, el Ayuntamiento de Vigo, la Diputación de Badajoz, la Generalitat de Valencia, la Junta de Extremadura y el Ayuntamiento de Sant Cugat. En estos casos la particularidad es que no utilizaron plataformas desarrolladas en España sino que utilizaron las plataformas portuguesas como las citadas en el párrafo anterior. Un ejemplo muy interesante de desarrollo español es el software llamado Nessmeeting, el mismo tiene una particularidad muy interesante que es impedir no solo que las compras tengan un tope de máximos para los proveedores (€15.000 para bienes y servicios y €40.000 para obras) sino que además impide comprarle a un mismo proveedor más de dicho tope por año.<sup>122</sup>

En Costa Rica en el año 2007 el gobierno nacional solicita colaboración al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo en busca de mecanismos efectivos y transparentes para mejorar sus administraciones públicas. En el estudio entregado en el año 2009 ambos organismos internacionales señalan como oportunidades de mejora el área de compras públicas, y recomienda reforzar esta área para lograr una mayor eficiencia y ahorros. Es desde entonces que comenzaron a utilizar dos sistemas encargados de las compras públicas, primero el llamado Comprared el cual actualmente fue reemplazo por el sistema SICOP (Sistema Integrado de Compras Públicas)<sup>123</sup>.

En Chile el sistema de compras públicas del Estado de Chile se identifica como el principal exponente de la región en materia de modernización de los procesos de compras públicas. En el año 2003 el programa Chile Compra centralizó en un único organismo las operaciones de compras públicas, a través de la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (DCCP). Previamente, el sistema se encontraba fragmentado y cada institución del Estado tenía su propia manera de comprar, en su mayoría mediante sistemas no automatizados. Crearon la figura de "Chile Compra" (Figura 18), sitio web <https://www.mercadopublico.cl>, que facilita el encuentro entre la demanda del Estado por bienes y servicios con la oferta de los privados, de manera pública y accesible. De la mano de Chile Compra se creó el Registro Nacional de Proveedores <http://www.chileproveedores.cl/>. Originalmente se ponía a disposición por medio del portal [www.analiza.cl](http://www.analiza.cl) el registro de todas las compras y contrataciones efectuadas en los últimos tiempos por el Estado chileno, a los fines de que ésta información contribuya a forjar instancias de transparencia y promueva mejores y más equitativas instancias de competitividad futura entre proveedores con el Estado. Hoy al ingresar a dicho link (redirecciona a <http://datosabiertos.chilecompra.cl/>) se observa gratamente que dicho portal ha mutado (evolucionado) en un portal de datos abiertos<sup>124</sup>.

En Argentina una de las primeras experiencias de PDC lo llevó a cabo el Gobierno de la Provincia de Mendoza en el año 2006, a partir de los lineamientos de la propuesta chilena, dando un salto cualitativo



Figura 18: Portal de Datos Abiertos de Chile Compra.

Fuente: <http://datosabiertos.chilecompra.cl/>.

Visitada el 4 de junio de 2021

<sup>122</sup> Fuente: <https://nessmeeting.com/administraciones-publicas/contratos-menores/>. Visitada el 10 de noviembre de 2020.

<sup>123</sup> Fuente: <https://www.sicop.go.cr/index.jsp>. Visitada el 10 de noviembre de 2020.

<sup>124</sup> Fuente: <http://datosabiertos.chilecompra.cl/>. Visitada el 16 de noviembre de 2020.

de significancia en favor de la transparencia y la celeridad de sus procesos de compras. El resultado de dicha iniciativa se puede ver en <https://www.mendoza.gov.ar/compras/>. La Dirección de Compras de la provincia realizó importantes esfuerzos para generar ciertas adaptaciones novedosas y factibles de llevar adelante, teniendo en cuenta factores contextuales propios de la Argentina y de la adaptación de las compras públicas a un Estado provincial. Entre los factores tenidos en cuenta se priorizó el objetivo de generar certidumbre y previsión sobre los bienes y servicios requeridos con mayor frecuencia y trascendencia para el funcionamiento de las dependencias del Estado provincial, y superar problemas contextuales de la macroeconomía Argentina, tales como el proceso inflacionario observado de los últimos años. En abril del año 2019<sup>125</sup> El Ejecutivo provincial lanzó el portal de Compras Públicas Electrónicas de la República Argentina (COMPR.AR) al cual podrán tener acceso proveedores y la ciudadanía en general. El objetivo es brindar mayor transparencia al proceso de adjudicación en la compra de bienes dentro del marco de modernización del Estado.

La provincia de Córdoba sanciona el 26 de junio de 2013 la Ley Provincial N° 10.155<sup>126</sup> donde permite al gobierno provincial la creación de nuevas modalidades de contratación y la opción de hacerlas por vía electrónica. Define en la misma que las subastas electrónicas no sólo permitirán la gestión de procesos de compra más ágiles sino una mayor transparencia, ya que por ley los procedimientos son públicos y pueden ser accedidos por cualquier ciudadano. Asimismo define que cualquier proveedor puede participar de las subastas electrónicas si se encuentra registrado en el Portal, cuyos requerimientos son menores a los exigidos para participar en Licitaciones públicas.

A nivel de municipios uno de los primeros municipios de la Argentina en poner en funcionamiento su PDC fue el de Bahía Blanca con su web <https://www.bahia.gob.ar/compra/>. Hoy en día le ha agregado al mismo el complemento de Datos Abiertos de las compras de la Municipalidad de Bahía Blanca.<sup>127</sup>

En la República Argentina, durante la presidencia del Dr. Menem Carlos en el año 1994, el Decreto N° 1545 del 31 de agosto de 1994 crea el Sistema Nacional de Contrataciones y la Oficina Nacional de Contrataciones (órgano rector del sistema) que comenzó a funcionar en jurisdicción de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. La Oficina Nacional de Contrataciones es responsable de establecer las normas, sistemas y procedimientos que rigen las contrataciones, mientras que la gestión de compras es realizada por los Organismos de la Administración Pública Nacional (centralización normativa y descentralización operativa). La Oficina Nacional de Contrataciones, durante la presidencia del Ing. Macri Mauricio, mediante la Disposición N° 29/2016<sup>128</sup> (DI-2016-29-E-APN-ONC#MM) emitida el día 18 de julio de 2016 en el marco del expediente electrónico EX-2016-00070033- -APN-ONC#MM, habilitó el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional "COMPR.AR" –cuyo sitio de internet es: <https://comprar.gob.ar>. Los primeros tres organismos públicos donde se hizo obligatorio su uso fue en el Ministerio de Modernización (en ese momento la oficina estaba bajo la órbita de este ministerio), en la Secretaría Legal y Técnica y en la Secretaría General. Desde la presidencia del Dr. Fernández Alberto, la oficina pasó a la jurisdicción de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

<sup>125</sup> Fuente: <https://www.losandes.com.ar/mendoza-es-la-primera-en-implementar-el-portal-comprar/>. Visitada el 16 de noviembre de 2020.

<sup>126</sup> Fuente:

<https://www.justiciacordoba.gob.ar/transparencia/pdf/presupuestos/Regimen%20de%20Compras%20y%20Contratacion%20de%20la%20Administracion%20Publica%20Provincial.pdf>. Visitada el 1 de mayo de 2021.

<sup>127</sup> Fuente: <https://www.bahia.gob.ar/compra/>. Visitada el 16 de noviembre de 2020.

<sup>128</sup> Fuente: <http://www.infoleg.gob.ar/wp-content/uploads/2016/07/Comunicaci%C3%B3n-General-N-46.pdf>. Visitada el 5 de diciembre de 2020.

COMPR.AR (Figura 19) es el portal de compras públicas electrónicas de la República Argentina donde diferentes Organismos de la Administración Pública Nacional publican y gestionan los procesos de contratación electrónica de bienes y servicios y los procesos de Subastas Públicas Electrónicas de bienes. Todos los organismos públicos pueden hacer uso del mismo simplemente iniciando la firma de los convenios de uso respectivos.



Figura 19: Portal de Datos Abiertos de Argentina.

Fuente: <https://comprar.gov.ar/>.

Visitada el 4 de junio de 2021

### Experiencia en la MSN

La iniciativa de PDC se analiza en base al análisis documental encontrado en los portales y ediciones impresas de los diarios locales y del material disponible en la página web del Honorable Concejo Deliberante y de la MSN. No se pudo encontrar documentación respaldatoria de la política pública del PDC llevada a cabo en la MSN en el período 2011-2020 en las dependencias municipales.

El PDC de la MSN es un sistema electrónico (plataforma web) de gestión de las compras y contrataciones de la Administración Pública Local. A través de la plataforma, la MSN tramita y publica sus procesos de compras, y los proveedores de la MSN presentan sus ofertas de forma transparente y segura. Por supuesto, su uso requiere de registro de ambas partes y de una familiarización sobre sus contenidos y herramientas.

### Fundamentos Legales

- El 14 de julio de 2011 en sesión ordinaria el Honorable Concejo Deliberante de San Nicolás sancionó la Ordenanza 8065/2011<sup>129</sup> (promulgada el 18 de julio de 2011) donde se autorizó al Sr. Intendente Municipal de ese momento Farm. Carignani Marcelo, a suscribir un convenio que tiene por objeto el Aporte No Reintegrable (ATN) por la suma de \$ 438.400,00). El destino de dicho financiamiento era la modernización de la administración municipal, inversión en equipamiento tecnológico y sistemas informáticos. El convenio citado fue realizado este Convenio de Cooperación Institucional fue realizado entre la MSN y la Secretaría de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros a cargo del CPN. Gincerain Lucas. Sancionada la Ordenanza el 14 de julio de 2011, el mismo día el poder ejecutivo municipal elabora el Decreto 1340/2011. El 15 de julio de 2011 se carga dicho decreto en el sistema informático RAFAM, donde queda reflejado la transferencia desde nación de \$438.400. En el mismo se dispone que se utilizará para compras de Equipo de Computación (partida 4.3.6.0) y Equipo de oficina y muebles (partida 4.3.7.0).
- El 19 de julio se realiza en el sistema informático RAFAM el Pedido de Suministro 2378, donde simplemente se especifica que la MSN desea adquirir un Portal de Compras (partida 4.8.1.0) por \$260.000. Se deduce que lo escueto de la descripción del ítem a adquirir se debe a que las especificaciones técnicas del mismo deben haber sido incluidas en el pliego de la licitación privada que se tuvo que realizar debido al monto.

<sup>129</sup> Fuente: [http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord\\_numero.php?numero=8065&Submit=Buscar](http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord_numero.php?numero=8065&Submit=Buscar). Visitada el 19 de octubre de 2020.

- El 22 de septiembre de 2011, debido a que la partida utilizada en el Pedido de Suministro no era la que correspondía usar según el Decreto Municipal 1340/2011, se modifica nuevamente el Presupuesto de Gastos mediante el Decreto Municipal 2203/2011 donde se deducen las partidas 4.3.6.0 y 4.3.7.0 para asignarle \$260.000 a la partida 4.8.1.0.
- El 23 de septiembre de 2011 se produce un proceso administrativo de compra muy rápido y llamativo (Figura XX). En dicho día se utiliza el sistema RAFAM de la MSN para hacer la Solicitud de Gastos 3993/2011. Se hace el Pedido de Cotización 2839/2011 con un plazo de entrega de "0 días" e invitando a cotizar "solamente" al proveedor 1436 llamado I Latina Business Services. Se pone a disposición el pliego de la Licitación Privada 8/2011, donde obviamente cotizó el proveedor I Latina Business Services. Se adjudica a dicho proveedor mediante la Adjudicación 2943/2011. Se le realiza la Orden de Compra 2933/2011 al proveedor.

En 4 días se entrega el software requerido para el PDC ya que el 27 de septiembre de 2011 se realiza la Recepción 3286/2011 donde se da por aceptado el software entregado.

- El 5 de octubre de 2011 se hizo la Orden de Pago 10840/2011 por \$130.000 y el 2 de marzo del 2012 la Orden de Pago 853/2012 por los restantes \$130.000.

### **Implementación en la MSN**

- El 14 de octubre de 2011, se presenta el PDC ante la comunidad nicoleña, participando de la conferencia de prensa el Secretario de Economía y Hacienda CPN Bianchi Juan Carlos, el titular del Departamento de Compras CPN Torrado Jorge, el Secretario de Obras y Servicios Públicos Arq. Díaz Bancalari Gustavo y el gerente de Software Factory de iLatina Sr. Villafañe Alfredo<sup>130</sup>.

"Esta gestión municipal encabezada por el Intendente Marcelo Carignani se ha propuesto dotar al municipio de un portal de compras que garantice la transparencia total de todas y cada una de las compras que haga la administración. El sistema consiste en un sistema online, que hemos creado con la ayuda financiera del Ministerio de Jefatura de Gabinete de la Nación", explicó Bianchi. También comentó que la nueva herramienta estará conectada con el Sistema RAFAM y con el sistema de cobro de tasas.

Por su parte, Villafañe explicó el funcionamiento del nuevo sistema: "El sistema va a tener tres principales actores: el personal administrativo del municipio, los proveedores y la ciudadanía, que a través del sistema va a poder tener acceso a las compras que el municipio está haciendo y las que ha hecho con anterioridad. También podrán ver qué proveedores tiene el municipio, y además contar con estadísticas referidas a qué está comprando y qué ha comprado históricamente el municipio".

También destacó las ventajas (sobre todo, en términos de agilidad) que el sistema traerá para los proveedores. "Van a poder cotizar a través del sistema y van a poder inscribirse online de manera mucho más ágil en comparación con cómo lo vienen haciendo hasta hoy. Y van



**Figura 20:** Premio Provincial a la Innovación a la MSN.  
**Fuente:** [http://www.diarioelinformante.com.ar/nota-25627\\_premios-a-la-innovacin-en-la-gestin-pblica](http://www.diarioelinformante.com.ar/nota-25627_premios-a-la-innovacin-en-la-gestin-pblica).  
Visitada el 4 de junio de 2021

<sup>130</sup> Fuente: [https://diarioelnorte.com.ar/nota\\_anteriores?id\\_noticia=280](https://diarioelnorte.com.ar/nota_anteriores?id_noticia=280). Visitada el 23 de octubre de 2020.

a poder ver todo el proceso de la compra, desde el inicio de la cotización hasta que se emite la orden de compra con sus respectivos pagos”, agregó Villafañe, quien también señaló que el sistema está dotado para entrecruzar distintos tipos de datos, para así recomendar cuál es la mejor opción que se presenta al municipio.

- El 19 de marzo de 2013 la Municipalidad recibe Mención en la 8va edición del Premio Provincial a la Innovación en la gestión Pública por su Portal de Compras<sup>131</sup> (Figura 20). La 8va edición del concurso propiciado por la Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires - Subsecretaría para la Modernización del Estado, tuvo como temática: "Gobierno Abierto: Implementación de nuevas tecnologías en la Gestión Pública y organizaciones de la sociedad civil para propiciar la participación ciudadana y la mejora de los productos y servicios destinados a la población". Las iniciativas propuestas se clasificaron en categorías: "Proyectos Provinciales", "Experiencias Provinciales", "Proyectos Municipales" y "Experiencias Municipales" y en cada una se premiará primero, segundo y tercer puesto. A su vez, algunas de las presentaciones recibirán Menciones Especiales. La MSN obtuvo el segundo lugar entre 56 iniciativas postuladas en la categoría "Experiencia Municipales", aquellas iniciativas que resultaron ganadoras del Premio pasaron a formar parte del Banco de Proyectos de Innovación en la Gestión Pública (BPI), una plataforma digital que posibilita la multiplicación de las experiencias de eficiencia comprobada en otros espacios del ámbito público provincial. Oportunamente se accedía al mismo mediante el link [www.modernizacion.gba.gov.ar/innovacion](http://www.modernizacion.gba.gov.ar/innovacion), pero lamentablemente dicha banco no está más disponible.
- El 31 de octubre de 2014, se presenta nuevamente el PDC con algunas modificaciones en su funcionamiento durante la presentación del Programa de Modernización del Estado. "Esto le dará absoluta transparencia a la compra de insumos municipales, además de simplificarle la vida a los proveedores", apuntó el Secretario de Gobierno Dr. Mateucci Ignacio.<sup>132</sup>
- El 23 de noviembre de 2014 en el portal del diario local se comunica que se encuentra en pleno funcionamiento el PDC a través del cual los proveedores del Estado conocerán lo que va a comprar la MSN, y cotizarán allí, asegurando así transparencia en la gestión. Además, los proveedores podrán consultar allí el estado de sus créditos. Quien desee ser un proveedor de bienes y/o servicios de la Municipalidad de San Nicolás deberá ingresar a Inscripción de Proveedores, bajar los formularios e iniciar la inscripción.<sup>133</sup>
- El 23 de febrero de 2015, se comunica por medio de un portal local los avances en el funcionamiento del PDC y el llamado al re empadronamiento de los proveedores municipales. "Los proveedores del Municipio pueden más rápido y de manera más transparente realizar transacciones de bienes y servicios", señalaba el Secretario de Gobierno Dr. Mateucci Ignacio<sup>134</sup>. Allí los proveedores pueden cotizar bienes y servicios, generando transparencia en las compras que no salen por llamados a licitación. Por vía de la página web se pueden registrar, consultar solicitudes de cotización y hacer el seguimiento de los trámites de sus compras. Los proveedores se van a poder tener acceso a los rubros que le correspondan y presentar sus ofertas de manera reservada. En día y hora estipulados se abren las cotizaciones y la Dirección de Compras cierra la transacción con el proveedor más conveniente para la MSN. Para el municipio se trata de una gestión más transparente que puede controlarse rápidamente y se complementa con el RAFAM que es el sistema administrativo base en la provincia de Buenos Aires. El técnico del área Ing. Tizzano Nicolás, indicó que los actuales proveedores deberán actualizar sus datos para poder estar en la base de datos, y los nuevos proveedores podrán realizar el trámite

---

<sup>131</sup> Fuente: [http://diarioelinformante.com.ar/nota-25600\\_premio-a-la-innovacin-en-la-gestin-pblica](http://diarioelinformante.com.ar/nota-25600_premio-a-la-innovacin-en-la-gestin-pblica). Visitada el 4 de junio de 2021.

<sup>132</sup> Fuente: [https://diarioelnorte.com.ar/nota\\_anteriores?id\\_noticia=45988](https://diarioelnorte.com.ar/nota_anteriores?id_noticia=45988). Visitada el 23 de octubre de 2020.

<sup>133</sup> Fuente: [https://diarioelnorte.com.ar/nota\\_anteriores?id\\_noticia=46944](https://diarioelnorte.com.ar/nota_anteriores?id_noticia=46944). Visitada el 23 de octubre de 2020.

<sup>134</sup> Fuente: [http://diarioelinformante.com.ar/nota-35210\\_implementan-un-portal-de-compras-virtual](http://diarioelinformante.com.ar/nota-35210_implementan-un-portal-de-compras-virtual). Visitada el 23 de octubre de 2020.

on line en el mismo sitio. El Dr. Mateucci Ignacio anticipó que el PDC irá paulatinamente dejando atrás los procesos burocráticos. Por eso reiteró que los proveedores del municipio deben actualizar sus datos para poder usar el portal, e invitó a todos los interesados a que se sumen con una plataforma más ágil y transparente a su disposición.

- El 12 de marzo de 2015, la MSN convoca a todos sus proveedores a realizar nuevamente el trámite de inscripción. En este caso, debe hacerse online, a través del Portal de Compras <http://www.sannicolos.gov.ar:8080/portalcompras/>. El Secretario de Gobierno Dr. Mateucci Ignacio afirmó que "la actual gestión de gobierno se ha propuesto agilizar los trámites que debe realizar la comunidad y darle transparencia", y expresó que "se continuará con el desarrollo de plataformas digitales para acercar al vecino los servicios de la administración pública".<sup>135</sup>
- El 24 de noviembre de 2016, es la última fecha donde se hace mención al PDC en los medios, en el portal local se les recuerda a todos los proveedores que está en funcionamiento el Nuevo Portal de Compras, donde se publican diariamente las demandas de trabajo para que sean cotizadas por todos los interesados en brindar el servicio.<sup>136</sup>
- La primera cotización publicada en el PDC por la MSN fue la número 2761 del año 2015

La iniciativa de PDC está totalmente activa. Se presenta evidencia del funcionamiento del acceso (Figura 21) y de los Pedidos de Cotización activos al 3 de junio de 2021 (Figura 22)

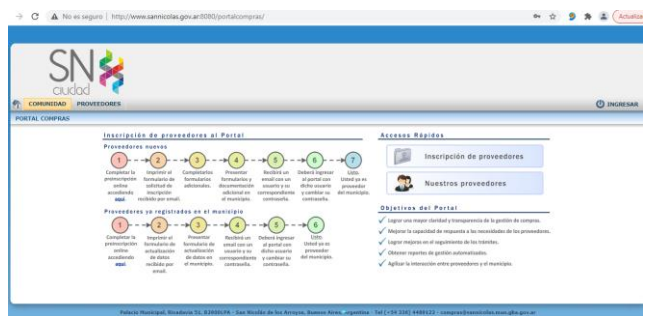


Figura 21: Ingreso al PDC de la MSN.

Fuente: <http://www.sannicolos.gov.ar:8080/portalcompras/>. Visitada el 4 de junio de 2021

Ejercicio	Nro. Ped. Cotización	Llamado	Fecha Pedido	Fecha y Hora Cierre	Tiempo Restante (días)	Estado	Acciones
2021	2517	1	03/06/2021		0	Vigente	👁️ 🗑️ 📧 📄 📊 📈
2021	2469	1	02/06/2021		0	Vigente	👁️ 🗑️ 📧 📄 📊 📈
2021	2470	1	02/06/2021		0	Vigente	👁️ 🗑️ 📧 📄 📊 📈
2020	4119	1	11/12/2020		0	Vigente	👁️ 🗑️ 📧 📄 📊 📈
2020	4039	1	04/12/2020		0	Vigente	👁️ 🗑️ 📧 📄 📊 📈
2018	3619	1	30/11/2018	03/12/2018 10:00	0	Cerrado	👁️ 🗑️ 📧 📄 📊 📈
2018	3061	1	16/10/2018	17/10/2018 12:00	0	Cerrado	👁️ 🗑️ 📧 📄 📊 📈
2018	2251	1	14/08/2018	16/08/2018 09:00	0	Cerrado	👁️ 🗑️ 📧 📄 📊 📈
2018	1062	1	19/04/2018	20/04/2018 07:30	0	Cerrado	👁️ 🗑️ 📧 📄 📊 📈

Figura 22: Pedidos de Cotizaciones en el PDC de la MSN al 4 de junio de 2021.

Fuente: <http://www.sannicolos.gov.ar:8080/portalcompras/>. Visitada el 4 de junio de 2021

## Presupuesto Participativo

<sup>135</sup> Fuente: [http://diarioelinformante.com.ar/nota-35489\\_reinscripcin-de-proveedores-de-la-municipalidad-](http://diarioelinformante.com.ar/nota-35489_reinscripcin-de-proveedores-de-la-municipalidad-). Visitada el 23 de octubre de 2020.

<sup>136</sup> Fuente: [http://diarioelinformante.com.ar/nota-43873\\_nuevo-portal-de-compras-para-proveedores-](http://diarioelinformante.com.ar/nota-43873_nuevo-portal-de-compras-para-proveedores-). Visitada el 23 de octubre de 2020.

## Definición

Habiendo tantas definiciones sobre Presupuesto Participativo (de aquí en adelante PP) se adopta aquella definida por el municipio argentino con más antecedentes en este tipo de política pública que es la Municipalidad de Rosario: "El Presupuesto Participativo es un mecanismo de participación que incorpora el debate, el acuerdo y el voto ciudadano como herramientas que permiten destinar una parte del Presupuesto Municipal a la realización de propuestas y proyectos que las personas consideren necesarios para su Distrito"<sup>137</sup>. En la definición se expresa unos de los pilares de un GA como es la participación ciudadana.

## Antecedentes

La primera experiencia internacional de PP se inició en 1989 en la ciudad de Porto Alegre (Rio Grande do Sul, Brasil). Estas medidas comenzaron a llevarse a cabo con el ascenso al poder del partido progresista Partido de los Trabajadores (PT) para dotar a la población de servicios básicos de infraestructuras y reducir las desigualdades sociales, siguiendo el modelo de la Comuna de París<sup>138</sup> de 1871. La experiencia continúa en vigor, aunque el cambio de gobierno municipal en 2004 propició modificaciones substanciales en el proceso y sus objetivos.

El PP de Porto Alegre no se normalizó por medio de una sanción legislativa. Fueron los ciudadanos participantes los que diseñaron su reglamentación realizando año a año los ajustes que fuesen necesarios. Es decir no hace falta tener el encuadre legislativo-legal para iniciarse en un proceso de PP. Lo único que se encuentra reglamentado por el Consejo de Ayuntamiento está en el párrafo primero del artículo Nº 116 de la Ley Orgánica Municipal. Donde se explicita textualmente: "Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del Municipio, en las etapas de elaboración y acompañamiento del plan plurianual, de las directrices presupuestarias y del presupuesto anual".

En un contexto de fuertes desigualdades sociales y recursos limitados, el nuevo gobierno no podía hacer frente a todas las necesidades de la población ni dar respuesta a las expectativas creadas por parte de la población más desfavorecida. El PT contó con una sociedad civil fuertemente organizada, quien a través de un sistema de asambleas llevadas a cabo en las 16 regiones en las que se dividió la ciudad (basadas en criterios geográficos, sociales y organizativos), se creó una estructura que permitió a los ciudadanos incidir en las decisiones sobre el gasto municipal. Las asambleas públicas decidieron el destino de la mitad de los fondos presupuestarios municipales, al mismo tiempo, se decidió que sean las asambleas las que elijan por sí solas a sus representantes.

Esta reforma simbolizó un gran cambio en el gobierno municipal, presentándose como una alternativa válida tanto al centralismo autoritario como al pragmatismo neoliberal. Los vecinos tomaron decisiones sobre asuntos. "El proceso, argumenta el PT, despierta la conciencia de la gente sobre otras oportunidades para vencer la pobreza y las desigualdades que ponen tanta miseria en sus vidas."<sup>139</sup>

El resultado de esta experiencia innovadora, sin precedentes en ninguna otra ciudad del mundo, fue tan positivo que con el correr de los años fue reproducida por muchas ciudades de Brasil y ha convertido a Porto

<sup>137</sup> Fuente: <https://www.rosario.gob.ar/web/gobierno/presupuestos/presupuesto-participativo>. Visitada el 10 de septiembre de 2020

<sup>138</sup> La Comuna de París (La Commune de París) fue la primera experiencia (1871) de Gobierno socialista en Europa. Fuente: <https://www.telesurtv.net/analisis/-Se-cumplen-145-anos-de-la-Comuna-de-Paris--20150317-0041.html>. Visitada el 10 de septiembre de 2020.

<sup>139</sup> Fuente: <https://www.lincolinst.edu/es/publications/articulos/presupuesto-participativo-politicas-poderes-en-porto-alegre>. Visitada el 11 de septiembre de 2020.

Alegre en una experiencia modelo a seguir por los gobiernos locales del continente sudamericano y de otros países del mundo.<sup>140</sup>

En Argentina la primer experiencia de PP surgió en la ciudad de Rosario, tras la crisis económica y social de 2001, como respuesta a las necesidades de relegitimación de las autoridades políticas y de reequilibrar el abismo económico-social entre ciudadanos/as. El objetivo era consolidar dispositivos más justos de redistribución de los recursos a nivel local, como un modo de reconstruir el vínculo entre Estado y Sociedad, gobernantes y gobernados, profundamente dañado por dicha crisis.

En mayo de 2002 el Poder Ejecutivo Municipal decidió convocar por primera vez en Rosario al PP 2003, en un contexto legal similar al de Porto Alegre ya que no contaba con un marco legal favorable, la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Santa Fe y la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe, limitan la participación política de los ciudadanos y además porque en Santa Fe no existe autonomía municipal.

#### Ordenanzas asociadas (Tabla 9) a Presupuesto Participativo<sup>141</sup>

Ordenanzas de Aprobación de la Programación de los Recursos y el Presupuesto Analítico de Gastos de la MSN		
Ordenanza Número	Año	Referencias a Presupuesto Participativo
8341 <sup>142</sup>	2012	Creación del PP. Artículo 1º: Créase el sistema de Presupuesto Participativo que regirá en la Municipalidad de San Nicolás.-
8589 <sup>143</sup>	2013	Aprobación Presupuesto 2014 – Asignación de Partidas Presupuestarias de Gastos para el PP 2014
8858 <sup>144</sup>	2014	Aprobación Presupuesto 2015 – Asignación de Partidas Presupuestarias de Gastos para el PP 2015
9166 <sup>145</sup>	2015	Aprobación Presupuesto 2015 – Asignación de Partidas Presupuestarias de Gastos para el PP 2015
9337 <sup>146</sup>	2016	Aprobación Presupuesto 2015 – Asignación de Partidas Presupuestarias de Gastos para el PP 2015
9621 <sup>147</sup>	2017	Aprobación Presupuesto 2015 – Asignación de Partidas Presupuestarias de Gastos para el PP 2015
9817 <sup>148</sup>	2018	Aprobación Presupuesto 2015 – Asignación de Partidas Presupuestarias de Gastos para el PP 2015
10029 <sup>149</sup>	2019	No hay referencia alguna al Presupuesto Participativo

**Tabla 9:** Ordenanzas aprobatorias de presupuestos de la MSN.

**Fuente:** www.hcdsannicolas.gov.ar. Diseño propio

### **Experiencia en la MSN**

La iniciativa de PP se analiza en base al análisis documental encontrado en los portales y ediciones impresas de los diarios locales y del material disponible en la página web del Honorable Concejo Deliberante. No se pudo encontrar documentación respaldatoria de la política pública de PP llevada a cabo en la MSN en el período 2011-2020 en las dependencias municipales. Si bien el ex Secretario de Gobierno Dr. Petroni Danilo y el

<sup>140</sup> Fuente: [https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM\\_04\\_presupuesto\\_participativo.pdf](https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf). Visitada el 9 de septiembre de 2020.

<sup>141</sup> Fuente: [http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord\\_numero.php?numero=8341](http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord_numero.php?numero=8341). Visitada el 7 de septiembre de 2020.

<sup>142</sup> Fuente: [http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord\\_numero.php?numero=8341&Submit=Buscar](http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord_numero.php?numero=8341&Submit=Buscar). Visitada el 22 de mayo de 2021.

<sup>143</sup> Fuente: [http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord\\_numero.php?numero=8589](http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord_numero.php?numero=8589). Visitada el 7 de septiembre de 2020.

<sup>144</sup> Fuente: [http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord\\_numero.php?numero=8858](http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord_numero.php?numero=8858). Visitada el 7 de septiembre de 2020.

<sup>145</sup> Fuente: [http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord\\_numero.php?numero=9166](http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord_numero.php?numero=9166). Visitada el 7 de septiembre de 2020.

<sup>146</sup> Fuente: [http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord\\_numero.php?numero=9337](http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord_numero.php?numero=9337). Visitada el 7 de septiembre de 2020.

<sup>147</sup> Fuente: [http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord\\_numero.php?numero=9621](http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord_numero.php?numero=9621). Visitada el 7 de septiembre de 2020.

<sup>148</sup> Fuente: [http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord\\_numero.php?numero=9817](http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord_numero.php?numero=9817). Visitada el 7 de septiembre de 2020.

<sup>149</sup> Fuente: [http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord\\_numero.php?numero=10029](http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord_numero.php?numero=10029). Visitada el 7 de septiembre de 2020.

Dr. Mateucci Ignacio no fueron identificados como actores principales se recurrió a ellos para poder reconstruir el historial de los PP.

En la MSN, el PP se constituyó en el año 2012 mediante la Ordenanza 8341. Las experiencias de PP en gobiernos locales ya se estaban replicando en muchos municipios y la mayoría de las ordenanzas eran similares, razón por la cual el Ministerio del Interior y Transporte de la Nación a través de su Secretaría de Asuntos Municipales puso a disposición un Modelo de Ordenanza<sup>150</sup> tentativo para tomar como ejemplo. La MSN no cuenta con una Carta Orgánica, el funcionamiento de los municipios en la provincia de Buenos Aires se rigen por la Ley Orgánica de las Municipalidades donde no está regulado el PP. Se podría haber reglamentarlo por la vía un decreto del Poder Ejecutivo, aunque la implementación estaría supeditada a posibles vaivenes electorales y recambio de las fuerzas políticas que gobiernan en el municipio. Otra posibilidad era cristalizar legalmente al PP es a través de una Ordenanza Municipal emitida por el HCD, que establezca las reglas del proceso, los montos sometidos a consideración pública y demás aspectos relativos a su implementación. Esta opción es la más habitualmente utilizada por los municipios del país y la MSN optó para la creación de su PP por medio de una ordenanza.

- Ordenanza 8341/2012, aprobada el 25 de octubre de 2012 y promulgada el 29 de noviembre de 2012. Mediante esta ordenanza se crea el sistema de PP para la MSN. Dicha ordenanza en resumen determina que:
  - Funcionará el PP dentro de las políticas presupuestarias.
  - Será financiado con partidas de afectación municipal (Fuente de Financiamiento 131 de Origen Municipal, Decreto Provincial Nro. 2980 del año 2000 RAFAM).
  - Se crea una Unidad de Organización y Seguimiento del Presupuesto Participativo con igual cantidad de miembros por parte del Poder Ejecutivo como del Honorable Concejo Deliberante.
  - Se dividirá el Partido de San Nicolás en Sectores ad-referéndum del Honorable Concejo Deliberante, según la intensidad de los servicios prestados y de acuerdo a la clasificación de los barrios en zonas y sectores.
  - El Departamento Ejecutivo establecerá mecanismos de participación de la ciudadanía y coordinación con los equipos técnicos en el marco del PP, a través de los sectores en que se divida la ciudad.
  - El Departamento Ejecutivo deberá preparar un informe de ejecución del presupuesto municipal anual en curso que contemple los recursos estimados para la elaboración del proyecto de PP, "que deberá ser igual o mayor en valores porcentuales a lo establecido en el año inmediato anterior". Este es un artículo muy controversial según el autor del presente trabajo, para eso se desarrolla el tema de PP y su gestión presupuestaria más adelante.
  - Se deberá establecer un Índice de Carencia, en base a indicadores de salud, educación, vivienda, ingresos y género de cada sector en que quede dividido el partido, para ello se utilizarían datos disponibles del último censo, Encuesta Permanente de Hogares y estadísticas de las dependencias municipales. El índice será actualizado anualmente previo a la distribución de los recursos a cada sector. Para para la elaboración del índice como para la actualización anual el Departamento Ejecutivo constituirá una comisión conformada por un representante por cada Secretaría del Departamento Ejecutivo, un Consejero y una Consejera del Presupuesto Participativo de cada sector e invitará a un representante de la Escuela de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Rosario.

<sup>150</sup> Fuente: [https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM\\_04\\_presupuesto\\_participativo.pdf](https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf). Visitada el 9 de septiembre de 2020.

Una vez elaborado el índice deberá ser elevado al Honorable Concejo Deliberante para su aprobación. El 100% de los recursos asignados al PP se repartirán el 50% en partes iguales entre los sectores participantes y el 50% restante en forma proporcional en base al índice de carencia. Lamentablemente este Índice de Carencia nunca su pudo obtener.

➤ Se definen las condiciones para participar en las Asambleas Participativas de los ciudadanos, de las Entidades de Bien Público y de las Organizaciones de Segundo Grado (Redes, Federaciones, ONG, entre otros). Es interesante haber permitido la participación de ciudadanos con 16 años cumplidos, esto debería haber permitido iniciar lo que se conoce como PP Joven como el desarrollado por la Municipalidad de Rosario, cosa que lamentablemente no sucedió.

➤ Se delimitó la presentación de propuestas y proyectos a los siguientes temas: Infraestructura, Servicios, Salud, Educación, Seguridad, Deporte y Cultura, y Urbanismo

- En febrero de 2013 el Secretario de Gobierno Dr. Petroni Danilo<sup>151</sup> comunica a la sociedad nicoleña que las herramientas de PP se pondrán por primera vez a prueba en el Partido de San Nicolás a partir de una experiencia piloto en la Delegación de General Rojo. Indicó que “para tomar decisiones en conjunto, hay que abrir la municipalidad, fomentar el debate y el diálogo”.

“El Intendente entiende que las políticas de participación ciudadana son herramientas eficaces para construir objetivos en común con los vecinos. Permiten además profundizar la democracia acercando a los administradores con los administrados. La participación social, a través de la planeación participativa y el control social hace más eficiente la gestión pública. Para tomar decisiones en conjunto, hay que abrir la municipalidad, fomentar el debate y el diálogo”, observó el Secretario de Gobierno Dr. Petroni Danilo, quien en este sentido subrayó que “nadie conoce mejor los problemas del barrio que quienes viven en él”.

En este anuncio llama la atención que aún el PP no tenía asignado presupuesto propio pero es destacable como inicio de la experiencia, en el mismo se dice que se “evalúa la capacidad financiera del municipio a través de la secretaría de Economía y Hacienda, en busca de definir los recursos que se destinarán al PP”.

La convocatoria para una Jornada de Capacitación en la comunidad de General Rojo se llevó a cabo a través del Delegado Municipal Sr. Lacoume Lembeye Damián, planificada para desarrollarse durante la primera semana de marzo del 2013.

- En marzo de 2013 el Secretario de Gobierno Dr. Petroni Danilo presidió la apertura del curso de capacitación sobre PP, que se llevó a cabo en el Foyer del Teatro Municipal “Rafael de Aguiar”, de dicho encuentro participaron por la Jefatura de Gabinete de la Nación el Sr. Adaro Cristian y la Jefa del Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Zárate la Sra. Garrido Gala. En la oportunidad, el secretario expresó que “desde su asunción, el intendente Ismael Passaglia nos solicitó que se arbitren los medios necesarios para implementar un Gobierno participativo, y en función de ello se creó el Concejo Consultivo de Tránsito, el Concejo Deliberante Estudiantil, y ahora se está avanzando sobre la capacitación en Presupuesto Participativo en vistas del año 2013”<sup>152</sup>.

Iniciativas como las del Concejo Consultivo de Tránsito, el Concejo Deliberante Estudiantil, el CO.MU.SA (Comisión Municipal de Salud) y el Presupuesto Participativo, identificadas como herramientas de participación

---

<sup>151</sup> Fuente: Diario El Norte. Edición del 22 de febrero de 2013.

<sup>152</sup> Fuente: Diario El Norte. Edición del 12 de marzo de 2013

ciudadana y candidatas como iniciativas de GA lamentablemente no tuvieron continuidad en el tiempo como políticas de estados.

Finalmente, el secretario de Gobierno advirtió que “lo más importante de este proyecto es lograr la participación, que las comisiones vecinales y las instituciones intermedias puedan opinar y brindar sus aportes, que puedan formar parte de la gestión y el control de las políticas públicas”. Y completó: “Ésta es la tarea más difícil, ya que durante muchos años el municipio no abrió sus puertas a la comunidad y cuesta fomentar y cambiar la cultura por una más democrática y participativa”.

En el año 2013 había sintonía política entre el Poder Ejecutivo y el Honorable Concejo Deliberante, la comisión de Legislación General del Concejo Deliberante estaba estudiando un proyecto de ordenanza presentado por el entonces Presidente del Concejo Deliberante Sr. Quinteros Andrés, quien plantea la posibilidad de que San Nicolás vaya implementando progresivamente el uso de una importante herramienta de participación ciudadana. “Con el presupuesto participativo y tal como está planteado en el proyecto presentado, le damos a los vecinos una herramienta para poder decirle a los funcionarios cuáles son las cosas que más necesitan, a la vez que aseguramos por ley la concreción de las obras y proyectos más votados”<sup>153</sup> había indicado Quinteros.

- Durante el transcurso del año 2013 se realizó el “Reglamento de Presupuesto Participativo de La Emilia”.
- El 6 de octubre de 2013 tiene acontecimiento un hito fundamental de todo PP que es la votación del mismo dentro de alguna de las zonas que abarca el PP. La misma se dio en la Delegación de General Rojo. Esta zona sería una de las dos delegaciones tenidas en cuenta para el primer Presupuesto 2014 donde figuran las partidas para el PP. se realiza el mismo procedimiento pero en la Delegación de General Rojo, los vecinos votaron y quedaron seleccionados dos proyectos para la comunidad Rojense para incluir en el PP:
  - a) Proyecto “Acondicionamiento de la Sala de Primeros Auxilios (CAPSS)”
  - b) Proyecto “Creación de un circuito aeróbico recreativo en el monte de la comuna, con el rescate histórico de la vieja Estación de Tren y la refacción de la garita sobre la Ruta 188”.
- El 20 de octubre de 2013 se realiza el mismo procedimiento pero en la Delegación de La Emilia (incluyendo los barrios Villa Riccio, Villa Canto, Villa Campi y Villa Hermosa) Los vecinos eligieron entre nueve proyectos para la comunidad Emiliana quedando los siguientes cuatro como proyectos para incluir en el PP:
  - a) Proyecto “Apertura de Calle y Reforestación entre Villa Canto y Villa Riccio”.
  - b) Proyecto “Reacondicionamiento de Salas de Primeros Auxilios en La Emilia, Villa Canto y Villa Campi”.
  - c) Proyecto de la “Chipeadora” (triturado de residuos vegetales)”.
  - d) Proyecto “Señalización y Ordenamiento Vial”.

Los proyectos de ambas Delegaciones que se votaron se fueron discutiendo y perfeccionando a lo largo del año 2013 en el marco del PP. El entonces Secretario de Gobierno de la MSN Dr. Petroni Danilo confirma la asignación de la partida correspondiente a PP para La Emilia y General Rojo para el Presupuesto Municipal 2014 por un monto de \$250.000 para cada Delegación afectados a PP. “En marzo próximo queremos empezar con los ciclos de Presupuesto Participativo en todo el Partido de San Nicolás. Vamos a dividir el territorio por zonas y nos vamos a ir poniendo de acuerdo con las comisiones vecinales”, adelantó el secretario de Gobierno, quien

---

<sup>153</sup> Fuente: Diario El Norte. Edición del 12 de marzo de 2013

también observó que el monto que se destinará a la concreción de obras escogidas en 2014 a través de este mecanismo de participación ciudadana aún no está definido, y que serán recursos del Presupuesto Municipal del ejercicio 2015.<sup>154</sup>

En la misma nota aparece el Secretario de Gobierno adelantó la creación para el año 2014 del “Presupuesto Participativo Joven”, para que los jóvenes puedan tener acceso a la herramienta, a través de las escuelas del distrito, otra iniciativa de participación nunca llevada a cabo.

A fines del año 2013 el Dr. Petroni Danilo deja de ser el Secretario de Gobierno y se nombra en el mismo cargo al Dr. Mateucci Ignacio.

- El 30 de diciembre de 2013 se promulga la Ordenanza 8589 aprobando la Programación de los Recursos y el Presupuesto Analítico de Gastos de la MSN para el año 2014. En este presupuesto aparece por primera vez el PP plasmado en el mismo con partidas y asignaciones presupuestarias bajo la Jurisdicción 1110105000 Secretaría de Obras Públicas y Planeamiento, Programa 52 Programa Presupuesto Participativo, Actividad de Programa 51 Delegación La Emilia y Actividad de Programa 52 Delegación General Rojo asignándoles a ambas \$250.000 con partidas afectadas de origen municipal. En todos las ordenanzas aprobatorias de presupuestos municipales para los años 2014 hasta el 2019, solo se hace alusión al PP en el Artículo 9no de cada ordenanza y en todas las ordenanzas dicho artículo tiene literalmente “el mismo texto” (Tabla 10).

<b>Presupuesto 2014</b>				
<b>Jurisdicción 1110105000 - Secretaría de Obras Públicas y Planeamiento</b>				
<b>Programa 52 – Programa Presupuesto Participativo</b>				
<b>Actividades de Programa</b>	<b>Fuente de Financiamiento</b>	<b>Crédito Aprobado</b>	<b>Crédito Vigente</b>	<b>Crédito Disponible</b>
51: La Emilia	131 Afectada Municipal	\$ 250.000	\$ 250.000	\$ 250.000
52: General Rojo	131 Afectada Municipal	\$ 250.000	\$ 250.000	\$ 250.000
<b>Totales</b>		<b>\$ 500.000</b>	<b>\$ 500.000</b>	<b>\$ 500.000</b>

**Tabla 10:** Presupuesto asignado al PP en el Presupuesto 2014.

**Fuente:** www.hcdsannicolas.gov.ar. Diseño propio

- El 2 de enero de 2014 el nuevo Secretario de Gobierno Dr. Mateucci Ignacio anuncia “Vamos a dar ejecución a las obras que se decidieron en La Emilia y General Rojo. Luego, vamos a fijar dos zonas más dentro de la ciudad cabecera para desarrollar dos nuevas experiencias de Presupuesto Participativo durante 2014. Lo vamos a hacer por zonas y no por barrios”.<sup>155</sup>

- El 14 de junio de 2014 se llevó a cabo primer encuentro sobre PP para la Zona Norte de la ciudad, en el camping recreativo de Protto. La propuesta estaba dirigida a los ciudadanos de residían en la zona comprendida entre Dámaso Valdez, Moreno, el arroyo Yaguarón y el arroyo del Medio. El objetivo era informar a los vecinos sobre la metodología y los detalles del programa, que sirva para que los habitantes de cada barrio tengan una activa participación en la designación del presupuesto para aquellas obras y proyectos vinculados a su ámbito.<sup>156</sup>

Se instó a los vecinos a participar del encuentro y se les informó que el monto disponible para las obras que ellos mismos seleccionen sería de \$ 400.000 <sup>157</sup>. Esta aseveración no se vio reflejada en los Presupuestos Municipales correspondientes a los años 2014 y sucesivos hasta 2019. “Es una suma que puede ir variando;

<sup>154</sup> Fuente: [https://diarioelnorte.com.ar/nota\\_anteriores?id\\_noticia=31534](https://diarioelnorte.com.ar/nota_anteriores?id_noticia=31534). Visitada el 15 de septiembre de 2020.

<sup>155</sup> Fuente: [https://diarioelnorte.com.ar/nota\\_anteriores?id\\_noticia=34372](https://diarioelnorte.com.ar/nota_anteriores?id_noticia=34372). Visitada el 15 de septiembre de 2020.

<sup>156</sup> Fuente: [http://www.diarioelinformante.com.ar/nota-31623\\_presupuesto-participativo-en-zona-norte](http://www.diarioelinformante.com.ar/nota-31623_presupuesto-participativo-en-zona-norte) . Visitada el 7 de septiembre de 2020.

<sup>157</sup> Fuente: [https://diarioelnorte.com.ar/nota\\_anteriores?id\\_noticia=40161](https://diarioelnorte.com.ar/nota_anteriores?id_noticia=40161). Visitada el 15 de septiembre de 2020.

sobre todo, porque van subiendo los costos y la idea es que se puedan concretar los proyectos escogidos por los vecinos”. Más allá de esto, el secretario de Gobierno también comentó que “muchas veces hay proyectos o iniciativas que no resultan elegidos, pero que después el municipio puede ejecutar a partir de otras partidas presupuestarias”. Esto llama la atención debido a que es más fácil incrementar las partidas correspondientes a los PP para que quede perfectamente reflejado sus partidas y erogaciones que ocasionaron todas las iniciativas de PP que ejecutar los proyectos en otros programas no asociados con PP.

- El 3 de agosto de 2014 se anuncia desde la Secretaría de Gobierno que se darán los primeros pasos concernientes a la aplicación del PP esta vez en la zona del centro de la ciudad<sup>158</sup>. Se trata de la tercer consulta abierta a vecinos para la definición del destino de una partida presupuestaria, luego de las anteriores experiencias en General Rojo, La Emilia y la zona norte de la ciudad (definida entre las avenidas Savio, Alberdi y Falcón, y el río). Al no haber comisiones vecinales en la zona centro de la ciudad, las consultas del municipio fueron realizadas a través de encuestas que se realizaron de puerta en puerta (no hay ninguna copia del modelo de encuesta). Se define que el PP asignado será de \$ 500.000, nuevamente esta aseveración no se vio reflejada en los Presupuestos Municipales correspondientes a los años 2014 y sucesivos hasta 2019.

- El 4 de junio de 2015 los concejales opositores al gobierno local Sr. Petacci Tomás, Dra. Glorio Jorgelina y Dra. Ziehm Alejandra (el 9 de diciembre del año 2013 se había roto el bloque de concejales oficialistas de la alianza ganadora en 2011 Passaglia-Quinteros del Frente Social de la Provincia de Buenos Aires un armado paralelo al Frente para la Victoria quedando configurados 2 bloques), a través de un proyecto de comunicación solicitaron que el HCD pida precisiones al Ejecutivo respecto al cumplimiento de las obras que los vecinos de La Emilia y General Rojo escogieron para sus localidades a partir de la herramienta de PP. Entre los considerando del proyecto figura que “a la fecha ningún proyecto ha sido abonado”<sup>159</sup>.

- A partir de mediados del año 2015 no se encuentra ninguna documentación asociada a PP dentro de la MSN o en los medios de comunicación locales. Solo en las ordenanzas de aprobación de Presupuestos Municipales y de Rendición de Cuentas Anuales

- El PP tiene presencia presupuestaria en los Presupuestos Municipales del 2014 al 2019 aprobados por el Honorable Concejo Deliberante de San Nicolás. Un simple análisis cuantitativo presupuestario indica que en el período 2014 - 2019, no variaron los montos asignados (Artículo 9no en los Presupuestos Municipales del 2014 al 2019) y ejecutados (Ejecución Presupuestaria de Gastos). La composición del PP en el Presupuesto 2014 y se repitió textualmente hasta el 2019.

El Artículo 9no indica en cuanto a los créditos asignados año a año, que los mismos no debían ser menores al asignado en el ejercicio anterior y esto se cumplió en términos absolutos, sin tener en cuenta según la opinión del autor del presente trabajo del factor de inflación. Para poder compararlos se llevó el presupuesto asignado en cada ejercicio a valores actuales actualizados por inflación a agosto 2020. Se observa claramente que los montos asignados año a año no respetaron este Artículo 9no (Tabla 11), las partidas presupuestarias asignadas a los PP fueron decayendo año tras año.

Presupuesto	Crédito Disponible a enero	Crédito Actualizado a octubre 2022
2014	\$ 500.000	\$ 11.267.152,77
2015	\$ 500.000	\$ 8.189.537,92
2016	\$ 500.000	\$ 6.401.049,36
2017	\$ 500.000	\$ 4.838.350,18

<sup>158</sup> Fuente: [https://diarioelnorte.com.ar/nota\\_anteriores?id\\_noticia=42178](https://diarioelnorte.com.ar/nota_anteriores?id_noticia=42178). Visitada el 15 de septiembre de 2020.

<sup>159</sup> Fuente: [https://diarioelnorte.com.ar/nota\\_anteriores?id\\_noticia=53426](https://diarioelnorte.com.ar/nota_anteriores?id_noticia=53426). Visitada el 15 de septiembre de 2020.

2018	\$ 500.000	\$ 3.877.482,78
2019	\$ 500.000	\$ 2.625.642,16

**Tabla 11:** Presupuestos ajustados por inflación.

Fuente: Ordenanzas de aprobación de los Presupuestos 2014 – 2019. Diseño propio

## Portal de Datos Abiertos

### Definición

Los Portales de Datos Abiertos (de aquí en adelante PDA) son una parte central en todos los procesos de apertura de datos por parte de los organismos públicos. Si bien son fundamentales, no son necesariamente obligatorios en cuanto a su uso, un organismo público con ánimo y deseos de abrir sus datos lo puede hacer tranquilamente sin contar con un portal específico, en otras palabras es opinión del autor del presente trabajo que con buena voluntad se pueden poner a disposición de la ciudadanía archivos de planillas de cálculos con los datos abiertos a compartir. Los PDA son plataformas digitales que permiten almacenar, compartir, conectar, clasificar y visualizar bases de datos (también llamados data set). Un PDA es un espacio donde ocurre el encuentro del organizador del mismo con las empresas o ciudadanos sin fines de lucro que desean obtener información minando los datos y/o desarrollando aplicaciones específicas con los mismos (por ejemplo app del tipo cuándo llega un colectivo a una parada), otro uso muy interesante es el que le pueden dar los ediles y periodistas que desean realizar minería de datos para detectar fallas en la gestión del organismo que publica sus datos, desde un punto de vista de contralor en la rendición de cuentas.

### Antecedentes

En septiembre de 2010, Uruguay fue el primer país latinoamericano en ofrecer una plataforma nacional de datos abiertos<sup>160</sup> utilizando la plataforma de software libre CKAN, en simultáneo con el trabajo que estaba llevando a cabo la Intendencia de Montevideo desde comienzos del mismo año<sup>161</sup>, dando inicio a la promoción de servicios de valor agregado generados a partir de dichos datos. En septiembre de 2011, Chile lanza su portal<sup>162</sup> gestionado con CKAN.

En Argentina uno de los primeros antecedentes se da en el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, quien mediante el Decreto N° 692/2009 constituye el primer proyecto provincial para cumplir los estándares internacionales respecto al acceso de la información pública como derecho colectivo. Se estableció el derecho ciudadano sin tener aún una plataforma TICs, eso indica que no es necesario tener la excusa de por no tener una plataforma TIC de DA no se pueda tener datos abiertos.

En Argentina en el año 2013 la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación mediante la Resolución 538/2013 crea el Programa Sistema Nacional de Datos Públicos (SINDAP).

En el año 2014 se sancionó la Ley Nacional N° 27078 (promulgada el 18 de diciembre de 2014) de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones donde se especifica el Plan de Acción de Gobierno Abierto, posibilitando una normativa para el acceso a todos los habitantes de la nación a los servicios de la información y las comunicaciones en condiciones sociales y demográficas equitativas, procurando la accesibilidad y asequibilidad.

<sup>160</sup> Fuente: <https://catalogodatos.gub.uy/>, Visitada el 25 de mayo de 2019.

<sup>161</sup> Fuente: <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/montevideo-abierto>. Visitada el 25 de mayo de 2019.

<sup>162</sup> Fuente: <http://datos.gob.cl/>. Visitada el 25 de mayo de 2019.

Anticipándose al Gobierno Nacional, el Concejo Municipal de la ciudad de Rosario, sancionó la Ordenanza Nº 9279 el 12 de septiembre de 2014 creando el Programa Open Data Rosario, fundamentado en el derecho de todas las personas al acceso de la información pública<sup>163</sup>. A la fecha la Municipalidad de Rosario tiene su plataforma de DA basados en DKAN contando con más de 200 conjuntos de DA<sup>164</sup>.

En el año 2016 se publica el Decreto 117/2016 - Plan de Apertura de Datos, propiciado por el Ministerio de Modernización de la Nación donde en su artículo 1º decreta:

Artículo 1º — Instrúyase a los Ministerios, Secretarías y organismos desconcentrados y descentralizados dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, a elaborar y presentar en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días desde la entrada en vigencia del presente, ante el Ministerio de Modernización y a los efectos de su publicación, un “Plan de Apertura de Datos”, el que deberá detallar los activos de datos bajo su jurisdicción y/o tutela, así como el cronograma de publicación aplicable a los mismos conforme los lineamientos que oportunamente defina el mencionado Ministerio de Modernización en su calidad de Autoridad de Aplicación.

Desde entonces Argentina cuenta con su portal de datos abiertos <https://datos.gob.ar/> desarrollado con CKAN<sup>165</sup>.

En el año 2015 el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Modernización comenzó a incursionar en el mundo de los PDA de la mano del software libre CKAN. En la actualidad el mismo pasó a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros de Nación y utiliza como PDA el software Andino. El mismo es una herramienta desarrollada tomando al CKAN como base, al cual se lo modificó, mejoró y adaptó al uso específico del organismo (<https://www.datos.gob.ar>). “Andino es un portal diseñado para facilitar el proceso de publicación, navegación y descarga de los datos que abren los organismos. Portal Andino es un desarrollo de la Administración Pública Nacional basado en CKAN. Es la tecnología detrás del Portal Nacional de Datos Abiertos y de otros portales de datos abiertos de organismos de la APN, provincias y municipios.”<sup>166</sup>

## Experiencia en la MSN

La iniciativa de PDA (Figura 23) se analiza en base al análisis documental encontrado en las páginas de la MSN. No se pudo encontrar documentación respaldatoria de la política pública de PDA llevada a cabo en la MSN en el período 2011-2020 en las dependencias municipales.

El referente de la Dirección de Modernización del Estado puso a disposición todo el material digital asociado al PDA que hubo en algún momento en la web de la MSN. Por suerte la historia digital no se perdió.

La primera experiencia de la MSN referente a PDA se inicia en el año 2015. En el mismo año en que el Gobierno Nacional comenzaba su incursión en PDA, este dato significativo puso a la MSN a la cabeza a nivel



**Figura 23:** PDA en la MSN.  
**Fuente:** Catálogos de Datos 2016. Diseño propio

<sup>163</sup> Fuente: <https://datos.rosario.gob.ar/acerca-de>. Visitada el 15 de mayo de 2021.

<sup>164</sup> Fuente: <https://datos.rosario.gob.ar/search/type/dataset>. Visitada el 15 de mayo de 2021

<sup>165</sup> Fuente: <https://datos.gob.ar/>. Visitada el 25 de mayo de 2019.

<sup>166</sup> Fuente: <https://andino.datos.gob.ar/>. Visitada el 10 de octubre de 2020.

nacional de este tipo de TICs. En dicho año se establece una relación no comercial con la empresa Junar. Dicha empresa estaba dando sus primeros pasos en el desarrollo de un PDA en Argentina y necesitaba dar a conocer su software por medio de casos de usos. Ante la necesidad de la MSN de contar con un PDA, se estableció una relación no comercial entre ambas partes donde la MSN utilizaría gratuitamente el software de PA de Junar a cambio de ser mostrado como caso de uso del mismo en todos los eventos en los que participara Junar.

En el último trimestre del año 2015 se configura en la página web de la MSN [www.sannicolos.gov.ar](http://www.sannicolos.gov.ar) el acceso al PDA. El tuneado del mismo implicó una relación estrecha entre ambas partes público-privado (MSN y Junar), logrando obtenerse un PDA sumamente agradable y amigable para su vinculación con la ciudadanía. En enero de 2016 se comenzaron a publicar los primeros datos abiertos de la MSN organizados por catálogos y colecciones.

Se entiende por catálogo de datos a la parte central de un PDA donde aparece un listado de todas las tablas (u otros formatos) publicadas con una descripción de sus contenidos como ser tipo de base de datos utilizada, estructura de la base de datos, el nombre de la agencia responsable (en este caso MSN), frecuencia de actualización, número de veces que se ha visitado, información técnica para conectarse con las bases de datos y un espacio dedicado a los usuarios para contener sus comentarios

Se entiende por colección de datos a los conjuntos de tablas de datos que comparten un enfoque temático por ejemplo recursos humanos, compras, clima, transporte, entre otros. No es común pero algunos PDA organizan sus colecciones por institución y no por tema.

No todos los PDA tienen visualizadores de gráficos (tipo barras, de torta, entre otros) o de capas de datos visualizados geográficamente. Las visualizaciones hacen más vistosos y amenos los PDA de cara a los ciudadanos. Una visualización es una representación gráfica de una selección de datos elegida por el usuario de una vista de datos.

La plataforma Junar utilizada por la MSN para su PDA permite manipular datos y organizarlos en catálogos/colecciones y la visualización de gráficos y mapas geo referenciados. El universo de tipos de archivos con datos que admite es muy amplio, los tipos admitidos son: DOC, DOCX, DOCM, DOTX, DOTM, XLS, XLSX, XLSM, XLTX, XLTM, XLSB, XLAM, XLL, ODT, ODS, CSV, TXT, PDF, HTML, HTM, XML, KML, KMZ, TSV, GIF, GZ, JPEG, JPG, PNG, TAB, TAR, ZIP y servicios web SOAP o REST.

En el primer trimestre de 2016 la MSN publica sus primeros data sets. Los mismos se fueron publicando por mes llegando a publicarse los meses de Enero, Febrero, Marzo y Abril. Ellos fueron organizados en las siguientes colecciones de datos: Compras, Recaudación, Recursos-Gastos y Personal (Figura 24).

El PDA de la MSN estaba montado en la nube de Junar, de esta manera la MSN se liberaba del mantenimiento y alojamiento del mismo. Existía un link en la página web municipal que vinculaba con el Portal asignado por la Plataforma Junar correspondiente a los DA de la MSN. Esta manera de trabajar y obtener una herramienta de desarrollo nacional que comenzaba a competir con CKAN en el incipiente mundo de los DA (año 2015) fue un convenio informal público-privado. La MSN se beneficiaba por contar con una

Ranking	Código	Desc	2014	%	2015	%	2016	%
1	1953	SWH	0	0,00	2.400.000	3,07	9.996.000	12,00
2	1812	ZETA	6.156.022	7,87	4.115.579	5,26	9.232.720	11,00
3	986	INGE	18.958.609	24,23	47.278.662	60,44	7.104.036	9,00
4	474	COC	22.645.899	28,95	16.967.299	21,69	6.261.693	8,00
5	445	EREC	6.857.707	8,77	18.744.156	23,96	5.511.499	7,00
6	1684	LATA	12.836.426	16,41	13.899.589	17,77	4.994.138	6,00
7	1817	HERI	3.332.000	4,26	12.167.254	15,55	3.306.600	4,00
8	261	OFIC	5.351.770	6,84	5.893.640	7,53	2.430.870	3,00
9	594	TRIA	6.634.246	8,48	7.904.855	10,10	2.167.163	2,00
10	776	DI G	635.210	0,81	1.345.450	1,72	2.089.000	2,00
11	1751	GRU	7.272.470	9,30	11.339.350	14,49	1.848.557	2,00
12	1665	CON	3.574.943	4,57	11.723.823	14,99	1.470.870	1,00
13	528	ARQ	2.460.845	3,15	4.021.984	5,14	1.348.974	1,00
14	1329	EDER	0	0,00	2.416.165	3,09	1.209.102	1,00
15	315	CON	3.307.820	4,23	7.911.894	10,11	960.400	1,00
16	200	PRO	577.063	0,74	729.329	0,93	918.366	1,00
17	1864	MAI	0	0,00	277.312	0,35	904.991	1,00
18	1928	Avar	0	0,00	515.654	0,66	790.850	1,00
19	1861	GATT	0	0,00	1.099.306	1,41	787.787	1,00
20	1542	SERS	2.112.000	2,70	1.048.090	1,34	782.450	1,00

Figura 24: Ranking por tipos de compras.

Fuente: Catálogos de Datos 2016. Diseño propio

herramienta totalmente gratuita y Junar se beneficiaba por mostrar a la MSN como caso de éxito en sus futuras implementaciones gubernamentales. Lamentablemente el portal asignado a la MSN tuvo una vida corta de apenas 3 meses (Enero-Marzo 2016), por decisiones políticas se dejaron de publicar los data sets, quizás no por el temor al uso de los mismos por parte de la ciudadanía, sino por no poder establecer una estructura administrativa que gestionase el mismo por falta de recursos humanos y de TICs.

Habiéndose cancelado el uso del PDA de la MSN, la empresa Junar dio de baja el portal asignado a la MSN. De esta manera no se pudo recuperar ni reproducir el historial de esta herramienta en la web. Por suerte el referente de la Dirección de Modernización del Estado puso a disposición el material digital en formato de Planilla de Cálculos que se habían publicado

### Catálogos de Datos

La MSN había publicado 8 data sets (ver Anexo A) por cada mes basados en archivos del tipo planillas de cálculo XLSX de este tipo llamados:

01\_ranking\_de\_proveedores.xlsx, 03\_ranking\_de\_bienes.xlsx, 05\_tipos\_de\_compras.xlsx,  
 01\_recaudacion.xlsx, 01\_evolución\_del\_gasto.xlsx, 04\_gastos\_en\_personal.xlsx, 05-  
 gastos\_por\_categoría\_programáticas.xlsx, 01\_ocupación\_de\_cargos.xlsx

Estos archivos pudieron ser recuperados debido a que el referente de la Dirección de Modernización del Estado de la MSN los mantuvo en los storage (servidores de almacenamiento) de la MSN. Al no poder reproducir la visualización de los archivos XLSX por falta del PDA de la MSN se toma como ejemplo el data sets "Llamados al 911 por COVID-19" de la Municipalidad de Vicente López (municipio del norte este de la provincia de Buenos Aires) que utiliza Junar y por lo tanto los datos de la MSN se hubieran visualizados de manera muy similar (Figura 25).

	Dia	Evento	Barrio	Resultado
	30/09/2020	Posible caso de Coronavirus	florida	Negativo
	29/09/2020	Posible caso de Coronavirus	florida	Positivo
	28/09/2020	Posible caso de Coronavirus		Negativo
	26/09/2020	Violación del aislamiento social preventivo obligatorio	Florida Oeste	
	23/09/2020	Posible caso de Coronavirus	florida	Positivo
	18/09/2020	Violación del aislamiento social preventivo obligatorio	florida	Negativo
	14/09/2020	Emergencia de Salud		Positivo
	13/09/2020	Posible caso de Coronavirus		Negativo

Figura 25: PDA de la Municipalidad de Vicente López.

Fuente: <http://vicentelopez.opendata.junar.com/dataviews/255276/LLAMA-AL-911-COVID-61704/>. Visitada el 11 de octubre de 2020.

### Visualizaciones

Una de las particularidades de los PDA es la de transformar los datos de una data sets en puntos, líneas o polígonos geo referenciados. Para ello se deben utilizar data sets en formatos especiales como ser archivos del tipo KML. La MSN había publicado 7 data sets de este tipo: baby\_futbol.kml, barrios.kml, clubes.kml, dependencias\_muni.kml, escuela\_estatal.kml, escuela\_privada.kml y semáforos.kml. Estos archivos pudieron ser

recuperados debido a que el referente de la Dirección de Modernización del Estado de la MSN los mantuvo en los storage (servidores de almacenamiento) de la MSN.

Como ya se dijo, el PDA de la MSN no existe más en la nube. Para poder visualizar estos data sets geo referenciados, el autor del presente trabajo utiliza el software Google Earth (www.earth.google.com/web/) y cargando los archivos kml indicados se obtuvieron algunas muestras de los datos que contienen dichos archivos. A modo de ejemplo se muestran 2 casos (Figura 26 y Figura 27).

Escuelas Estatales: mapa con la ubicación geo referenciada de las escuelas estatales del partido de San Nicolás contenidas en el archivo escuela\_estatal.kml

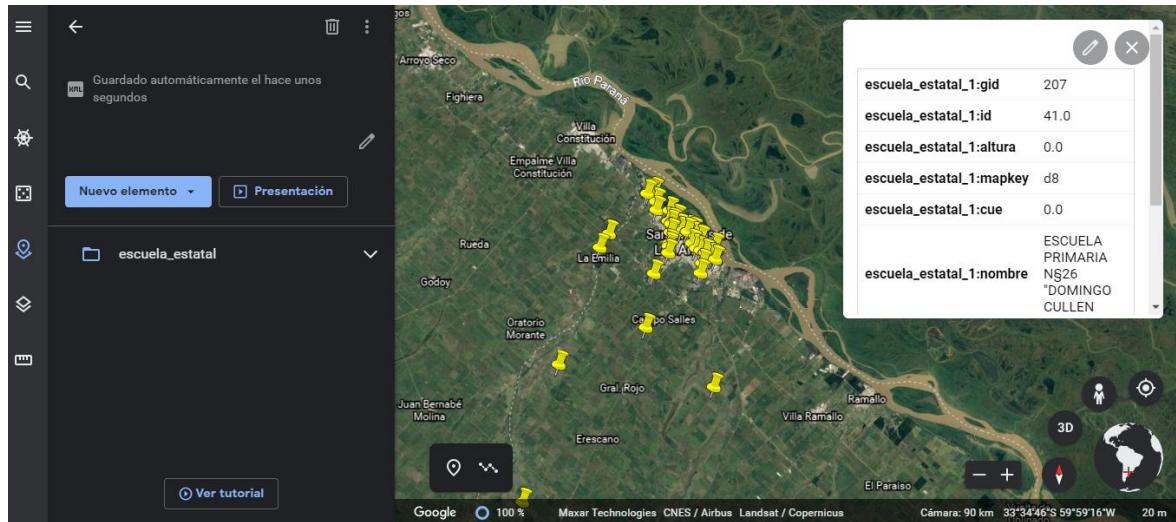


Figura 26: Catálogo de Escuelas Estatales de San Nicolás.

Fuente: simulador Google Earth con capa escuela\_estatal.kml. Diseño propio.

Escuelas Privadas: mapa con la ubicación geo referenciada de las escuelas privadas del partido de San Nicolás contenidas en el archivo escuela\_privada.kml

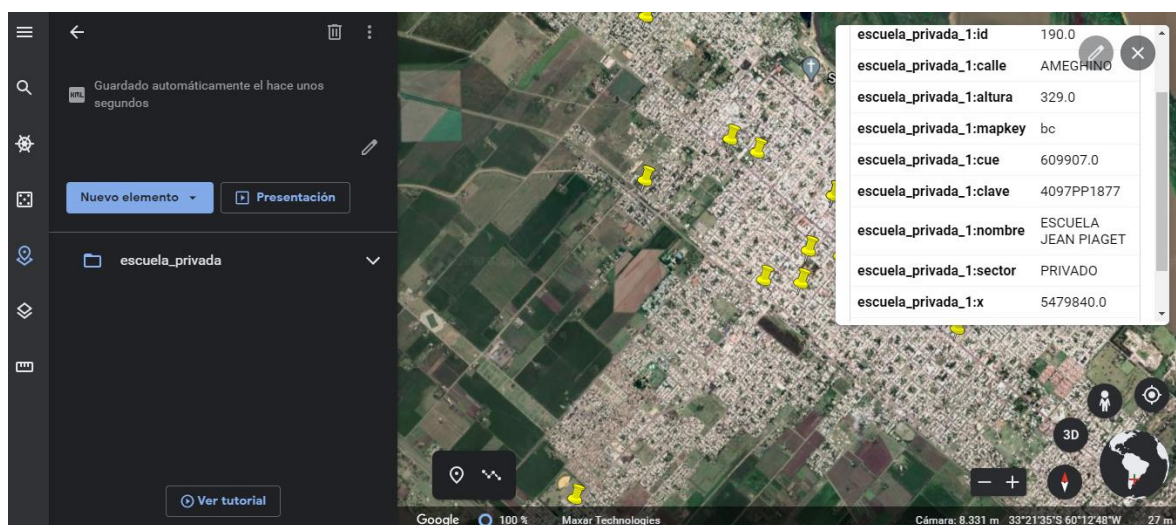


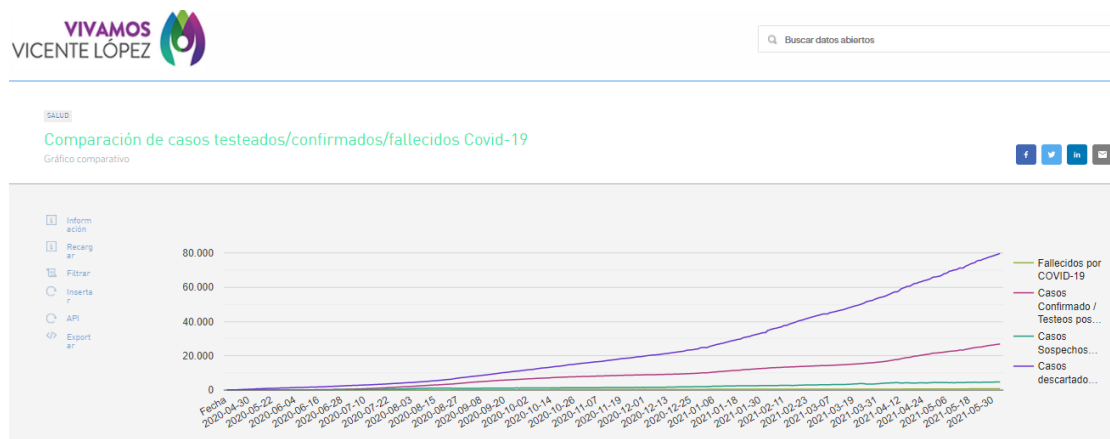
Figura 27: Catálogo de Escuelas Privadas de San Nicolás.

Fuente: simulador Google Earth con capa escuela\_privada.kml. Diseño propio.

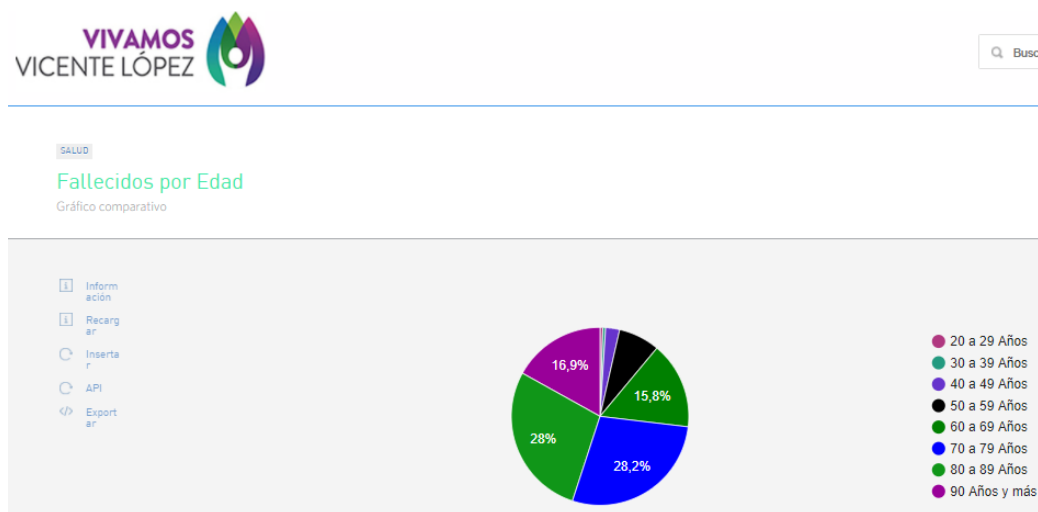
## Gráficos

Una de las particularidades de los PDA es la de transformar los datos en gráficos de diferentes tipos (de columna, de líneas, circulares, de barras agrupadas, entre otros). Basta con darles un data set del tipo archivo de Excel para que transforme los datos contenidos en el mismo en un gráfico. No se pudo reproducir o simular ninguno de los gráficos publicados debido a que, como ya se indicó, el PDA de la MSN ya no existe en la nube y a que los gráficos solo son visualizaciones de data sets

Al no poder reproducir la visualización de los gráficos se toman como ejemplos los gráficos de "Comparación de casos testeados/confirmados/fallecidos Covid-19" (Figura 28) y de "Covid-19 Fallecidos por Edad" (Figura 29) de la Municipalidad de Vicente López.



**Figura 28:** Comparación de Casos Testeados/Confirmados/Fallecidos Covid-19. PDA Municipalidad de Vicente López.  
**Fuente:** <http://vicentelopez.opendata.junar.com/visualizacions/34360/comparacion-de-casos->  
 Visitada el 4 de junio de 2021



**Figura 29:** Fallecidos por Edad Covid-19. PDA Municipalidad de Vicente López.  
**Fuente:** <http://vicentelopez.opendata.junar.com/visualizacions/34540/fallecidos-por-edad/>  
 Visitada el 4 de junio de 2021

## Sistema de Gestión Documental

### Definición

Un Sistema de Gestión Documental (de aquí en adelante SGD) hace referencia a un sistema de software que controla y organiza los documentos en toda una organización. Aplicado al Sector Público Nacional, un SGD debería permitir la caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones, documentos y expedientes.

Los objetivos generales que persigue la implementación de un SGD son alcanzar una administración:

- Próxima, que conoce las necesidades de los ciudadanos y adapta los servicios que presta.
- Transparente, que brinda mayor información y certeza sobre sus actos de gobierno.
- Innovadora, que incorpora el uso de las NTICs en el desarrollo de sus actividades.
- Ágil, que implanta nuevas formas de organización y racionalización para la simplificación de los procedimientos.
- Eficaz, que desarrolla su actividad logrando con éxito la consecución de los objetivos marcados.
- Eficiente, que logra la consecución de sus objetivos al menor coste posible.
- Participativa, que amplía las oportunidades para que el público participe de la toma de decisiones.
- Colaborativa, que mejora y amplía las prácticas de cooperación entre las áreas de gobierno, otras agencias gubernamentales, el público, organizaciones sin fines de lucro y privadas.
- Escalable, preparada para la incorporación de procesos y procedimientos administrativos que surjan en el futuro
- Despapelizada, reemplazando el papel por documentos electrónicos.

### **Antecedentes**

A partir de la década de 1980, los desarrolladores de software comenzaron a realizar sistemas informáticos para gestionar documentos electrónicos y eliminar el uso del papel ya sea para el ámbito público como privado. El tratamiento de documentos físicos incluía no solo documentos impresos y publicados, sino también fotografías, filmas, dibujos, diapositivas, entre otros.

Desarrollos posteriores comenzaron a realizar un segundo tipo de sistema que podía administrar no solo documentos físicos sino todos aquellos documentos, o archivos, creados usando computadoras, en diferentes formatos pdf, doc, docx, xls, xlsx, entre otros. Muchos de estos sistemas se fueron definiendo como sistemas de digitalización de documentos, centrándose en la captura, almacenamiento, indexación y recuperación de archivo digitales en cualquier tipo de formato.

En una tercera ola, las aplicaciones crecieron para abarcar no solo documentos electrónicos, sino pasar a ser herramientas de trabajo colaborativo, con flujos de trabajo (*workflow*) preestablecidos, con capacidades de auditoría, con armado de expedientes contenedores de documentos, con la incorporación de las firmas electrónicas y digitales. Como suele haber excepciones en algunos trámites que requieren de documentación en formato papel, los nuevos SGD han incorporado la gestión del almacenamiento físico de los mismos, de tal manera de poder acceder a los mismos de una manera fácil.

En Argentina antes de hacer uso de una herramienta TIC de SGD se establecieron los fundamentos legales para darle sustentabilidad jurídica al uso de estas herramientas.

- Ley Nacional N° 25.506<sup>167</sup> promulgada el 11 de diciembre de 2001 por el Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reconoce el empleo de la Firma Electrónica y de la Firma Digital y su eficacia jurídica en las condiciones que establece la ley, equiparándolas con la firma ológrafa.

---

<sup>167</sup> Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70749/norma.htm>. Visitada el 5 de enero de 2021.

En su Artículo 2º define lo que es una Firma Digital: “se entiende por firma digital al resultado de aplicar a un documento digital un procedimiento matemático que requiere información de exclusivo conocimiento del firmante, encontrándose ésta bajo su absoluto control. La firma digital debe ser susceptible de verificación por terceras partes, tal que dicha verificación simultáneamente permita identificar al firmante y detectar cualquier alteración del documento digital posterior a su firma”.

En su Artículo 5º define lo que es una Firma Electrónica: “se entiende por firma electrónica al conjunto de datos electrónicos integrados, ligados o asociados de manera lógica a otros datos electrónicos, utilizado por el signatario como su medio de identificación, que carezca de alguno de los requisitos legales para ser considerada firma digital. En caso de ser desconocida la firma electrónica corresponde a quien la invoca acreditar su validez”.

En el Artículo 3º define el Requerimiento de firma indicando que “cuando la ley requiera una firma manuscrita, esa exigencia también queda satisfecha por una firma digital”.

En el Artículo 6º se define lo que es un Documento Digital: “se entiende por documento digital a la representación digital de actos o hechos, con independencia del soporte utilizado para su fijación, almacenamiento o archivo”.

- Decreto Nacional 2628/2002<sup>168</sup> del 19 de diciembre de 2002, el Presidente de la Nación Dr. Duhalde Eduardo decreta la regulación y empleo de la firma electrónica y de la firma digital y su eficacia jurídica.
- Decreto N° 589/2009 del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del 1 de julio de 2009, en su Artículo 1º establece “Apruébase la implementación del Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE) como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicho sistema actuará como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos.
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 561/2016<sup>169</sup> del 6 de abril de 2016, el Presidente de la Nación Ing. Macri Mauricio aprueba la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional. Dicho sistema actuará como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos, siendo la Secretaría de Modernización Administrativa del ministerio de Modernización su administrador. A su vez obliga a todas las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8º de la Ley N° 24.156 que componen el Sector Público Nacional, a utilizar el sistema GDE para la totalidad de las actuaciones administrativas. En el mismo decreto se da de baja el sistema utilizado hasta entonces denominado COMDOC.
- Ley Provincial N° 14.828<sup>170</sup> promulgada el 21 de julio de 2016 por el Senado y la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, se crea el denominado “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires”, invitando en su Artículo 16º a los municipios bonaerenses a adherirse a la misma.

En el Anexo de la Ley en el Artículo 3º inciso E, se impulsa la ejecución del proceso de transformación documental en miras a la gestión documental electrónica con procesos de innovación con impacto directo sobre la sustentabilidad de los procesos y los recursos, propendiendo a la progresiva *despapelización* en beneficio del ciudadano. En el Artículo 9º inciso 9.2 introduce el uso de firma electrónica y firma digital tanto para la

---

<sup>168</sup> Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/80733/norma.htm>. Visitada el 5 de enero de 2021.

<sup>169</sup> Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/260145/norma.htm>. Visitada el 5 de enero de 2021.

<sup>170</sup> Fuente: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xbnpdSpx.pdf>. Visitada el 5 de enero de 2021.

administración provincial como para los administrados. En el inciso 9.3 propicia el uso de documentos administrativos electrónicos firmados digital o electrónicamente. Introduce el concepto de Expediente Digital bajo tramitación electrónica. Por otra parte le da valor jurídico y probatorio a la documentación existente a la que se le incorpore mediante tecnologías que garanticen la estabilidad, perdurabilidad, inmutabilidad e inalterabilidad del soporte de guarda físico de la documentación. Determina que la utilización de expedientes electrónicos, documentos electrónicos, firma electrónica, firma digital, comunicaciones electrónicas, notificaciones electrónicas y domicilios electrónicos constituidos, en todos los procedimientos administrativos ante la AAPP de la pcia. de Buenos Aires, tienen idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel o cualquier otro soporte que se utilice a la fecha de entrada en vigencia de la ley.

- Decreto Provincial 1018/2016<sup>171</sup> del 22 de agosto de 2016, la Gobernadora de la Provincia de Buenos Aires Ptlga. Vidal María Eugenia aprueba la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA) como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires. El texto es una copia casi textual del Decreto Nacional N° 561/2016. GDEBA es el software GDE de nación cedido a la provincia.
- Acuerdo de Cooperación del 18 de diciembre de 2016 entre la MSN y la Autoridad Certificante de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Decreto de Interés Municipal donde se declara de interés municipal la implementación y capacitación en Firmas Digitales a realizarse en las instalaciones de la Dirección de Modernización del Estado y en el Foyer del Teatro Municipal cargo de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1273/2016 del 19 de diciembre de 2016, el Presidente de la Nación Ing. Macri Mauricio, decreta para todo el Sector Público Nacional el uso del sistema GDE para intercambiar la información pública que produzcan, obtengan, obre en su poder o se encuentre bajo su control, con cualquier otro organismo público que así se lo solicite.
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 891/2017 del 1 de noviembre de 2017, el Presidente de la Nación Ing. Macri Mauricio, aprueba el uso de las Buenas Prácticas en materia de simplificación aplicables para el funcionamiento del SPN, el dictado de la normativa y sus regulaciones.
- Resolución del Poder Ejecutivo Nacional N° 19/2018 del 2 de marzo de 2018, el Presidente de la Nación Ing. Macri Mauricio, aprueba la implementación del módulo de interoperabilidad (interoper.ar) del sistema GDE como plataforma de intercambio seguro de la información pública que produzcan, obtengan, obre en su poder o se encuentre bajo el control de las entidades y jurisdicciones comprendidas en el Decreto n° 1273/2016.

Mediante esta resolución el SPN comienza a desarrollar portales de intercambio de información pública denominados como Web Service (WS). Esta tecnología utiliza un conjunto de protocolos y estándares que sirven para intercambiar datos entre aplicaciones, en este caso del sector público. Mediante los WS los diferentes organismos públicos ponen a disposición base de datos de datos públicos previa firma de convenios donde se acuerdan las condiciones del uso de dicha información. Es así que a la fecha ya hay WS de AFIP, Anses, Renaper, DNRPA, ARBA, Sintys, SISA, entre otros.

- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 27/2018 del 10 de enero de 2018, el Presidente de la Nación Ing. Macri Mauricio desburocratiza y simplifica una determinada cantidad de trámites del SPN (Senasa, Actividades portuarias, Fondo fiduciario para el desarrollo de capital emprendedor, Aviación civil, Tránsito y seguridad vial, Marcas y patentes, Fondo de garantía argentino, Sociedades de garantía recíproca, Firma digital y gestión

---

<sup>171</sup> Fuente: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VJLMZlmx.pdf>. Visitada el 5 de enero de 2021.

documental electrónica, Energía, Obras de arte, Promoción del trabajo, Administración de bienes del estado, entre otros).

## **Experiencia en la MSN**

La iniciativa de GDE se analiza en base al análisis documental encontrado en los portales y ediciones impresas de los diarios locales y del material disponible en la página web de la MSN.

- Ordenanza 9622/2018<sup>172</sup> del 2 de febrero de 2018 (promulgada por el DE el 5 de febrero de 2018), en sesión ordinaria el Honorable Concejo Deliberante de San Nicolás adhiere en todos sus términos a las Leyes Provinciales N° 14.828 (Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires) y a la Ley Provincial N° 13.666, que adhiere a la Ley Nacional N° 25.506 (Firma Digital).

En su Artículo 2° implementa el "Programa Gobierno Digital San Nicolás", el cual será de carácter integral, progresivo y sostenido en el tiempo y tendrá como objetivo la modernización de la gestión y la optimización de los recursos municipales a través de la creación, registro y archivos de documentos electrónicos, acompañados de la firma electrónica y/o digital de los agentes y funcionarios intervinientes”.

- Convenio Específico de Cooperación y Asistencia Técnica con el Ministerio de Modernización de la Nación, con fecha 21 de febrero de 2018 se firma el convenio entre el Ministerio de Modernización de Nación representado por el Ministro Ibarra Andrés y la Municipalidad de San Nicolás representada por el Intendente Municipal Cdr. Passaglia Manuel. Este convenio se pudo firmar una vez sancionada la ordenanza 9622/2018.
- El 16 de febrero de 2018 la MSN mediante el Decreto 392/2018 aprueba la implementación del sistema GDE como único sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes de la MSN.
- El 22 de marzo de 2018 la MSN saca la Resolución 35/2018 estableciendo a GDE ([www.sannicolas.gde.gov.ar](http://www.sannicolas.gde.gov.ar)) como único punto de acceso central y de uso obligatorio para la Administración Municipal.
- El 18 de octubre de 2018 la MSN saca la Resolución 218/2018 definiendo un lote de trámites electrónicos a utilizar en la Administración Municipal obligatoriamente.

Cuando el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tuvo aprobado su Plan de Modernización de la Administración Pública, comenzó a utilizar su sistema informático denominado Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (**SADE**). El SADE es un software desarrollado por la Agencia de Sistemas de Información del gobierno de CABA con el objetivo de digitalizar todos los trámites y comunicaciones del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad.

En el año 2016 el Jefe de Gobierno de CABA Econ. Rodríguez Larreta Horacio cede el código fuente de SADE a Nación y el mismo se implementa bajo el nombre de Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). El GDE pasa a ser administrado por el Ministerio de Modernización de la Nación, luego de la asunción del presidente Dr. Fernández Alberto en el año 2019 pasa bajo la dependencia de la Jefatura de Gabinete de

---

<sup>172</sup> Fuente: [http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord\\_numero.php?numero=9622&Submit=Buscar](http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord_numero.php?numero=9622&Submit=Buscar). Visitada el 5 de enero de 2021.

Ministros a cargo del Lic. Cafiero Santiago. GDE pasa a ser la plataforma informática que permite la gestión digital de todos los trámites del Sector Público Nacional.

Una vez que la Provincia de Buenos Aires aprueba su Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública, el Jefe de Gobierno de CABA Econ. Rodríguez Larreta Horacio cede el código fuente de GDE a la provincia y el mismo se implementa bajo el nombre de Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (**GDEBA**). GDEBA pasa a ser la plataforma informática que permite la gestión digital de todos los trámites de la Administración Central y Organismos Descentralizados de la Provincia de Buenos Aires.

Cuando la MSN tuvo aprobado su Programa Gobierno Digital San Nicolás en el año 2018, inicia el convenio con el Ministerio de Modernización de la Nación y obtiene de nación el acceso al Sistema de Gestión Documental Electrónica (**GDE**). GDE pasa a ser la plataforma informática que permite la gestión digital de todos los trámites de la Administración Central y Organismos Descentralizados de la MSN.

Como antecedente del sistema SADE se encuentra el sistema de seguimiento de expedientes llamado COMDOC. Este sistema fue desarrollado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y cedido al SIU Sistema de Información Universitaria para su distribución entre las universidades nacionales (sistema aún utilizado por ejemplo por la Universidad de Buenos Aires Faculta de Ciencias Sociales<sup>173</sup>). Se trata de un producto que funciona sobre herramientas de software libre. Surgido de necesidad de organizar la documentación circulante dentro de un organismo y considerando las prácticas típicas presentes en la administración pública. Su función principal es facilitar y agilizar la labor administrativa, permitiendo el registro y permanente seguimiento de la documentación. El sistema de numeración de los tipos de documentos llamado CUDAP Clave Única de Documentación de la Administración Pública, fue utilizado luego por el sistema SADE. La MSN firmó un convenio con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación para ser utilizado por el municipio sin costo alguno para el mismo. Se usó en el período 2015 al 2018 y se dejó de utilizar con la firma del convenio entre la MSN y el Ministerio de Modernización de Nación para comenzar a usar el GDE como sistema de gestión documental.

El sistema integral GDE está compuesto por 12 módulos<sup>174</sup>:

1. Escritorio Único (EU): es la interfaz que permite navegar por todos los módulos que integran el sistema GDE, por ello, se lo considera la cara visible del GDE. Desde el EU se configura el acceso a la plataforma de Gestión Documental Electrónica (GDE). Muestra un resumen de todas las tareas pendientes que el agente tiene en cada módulo y las organiza según un rango de antigüedad en días. Entre otras funcionalidades, permite visualizar las tareas en desarrollo y pendientes propias y de los supervisados.
2. Comunicaciones Oficiales (CCOO): es el módulo que permite la generación, registro y circulación de documentos oficiales comunicables (Notas y Memos).
3. Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO): es el módulo de uso obligatorio para la elaboración y firma de la totalidad de documentos oficiales del Sector Público Nacional.
4. Expediente Electrónico (EE): es el módulo que se utiliza para la caratulación, vinculación de documentos, pases y consultas de expedientes electrónicos.
5. Trámites a distancia (TAD): plataforma que permite la interacción del ciudadano con la administración, a través de la recepción y remisión por medios electrónicos de presentaciones, solicitudes, escritos, notificaciones y comunicaciones, entre otros.

---

<sup>173</sup> Fuente: <http://sistemas.sociales.uba.ar/seguimiento-de-expedientes-comdoc-iii/>. Visitada el 11 de enero de 2021

<sup>174</sup> Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/administrativa/gde>. Visitada el 25 de abril de 2021.

6. Legajo Único Electrónico (LUE): módulo que constituye el único medio de creación, registro, guarda y archivo de la totalidad de la documentación y datos correspondientes a las personas que prestan servicios en virtud de cualquier modalidad en el ámbito establecido en el artículo 8 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificatorias.

7. Locación de obras y servicios (LOYS): módulo que permite la caratulación, vinculación de documentos, pases y consultas de Expedientes Electrónicos utilizados para la contratación de personal bajo los regímenes de Locación de Obras y de Servicios.

8. Registros Legajo Multipropósito (RLM): permite la administración de los registros del Sector Público Nacional, debiendo utilizar este módulo aquellos registros que no cuenten con un sistema informático, mientras que aquellos instrumentados en un sistema informático deberán incorporar la documentación respaldatoria en la sección "Legajo" de RLM a fin garantizar la integridad, disponibilidad e interoperabilidad.

9. Porta Firma (PF): el módulo PF brinda la posibilidad de firmar varios documentos electrónicos al mismo tiempo y de filtrar por lotes los documentos digitales a firmar.

10. Sistema integrado de archivo (ARCH): permite administrar el archivo de los expedientes electrónicos.

11. Registro Integral de Destinatarios (RID): módulo que permite nuclear en un único registro a las personas humanas o jurídicas destinatarias de prestaciones, beneficios, subsidios, exenciones y toda transferencia monetaria y/o no monetaria que realicen las entidades y jurisdicciones contempladas en el artículo 8 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificatorias a personas humanas o personas jurídicas públicas o privadas, independientemente de su fuente de financiamiento.

12. Gestor de Asistencias y Transferencias (GAT): módulo que constituye el único medio de registro, tramitación y pago de todas las prestaciones, beneficios, subsidios, exenciones, y toda otra transferencia monetaria y/o no monetaria y asistencia que las entidades y jurisdicciones contempladas en el artículo 8 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificatorias otorguen a personas humanas o personas jurídicas públicas o privadas, independientemente de su fuente de financiamiento.

La MSN solo utiliza 4 de los 12 módulos (Figura 30): Escritorio Único (EU), Comunicaciones Oficiales (CCOO), Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO) y Expediente Electrónico (EE).

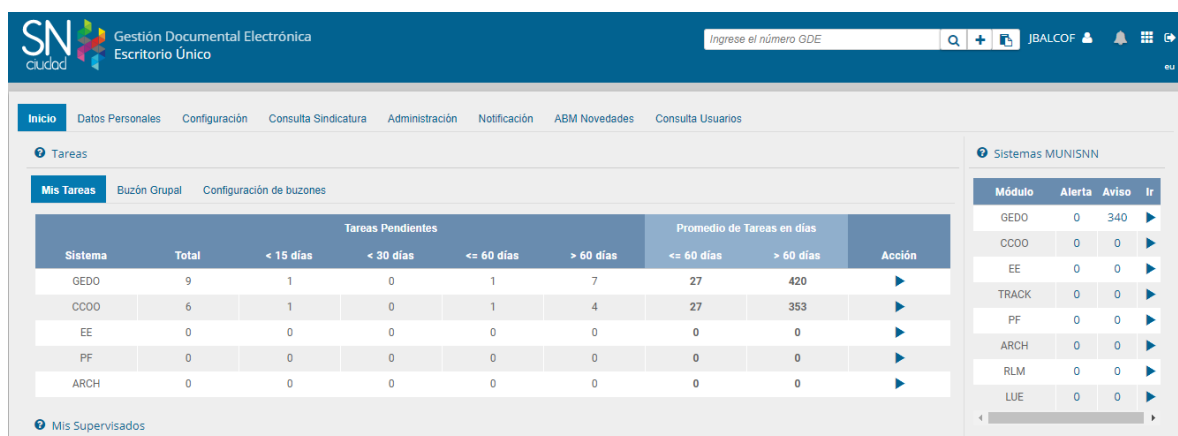


Figura 30: Escritorio Único de GDE de la MSN.

Fuente: <https://eu-sannicolos.gde.gob.ar/eu-web/>. Visitada el 4 de junio de 2021

En el módulo GEDO la MSN tiene implementados 26 tipos de trámites de uso interno al 24 de abril del 2021:

Bajas por fallecimiento (Recursos Humanos Baja De Agente), Licencias, Pedido de compensatorios, Contrataciones Nuevas (Contratación de Agente), Bajas por renuncia (Renuncias), Reemplazos por licencias (Recursos Humanos Licencias Especiales), Renovación de Contratación de Personal (Renovaciones), Traslado de personal (Traslados), Incorporaciones/Modificaciones de asignaciones familiares(Asignaciones Familiares), Notificaciones de embargos (Embargos), Reintegro de Haberes (Reintegros en General), Solicitud de Permiso Gremial (Permiso), Cambio de días-horarios laborales, Omisión fichadas, Pedido de adecuación (Ajuste De Presupuesto), Solicitud de los sectores de horas extras a cobrar, Solicitud de los sectores de horas extras a compensar, Solicitud de Ascenso-Bonificaciones(Bonificaciones y Ascensos) , Subsidio por fallecimiento de empleado (Subsidios), Bajas por jubilación (Recursos Humanos Baja De Agente), Solicitud de Baja Patrimonial de Hardware (Patrimonio), Solicitud de Baja Patrimonial Por Robo (Patrimonio), Solicitud de Acceso a RAFAM (Solicitudes Informáticas), Solicitud de Correo Electrónico (Solicitudes Informáticas), Solicitud de Reparación de Hardware (Solicitudes Informáticas) y Solicitud de Baja de RAFAM (Solicitudes Informáticas).

El sistema GDE es un sistema completamente web, donde se centraliza toda la documentación que generalmente se hacía en papel en formato electrónico. Permite realizar según el módulo diferentes tipos de trámites o documentos, los cuales pueden ser firmados en el mismo sistema, de acuerdo a la importancia de los mismos, con firma electrónica en el caso de documentos simples como ser una Nota o con token (firma digital) en el caso de documentos que tienen mayor jerarquías como por ejemplo un Decreto. Al mismo tiempo estos documentos pueden recibir dichas firmas electrónicas o con token en forma conjunta, es decir ser firmados por más de una persona.

Todos los documentos digitales son generados por medio del módulo CCOO (Comunicaciones Oficiales) o del módulo GEDO (Generador Electrónico de Documentos Oficiales).

El CCOO permite realizar documentos típicos de las administraciones públicas, son ejemplos de ello las Nota con firmas simples, las Notas con firmas conjuntas, un Memo, entre otros (Figura 31)

Nombre	Acronimo	Descripción	Características
Comunicaciones			
MEMO	MEMO	MEMO	[Iconos]
NOTA Firma Conjunta	NOFC	NOTA Firma Conjunta	[Iconos]
NOTA	NOTA	NOTA	[Iconos]
Documentación Financiera			
Formulario de Pedido...	FCPEA	Formulario de Pedido d...	[Iconos]
Inf. Prm: Dictámenes			

Figura 31: Selección de documentos a realizar en el módulo de CCOO.

Fuente: sistema GDE de la MSN.  
Visitada el 4 de junio de 2021

El GEDO permite realizar documentos específicos de cada administración pública asociados a trámites (Figura 32). Es por ello que cada trámite debe ser configurado para que al inicio de los mismos el GEDO solicite los campos a completar de acuerdo a las características del mismo. Estas pantallas de cargas de datos que luego forman parte del documento que se genera, se denominan Formularios Controlados (FFCC) o Template. Ejemplos de GEDO específicos de la MSN pueden ser el Formulario de Pedido de Adecuación Presupuestaria, el Formulario de Pedido de Cambios de Turnos, el Formulario de

Nombre	Acronimo	Descripción	Características
Formulario de Denunc...	DENRH	Formulario de Denuncia...	[Icono]
Declaración Jurada P...	DJPNA	Declaración Jurada Pre...	[Iconos]
Examen	EXAM	Examen	[Icono]
Formulario de Autori...	FCACG	Formulario de Autoriza...	[Icono]
Formulario de Cambio...	FCCDL	Formulario de Cambio d...	[Iconos]
Formulario de Horas ...	FCHEC	Formulario de Horas Ex...	[Iconos]
Formulario de Horas ...	FCHSE	Formulario de Horas Ex...	[Iconos]
Formulario de Ingreso	FCING	Formulario de Ingreso	[Iconos]
Formulario de Omisión...	FCOMF	Formulario de Omisión ...	[Iconos]
Formulario Pedido de...	FCPEP	Formulario de Pedido d...	[Iconos]

Figura 32: Selección de documentos a realizar en el módulo de GEDO.

Fuente: sistema GDE de la MSN.  
Visitada el 4 de junio de 2021.

Omisión de Fichadas, el Formulario de Alta de Usuarios en RAFAM, el Formulario de Solicitud de Correo Electrónico Institucional, entre otros.

De acuerdo al GEDO que el usuario desea generar el sistema pedirá los campos de datos asociados a dicho trámite, a modo de ejemplo se muestra el FFCC asociado al trámite de Formulario de Horas Extras a Cobrar (Figura 33) donde se solicitan una referencia, la dependencia, la secretaría, el total de horas extras a cobrar al 50%, el total de horas extras a cobrar al 100% y debajo el detalle por cada uno de los agentes que hizo horas extras.

Toda la documentación generada en GDE ya sea a través del módulo de CCOO o del módulo GEDO, reciben una vez obtenidas todas las firmas electrónicas o digitales, un código único de identificación a nivel nacional. Esto permite que los mismos puedan ser compartidos entre distintos estamentos de la administración pública nacional.

Un ejemplo de codificación para la MSN sería NO-2020-00012795-MUNISNN#INTSN. El código NO indica que el tipo de documento de este ejemplo es una Nota, si fuese un Memo sería ME. El número 2020 corresponde al año en que se generó el documento. El número 00012795 es un número incremental de 1 en 1 que se le da al documento dentro del ecosistema de la MSN. El código MUNISNN referencia al entorno donde fue generado el documento en este caso en la Municipalidad de San Nicolás. El código #INTSN indica en qué dependencia de la MSN se generó el documento, en este ejemplo en la Intendencia Municipal. Esta codificación es única.

**Figura 33:** Campos del FFCC Formulario de Horas Extras a Cobrar de GEDO.

**Fuente:** sistema GDE de la MSN. Visitada el 4 de junio de 2021.

Una vez generados los documentos, los mismos pueden formar parte de un Expedientes Electrónicos por medio del módulo EE. El sistema genera un expediente con una numeración similar al de los documentos pero en este caso comenzando con EX, por ejemplo EX-2019-00028607-MUNISNN#SGM (expediente generado por la Secretaría de Gobierno y Modernización de la MSN). Dentro del EE se van anexando los documentos ya generados por CCOO o GEDO, como así también se pueden anexar archivos pdf o imágenes. En este ejemplo se ven los documentos que forman parte del expediente electrónico EX-2019-00028607-MUNISNN#SGM (Figura 34).

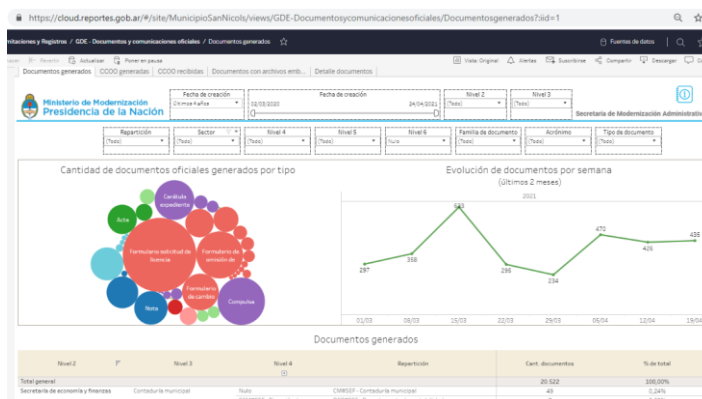
Expediente: EX-2019-00028607- -MUNISNN-DME#SGM							
Documentos							
Con Pase							
Orden	Tipo de Documento	Número Documento	Referencia	Fecha de Asociación	Fecha de Creación	Ac	
4	PV - Doc Providencia	PV-2019-00028613-MUNISNN-DME#SGM	Pase	26/07/2019 10:08:45	26/07/2019 10:08:45		
3	NO - Formulario Solicitud de Licencia	NO-2019-00021569-MUNISNN-DME#SGM	Ref. Capacitacion martes 11/...	26/07/2019 09:39:08	10/06/2019 12:31:23		
2	IF - Formulario Pedido de Existencia de Profesionales	IF-2019-00026934-MUNISNN-INTSN	Nicolás Tizzano	26/07/2019 09:35:25	17/07/2019 07:17:39		
1	PV - Carátula Expediente	PV-2019-00028608-MUNISNN-DME#SGM	Carátula	26/07/2019 09:34:03	26/07/2019 09:34:01		
Total de documentos: 4							

**Figura 34:** Expediente Electrónico con sus Documentos adjuntos.  
**Fuente:** sistema GDE de la MSN. Visitada el 4 de junio de 2021.

Todos los usuarios de GDE pueden acceder a cualquier documento generado por CCOO o por GEDO, como también a cualquier expediente electrónico generado por EE, conociendo su código de identificación asociado. La única excepción se da en aquellos documentos o expedientes que son de carácter reservado, por ejemplo Formulario de Denuncias de Violencia de Género.

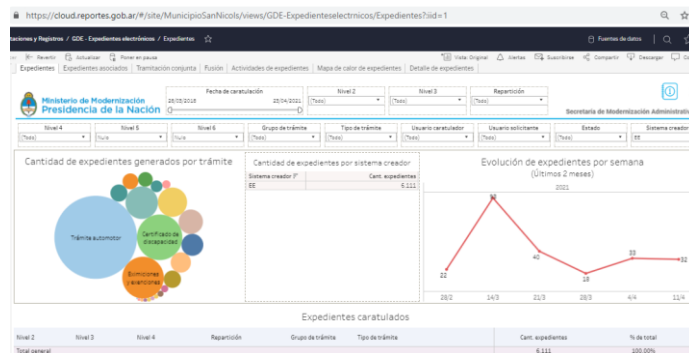
La MSN puso a disposición de la comunidad una Guía de Trámites<sup>175</sup> en su página web [https://www.sannicolas.gov.ar/intranet/Lista\\_tramites/vista2/vista2.php](https://www.sannicolas.gov.ar/intranet/Lista_tramites/vista2/vista2.php), en la misma se pueden encontrar los trámites organizados por Temática. Cada trámite tiene asociado y a disposición su Flujograma, Guía, Formularios y Compulsa de documentación.

El sistema GDE pone a disposición un tableau o tablero de control donde se pueden visualizar el uso que se le está dando al sistema. En la MSN al 26 de abril del 2021 ya se llevan generados 20.522 documentos (Figura 35) y 6111 expedientes (Figura 36).



**Figura 35:** Tablero de control de GDE, cantidad de Documentos Electrónicos generados en la MSN.

**Fuente:** <https://cloud.reportes.gov.ar/#/site/MunicipioSanNicolas/views/GDE-Documentosycomunicacionesoficiales/Documentosgenerados?iid=1>. Visitada el 26 de abril de 2021



**Figura 36:** Tablero de control de GDE, cantidad de Expedientes Electrónicos generados en la MSN.

**Fuente:** <https://cloud.reportes.gov.ar/#/site/MunicipioSanNicolas/views/GDE-Expedienteselectronicos/Expedientes?iid=1>. Visitada el 26 de abril de 2021

## Sistema de Información Geográfica

### Definición

Los Sistemas de Información Geográfica (de aquí en adelante SIG) también son conocidos como sistemas GIS (acrónimo inglés de Geographic Information System) es un conjunto de herramientas que integra y

<sup>175</sup> Fuente: [https://www.sannicolas.gov.ar/intranet/Lista\\_tramites/vista2/vista2.php](https://www.sannicolas.gov.ar/intranet/Lista_tramites/vista2/vista2.php). Visitada el 26 de abril de 2021.

relaciona diversos componentes que permiten la organización, almacenamiento, manipulación, análisis y modelización de grandes cantidades de datos procedentes del mundo real que están vinculados a una referencia espacial, facilitando la incorporación de aspectos sociales, culturales, económicos y ambientales que conducen a la toma de decisiones de una manera más eficaz.

Se adopta como definición de SIG a la utilizada por el Laboratorio de Sistema de Información Geográfica y Percepción Remota (LABSIG y PR) en la Unidad Pacífico Sur del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS: "Es una integración organizada de hardware, software y datos geográficos diseñada para capturar, almacenar, manipular, analizar y desplegar en todas sus formas la información geográficamente referenciada con el fin de resolver problemas complejos de planificación y de gestión"<sup>176</sup>. Se selecciona esta definición no por su significado en sí, sino por lo singular de su aplicación por parte de LABSIG y PR de un SIG a un proyecto que se nutre de información de instituciones gubernamentales, no gubernamentales, de la sociedad civil y de las organizaciones comunitarias, con el objetivo de obtener información sobre los Perfiles Indígenas de México.

### Antecedentes

Esta TIC hoy considerada uno de los principales facilitadores del intercambio de datos geo referenciados desde lo público a lo privado tiene sus inicio en 1962 en Canadá. Su Departamento Federal de Silvicultura y Desarrollo Rural desarrolló el llamado Sistema de Información Geográfica de Canadá (Canadian Geographic Information System - CGIS) con el propósito de almacenar, analizar y manipular datos geo referenciados para lograr un Inventario de Tierras Canadá (Canada Land Inventory – CLI). El pico máximo de expansión de estas TICs se alcanza a principios de siglo XXI cuando se vincula esta TICs con las potencialidades que ya podía ofrecer Internet, a partir de entonces los datos de origen público y sus correspondientes herramientas de visualización y análisis pueden ser compartidos con la sociedad sin grandes requerimientos tecnológicos por parte de estos últimos, simplemente una aceptable computadora con un aceptable servicio de internet.

Por lo general se la conoce como una representación de datos bidimensional espacial (Figura 37), pero también trabajan con datos tridimensionales de zonas territoriales relativamente pequeñas mostrando

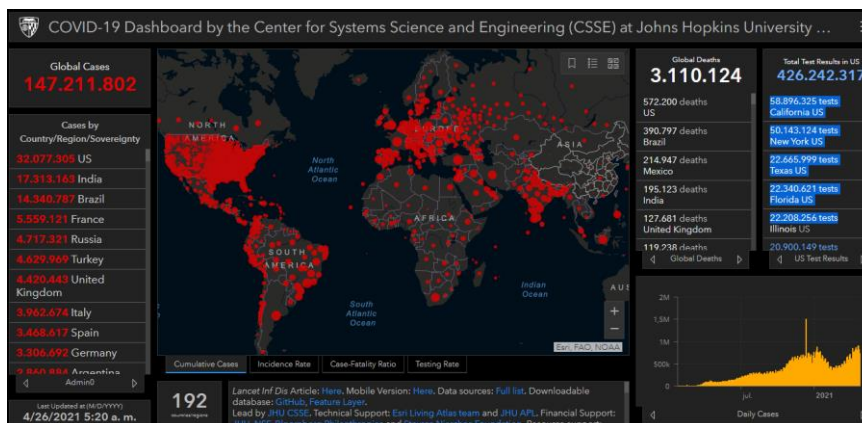


Figura 37: Ejemplo de uso de SIG con información sobre el avance del COVID-19.

Fuente: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>.

Visitada el 26 de abril de 2021.

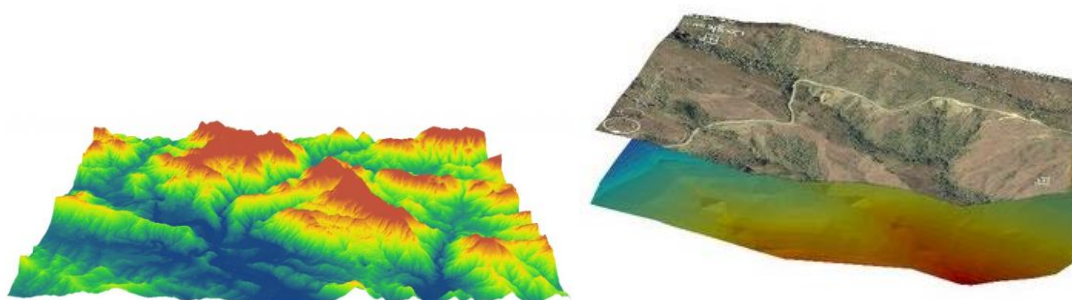
diferencias altitudinales (Figura 38). En la actualidad estos datos 3D son compatibilizados con imágenes aéreas (como las de Google Earth) que permiten obtener visualizaciones 3D sobre espacios cuasi reales visualmente.

<sup>176</sup> Fuente: <https://langleruben.wordpress.com/%c2%bfque-es-un-sig/>. Visitada el 26 de abril de 2021.

Se considera que el 80% de la de los datos corporativos existentes en todo el mundo poseen componentes geográficos que pueden ser visualizados en un SIG. Los organismos públicos son “fábricas” de datos geográficos que muchas veces quedan perdidos en archivos de planillas de cálculo sin tener forma de ser asociados con otros datos a fin de obtener información y sobre la base de ella diseñar, ejecutar y controlar las políticas públicas.

Como todo software siguió las dos tendencias posibles de desarrollo, software libre o propietario. Ejemplos de GIS propietarios lo son ArcGIS y Autodesk Map, y de software libre lo son gvSIG y QGIS. No se establece en el presente trabajo preferencia por alguna de las dos opciones, simplemente las organizaciones de gobierno deben evaluar costos y beneficios del GIS a utilizar.

En Argentina en el año 1999 el Instituto Geográfico Militar crea el SIGRA Sistema de Información Geográfica de la República Argentina a fin de establecer una base única nacional de datos geográficos.



**Figura 38:** Ejemplos GIS 3D.

**Fuente:** <http://www.gisandbeers.com/programa-arcscene-esri/> y <https://www.youtube.com/watch?v=ynLhFKK-OOs>.

Visitada el 16 de mayo de 2021.

En el año 2004 aparece el proyecto PROSIGA como una iniciativa llevada a cabo por organismos de la República Argentina que buscan conformar un nuevo mapa del país con información generada por productores oficiales, en formato digital, de acceso público y disponible a través de internet. Este proyecto se inició oficialmente con la firma de un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Secretaría de Energía de la Nación, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentos y el Instituto Geográfico Militar<sup>177</sup>. En el año 2006 PROSIGA incorpora más organismos con el objetivo de seguir fortaleciendo la idea de facilitar a los usuarios gran cantidad de información geoespacial integrada bajo estándares comunes.

El 19 de abril de 2007 PROSIGA organiza en el Instituto Geográfico Militar (hoy Instituto Geográfico Nacional) su primera Jornada Nacional sobre Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina denominada I IDERA. A excepción del año 2007 en que se realizaron 2 jornadas de IDERA, luego se organizaron una jornada anual siendo la última la XIV IDERA en mayo 2019 en la ciudad de Paraná, Entre Ríos. En el año 2010 la V IDERA se llevó a cabo en la ciudad de Santa Fe. La provincia de Santa Fe tiene su propia Infraestructura de Datos Espaciales denominada IDESF<sup>178</sup>. Debido a la pandemia COVID 19 en el año 2020 se realizaron Jornadas Virtuales de Academia y Ciencia.

IDERA es un organismo gubernamental cuyo equipo coordinador está conformado por miembros que representan al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Ministerio de Obras Públicas, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Desarrollo Productivo, a la Jefatura de Gabinete de Ministro y al Ministerio de Ambiente

<sup>177</sup> Fuente: [https://www.ign.gob.ar/descargas/prosiga/proyecto\\_prosiga\\_dic07\\_v2.pdf](https://www.ign.gob.ar/descargas/prosiga/proyecto_prosiga_dic07_v2.pdf). Visitada el 16 de mayo de 2021.

<sup>178</sup> Fuente: <https://www.santafe.gov.ar/idesf/portal>. Visitada el 17 de mayo de 2021.

y Desarrollo Sostenible. Los miembros de IDERA están organizados a niveles de gobiernos provinciales en regiones, por ejemplo la Región Centro tiene representantes del gobierno de CABA y de la provincia de Santa Fe). Cuenta con miembros a nivel municipal como ser Balcarce, Gualeguaychú, San Salvador de Jujuy, entre otros. Dos representantes de universidades nacionales, la UN General Sarmiento y la UN de la Patagonia San Juan Bosco. Y dos representantes del Consejos Federales como los son el Consejo Federal de Catastro y el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial.

Diferentes organismos gubernamentales, independientemente de ser miembro o no de IDERA, publican en sus páginas web capas de GIS a disposición de cualquiera que desee hacer uso de lo dichos datos geoespaciales. Son ejemplos de ello el Instituto Geográfico Nacional dependiente del Ministerio de Defensa de la Nación<sup>179</sup>, el Ministerio del Interior, Obras públicas y Vivienda<sup>180</sup>, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA<sup>181</sup>, el IDESF dependiente del Ministerio de Gestión Pública del gobierno de la Provincia de Santa Fe<sup>182</sup>, el IDEBA<sup>183</sup> de la provincia de Buenos Aires, entre otros. La Municipalidad de Rosario pone a disposición sus datos geoespaciales en su portal de Datos Abiertos, excelente iniciativa dándole un enfoque integrado a dos herramientas GA que pueden funcionar de formas complementarias<sup>184</sup>.

## **Experiencia en la MSN**

La iniciativa de SIG se analiza en base al análisis documental encontrado en los portales y ediciones impresas de los diarios locales y del material disponible en la página web. No se pudo encontrar documentación respaldatoria de la política pública del SIG llevada a cabo en la MSN en el período 2011-2020 en las dependencias municipales.

En el año 2007, la MSN publica la Licitación Pública N° 01/2007, en dicha licitación figuraban una lista de tareas a realizarse en pro de mejoras administrativas en la MSN. En unos de sus artículos XXX establece la necesidad de implementar, configurar y hacer funcional un sistema de información geográfica municipal. Dicha licitación fue ganada por el proveedor 1115 Intemax, BM Coleccion y SICO UTE bajo la figura jurídica de una UTE (Unión Transitoria de Empresas).

En el año 2010 se crea el Departamento SIG bajo la coordinación de la Dirección de Obras Privadas y Catastro a cargo del Arq. Franco Ernesto, dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Se inicia entonces la adquisición de herramientas TIC tanto de hardware (plotter de bancada o de planos, computadoras, impresoras, entre otros) como de software propietarios de manejo de capas de información georeferenciales. De la mano de la conformación del equipo SIG se comienza con la capacitación en el uso de estas herramientas por parte de la UTE indicada. Uno de los objetivos de la licitación era la puesta en funcionamiento de una oficina externa a la MSN que administrase y ejecutase el cobro de las tasas y servicios municipales sin pagar por parte de los contribuyentes. El SIG debía integrarse con esta información de ingresos municipales en una plataforma común.

<sup>179</sup> Fuente: <https://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/InformacionGeoespacial/CapasSIG>. Visitada el 16 de mayo de 2021.

<sup>180</sup> <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/secretaria/sistemas-de-informacion-geografica>. Visitada el 16 de mayo de 2021.

<sup>181</sup> Fuente: <http://www.geointa.inta.gov.ar/>. Visitada el 16 de mayo de 2021.

<sup>182</sup> Fuente: <https://sso.santafe.gov.ar/service-auth/login?service=https%3A%2F%2Fwww.santafe.gob.ar%2Fidesf%2Fdescargas%2F>. Visitada el 16 de mayo de 2021.

<sup>183</sup> Fuente: <https://ideba.gba.gob.ar/es>. Visitada el 17 de mayo de 2021.

<sup>184</sup> Fuente: [https://datos.rosario.gob.ar/search/field\\_tags/geolocalizaci%C3%B3n-46](https://datos.rosario.gob.ar/search/field_tags/geolocalizaci%C3%B3n-46). Visitada el 16 de mayo de 2021.

Comienza la recopilación de datos, logrando la producción de las primeras 40 capas de datos geospaciales. El inconveniente de ese entonces era que solo se podían visualizar en el Departamento SIG o pedir una copia impresa en plotter, lo cual hacía que el acceso a dichas capas no fuera óptimo.

En el año 2012 se logra poner en funcionamiento el visualizador de capas vía internet o vía red municipal, con software propietario. Este inicio funcional vía web se ve interrumpido en el mismo año debido que la nueva gestión municipal que asumió el 10 de diciembre de 2011, decide dar de baja el convenio con la UTE como parte de un paquete de medidas dirigidas a reducir el déficit municipal de entonces.

En abril del año 2013, el Departamento SIG pasa bajo la órbita de la Dirección de Modernización del Estado dependiente de la Secretaría de Gobierno a cargo del Dr. Petroni Danilo, quien detecta las cualidades de poder contar con este tipo de TICs y establece la pauta de utilizar software libre.

Definida la política de software libre, la MSN inicia un intercambio con la Dirección de Informática de la Municipalidad de Rosario, ya considerada pionera a nivel nacional en el uso de estas TICs, con el Ministerio de Gobierno de la provincia de Formosa y con la Subsecretaría de Gobierno del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires, quien ya tenía en uso un visualizador de capas SIG bajo el formato de software libre. Esta última dependencia se fue transformando en lo que sería la Subsecretaría de Gobierno Digital, siendo parte

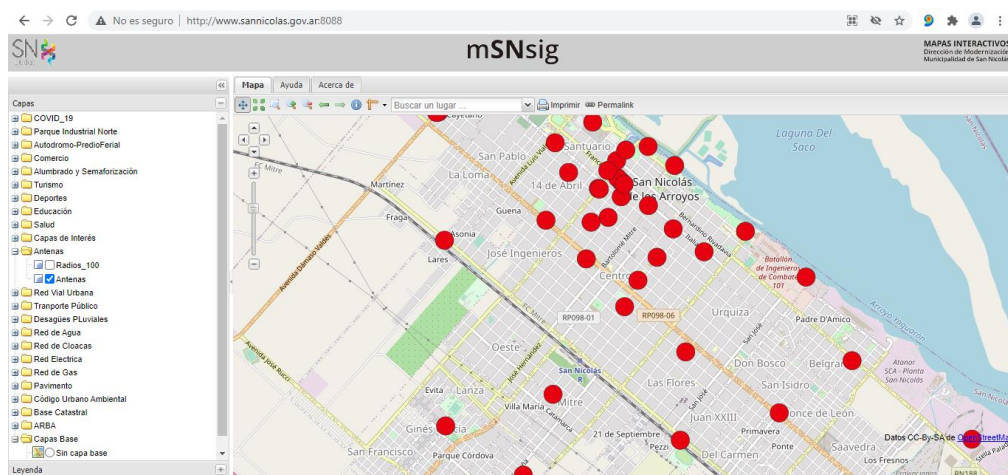


Figura 39: MSNsig de la MSN, capa de antenas de celulares.

Fuente: <http://www.sannicolas.gov.ar:8088/>. Visitada el 17 de mayo de 2021.

fundadora de IDEBA.

En el año 2013 se pone en funcionamiento el primer visualizador denominado MSNsig (Figura 39) y en el mismo año se lo logra integrarlo a la página web de la MSN bajo el link <http://www.sannicolas.gov.ar:8088>. Esta plataforma estaba alineada con las plataformas utilizadas entonces por IDEBA e IDERA, con lo cual se buscaba heredar mejoras e intercambiar conocimientos con dichos organismos.

El 17 de julio de 2015 la MSN es invitada a la VII Jornada de Capacitación en SIG e IDE (Infraestructura de datos Espaciales) organizado por IDERA e IDEBA en la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires en la ciudad de La Plata. Allí, la MSN estuvo representada para exponer los "Beneficios IDE para la Gestión Municipal" junto a los municipios de Lanús, La



Figura 40: VII Jornada de Capacitación en SIG e IDE (Infraestructura de datos Espaciales) organizado por IDERA e IDEBA en la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires.

Fuente: [http://www.diarioinformante.com.ar/nota-37300\\_san-nicols-a-la-cabeza-del-uso-del-sig](http://www.diarioinformante.com.ar/nota-37300_san-nicols-a-la-cabeza-del-uso-del-sig). Visitada el 17 de mayo de 2021.

Matanza y Mar del Plata. En representación de la MSN disertaron (Figura 40) el Director de Modernización el AUS. Balcof Jorge, el Director de Catastro el Sr. Galmarino Jorge, por el Departamento de Desarrollo Web el Sr. Diego Santillán y por el Departamento SIG, el Sr. Marcos García. En dicha exposición se abordaron temas de avance e integración de la información geográfica municipal en la gestión local y cómo interactúan dichos datos con los nuevos sistemas municipales (Sistema web de Habilitaciones, sistema web de Pedidos, Quejas, Reclamos y Sugerencias, entre otros)<sup>185</sup>.

El 21 de octubre del 2015 se realizó en la UTN Facultad Regional Delta la 1ra Jornada IDE Campana (Infraestructura de datos Espaciales) organizado por IDERA, IDEBA y la Municipalidad de Campana. La MSN estuvo invitada a exponer los "Beneficios IDE para la Gestión Municipal" junto a los municipios de Campana y Pergamino. En esta oportunidad la temática fue "Sumando esfuerzos para la gestión del territorio". En representación de la MSN disertaron el Director de Modernización el AUS. Balcof Jorge, por el Departamento de Desarrollo Web el Téc. Santillán Diego y el Ing. Lacomba Bruno y, por el Departamento SIG el Téc. García Marcos (Figura 41).



**Figura 41:** 1ra Jornada IDE Campana (Infraestructura de datos Espaciales) organizado por IDERA, IDEBA y la Municipalidad de Campana.

**Fuente:** [http://www.diarioelinformante.com.ar/nota-37300\\_san-nicols-a-la-cabeza-del-uso-del-sig](http://www.diarioelinformante.com.ar/nota-37300_san-nicols-a-la-cabeza-del-uso-del-sig). Visitada el 17 de mayo de 2021.

En la actualidad al visualizar MSNSIG tiene a disposición visual aproximadamente 100 capas de datos georeferenciados.

#### 4.4 – Análisis de Actores

Parfraseando a Ragin Charles se puede decir que "el trabajo de tesis es darle voz a los sujetos de la investigación<sup>186</sup>" a fin de intentar ver su mundo a través de sus ojos, comprender sus mundos sociales de la misma manera que ellos lo hacen. Para conseguir comprender, los investigadores deben conseguir acceder al mundo cotidiano de los actores, anticiparse a sus intereses y reacciones tanto a favor como en contra de las propuestas, iniciativas o principios del GA. El análisis de actores intenta comprender el comportamiento de los mismos respecto al GA, sus influencias en la toma de decisiones, sus capacidades de agenda (por su poder o liderazgo), los recursos con los que cuentan, sus intereses en el éxito o fracaso de la propuesta y si contribuyen o son afectados por los principios de GA.

Conocer la dinámica de desenvolvimiento de los actores vinculados con las iniciativas de GA en la MSN, permitió dar mayor atención a lo que busca cada uno de ellos en relación al GA (intereses positivos o negativos), desde qué posición defiende su postura o critica las ajenas, detectar con qué nivel de acompañamiento/obstaculización se relaciona con la iniciativas analizadas y si son facilitadores o detractores de las mismas. Los actores tienen como condición necesarias estar implicados en por lo menos una de las iniciativas de GA en la MSN. "La perspectiva dominante respecto de la naturaleza de la acción gubernamental es aquella que parte de afirmar que las burocracias y los políticos son actores que defienden sus propios intereses y que necesitan de incentivos particulares y específicos para comportarse de una manera positiva, es decir, que

<sup>185</sup> Fuente: [http://www.diarioelinformante.com.ar/nota-37300\\_san-nicols-a-la-cabeza-del-uso-del-sig](http://www.diarioelinformante.com.ar/nota-37300_san-nicols-a-la-cabeza-del-uso-del-sig). Visitada el 17 de mayo de 2021.

<sup>186</sup> Ragin C. (2007). *La construcción de la Investigación Social. Introducción a los métodos y su diversidad*.

beneficie al colectivo. Las organizaciones gubernamentales son vistas como cotos de poder de una burocracia con intereses políticos, que defenderán su presupuesto y sus ventajas de información con todos los medios a su alcance<sup>187</sup>. Por esta razón, los procesos de interacción entre actores (siempre más flexibles que las propias instituciones) representan el objeto de investigación por excelencia<sup>188</sup>. Parafraseando a Murillo Susana, los investigadores deben trabajar mutando entre detectives y camaleones.

“El análisis de los actores o de los involucrados (o interesados) es un instrumento que permite identificar a aquellos grupos y organizaciones interesadas en el éxito de una política o proyecto, a quienes contribuyen o son afectados por sus objetivos, y a quienes tienen un poder de influencia sobre las decisiones a enfrentar<sup>189</sup>.”

El modelo del análisis de actores seleccionado para el presente trabajo es el “Marco Lógico” propuesto por Licha Isabel. Se escoge el método Marco Lógico por sobre los otros 3 propuestos por la misma autora (Método ZOPP, Método TeamUp y Método del MSI) por considerarlo que permite interpretar cómo fueron surgiendo las iniciativas de GA seleccionadas, indagar sobre las relaciones de fuerzas (poder) entre ellos y percibir de cara al futuro de las iniciativas.

El Marco Lógico propone el uso de una Matriz de Involucrados para la indagación de actores, conformada por Categorías Conceptuales (Licha, Isabel, 2009) (Tabla 12):

Categorías Conceptuales	Definición
Actores	Son <b>actores</b> los grupos, organizaciones y líderes, formales e informales, que operan en un entorno determinado, afectados (positiva o negativamente) por un problema bajo consideración y su posible solución, frente a lo cual se posicionarán a favor o en contra según sus intereses.
Objetivos que persiguen	Los <b>intereses de los actores</b> son los objetivos que persiguen los grupos, organizaciones o líderes per se, es decir, los beneficios y derechos que reclaman en función de la razón de ser de sus organizaciones.
Problemas Percibidos	Los <b>problemas percibidos</b> por los actores son las percepciones que cada actor tiene con respecto al problema sobre el cual se intenta actuar. Incluye la identificación cabal de problemas que afectan a cada grupo de actores.
Recursos	Esta <b>categoría de recursos y mandatos de cada actor</b> permite identificar información estratégica requerida para estimar las fortalezas y debilidades de cada actor. Específicamente permite identificar qué recursos (materiales, cognitivos y simbólicos) cada grupo de actor está dispuesto a comprometer en la acción propuesta o contra ella; y qué responsabilidad institucional/organizacional define a cada grupo de actores.
Expectativa que tienen en una política o acción	<b>Interés o expectativa de los actores en la estrategia de acción</b> se refiere a las expectativas que cada actor tiene con respecto a la acción propuesta. Expresa su interés, aspiración y motivación con respecto a la acción propuesta.
Conflictos /alianzas potenciales	Con esta categoría de <b>Conflictos/alianzas potenciales</b> se trata de identificar los principales conflictos de interés, patrones de cooperación y alianzas de cada grupo de actores con el resto, con el fin de generar hipótesis sobre alianzas y conflictos entre ellos y su posible evolución en el tiempo.

**Tabla 12:** Categorías Conceptuales de la Matriz de Involucrados propuesta por Licha Isabel.

**Fuente:** Diseño propio

187 Niskanen, W. (2007). Bureaucracy and representative government. New Brunswick, NJ [u.a.]: Aldine Transaction.

188 Murillo, S. (1996). Una Introducción a la Metodología Cualitativa: Diseños de Investigación.

189 Licha, I. (2009). Herramientas para la formación de políticas. El análisis de los actores.

## Análisis de actores en el marco del Portal de Compras

Actores	Objetivos que persiguen	Problemas Percibidos	Recursos	Expectativa que tienen en una política o acción	Conflictos /alianzas potenciales
Intendencia Municipal	Ejercer el Departamento Ejecutivo, la administración de gobierno, la representación de la MSN en sus relaciones oficiales. Ejecutar las Ordenanzas y las disposiciones que dicta el HCD. Planificar, programar, ejecutar y controlar las actividades que conduzcan a transformar a San Nicolás en una ciudad modelo.	El PDC basa su funcionamiento en el sistema RAFAM. El mismo data del año 2000 y no incorporó las NTICs (firma digital, despapelización, web, entre otras).	Capacidad de definir la agenda municipal en políticas digitales.	Que la MSN se transforme mediante las NTICs en una ciudad digital.	<p><b>Conflictos:</b>                      (1) <b>Concejales Opositores.</b></p> <p><b>Alianzas:</b>                      (2) <b>Federación de Comercios e Industrias de San Nicolás.</b>                      (3) <b>Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).</b>                      (4) <b>Dirección de Compras y Contrataciones.</b>                      (12) <b>Dirección de Presupuesto.</b>                      (14) <b>Dirección de Gobierno.</b>                      (15) <b>Subsecretaría de Prensa y Difusión.</b></p>
Dirección de Compras y Contrataciones	Conformar y realizar todo el proceso de compras de bienes y servicios. Dictar normas y procedimientos en materia de compras. Establecer las modalidades de contratación más adecuadas de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Provincial 98/2000.	Desinterés por parte de proveedores de cotizar por no poder ver las cotizaciones presentadas por los oferentes que cotizaron. El PDC no invita a todos los proveedores del rubro a cotizar. Desincronización entre los rubros de cada proveedor cargados en RAFAM con respecto a los rubros de AFIP. El PDC no cuenta con la publicación automática de los pedidos de cotización generados en RAFAM. Ampliar el uso del PDC a la adquisición de servicios y concursos de precios, licitaciones privadas y licitaciones públicas. Tiene que cumplir con la Ordenanza 9214/2016 <sup>190</sup> , que prioriza la mano de obra local y las compras a un proveedor	Capacidad de gestionar de forma unívoca el proceso de compras de todos los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la MSN. Capacidad de gestionar las invitaciones a las cotizaciones. Capacidad de determinar la calidad de los bienes y servicios cotizados para poder comprar aún al de mayor cotización.	Que el PDC sea la base de su gestión de compras de bienes y servicios, siendo el mismo adecuado al uso de las NTICs y para todas las formas de adquisición (compra directa, concurso de precios, licitación privada y pública).	<p><b>Conflictos:</b>                      (5) <b>Dirección de Modernización del Estado.</b>                      (6) <b>Dirección de Presupuesto</b>                      (7) <b>Subsecretaría de Prensa y Difusión por no poder ofrecer datos de gestión del uso del PDC.</b>                      (8) <b>Proveedores No Digitales.</b></p> <p><b>Alianzas:</b>                      (4) <b>Intendencia Municipal.</b>                      (9) <b>Federación de Comercios e Industrias de San Nicolás.</b>                      (19) <b>Proveedores Digitales.</b></p>

<sup>190</sup> Fuente: [http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord\\_numero.php?numero=9214](http://www.hcdsannicolas.gov.ar/ord_numero.php?numero=9214). Visitada el 12 de junio de 2021.

		nicoleño hasta un 10% más caro que un proveedor no local. Las propuestas de mejoras en el software no se hacen en el tiempo deseado. No puede garantizar a la Dirección de Presupuesto no excederse de las cuotas trimestrales asignadas por jurisdicción. El PDC no ofrecer datos de gestión del uso del mismo.			
Dirección de Modernización del Estado	Diseñar, implementar y monitorear políticas de modernización dentro del ámbito de la APM. Utilizar las NTICs con el propósito de mejorar la prestación de servicios que las distintas dependencias municipales ofrecen a los ciudadanos nicoleños.	No puede modificar el PDC por tener que cumplir con el Decreto 98/2000 del uso obligatorio de RAFAM por parte de los 135 municipios bonaerenses. El proveedor que desarrolló el PDC no existe más.	Capacidad técnica y profesional en NTICs para mejorar el uso del PDC. Capacidad de acceso a la Base de Datos de RAFAM y del PDC para obtener datos por fuera de los sistemas.	Que el PDC se pueda adecuar al uso de las NTICs con herramientas como firma digital, despapelización, adjudicación automática al mejor precio en igualdad de condiciones.	<b>Conflictos:</b> (5) Dirección de Compras y Contrataciones por no poder mejorar el software del PDC. (10) Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (RAFAM) por la demora en el proyecto RAFAM II.  <b>Alianzas:</b> (11) Autoridad Certificante de Firma Digital de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información.
Dirección de Presupuesto	Formular el Presupuesto General de Gastos y Recursos. Programar la ejecución trimestral física y financiera de cada categoría programática. Analizar la ejecución de metas presupuestarias. Elevar la rendición de cuentas de los presupuestos ejecutados.	El PDC permite seguir publicando los pedidos de cotizaciones aun cuando la cuota trimestral de gastos se haya alcanzado.	Capacidad de asignación de recursos económicos para mejorar o reemplazar el software del PDC.	Que el PDC pueda configurarse para limitar la publicación de cotizaciones según las cuotas trimestrales de gastos cargadas en RAFAM a cada Secretaría o Jurisdicción.	<b>Conflictos:</b> (6) Dirección de Compras y Contrataciones por los excesos en las cuotas trimestrales de gastos por jurisdicción.  <b>Alianzas:</b> (12) Intendencia Municipal.
Dirección de Gobierno	Actuar como órgano resguardador y registrador de todas las normativas locales. Redactar los proyectos normativos (proyectos de ordenanza, decretos, resoluciones).	No puede redactar un decreto ni un proyecto de ordenanza para adecuar el PDC por tener el Decreto Provincial 98/2000 (RAFAM) mayor jerarquía jurídica.	Capacidad jurídica, técnica y profesional de cambios en las normativas.	Que el PDC garantice jurídicamente la transparencia en las cotizaciones hechas por los proveedores.	<b>Conflictos:</b> (13) Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (RAFAM).  <b>Alianzas:</b> (14) Intendencia Municipal.
Subsecretaría de Prensa y Difusión	Facilitar la comunicación interna y externa de la MSN	Ausencia de datos de gestión del uso del PDC.	Capacidad de dar a difusión las políticas públicas de la	Que se pueda contar con un tablero de control del PDC	<b>Conflictos:</b> (7) Dirección de Compras y

	y difundir la información oficial del gobierno de local. Interactuar con los diversos medios de comunicación. Reforzar las relaciones públicas del gobierno de la MSN con las distintas instituciones, industrias, organismos oficiales, líderes de opinión y la comunidad.	Los proveedores pueden ser de otras localidades, lo cual hace difícil que se informen sobre los cambios en el uso del PDC como ser el re empadronamiento cada determinado período de tiempo.	MSN en los medios masivos de comunicación nicoleños. Capacidad de conformar los indicadores de gestión del uso del PDC. Capacidad de envíos masivos de correos electrónicos informando los pedidos de cotizaciones u otras novedades del uso del PDC.	para comunicar su uso.	<b>Contrataciones por no contar con datos o un tablero de control sobre el uso del PDC y dar a conocer los mismos.</b>  <b>Alianzas:</b> <b>(15) Intendencia Municipal.</b>
Federación de Comercios e Industrias de San Nicolás	Promover la creación, permanencia, crecimiento y el desarrollo de empresas nicoleñas. Brindar servicios que faciliten e impacten en las diversas actividades de los asociados. Identificar y representar los intereses de sus asociados y brindar actividades de formación para el Turismo, el Comercio y la Industria <sup>191</sup> .	Los comerciantes que son proveedores de la MSN no se sienten comprometidos con el uso del PDC. Necesidad de alcanzar consenso en el uso del PDC más allá del gobierno local de turno, de ser posible mediante una Ordenanza.	Capacidad de ser identificado como referente local ante los comercios e industrias inscriptas legalmente en el partido de San Nicolás. Capacidad de contar con la Ordenanza 9214/2016, Programa Municipal para la defensa, el fomento y la protección de la mano de obra local y el Compre Local que permite adjudicar a un proveedor local hasta un 10% más caro de lo cotizado por un proveedor no local.	Que el PDC sea 100% utilizado por los comerciantes proveedores de la MSN bajo el paraguas de la Ordenanza 9214/2016. Que el PDC gestione todos los tipos de compras. Que los comerciantes/proveedores de la MSN puedan ver las cotizaciones de sus competidores en las compulsas de precios.	<b>Alianzas:</b> <b>(2) Intendencia Municipal.</b> <b>(9) Dirección de Compras y Contrataciones.</b> <b>(16) Honorable Consejo Deliberante de San Nicolás (concejales oficialistas).</b>
Autoridad Certificante de Firma Digital de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (AC-ONTI)	Ser el órgano rector en materia de empleo de tecnologías informáticas de la Administración Pública Nacional. Asistir en la formulación de políticas informáticas y en la implementación del proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la transformación y modernización del Estado <sup>192</sup> .	A pesar de que agentes de la MSN han cursado y aprobado los cursos de la ONTI para ser agentes registradores y agentes de soporte técnico, aún no está en funcionamiento la oficina en la MSN por cuestiones tecnológicas del ONTI.	Recursos económicos y experiencia en NTICs asociadas a firma digital en para todo el territorio argentino.	Que todas las organizaciones estatales y no estatales oficien como Autoridades Certificantes de firma digital.	<b>Alianzas:</b> <b>(11) Dirección de Modernización del Estado.</b>
Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (RAFAM)	Promover la integración entre la provincia de Buenos Aires y los municipios bonaerenses en pos de lograr una mejora permanente en la gestión de las finanzas municipales,	No puede modificar el sistema RAFAM por tener que cumplir con el Decreto 98/2000 del uso obligatorio por parte de los 135 municipios bonaerenses.	Recursos económicos y experiencia en NTICs para el desarrollo del sistema RAFAM II.	Contar en un plazo cercano con el sistema RAFAM II que incorpora las NTICs como ser firma digital, vía web, despapelización, entre otros.	<b>Conflictos:</b> <b>(10) Dirección de Modernización del Estado por la demora en el proyecto RAFAM II.</b> <b>(13) Dirección de Gobierno Estado por la demora en el</b>

<sup>191</sup> Fuente: <http://federacionsn.com.ar/institucional/>. Visitada el 12 de junio de 2021.

<sup>192</sup> Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/onti>. Visitada el 12 de junio de 2021.

	logrando además proveer de información certera a la Provincia <sup>193</sup> .				proyecto RAFAM II.
Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas)	Impulsar proyectos de Ordenanzas propios o elevados por el Ejecutivo Municipal. Actuar como órgano de contralor y fiscalizador del Ejecutivo Municipal.	Que los concejales opositores no impongan su agenda con permanentes pedidos de informes sobre el uso del PDC y de RAFAM.	El partido Juntos por el Cambio, ganador de las elecciones a intendente del 2019 tiene mayoría de concejales en el HCD. Conforman un solo bloque de Juntos por el Cambio (11 concejales) permitiéndole tener la Presidencia del HCD.	Hacer predominar la agenda del partido gobernante local. Lograr que los concejales opositores puedan acceder y utilizar el PDC y el sistema RAFAM.	<b>Conflictos:</b> (17) Concejales Opositores.  <b>Alianzas:</b> (3) Intendencia Municipal. (16) Federación de Comercios e Industrias de San Nicolás.
Concejales Opositores	Controlar los actos de gobierno del Departamento Ejecutivo buscando incomodarlo con sus pedidos de informes y queriendo imponer su agenda.	Los concejales opositores no conocen sobre el uso del PDC y del sistema RAFAM.	Tienen la capacidad de generar pedidos de informes y rendición de cuentas con la intención de incomodar al DE y generar malas opiniones entre los proveedores sobre el PDC.	Generar visibilidad de temas que están en su agenda	<b>Conflictos:</b> (1) Intendencia Municipal. (17) Honorable Concejo Deliberante (concejales oficialistas).  <b>Alianzas:</b> (18) Proveedores No Digitales.
Proveedores Digitales	Proveer de los bienes y servicios que requiera la MSN.	Solo pueden cotizar en las Compras Directas por limitaciones en el PDC.	Hacer valer la Ordenanza 9214/2016 de compra local.	Lograr cotizar en todas las formas de contrataciones. Apoyar al PDC como único canal de adquisiciones por parte de la MSN.	<b>Alianzas:</b> (19) Dirección de Compras y Contrataciones.
Proveedores No Digitales	Proveer de los bienes y servicios que requiera la MSN.	Incapacidad de poder cotizar en el PDC.	Mejorar las cotizaciones si fueran aceptados por fuera del PDC.	Lograr poder cotizar sin hacer uso del PDC.	<b>Conflictos:</b> (8) Dirección de Compras y Contrataciones por la desigualdad de oportunidades de cotizar.  <b>Alianzas:</b> (18) Concejales Opositores.

**Tabla 13:** Análisis de Actores del Portal de Compras mediante el Marco Lógico.

**Fuente:** Diseño propio

<sup>193</sup> Fuente: [https://www.rafam.ec.gba.gov.ar/reforma/mision\\_y\\_vision](https://www.rafam.ec.gba.gov.ar/reforma/mision_y_vision). Visitada el 12 de junio de 2021.

### Mapa de conflictos/alianzas entre actores en el marco del Portal de Compras



Tabla 14: Tipos de imágenes utilizadas para el análisis de conflictos/alianzas.

Fuente: Diseño propio

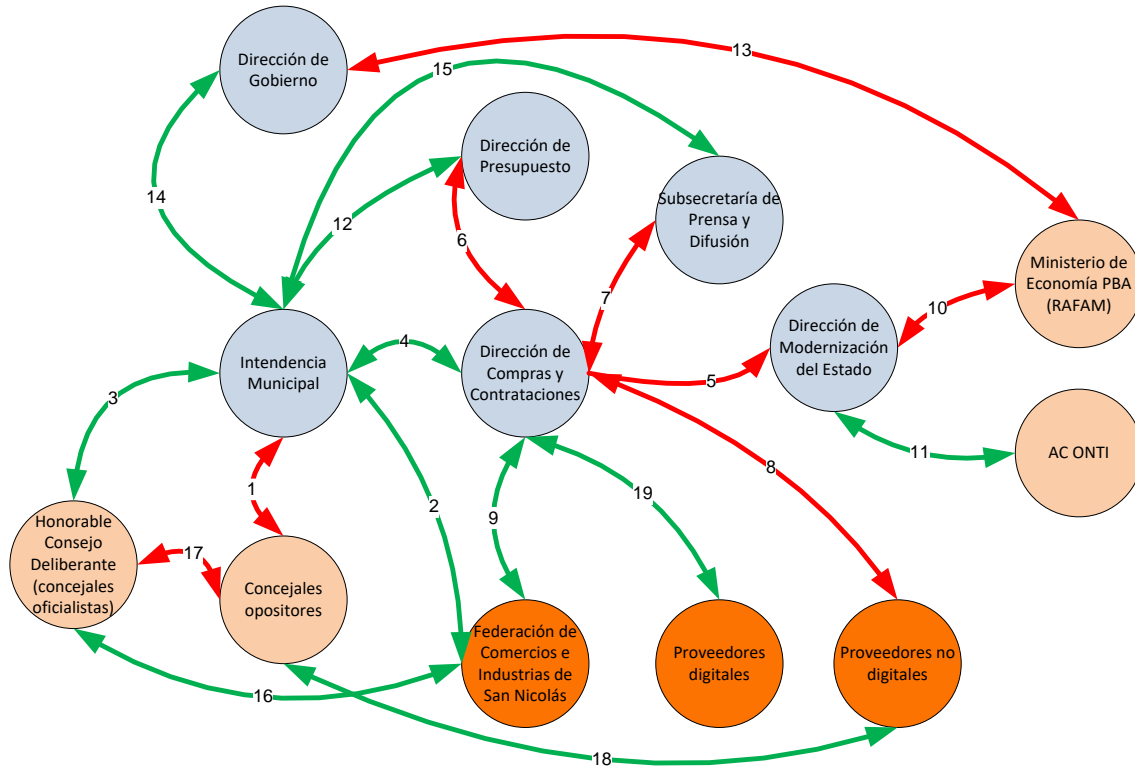


Figura 42: Conflictos/Alianzas Portal de Compras.

Fuente: Diseño propio.

Conflicto / Alianza	Ref	Actor 1	Actor 2	Breve descripción del Conflicto/Alianza
Conflicto	1	Intendencia Municipal	Concejales Opositores	Los concejales opositores no conocen sobre el uso del PDC y del sistema RAFAM, generando sospechas en la ciudadanía de las compras que realiza la MSN.
Alianza	2	Intendencia Municipal	Federación de Comercios e Industrias de San Nicolás.	Ordenanza 9214/2016 de compra local, promulgada durante la gestión de Juntos por el Cambio (partido del Intendente Municipal)
Alianza	3	Intendencia Municipal	Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).	El partido Juntos por el Cambio, ganador de las elecciones a intendente del 2019 tiene mayoría de concejales en el HCD. Conforman un solo bloque de Juntos por el Cambio (11 concejales) permitiéndole tener la Presidencia del HCD.
Alianza	4	Intendencia Municipal	Dirección de Compras y Contrataciones.	El uso del PDC se hizo efectivo durante la gestión de Juntos por el Cambio (partido del Intendente Municipal)
Conflicto	5	Dirección de Compras y Contrataciones	Dirección de Modernización del Estado.	No se realizan las mejoras propuestas al PDC en el tiempo deseado

Conflicto	6	Dirección de Compras y Contrataciones	Dirección de Presupuesto.	No se pueden garantizar las cuotas trimestrales asignadas a cada jurisdicción.
Conflicto	7	Dirección de Compras y Contrataciones	Subsecretaría de Prensa y Difusión.	El PDC no posee datos de gestión para ser comunicados oficialmente.
Conflicto	8	Dirección de Compras y Contrataciones	Proveedores No Digitales.	Al no poder cotizar digitalmente en el PDC generan falsas consideraciones sobre el uso del mismo.
Alianza	9	Dirección de Compras y Contrataciones	Federación de Comercios e Industrias de San Nicolás.	La mayoría de los Proveedores Digitales pertenecen a la Federación.
Conflicto	10	Dirección de Modernización del Estado	Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (RAFAM).	Demora con el proyecto RAFAM II con mejoras en NTICs actuales.
Alianza	11	Dirección de Modernización del Estado	Autoridad Certificante de Firma Digital de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información.	Se gestionó el trámite para que la MSN sea Autoridad Certificante. Mientras son ellos quienes les dan a los funcionarios municipales sus token con FD.
Alianza	12	Intendencia Municipal	Dirección de Presupuesto.	Definen las políticas presupuestarias de gastos y recursos.
Conflicto	13	Dirección de Gobierno	Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (RAFAM).	El Decreto Provincial 98/2000 (RAFAM) impide redactar un decreto o un proyecto de ordenanza para adecuar el PDC por tener mayor jerarquía jurídica.
Alianza	14	Intendencia Municipal	Dirección de Gobierno.	El Intendente fundamenta su accionar jurídico en el asesoramiento permanente de la Dirección de Gobierno.
Alianza	15	Intendencia Municipal	Subsecretaría de Prensa y Difusión.	Definen la política comunicacional del Intendente y su agenda.
Alianza	16	Federación de Comercios e Industrias de San Nicolás	Honorable Consejo Deliberante de San Nicolás (concejales oficialistas).	La promulgación de la Ordenanza 9214/2016 de compre local, les dio una ventaja competitiva contra los proveedores no nicoleños.
Conflicto	17	Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas)	Concejales Opositores.	Los concejales opositores quieren definir ellos las ordenanzas que se deben aprobar y la agenda que debe seguir el Intendente.
Alianza	18	Concejales opositores	Proveedores No Digitales.	Buscan generar desconfianza ciudadana en el PDC.
Alianza	19	Dirección de Compras y Contrataciones	Proveedores Digitales.	Posibilidad real de competencia leal.

Tabla 15: Conflictos/Alianzas Portal de Compras.

Fuente: Diseño propio.

## Resultados del Análisis de actores en el marco del Portal de Compras

1. Relaciones Conflictos/Alianzas= sobre el total de 19 relaciones, 8 son de conflictos (42%) y 11 son de alianzas (58%)

2. Actores Principales aliados= sobre el total de 13 actores analizados, 4 son los actores principales aliados (31%), ellos son Intendencia Municipal, Dirección de Compras y Contrataciones y Federación de Comercios e Industria de San Nicolás y Proveedores Digitales, todos con alto poder de influencia sobre la iniciativa de PDC analizada.
3. Actores Principales opositores= sobre el total de 13 actores, 2 son los actores principales opositores (15%), ellos son Concejales Opositores y Proveedores No Digitales, ambos con bajo poder de influencia en la iniciativa de PDC analizada.
4. Actores Secundarios= sobre el total de 13 actores analizados, 7 son los actores secundarios (54%).
5. Actor Principal Intendencia Municipal= total de relaciones 7, 6 son de alianzas (86%) y 1 es de conflicto (14%). Es un actor principal con alta influencia y baja conflictividad.
6. Actor Principal Dirección de Compras y Contrataciones= total de relaciones 7, 3 son de alianzas (43%) y 4 son de conflictos (57%). Es un actor principal con alta influencia y conflictividad media.
7. Actor Principal Federación de Comercios e Industria de San Nicolás= total de relaciones 3 y las 3 son de alianza (100%). Es un actor principal con alta influencia y baja conflictividad.
8. Actor Principal Proveedores Digitales= total de relaciones 1 y es de alianza (100%). Es un actor principal con alta influencia y baja conflictividad.
9. Actor Principal Concejales Opositores= total de relaciones 3, 1 es de alianza (33%) y 2 son de conflictos (67%). Es un actor con baja influencia y alta conflictividad.
10. Actor Principal Proveedores No Digitales= total de relaciones 2, 1 es de alianza (50%) y 1 es de conflicto (50%). Es un actor de baja influencia y media conflictividad.
11. Alianza Principal= Dirección de Compras y Contrataciones - Proveedores Digitales.
12. Conflicto Principal= Dirección de Compras y Contrataciones - Proveedores No Digitales.
13. Los actores con mayor capacidad de agenda y uso del PDC se encuentran en alianza con la iniciativa. Los actores con poca capacidad de agenda se encuentran en conflicto con el PDC.

## Análisis de actores en el marco del Presupuesto Participativo

Actores	Objetivos que persiguen	Problemas Percibidos	Recursos	Expectativa que tienen en una política o acción	Conflictos /alianzas potenciales
Intendencia Municipal	Ejercer el Departamento Ejecutivo, la administración de gobierno, la representación de la MSN en sus relaciones oficiales. Ejecutar las Ordenanzas y las disposiciones que dicta el HCD. Planificar, programar, ejecutar y controlar las actividades que conduzcan a transformar a San Nicolás en una ciudad modelo.	Conflictos vinculados con las demandas reales de los vecinos vs las demandas atendibles mediante el PP.	Capacidad de definir la agenda municipal.	Afianzar la política pública de PP en la agenda de gobierno local sin importar quién gobierne. Fomentar la participación ciudadana.	<b>Conflictos:</b> (1) <b>Concejales Opositores.</b>  <b>Alianzas:</b> (2) Delegación de La Emilia. (3) Delegación de General Rojo. (4) Dirección de Gobierno. (5) Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas). (6) Secretaría de Obras Públicas. (10) Dirección de Presupuesto. (12) Subsecretaría de Prensa y Difusión.
Dirección de Gobierno	Actuar como órgano resguardador y registrador de todas las normativas locales. Redactar los proyectos normativos (proyectos de ordenanza, decretos, resoluciones).	Filtración de intereses políticos partidarios en las demandas propuestas. Debilitación en la participación y compromiso vecinal por la dilatación en el tiempo de las propuestas consensuadas en el PP.	Capacidad jurídica, técnica y profesional de realizar cambios en las normativas de los PP.	Asesorar en el desarrollo de los reglamentos de cada PP. Participar y orientar en el las asambleas de vecinos. Capacitar sobre PP.	<b>Conflictos:</b> (7) <b>Secretaría de Obras Públicas</b> (8) <b>Dirección de Presupuesto.</b>  <b>Alianzas:</b> (4) Intendencia Municipal. (17) Delegación de La Emilia. (18) Delegación de General Rojo.
Dirección de Presupuesto	Formular el Presupuesto General de Gastos y Recursos. Programar la ejecución trimestral física y financiera de cada categoría programática. Analizar la ejecución de metas presupuestarias. Elevar la rendición de cuentas de los presupuestos ejecutados.	No se ejecutan las partidas presupuestarias de cada año asignadas al PP a pesar de que las obras se hicieron. Falta de articulación presupuestaria con la Secretaría de Obras Públicas.	Capacidad de re asignación de partidas de gastos presupuestarias para mejorar la ejecución presupuestaria de los PP y optimizar la rendición de cuentas de los mismos.	Cuidar que la ejecución de gastos asignados a los proyectos de PP cumpla con los créditos presupuestarios aprobados por el HCD y con las cuotas trimestrales de avances financieros y físicos.	<b>Conflictos:</b> (8) <b>Dirección de Gobierno.</b> (9) <b>Secretaría de Obras Públicas</b> (11) <b>Subsecretaría de Prensa y Difusión.</b>  <b>Alianzas:</b> (10) Intendencia Municipal.
Subsecretaría de Prensa y Difusión	Facilitar la comunicación interna y externa de la MSN y difundir la información oficial del gobierno de local. Interactuar con los diversos medios de comunicación.	La organización de los talleres en las Delegaciones para poder orientar y detectar las demandas reales en las delegaciones, debido a falta de compromiso vecinal y falta	Capacidad de dar a difusión las políticas públicas de la MSN en los medios masivos de comunicación nicoleños. Capacidad de conformar los indicadores de gestión del uso	Dar a conocer en los medios locales todas las novedades referentes a los PP. Contar con información precisa.	<b>Conflictos:</b> (11) <b>Dirección de Presupuestos.</b>  <b>Alianzas:</b> (12) Intendencia Municipal.

	Reforzar las relaciones públicas del gobierno de la MSN con las distintas instituciones, industrias, organismos oficiales, líderes de opinión y la comunidad.	de conocimiento sobre PP.	del PP.		
Secretaría de Obras Públicas	Planificar y administrar la estrategia municipal de diseño urbanístico de la ciudad.	Las demandas de obras muchas veces se superponen con los presupuestos plurianuales de obras públicas para el partido de San Nicolás.	Capacidad física y financiera de ejecución de obras públicas.	Cumplir con sus planificaciones plurianuales de obras, evitando interferencias en los objetivos a cumplir.	<b>Conflictos:</b> (7) Dirección de Gobierno. (9) Dirección de Presupuestos. (13) Delegación de La Emilia. (14) Delegación de General Rojo.  <b>Alianzas:</b> (6) Intendencia Municipal.
Delegación de La Emilia	Actuar como órgano ejecutor y contralor de las políticas y normas que regulan el accionar del Municipio en el ámbito de la Delegación La Emilia conducente a incrementar la calidad de vida de los ciudadanos emilianos.	No puede lograr sintonía de las demandas de los ciudadanos de la delegación con los lineamientos del proyecto plurianual de obras municipales.	Capacidad de organizar a la comunidad emiliana para participar de los talleres de PP.	Hacer valer sus conocimientos territoriales en busca de obras que más beneficien a los habitantes de la delegación.	<b>Conflictos:</b> (13) Secretaría de Obras. (15) Concejales opositores.  <b>Alianzas:</b> (2) Intendencia Municipal. (17) Dirección de Gobierno.
Delegación de General Rojo	Actuar como órgano ejecutor y contralor de las políticas y normas que regulan el accionar del Municipio en el ámbito de la Delegación La Emilia conducente a incrementar la calidad de vida de los ciudadanos rojeños.	No puede lograr sintonía de las demandas de los ciudadanos de la delegación con los lineamientos del proyecto plurianual de obras municipales.	Capacidad de organizar a la comunidad rojeña para participar de los talleres de PP.	Hacer valer sus conocimientos territoriales en busca de obras que más beneficien a los habitantes de la delegación.	<b>Conflictos:</b> (14) Secretaría de Obras. (16) Concejales opositores.  <b>Alianzas:</b> (3) Intendencia Municipal. (18) Dirección de Gobierno.
Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).	Impulsar proyectos de Ordenanzas propios o elevados por el Ejecutivo Municipal. Actuar como órgano de contralor y fiscalizador del Ejecutivo Municipal.	Los proyectos de presupuestos elevados por el Departamento Ejecutivo no brindan información detallada sobre los PP a desarrollarse en el siguiente año, lo cual muchas veces dificulta su defensa en las sesiones. Que los concejales opositores no impongan su agenda en los PP.	El partido Juntos por el Cambio, ganador de las elecciones a intendente del 2019 tiene mayoría de concejales en el HCD. Conforman un solo bloque de Juntos por el Cambio (11 concejales) permitiéndole tener la Presidencia del HCD.	Hacer predominar la agenda del partido gobernante local en la definición de los proyectos de PP.	<b>Conflictos:</b> (19) Concejales Opositores.  <b>Alianzas:</b> (5) Intendencia Municipal.
Concejales Opositores	Controlar los actos de gobierno del Departamento Ejecutivo buscando	Los concejales opositores no reconocen el plan plurianual de obras del DE, y en	Capacidad de generar conflictos de intereses entre los vecinos de las	Fomentar y apoyar políticas públicas de GA relacionadas con la participación ciudadana	<b>Conflictos:</b> (1) Intendencia Municipal. (15) Delegación de La Emilia.

	incomodarlo con sus pedidos de informes y queriendo imponer su agenda.	consecuencia intentan imponer sus ideas entre los vecinos de las delegaciones.	delegaciones a fin de no ponerse de acuerdo y hacer fracasar o atrasar las obras aprobadas en las asambleas.	pero con una impronta de agenda opositora que les permita poder influir sobre los lineamientos iniciales de los PP.	(16) Delegación de General Rojo. (19) Honorable Concejo Deliberante (concejales oficialistas).
--	--	--	--	---	---

**Tabla 16:** Análisis de Actores del Presupuesto Participativo mediante el Marco Lógico.

**Fuente:** Diseño propio

### Mapa de conflictos/alianzas entre actores en el marco del Presupuesto Participativo

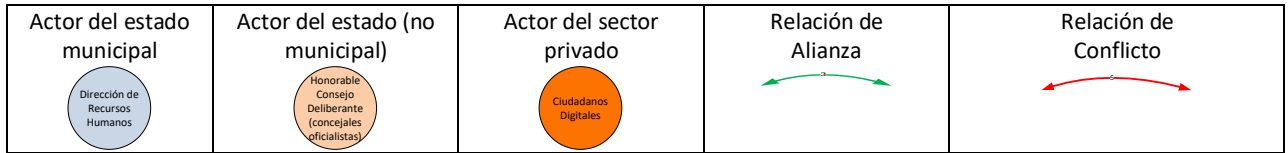


Tabla 17: Tipos de imágenes utilizadas para el análisis de conflictos/alianzas.

Fuente: Diseño propio

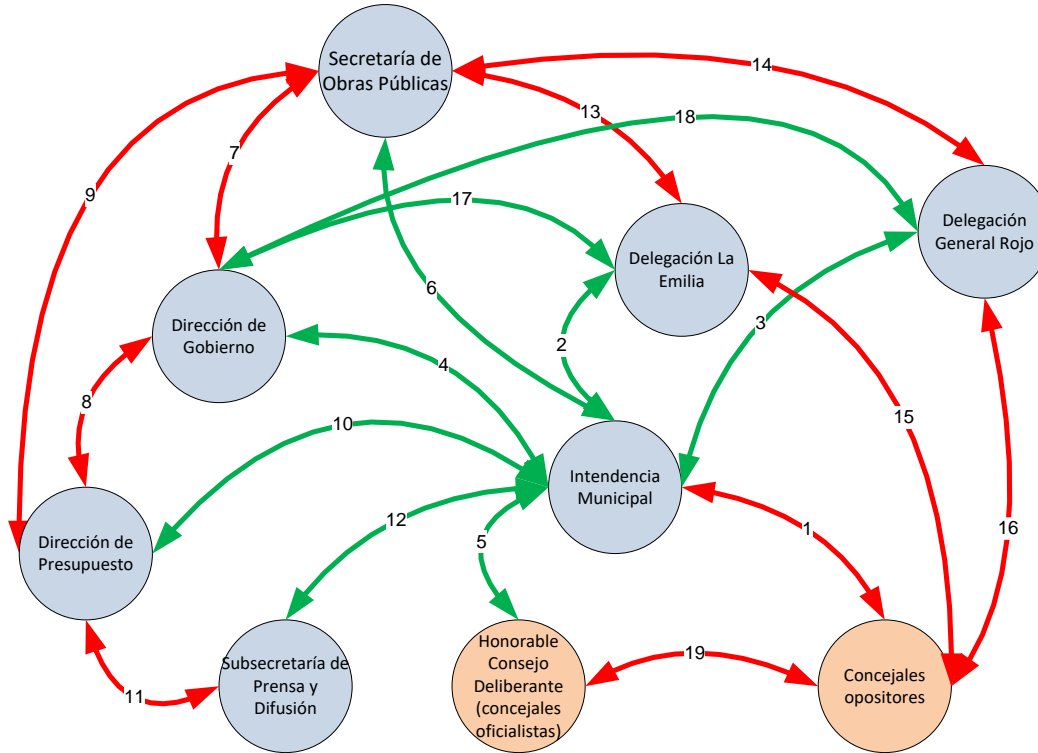


Figura 43: Conflictos/Alianzas Presupuesto Participativo.

Fuente: Diseño propio.

Conflicto / Alianza	Ref	Actor 1	Actor 2	Breve descripción del Conflicto/Alianza
Conflicto	1	Intendencia Municipal	Concejales Opositores.	Al momento de elevar los presupuestos anuales existe en los mismos muy poca información asociada a la ejecución de los PP del año anterior.
Alianza	2	Intendencia Municipal	Delegación de La Emilia.	Por la Ley Orgánica de las Municipalidades de la PBA, la designación de los delegados municipales no es por elección directa, es una potestad del intendente su nombramiento, que por lo general son del mismo partido gobernante local.
Alianza	3	Intendencia Municipal	Delegación de General Rojo.	Por la Ley Orgánica de las Municipalidades de la PBA, la designación de los delegados municipales no es por elección directa, es una potestad del intendente su nombramiento, que por lo general son del mismo partido gobernante local.
Alianza	4	Intendencia Municipal	Dirección de Gobierno.	Los PP tienen sus orígenes en la dirección en base a consensos entre ambos actores sobre las necesidades detectadas en el partido de SN.
Alianza	5	Intendencia Municipal	Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).	El partido Juntos por el Cambio, ganador de las elecciones a intendente del 2019 tiene mayoría de concejales en el HCD. Conforman un solo bloque de Juntos por el Cambio (11 concejales) permitiéndole tener la Presidencia del HCD.
Alianza	6	Intendencia Municipal	Secretaría de Obras Públicas.	Definen juntos la estrategia municipal plurianual de diseño urbanístico de la ciudad.

Conflicto	7	Dirección de Gobierno	Secretaría de Obras Públicas	Hay incompatibilidad entre las visiones de obras para la ciudad en la confección de los presupuestos plurianuales de obras.
Conflicto	8	(8) Dirección de Gobierno.	Dirección de Presupuesto	Por las permanentes modificaciones presupuestarias que requieren los PP.
Conflicto	9	Dirección de Presupuesto	Secretaría de Obras Públicas	Por la falta de información de las ejecuciones de los PP para su aprobación ante el HCD. Por no presentarse los informes sobre los avances físicos trimestrales de las obras de los PP.
Alianza	10	Intendencia Municipal	Dirección de Presupuesto.	Definen las políticas presupuestarias de gastos y recursos.
Conflicto	11	Dirección de Presupuesto	Subsecretaría de Prensa y Difusión.	Por no contar con datos o un tablero de control sobre el avance de las obras relacionadas con cada PP aprobado.
Alianza	12	Intendencia Municipal	Subsecretaría de Prensa y Difusión.	Definen la política comunicacional del Intendente y su agenda.
Conflicto	13	Secretaría de Obras Públicas	Delegación de La Emilia por definición de obras.	Muchas veces no coinciden con las definiciones de las obras necesarias y las propuestas por los PP.
Conflicto	14	Secretaría de Obras Públicas	Delegación de General Rojo por definición de obras.	Muchas veces no coinciden con las definiciones de las obras necesarias y las propuestas por los PP.
Conflicto	15	Delegación de La Emilia	Concejales opositores.	Diferencias partidarias entre los Concejales opositores y el Delegado (oficialista).
Conflicto	16	Delegación de General Rojo	Concejales opositores.	Diferencias partidarias entre los Concejales opositores y el Delegado (oficialista).
Alianza	17	Dirección de Gobierno	Delegación de La Emilia.	Encuentran problemáticas solucionables con PP por tener mejor manejo territorial y conocimiento de los ciudadanos, fundamental para las elecciones.
Alianza	18	Dirección de Gobierno	Delegación de General Rojo.	Encuentran problemáticas solucionables con PP por tener mejor manejo territorial y conocimiento de los ciudadanos, fundamental para las elecciones.
Conflicto	19	Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).	Concejales Opositores.	Los concejales opositores quieren definir ellos, en las ordenanzas de aprobación de presupuestos, en qué lugares o de qué temática se definen los PP.

**Tabla 18:** Conflictos/Alianzas Presupuesto Participativo.

Fuente: Diseño propio.

## Resultados del Análisis de actores en el marco del Presupuesto Participativo

1. Relaciones Conflictos/Alianzas= sobre el total de 19 relaciones, 10 son de conflictos (53%) y 9 son de alianzas (47%)
2. Actores Principales aliados= sobre el total de 9 actores analizados, 2 son los actores principales aliados (22%), ellos son Intendencia Municipal y la Dirección de Gobierno, todos con alto poder de influencia sobre la iniciativa de PP analizada.
3. Actores Principales opositores= sobre el total de 9 actores, 2 son los actores principales opositores (22%), ellos son Concejales Opositores y Secretaría de Obras Públicas, ambos con alto poder de influencia en la iniciativa de PP analizada.
4. Actores Secundarios= sobre el total de 9 actores analizados, 5 son los actores secundarios (56%).
5. Actor Principal Intendencia Municipal= total de relaciones 8, 7 son de alianzas (88%) y 1 es de conflicto (12%). Es un actor principal con alta influencia y baja conflictividad.
6. Actor Principal Dirección de Gobierno= total de relaciones 5, 3 son de alianzas (60%) y 2 son de conflictos (40%). Es un actor principal con alta influencia y conflictividad media.

7. Actor Principal Concejales Opositores= total de relaciones 4 y las 4 son de conflictos (100%). Es un actor con baja influencia y alta conflictividad.
8. Actor Principal Secretaría de Obras Públicas = total de relaciones 5, 1 es de alianza (20%) y 4 es de conflicto (80%). Es un actor de alta influencia y alta conflictividad.
9. Alianza Principal= Intendencia Municipal - Dirección de Gobierno – Delegación de La Emilia – Delegación de General Rojo.
10. Conflicto Principal= Concejales Opositores - Delegación de La Emilia – Delegación de General Rojo.
11. Los actores con mayor capacidad de agenda y uso del PP se encuentran en alianza con la iniciativa. Los actores con poca capacidad de agenda se encuentran en conflicto con el PP.

## Análisis de actores en el marco del Portal de Datos Abiertos

Actores	Objetivos que persiguen	Problemas Percibidos	Recursos	Expectativa que tienen en una política o acción	Conflictos /alianzas potenciales
Intendencia Municipal	Ejercer el Departamento Ejecutivo, la administración de gobierno, la representación de la MSN en sus relaciones oficiales. Ejecutar las Ordenanzas y las disposiciones que dicta el HCD. Planificar, programar, ejecutar y controlar las actividades que conduzcan a transformar a San Nicolás en una ciudad modelo.	Los recursos requeridos para el funcionamiento y mantenimiento del PDA no reciben su contraprestación teórica de colaboración por parte de la ciudadanía. Falta de capacitación en las dependencias generadoras de datos abiertos.	Capacidad de definir la agenda municipal en políticas digitales.	Que la MSN sea identificada como un municipio abierto y transparente.	<b>Conflictos:</b> (1) <b>Concejales Opositores.</b> (15) <b>Ciudadanos Digitales.</b> (16) <b>Ciudadanos No digitales.</b>  <b>Alianzas:</b> (2) <b>Dirección de Modernización del Estado.</b> (3) <b>Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).</b> (11) <b>Subsecretaría de Prensa y Difusión.</b>
Dirección de Modernización del Estado	Diseñar, implementar y monitorear políticas de modernización dentro del ámbito de la APM. Utilizar las NTICs con el propósito de mejorar la prestación de servicios que las distintas dependencias municipales ofrecen a los ciudadanos nicoleños.	Las Dependencias Municipales generadoras de datos abiertos no entregan en formato adecuado los mismos, lo que lleva tener que corregirlos permanentemente. No existe un decreto municipal que determine un cronograma de entrega obligatorio de los data set y formato (Manual de Uso). No cuenta con personal específico afectado al PDA. Falta de colaboración ciudadana.	Capacidad técnica y profesional en NTICs para mejorar el uso del PDA. Capacidad para cambiar a software libre CKAN para alinearse con la administración nacional y provincial.	Que el PDA se convierta en único reservorio de todos los datos con que cuente la administración municipal y que los mismos sean asequibles por la comunidad nicoleña para utilizarlos según sus necesidades o ganas de participación. Que la comunidad genera soluciones TICs para los nicoleños en base a los datos publicados que mejoren la calidad de vida en algún aspecto.	<b>Conflictos:</b> (4) <b>Dependencia Municipales generadoras de paquetes de datos abiertos.</b> (5) <b>Ciudadanos No Digitales.</b>  <b>Alianzas:</b> (2) <b>Intendencia Municipal.</b> (6) <b>Subsecretaría de Prensa y Difusión.</b> (7) <b>Ciudadanos Digitales.</b> (8) <b>Dirección de Recursos Humanos.</b>
Dependencias Municipales generadoras de paquetes de datos abiertos.	Garantizar las prestaciones de bienes y servicios a la comunidad. Administrar la cosa pública. Cumplir y hacer cumplir las normativas.	No cuentan con las capacidades de generar data set correctamente.	Capacidad de detectar datos ocultos por las administraciones.	No tienen expectativas si sus trabajos no tienen una contrapartida salarial.	<b>Conflictos:</b> (4) <b>Dirección de Modernización del Estado.</b>
Dirección de Recursos Humanos	Gestionar eficientemente la administración del desarrollo de los recursos humanos, para garantizar el buen funcionamiento en los puestos de trabajo. Proveer del personal suficiente y adecuado, sustentado en procedimientos racionales y	La demanda de capacitaciones suelen ser exageradas. Falta de capacidades instaladas en uso de NTICs.	Capacidad de generar planes de capacitación.	Publicar data set de recursos humanos, en especial de sueldos, es lo más solicitado.	<b>Alianzas:</b> (8) <b>Dirección de Modernización del Estado.</b> (9) <b>UTN FR San Nicolás.</b>

	sistematizados <sup>194</sup> .				
UTN FR San Nicolás	Promover y desarrollar estudios e investigaciones y formar recursos humanos del más alto nivel académico, de manera de contribuir a una mejor calidad de vida de la sociedad.	Dificultad de organizar los cursos por la diversidad de horario disponibles por los agentes municipales.	Capacidad de organizar cursos orientados a las administraciones municipales.	Facilitar el conocimiento específicos en NTICs a los agentes municipales, enfocados a la gestión municipal en busca de data set a ser publicados en el PDA.	<u>Alianzas:</u> (9) Dirección de Recursos Humanos.
Subsecretaría de Prensa y Difusión	Facilitar la comunicación interna y externa de la MSN y difundir la información oficial del gobierno de local. Interactuar con los diversos medios de comunicación. Reforzar las relaciones públicas del gobierno de la MSN con las distintas instituciones, industrias, organismos oficiales, líderes de opinión y la comunidad.	Dificultad para hacer comprender el uso que se le puede dar a los datos publicados. Falta de tiempo o interés asociado a la pandemia actual.	Capacidad de dar a difusión las políticas públicas de la MSN en materia de acceso a información pública expresada en data sets de datos abiertos.	Que la MSN tenga altos índices de transparencia por medio de la mayor cantidad posible de data set publicados.	<u>Conflictos:</u> (10) Concejales Opositores. <u>Alianzas:</u> (6) Dirección de Modernización del Estado. (11) Intendencia Municipal.
Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).	Impulsar proyectos de Ordenanzas propios o elevados por el Ejecutivo Municipal. Actuar como órgano de contralor y fiscalizador del Ejecutivo Municipal.	Los concejales opositores generan desconfianza en los datos publicados y solicitan aquellos que por alguna razón no se publican.	Capacidad de hacer valer los votos que tienen dentro del HCD para aprobar o no las ordenanzas. El partido Juntos por el Cambio, ganador de las elecciones a intendente del 2019 tiene mayoría de concejales en el HCD. Conforman un solo bloque de Juntos por el Cambio (11 concejales) permitiéndole tener la Presidencia del HCD.	Apoyar la agenda del Intendente Municipal en la definición de los data sets publicados.	<u>Conflictos:</u> (12) Concejales Opositores. (13) Ciudadanos Digitales. (17) Ciudadanos No Digitales. <u>Alianzas:</u> (3) Intendencia Municipal.
Concejales Opositores	Controlar los actos de gobierno del Departamento Ejecutivo buscando incomodarlo con sus pedidos de informes y queriendo imponer su agenda.	Los concejales oficialistas no posibilitan una ordenanza obligando al DE a publicar todos sus datos. El DE decide qué datos publicar.	Capacidad de generar desconfianza en los datos publicados.	Detectar actos de corrupción o ineficiencia, ocultos en los datos publicados.	<u>Conflictos:</u> (1) Intendencia Municipal. (10) Subsecretaría de Prensa y Difusión. (12) Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas). <u>Alianzas:</u> (14) Ciudadanos No Digitales.

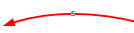
<sup>194</sup> Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Fuente: <https://www.uat.edu.mx/SADM/RH/Paginas/objetivos.aspx>. Visitada el 15 de junio de 2021.

Ciudadanos Digitales	Hacer valer sus derechos ciudadanos por intermedio de las NTICs.	Es muy bajo el número de paquetes de datos abiertos. No hay incentivos para la colaboración.	Capacidad de utilizar herramientas NTICs para procesar e indagar en los paquetes de DA.	Que aumente el número de data sets publicados y se definan políticas públicas de colaboración.	<p><b>Conflictos:</b>                      (13) Con el Honorable Consejo Deliberante (Concejales Oficialistas).                      (15) Intendencia Municipal.</p> <p><b>Alianzas:</b>                      (7) Dirección de Modernización del Estado.</p>
Ciudadano No Digitales	Hacer valer sus derechos ciudadanos aun cuando no tenga acceso o conocimiento de las NTICs.	No tiene la posibilidad de acceder a los datos en formato digital. Huérfanos digitales.	Capacidad de hacer valer su voto.	Que la MSN tenga en cuenta al ciudadano no digital brindándoles canales de acceso a datos abiertos adaptados a sus condiciones.	<p><b>Conflictos:</b>                      (5) Dirección de Modernización del Estado.                      (16) Intendencia Municipal.                      (17) Honorable Consejo Deliberante (Concejales Oficialistas).</p> <p><b>Alianzas:</b>                      (14) Concejales Opositores.</p>

**Tabla 19:** Análisis de Actores del Portal de Datos Abiertos mediante el Marco Lógico.

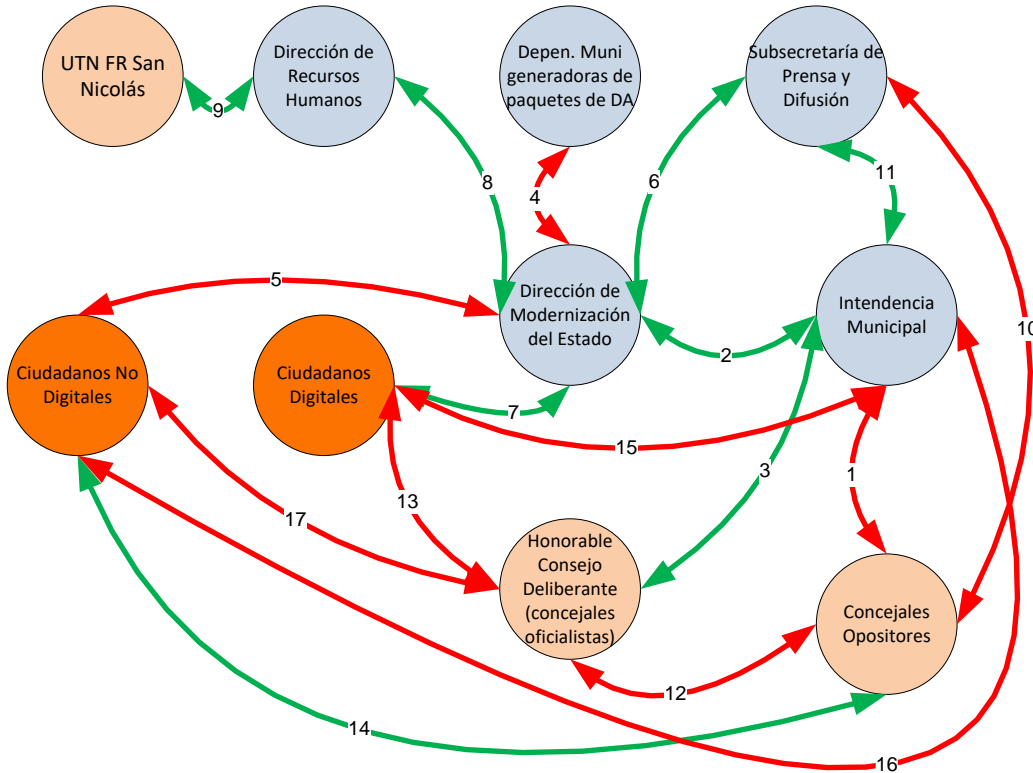
**Fuente:** Diseño propio

**Mapa de conflictos/alianzas entre actores en el marco del Portal de Datos Abiertos**

<p>Actor del estado municipal</p> 	<p>Actor del estado (no municipal)</p> 	<p>Actor del sector privado</p> 	<p>Relación de Alianza</p> 	<p>Relación de Conflicto</p> 
---	--	---	---	--

**Tabla 20:** Tipos de imágenes utilizadas para el análisis de conflictos/alianzas.

Fuente: Diseño propio



**Figura 44:** Conflictos/Alianzas Portal de Datos Abiertos.

Fuente: Diseño propio.

Conflicto / Alianza	Ref	Actor 1	Actor 2	Breve descripción del Conflicto/Alianza
Conflicto	1	Intendencia Municipal	Concejales Opositores.	No comparten las prioridades en los DA a publicar. Los concejales opositores generan desconfianza en los datos publicados y solicitan aquellos que por alguna razón no se publican.
Alianza	2	Intendencia Municipal	Dirección de Modernización del Estado.	Diseñar, implementar y monitorear políticas de modernización dentro y fuera del ámbito de la APM es parte de la ciudad digital propuesta por la Intendencia Municipal.
Alianza	3	Intendencia Municipal	Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).	El partido Juntos por el Cambio, ganador de las elecciones a intendente del 2019 tiene mayoría de concejales en el HCD. Conformar un solo bloque de Juntos por el Cambio (11 concejales) permitiéndole tener la Presidencia del HCD.
Conflicto	4	Dirección de Modernización del Estado	Dependencia Municipales generadoras de paquetes de datos abiertos.	Por la incorrecta presentación de los data set, no se cumple con la normalización específica de cada data set.

Conflicto	5	Dirección de Modernización del Estado	Ciudadanos No Digitales.	Los Ciudadanos No Digitales piden acceso a otras formas de publicación digital de DA, por ejemplo mediante informes en papel con datos más acotados.
Alianza	6	Dirección de Modernización del Estado	Subsecretaría de Prensa y Difusión.	El PDA y su correcta comunicación, es bien recepcionado como política pública de transparencia.
Alianza	7	Dirección de Modernización del Estado	Ciudadanos Digitales.	La DME facilita el uso de las capacidades NTICs de estos ciudadanos para indagar en los paquetes de DA y buscar soluciones para la comunidad nicoleña.
Alianza	8	Dirección de Modernización del Estado	Dirección de Recursos Humanos.	RRHH tiene el potencial de publicar los data set más solicitados. Ambos comparten la visión de capacitación en NTICs de los agentes municipales.
Alianza	9	Dirección de Recursos Humanos	UTN FR San Nicolás.	Existe un convenio entre las dos partes que facilita el dictado de cursos específicos para la APM por parte de la UTN.
Conflicto	10	Subsecretaría de Prensa y Difusión	Concejales Opositores.	Ante cada publicación expresan sus disconformidades en las redes sociales por la no publicación de datos abiertos que a ellos sí les interesan.
Alianza	11	Intendencia Municipal	Subsecretaría de Prensa y Difusión.	Definen la política comunicacional del Intendente y su agenda.
Conflicto	12	Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).	Concejales Opositores.	No comparten las prioridades en los DA a publicar. Los Concejales Opositores generan desconfianza en los datos publicados y solicitan aquellos que por alguna razón no se publican. Los opositores desean que por ordenanzas se especifique anualmente qué paquetes de DA se deberán publicar en formato digital y en formato no digital.
Conflicto	13	Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).	Ciudadanos Digitales.	Por la falta de ordenanzas que incentive la colaboración ciudadana.
Alianza	14	Concejales Opositores	Ciudadanos No Digitales.	Los Concejales Opositores se aprovechan de las limitaciones de los Ciudadano No Digitales para generar malestar en ellos y definir ellos la agenda de DA a publicar.
Conflicto	15	Intendencia Municipal	Ciudadanos Digitales.	Por la falta de políticas públicas que incentiven la colaboración ciudadana.
Conflicto	16	Intendencia Municipal	Ciudadanos No digitales.	Por la falta de política pública de acceso a datos abiertos en formatos no digitales
Conflicto	17	Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).	Ciudadanos No Digitales.	Por la falta de ordenanzas que permita el acceso datos abiertos en formato no digitales

**Tabla 21:** Conflictos/Alianzas Portal de datos Abiertos.

Fuente: Diseño propio.

## Resultados del Análisis de actores en el marco del Portal de Datos Abiertos

1. Relaciones Conflictos/Alianzas= sobre el total de 17 relaciones, 10 son de conflictos (59%) y 7 son de alianzas (41%).
2. Actores Principales aliados= sobre el total de 10 actores analizados, 2 son los actores principales aliados (20%), ellos son Intendencia Municipal y la Dirección de Modernización del Estado, todos con alto poder de influencia sobre la iniciativa de PDA analizada.

3. Actores Principales opositores= sobre el total de 10 actores, 2 son los actores principales opositores (20%), ellos son Concejales Opositores y Ciudadanos No Digitales, ambos con bajo poder de influencia en la iniciativa de PDA analizada.
4. Actores Secundarios= sobre el total de 10 actores analizados, 6 son los actores secundarios (60%).
5. Actor Principal Intendencia Municipal= total de relaciones 6, 3 son de alianzas (50%) y 3 son de conflicto (50%). Es un actor principal con alta influencia y media conflictividad.
6. Actor Principal Dirección de Modernización del Estado = total de relaciones 6, 4 son de alianzas (67%) y 2 son de conflictos (33%). Es un actor principal con alta influencia y conflictividad baja.
7. Actor Principal Concejales Opositores= total de relaciones 4, 1 es de alianza (25%) y las 3 son de conflictos (75%). Es un actor con baja influencia y alta conflictividad.
8. Actor Principal Ciudadanos No Digitales = total de relaciones 4, 1 es de alianza (25%) y 3 son de conflicto (75%). Es un actor de baja influencia y alta conflictividad.
9. Alianza Principal= Intendencia Municipal - Dirección de Dirección de Modernización del Estado – Ciudadano Digitales.
10. Conflicto Principal= Intendencia Municipal - Concejales Opositores.

Los actores con mayor capacidad de agenda y uso del PDA se encuentran en alianza con la iniciativa. Los actores con poca capacidad de agenda se encuentran en conflicto con el PDA.

## Análisis de actores en el marco del Sistema de Gestión Documental

Actores	Objetivos que persiguen	Problemas Percibidos	Recursos	Expectativa que tienen en una política o acción	Conflictos /alianzas potenciales
Intendencia Municipal	Ejercer el Departamento Ejecutivo, la administración de gobierno, la representación de la MSN en sus relaciones oficiales. Ejecutar las Ordenanzas y las disposiciones que dicta el HCD. Planificar, programar, ejecutar y controlar las actividades que conduzcan a transformar a San Nicolás en una ciudad modelo.	Exceso de uso de papel destinado a notas, expedientes y trámites. Utilización de firma ológrafa. Dificultad de generar espacios de almacenamiento de expedientes. Trámites presenciales.	Capacidad de definir la agenda municipal en políticas digitales.	Que la MSN se transforme mediante las NTICs en una ciudad digital. Que la MSN cuente con una única plataforma de trámites y documentación digital. Que no circulen más papeles por las dependencias municipales.	<b>Conflictos:</b> (1) Dependencias Municipales generadoras de trámites y expedientes digitales. (20) Concejales Opositores.  <b>Alianzas:</b> (2) Dirección de Modernización del Estado. (3) Dirección de Gobierno. (12) Subsecretaría de Prensa y Difusión. (18) Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).
Dirección de Modernización del Estado	Diseñar, implementar y monitorear políticas de modernización dentro del ámbito de la APM. Utilizar las NTICs con el propósito de mejorar la prestación de servicios que las distintas dependencias municipales ofrecen a los ciudadanos nicoleños.	Lentitud en el proceso de incorporación de nuevos trámites al GDE por falta de recursos humanos específicos. La MSN aún no es Autoridad Certificante de Firma Digital. Brecha digital interna y externa a la MSN.	Capacidad tecnológica de digitalizar los trámites y expedientes. Capacidad de diseño de los flujogramas y formularios a completarse en los trámites y expedientes. Presupuesto asignado para adquisición de TICs.	Digitalizar todos los trámites de la MSN. Reducción de espacios edilicios dedicados a la guarda de expedientes. Uso de firma digital tanto por los agentes municipales como por la ciudadanía.	<b>Conflictos:</b> (7) Departamento de Legales Ingresos.  <b>Alianzas:</b> (2) Intendencia Municipal. (4) Dirección de Gobierno. (5) Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (6) Ciudadanos Digitales.
Dirección de Gobierno	Actuar como órgano resguardador y registrador de todas las normativas locales. Redactar los proyectos normativos (proyectos de ordenanza, decretos, resoluciones).	Los trámites siguen siendo, en la mayoría de los casos, presenciales y en formato papel. No contar con una Ordenanza de destrucción masiva de expedientes previa digitalización de los mismos. Muchas dependencias se resisten a abandonar sus burocracias enquistadas.	Capacidad de generar decretos de incorporación de trámites formato papel a trámites formato digital en GDE y su uso posterior obligatorio. Capacidad de generar convenios para pasantías.	Que la MSN cuente con una única plataforma de trámites y documentación digital.	<b>Conflictos:</b> (8) Dependencias Municipales generadoras de trámites y expedientes digitales. (11) Subsecretaría de Prensa y Difusión.  <b>Alianzas:</b> (3) Intendencia Municipal. (4) Dirección de Modernización del Estado. (9) UTN FR San Nicolás. (10) Mesa de Entradas.
Subsecretaría de Prensa y Difusión	Facilitar la comunicación interna y externa de la MSN y difundir la información oficial del gobierno de local.	Los Ciudadanos Digitales recurren a las redes sociales para realizar sus quejas sobre el sistema GDE y su falta de	Capacidad de detectar necesidades de trámites online por parte de la sociedad por su contacto	Que la MSN pueda hacer conocer las bondades del uso del GDE a la comunidad nicoleña digitalizada o no.	<b>Conflictos:</b> (11) Dirección de Gobierno.  <b>Alianzas:</b>

	Interactuar con los diversos medios de comunicación. Reforzar las relaciones públicas del gobierno de la MSN con las distintas instituciones, industrias, organismos oficiales, líderes de opinión y la comunidad.	digitalización en la gestión de trámites y expedientes.	permanente con la comunidad y las instituciones.		(12) Intendencia Municipal.
Mesa de Entradas	Iniciar los trámites administrativos en forma de expedientes originados por los ciudadanos o por la propia administración municipal. Atender y asesorar al público durante el acto de presentación de documentación.	Lentitud en la digitalización de los papeles que presentan los ciudadanos al momento de generar sus expedientes. Falta de recursos humanos y tecnológicos. Falta de espacios edilicios para la guarda de expedientes.	Capacidad de detectar fallas en los trámites y expedientes digitalizados. Capacidad de organización del archivo de expedientes. Capacidad de fijar las prioridades de trámites a digitalizar de acuerdo al uso de cada uno.	Contar con los recursos humanos y tecnológicos para poder dar una respuesta más rápida al ciudadano (sobre todo al ciudadano no digital). Garantizar la guarda de los expedientes papel. Que los ciudadanos digitales puedan utilizar el módulo TAD del GDE.	<b>Conflictos:</b> (13) Ciudadanos No Digitales.  <b>Alianzas:</b> (10) Dirección de Gobierno. (14) Ciudadanos Digitales.
Departamento de Legales Ingresos Municipales	Actuar como área de apoyo administrativo técnico y legal con el propósito de incrementar la percepción de riesgo en los contribuyentes, prevenir la mora, el incumplimiento y agilizar su gestión.	Lentitud de la ONTI para designar a la MSN como Autoridad Certificantes de Firma Digital.	Capacidad de contar con personal que aprobó los cursos ante la ONTI. Capacidad tecnológica.	Poder ofrecer a todos los ciudadanos nicoleños su firma digital.	<b>Conflictos:</b> (7) Dirección de Modernización del Estado. (15) Ciudadanos Digitales por el costo del token que deben adquirir.  <b>Alianzas:</b> (16) Autoridad Certificante de Firma Digital de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (AC-ONTI).
Dependencias Municipales generadoras de trámites y expedientes digitales	Garantizar las prestaciones de bienes y servicios a la comunidad. Administrar la cosa pública. Cumplir y hacer cumplir las normativas.	Falta de compromiso en los diseños de los trámites a digitalizar. Temor por la reconversión laboral ante la digitalización. Falta de capacitación en el uso del GDE.	Conocimiento de los trámites actuales y sus aspectos burocráticos.	No tienen expectativas si sus trabajos no tienen una contrapartida salarial.	<b>Conflictos:</b> (1) Intendencia Municipal. (8) Dirección de Gobierno. (17) UTN FR San Nicolás.
UTN FR San Nicolás	Promover y desarrollar estudios e investigaciones y formar recursos humanos del más alto nivel académico, de manera de contribuir a una mejor calidad de vida de la sociedad.	La MSN no cuenta con recursos humanos especializados en el análisis y mejora de los trámites.	Capacidad de contar con alumnos pasantes pronto a recibirse en la carrera de Ingeniería Industrial especializados en análisis de procesos.	Realizar un relevamiento del 100% de los trámites municipales. Colaborar en la digitalización de los mismos. Brindar asesoramiento en búsqueda de mejora continua en los procesos de los mismos.	<b>Conflictos:</b> (17) Dependencias Municipales generadoras de trámites y expedientes digitales debido al ocultamiento de información.  <b>Alianzas:</b> (9) Dirección de Gobierno.

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación	Ejercer la administración general del país, trabajando junto al gabinete de ministros y sus funcionarios, coordinando las tareas a su cargo y haciendo un seguimiento de las políticas públicas diseñadas <sup>195</sup> .	Lentitud de la MSN en el proceso de digitalización de nuevos trámites y expedientes.	Capacidad de acompañar en el proceso de digitalización de nuevos trámites y expedientes.	Que todas las dependencias nacionales, provinciales y municipales, cuenten con el GDE como único sistema de gestión documental.	<u>Alianzas:</u> (5) Dirección de Modernización del Estado.
Autoridad Certificante de Firma Digital de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (AC-ONTI).	Ser el órgano rector en materia de empleo de tecnologías informáticas de la Administración Pública Nacional. Asistir en la formulación de políticas informáticas y en la implementación del proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la transformación y modernización del Estado <sup>196</sup> .	A pesar de que agentes de la MSN han cursado y aprobado los cursos de la ONTI para ser agentes registradores y agentes de soporte técnico, aún no está en funcionamiento la oficina en la MSN por cuestiones tecnológicas del ONTI.	Recursos económicos y experiencia en NTICs asociadas a firma digital en para todo el territorio argentino.	Que todas las organizaciones estatales y no estatales oficien como Autoridades Certificantes de firma digital.	<u>Alianzas:</u> (16) Departamento de Legales Ingresos Municipales.
Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).	Impulsar proyectos de Ordenanzas propios o elevados por el Ejecutivo Municipal. Actuar como órgano de contralor y fiscalizador del Ejecutivo Municipal.	Los concejales opositores generan desconfianza en los trámites digitales.	Capacidad de hacer valer los votos que tienen dentro del HCD para aprobar o no las ordenanzas. El partido Juntos por el Cambio, ganador de las elecciones a intendente del 2019 tiene mayoría de concejales en el HCD. Conforman un solo bloque de Juntos por el Cambio (11 concejales) permitiéndole tener la Presidencia del HCD.	Apoyar la agenda del Intendente Municipal en la definición de los trámites a digitalizar.	<u>Conflictos:</u> (19) Concejales Opositores. <u>Alianzas:</u> (18) Intendencia Municipal.
Concejales Opositores	Controlar los actos de gobierno del Departamento Ejecutivo buscando incomodarlo con sus pedidos de informes y queriendo imponer su agenda.	Los concejales oficialistas no posibilitan una ordenanza obligando al DE a digitalizar todos sus trámites y expedientes. La MSN no les asigna usuarios de GDE.	Capacidad de generar desconfianza en los trámites y expedientes digitalizados. Capacidad de contralor de toda la documentación digitalizada.	Detectar actos de corrupción o ineficiencia, ocultos en los trámites y expedientes digitalizados.	<u>Conflictos:</u> (19) Honorable Concejo Deliberante (concejales oficialistas). (20) Intendencia Municipal. <u>Alianzas:</u> (21) Ciudadanos No Digitales.
Ciudadanos Digitales	Hacer valer sus derechos ciudadanos por intermedio de las NTICs.	El 100% de los trámites y expedientes que se podrían realizar con GDE aún no están productivos.	Capacidad de rápida adaptación digital a los nuevos trámites y expedientes digitales. Capacidad de utilizar	Que el 100% de los trámites y expedientes sean digitalizados, no presenciales, con firma digital y sin papel.	<u>Conflictos:</u> (15) Departamento de Legales Ingresos Municipales por el costo de la falta de firma

<sup>195</sup> Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/atribuciones-deberes>. Visitada el 21 de junio de 2021.

<sup>196</sup> Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/onti>. Visitada el 12 de junio de 2021.

			herramientas NTICs para poder iniciar sus trámites y expedientes digitalmente.		digital. <u>Alianzas:</u> (6) Dirección de Modernización del Estado. (14) Mesa de Entradas.
Ciudadanos No Digitales	Hacer valer sus derechos ciudadanos aun cuando no tenga acceso o conocimiento de las NTICs.	Incapacidad de adaptación digital ante los nuevos trámites y expedientes digitales propuestos por la MSN. Huérfanos digitales.	Capacidad de hacer valer su voto.	Que la MSN tenga en cuenta al ciudadano no digital brindándoles canales de atención personalizadas y adaptados a sus condiciones.	<u>Conflictos:</u> (13) Mesa de Entradas por la digitalización de los papeles que presentan. <u>Alianzas:</u> (21) Concejales Opositores

**Tabla 22:** Análisis de Actores del Sistema de Gestión Documental mediante el Marco Lógico.

**Fuente:** Diseño propio

## Mapa de conflictos/alianzas entre actores en el marco del Sistema de Gestión Documental




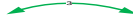
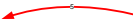
<p>Actor del estado municipal</p> 	<p>Actor del estado (no municipal)</p> 	<p>Actor del sector privado</p> 	<p>Relación de Alianza</p> 	<p>Relación de Conflicto</p> 
---	--	---	---	--

Tabla 23: Tipos de imágenes utilizadas para el análisis de conflictos/alianzas.

Fuente: Diseño propio

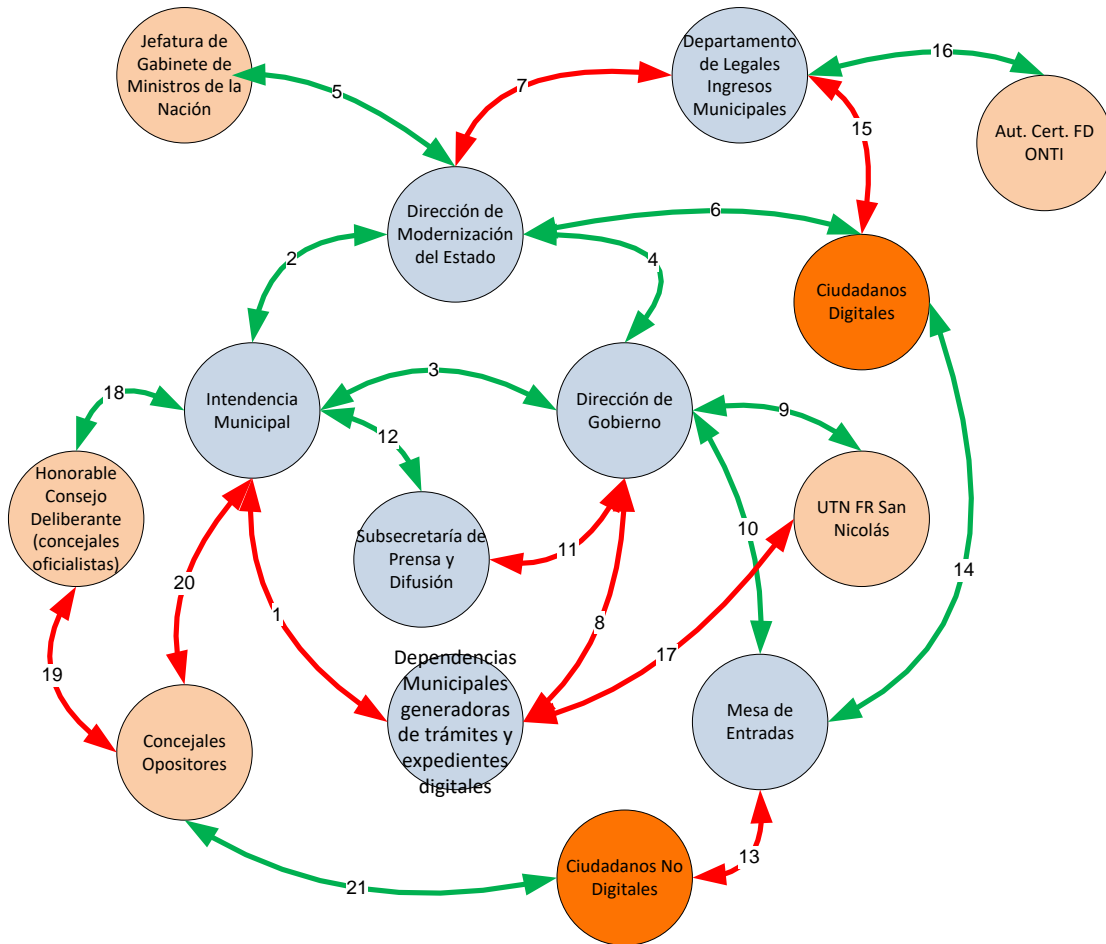


Figura 45: Conflictos/Alianzas Sistema de Gestión Documental.

Fuente: Diseño propio.

Conflicto / Alianza	Ref	Actor 1	Actor 2	Breve descripción del Conflicto/Alianza
Conflicto	1	Intendencia Municipal	Dependencias Municipales generadoras de trámites y expedientes digitales.	El cambio de paradigma en la APM requiere del compromiso con las NTICs en busca de la digitalización y despapelización administrativa. No tienen expectativas si sus trabajos no tienen una contrapartida salarial.
Alianza	2	Intendencia Municipal	Dirección de Modernización del Estado.	El uso de un SGD dentro de la APM es parte de las políticas de modernización de cara a la administración y al ciudadano. El GDE es parte de la ciudad digital propuesta por la Intendencia Municipal.
Alianza	3	Intendencia Municipal	Dirección de Gobierno.	Definen qué nuevos trámites se digitalizarán en base a los relevamientos hechos por la UTN.

Alianza	4	Dirección de Modernización del Estado	Dirección de Gobierno.	Definen las estrategias de abordaje tecnológico de los nuevos trámites y mejora de los ya digitalizados.
Alianza	5	Dirección de Modernización del Estado	Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.	Coordinan la puesta online de nuevos trámites en la plataforma municipal GDE.
Alianza	6	Dirección de Modernización del Estado	Ciudadanos Digitales.	La facilidad de realizar los TAD genera en estos ciudadanos empatía con la dirección en el uso de las NTICs.
Conflicto	7	Dirección de Modernización del Estado	Departamento de Legales Ingresos Municipales.	La lentitud en el proceso de incorporación de nuevos trámites al GDE pasa porque muchos requieren de FD mediante token, muchos ciudadanos no tienen token y la MSN aún no es Autoridad Certificante. Deben recurrir a otras dependencias ajenas a la MSN para obtenerlo.
Conflicto	8	Dirección de Gobierno	Dependencias Municipales generadoras de trámites y expedientes digitales.	Muchas dependencias son reacias a abandonar sus burocracias enquistadas, desalentando el uso del GDE o dificultando la implementación de nuevos trámites digitales.
Alianza	9	Dirección de Gobierno	UTN FR San Nicolás.	Diseñan el relevamiento de las dependencias en busca de trámites a digitalizar. Los pasantes cuentan con la aprobación de la dirección en las propuestas de mejoras continuas.
Alianza	10	Dirección de Gobierno	Mesa de Entradas.	El uso del GDE facilita el trabajo del sector. Solo se limitan a administrar los trámites aún no digitalizados o presentados por Ciudadanos No Digitalizados.
Conflicto	11	Dirección de Gobierno	Subsecretaría de Prensa y Difusión.	La dirección es la única que tiene acceso al tablero de control desde dónde sacar datos del uso del GDE de manera de monitorear y dar a conocer su uso.
Alianza	12	Intendencia Municipal	Subsecretaría de Prensa y Difusión.	Definen la política comunicacional del Intendente y su agenda.
Conflicto	13	Mesa de Entradas	Ciudadanos No Digitales.	Los Ciudadanos No Digitales pueden iniciar sus trámites digitales en la Mesa de Entradas (histórico), pero eso requiere digitalizar toda la documentación requerida por el mismo, y por ende un tiempo de escaneado que molesta al ciudadano.
Alianza	14	Mesa de Entradas	Ciudadanos Digitales.	La búsqueda de expedientes y documentos digitales les permite satisfacer la demanda de los ciudadanos digitales.
Conflicto	15	Departamento de Legales Ingresos Municipales	Ciudadanos Digitales.	El costo del token que deben adquirir para iniciar sus trámites a distancia (TAD) genera conflictos.
Alianza	16	Departamento de Legales Ingresos Municipales	Autoridad Certificante de Firma Digital de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (AC-ONTI).	Ya se ha iniciado el trámite para que la MSN sea AC, se han hecho los cursos y han rendido los futuros administradores y soporte técnico, para poder generar los tokens pedidos por los ciudadanos y necesarios para los TAD.
Conflicto	17	Dependencias Municipales generadoras de trámites y expedientes digitales	UTN FR San Nicolás.	Las pasantías de la UTN en busca del análisis y digitalización de los trámites de cada dependencia, detectan falta de compromiso en los diseños de los trámites a digitalizar, muchas veces por el temor a la reconversión laboral ante la digitalización.

Alianza	18	Intendencia Municipal	Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).	El partido Juntos por el Cambio, ganador de las elecciones a intendente del 2019 tiene mayoría de concejales en el HCD. Conforman un solo bloque de Juntos por el Cambio (11 concejales) permitiéndole tener la Presidencia del HCD.
Conflicto	19	Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).	Concejales Opositores.	Los concejales opositores generan desconfianza en los trámites digitales. Quieren definir por ordenanza el orden de prioridad de los trámites a digitalizar año a año. No tienen usuarios de GDE para poder controlar/auditar los trámites.
Conflicto	20	Intendencia Municipal	Concejales Opositores.	No comparten las prioridades en los trámites a digitalizar.
Alianza	21	Concejales Opositores	Ciudadanos No Digitales.	Los Concejales Opositores se aprovechan de las limitaciones de los Ciudadanos No Digitales para generar malestar en ellos y definir ellos la agenda de trámites a digitalizar e incluir en el módulo TAD del GDE.

**Tabla 24:** Conflictos/Alianzas Sistema de Gestión Documental.

Fuente: Diseño propio.

## Resultados del Análisis de actores en el marco del Sistema de Gestión Documental

1. Relaciones Conflictos/Alianzas= sobre el total de 21 relaciones, 9 son de conflictos (43%) y 12 son de alianzas (57%).
2. Actores Principales aliados= sobre el total de 14 actores analizados, 3 son los actores principales aliados (21%), ellos son Intendencia Municipal, la Dirección de Gobierno y la Dirección de Modernización del Estado, todos con alto poder de influencia sobre la iniciativa de SGD analizada.
3. Actores Principales opositores= sobre el total de 14 actores, 2 son los actores principales opositores (14%), ellos son Concejales Opositores y Dependencias Municipales generadoras de paquetes de DA, ambos con bajo poder de influencia en la iniciativa de SGD analizada.
4. Actores Secundarios= sobre el total de 14 actores analizados, 9 son los actores secundarios (64%).
5. Actor Principal Intendencia Municipal= total de relaciones 6, 4 son de alianzas (67%) y 2 son de conflicto (33%). Es un actor principal con alta influencia y baja conflictividad.
6. Actor Principal Dirección de Gobierno= total de relaciones 6, 4 son de alianzas (67%) y 2 son de conflicto (33%). Es un actor principal con alta influencia y baja conflictividad.
7. Actor Principal Dirección de Modernización del Estado = total de relaciones 5, 4 son de alianzas (80%) y 1 es de conflictos (20%). Es un actor principal con alta influencia y baja conflictividad.
8. Actor Principal Concejales Opositores= total de relaciones 3, 1 es de alianza (33%) y 2 son de conflictos (67%). Es un actor con baja influencia y alta conflictividad.
9. Actor Principal Dependencias Municipales generadoras de paquetes de DA = total de relaciones 3 y las 3 son de conflicto (100%). Es un actor de baja influencia y alta conflictividad.
10. Alianza Principal= Intendencia Municipal - Dirección de Dirección de Modernización del Estado – Ciudadano Digitales.
11. Conflicto Principal= Intendencia Municipal - Concejales Opositores.
12. Los actores con mayor capacidad de agenda y uso del SGD se encuentran en alianza con la iniciativa. Los actores con poca capacidad de agenda se encuentran en conflicto con el SGD.

## Análisis de actores en el marco del Sistema de Información Geográfica

Actores	Objetivos que persiguen	Problemas Percibidos	Recursos	Expectativa que tienen en una política o acción	Conflictos /alianzas potenciales
Intendencia Municipal	Ejercer el Departamento Ejecutivo, la administración de gobierno, la representación de la MSN en sus relaciones oficiales. Ejecutar las Ordenanzas y las disposiciones que dicta el HCD. Planificar, programar, ejecutar y controlar las actividades que conduzcan a transformar a San Nicolás en una ciudad modelo.	No se pueden poner capas de datos reservados (denuncias, violencia de género, delitos, entre otros).	Capacidad de definir la agenda municipal en políticas digitales.	Que la MSN se transforme mediante las NTICs en una ciudad digital.	<b>Conflictos:</b> (1) Dependencias Municipales generadoras de paquetes de datos georeferenciados. (13) Concejales Opositores.  <b>Alianzas:</b> (2) Dirección de Modernización del Estado. (3) Dirección de Obras Privadas y Catastro. (8) Subsecretaría de Prensa y Difusión. (12) Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).
Dirección de Modernización del Estado	Diseñar, implementar y monitorear políticas de modernización dentro del ámbito de la APM. Utilizar las NTICs con el propósito de mejorar la prestación de servicios que las distintas dependencias municipales ofrecen a los ciudadanos nicoleños.	No poder determinar, por las características del software actual, qué capas se pueden visualizar desde afuera de la MSN y cuáles no. El software no permite bajar los datos georeferenciados a archivos de datos que el ciudadano puede utilizar. Falta de sincronismo entre los paquetes de datos georeferenciados con los paquetes de DA. El software libre del GIS ya ha alcanzado su potencial de uso.	Capacidad tecnológica y humana de implementar un nuevo sistema GIS con software propietario.	Poder poner en funcionamiento un gis propietario con mejores prestaciones.	<b>Alianzas:</b> (2) Intendencia Municipal. (4) Dirección de Obras Privadas y Catastro.
Dirección de Obras Privadas y Catastro	Actuar como órgano contralor y de verificación en materia de obras de infraestructura privada y de espacios públicos o privados. Mantener actualizado los registros de parcelas, terrenos, etc. existentes en todo el partido de San Nicolás con el propósito de disponer de un óptimo	Subutilización del sistema GIS, debería ser la herramienta de planificación urbana utilizada por toda la MSN. El software libre utilizado tiene muchas limitaciones en los potenciales que tienen los GIS. Falta de un equipo GIS adecuado, la MSN lo tuvo pero hoy es una sola persona	Capacidad tecnológica de digitalizar las planchetas catastrales como base del GIS. Capacidad de generar nuevas capas GIS en base a archivos de diferentes formatos generados por las dependencias municipales. Capacidad de implementar en cada dependencia el software Quantum GIS que carga	Digitalizar todas las planchetas municipales. Digitalizar todos los archivos con datos georeferenciados. Que el GIS sea la herramienta de consulta ante cada acto de gobierno.	<b>Conflictos:</b> (5) Dependencias Municipales generadoras de paquetes de datos georeferenciados.  <b>Alianzas:</b> (3) Intendencia Municipal. (4) Dirección de Modernización del Estado. (6) ARBA. (9) Colegio de Arquitectos de

	sistema de información catastral.	la que lo mantiene. Muchas dependencias no conocen las prestaciones de un GIS y qué uso podrían darle.	automáticamente los datos en las capas GIS. Convenio con ARBA para actualización del parcelario.		la Provincia de Buenos Aires. (10) Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires. (15) Ciudadanos Digitales.
Subsecretaría de Prensa y Difusión	Facilitar la comunicación interna y externa de la MSN y difundir la información oficial del gobierno de local. Interactuar con los diversos medios de comunicación. Reforzar las relaciones públicas del gobierno de la MSN con las distintas instituciones, industrias, organismos oficiales, líderes de opinión y la comunidad.	Falta de conocimiento de las bondades del GIS por parte de la ciudadanía. El GIS tiene un uso intensivo o nulo.	Capacidad de detectar necesidades de datos georeferenciados por parte de la sociedad por su contacto permanente con la comunidad y las instituciones.	Poder hacer conocer las bondades del uso del GIS a la comunidad nicoleña.	<b>Conflictos:</b> (7) Dirección de Obras Privadas y Catastro.  <b>Alianzas:</b> (8) Intendencia Municipal.
Dependencias Municipales generadoras de paquetes de datos georeferenciados.	Controlar los actos de gobierno del Departamento Ejecutivo buscando incomodarlo con sus pedidos de informes y queriendo imponer su agenda.	No cuentan con las capacidades de generar archivos de datos georeferenciados correctamente. No conocen el funcionamiento del Quantum GIS.	Capacidad de detectar datos georeferenciados en sus dependencias.	Adquirir los conocimientos para usar Quantum GIS y así tener sus datos georeferenciados puestos a disposición intra/extra MSN.	<b>Conflictos:</b> (1) Intendencia Municipal. (5) Dirección de Obras Privadas y Catastro.
Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires	Verificar que los arquitectos reúnan los requisitos exigidos para su inscripción, fiscalizar y promover el correcto ejercicio de la profesión de arquitecto y el decoro profesional ejerciendo el contralor de la actividad profesional en cualquiera de sus modalidades, y juzgar las transgresiones a la ética profesional <sup>197</sup> .	Desfasaje de cartografía parcelaria entre el Gis de la MSN y CARTO ARBA de la pcia. de BA.	Capacidad de representar a los arquitectos de la ciudad matriculados, generadores de proyectos de obras y mano de obra.	Obtener la información catastral consistente por medio del GIS de la MSN (igual al de CARTO ARBA de la pcia. de BA).	<b>Alianzas:</b> (9) Dirección de Obras Privadas y Catastro.
Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires	Mantener los principios en que se sustenta la institución del notariado, con la finalidad de afianzar, en el ámbito que le es propio, los valores jurídicos de seguridad y certeza que para	Desfasaje de cartografía parcelaria entre el Gis de la MSN y CARTO ARBA de la pcia. de BA.	Capacidad de representar a los escribanos de la ciudad matriculados, generadores de actividades comerciales relacionadas con los inmuebles.	Obtener la información catastral consistente por medio del GIS de la MSN (igual al de CARTO ARBA de la pcia. de BA).	<b>Alianzas:</b> (10) Dirección de Obras Privadas y Catastro.

<sup>197</sup> Fuente: Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, <http://www.capbauno.org.ar/institucional/que-es-el-capba>. Visitada el 21 de junio de 2021.

	su pacífica convivencia requiere la comunidad <sup>198</sup> .				
ARBA (Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires)	Administrar la política tributaria de la provincia de Buenos Aires. Gestionar el Catastro Territorial de la Provincia de Buenos Aires.	CARTO ARBA <sup>199</sup> pone a disposición su parcelario en el Portal de Intercambio de Información.	Capacidad de generar la base catastral de la Provincia de Buenos Aires y compartirlas con los municipios.	Lograr que los 135 municipios de la pcia. de BA utilicen la misma base catastral que CARTO ARBA.	<u>Alianzas:</u> (6) Dirección de Obras Privadas y Catastro por el uso de CARTO ARBA parcelario.
Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).	Impulsar proyectos de Ordenanzas propios o elevados por el Ejecutivo Municipal. Actuar como órgano de contralor y fiscalizador del Ejecutivo Municipal.	Los concejales opositores generan desconfianza en los paquetes de datos georeferenciados publicados y solicitan aquellos que por alguna razón no se publican.	Capacidad de hacer valer los votos que tienen dentro del HCD para aprobar o no las ordenanzas. El partido Juntos por el Cambio, ganador de las elecciones a intendente del 2019 tiene mayoría de concejales en el HCD. Conforman un solo bloque de Juntos por el Cambio (11 concejales) permitiéndole tener la Presidencia del HCD.	Apoyar la agenda del Intendente Municipal en la definición de las capas de datos georeferenciados publicados.	<u>Conflictos:</u> (11) Concejales Opositores. <u>Alianzas:</u> (12) Intendencia Municipal.
Concejales Opositores	Controlar los actos de gobierno del Departamento Ejecutivo buscando incomodarlo con sus pedidos de informes y queriendo imponer su agenda.	Los concejales oficialistas no posibilitan una ordenanza obligando al DE a publicar todas sus capas de datos georeferenciados. El DE decide qué capas publicar.	Capacidad de generar desconfianza en las capas publicadas.	Detectar actos de corrupción o ineficiencia, ocultos en los datos georeferenciados publicados.	<u>Conflictos:</u> (11) Honorable Concejo Deliberante (concejales oficialistas). (13) Intendencia Municipal. <u>Alianzas:</u> (14) Ciudadanos No Digitales.
Ciudadanos Digitales	Hacer valer sus derechos ciudadanos por intermedio de las NTICs.	Es muy bajo el número de paquetes de datos georeferenciados.	Capacidad de utilizar herramientas NTICs para captar la información en los paquetes de datos georeferenciados publicados.	Que aumente el número de paquetes de datos georeferenciados.	<u>Alianzas:</u> (15) Dirección de Obras Privadas y Catastro.
Ciudadanos No Digitales	Hacer valer sus derechos ciudadanos aun cuando no tenga acceso o conocimiento de las NTICs.	Incapacidad de adaptación digital. Huérfanos digitales.	Capacidad de hacer valer su voto.	Que la MSN tenga en cuenta al ciudadano no digital brindándoles canales de atención personalizadas y adaptados a sus condiciones.	<u>Alianzas:</u> (14) Concejales Opositores.

**Tabla 25:** Análisis de Actores del Sistema de Información Geográfica mediante el Marco Lógico.

**Fuente:** Diseño propio

<sup>198</sup> Fuente: Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, <https://www.colescba.org.ar/portal/el-colegio/mision-y-vision.html>. Visitada el 21 de junio de 2021.

<sup>199</sup> Fuente: <https://carto.arba.gov.ar/cartArba/>. Visitada el 19 de junio de 2021.

## Análisis de conflictos/alianzas entre actores en el marco del Sistema de Información Geográfica




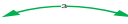

<p>Actor del estado municipal</p> 	<p>Actor del estado (no municipal)</p> 	<p>Actor del sector privado</p> 	<p>Relación de Alianza</p> 	<p>Relación de Conflicto</p> 
---	--	---	---	--

Tabla 26: Tipos de imágenes utilizadas para el análisis de conflictos/alianzas.

Fuente: Diseño propio

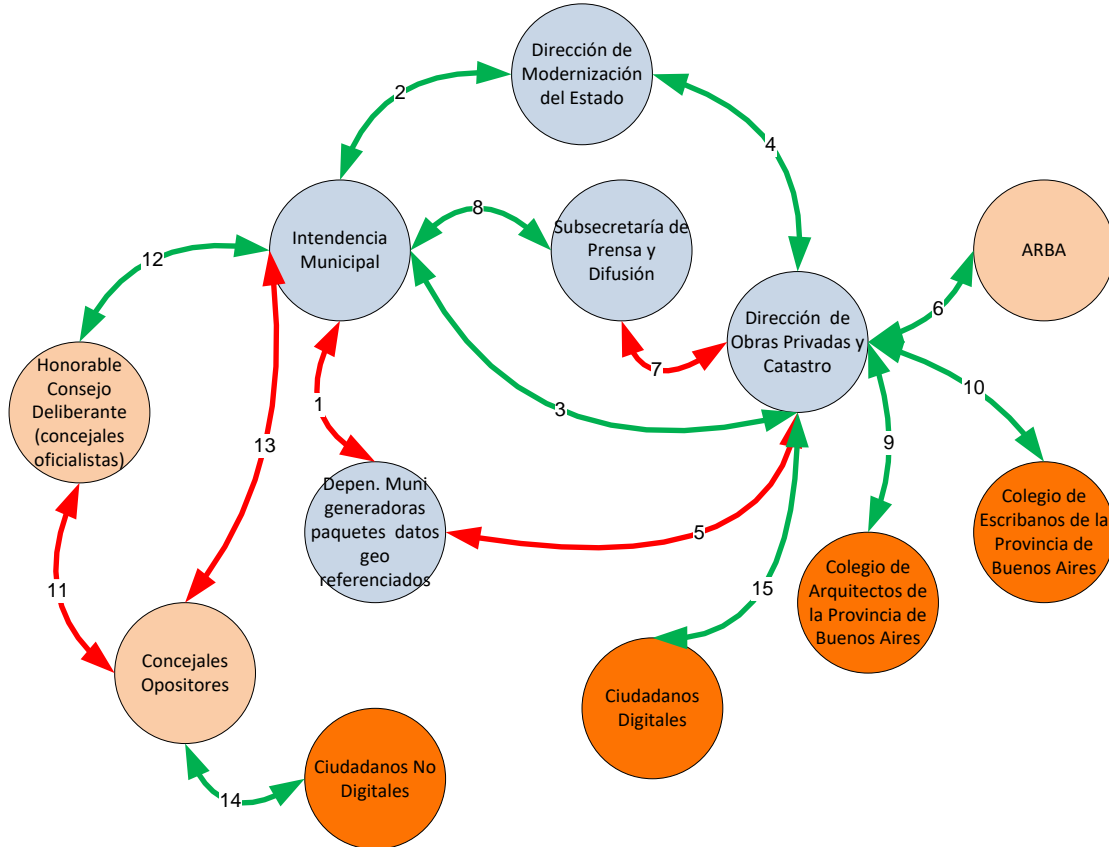


Figura 46: Conflictos/Alianzas Sistema de Información Geográfica.

Fuente: Diseño propio.

Conflicto / Alianza	Ref	Actor 1	Actor 2	Breve descripción del Conflicto/Alianza
Conflicto	1	Intendencia Municipal	Dependencias Municipales generadoras de paquetes de datos georeferenciados .	Por la falta de compromiso en la búsqueda de datos georeferenciados enquistados en sus dependencias. Mucha de la información catastral presencial se está reconvirtiendo en digital, lo cual lleva a que muchos agentes vean amenazados sus puestos de trabajo. No adquieren habilidades NTICs (Quantum GIS).
Alianza	2	Intendencia Municipal	Dirección de Modernización del Estado.	El uso adecuado del SIG es parte de las políticas de modernización de la APM en busca de la ciudad digital propuesta por la Intendencia Municipal.
Alianza	3	Intendencia Municipal	Dirección de Obras Privadas y Catastro.	Definen qué nuevas capas de datos georeferenciados se digitalizarán en base a las propuestas de las Dependencias generadoras de las mismas o de la solicitud por parte de la ciudadanía.

Alianza	4	Dirección de Modernización del Estado	Dirección de Obras Privadas y Catastro.	Comparten la visión sobre el uso y bondades de poder contar con un SIG por parte de la MSN y de la ciudadanía.
Conflicto	5	Dirección de Obras Privadas y Catastro	Dependencias Municipales generadoras de paquetes de datos georeferenciados.	Por la presentación incorrecta de los archivos con datos georeferenciados y por la no actualización diaria. No desean que se les instale el Quatum GIS para cargar directamente los datos georeferenciados al SIG.
Alianza	6	Dirección de Obras Privadas y Catastro	ARBA.	El convenio con ARBA para actualización del parcelario, le permite a la dirección acceder al Portal de Intercambio de Información de ARBA ( <a href="https://sso.arba.gov.ar/Login/login?service=https%3A%2F%2Fwww5.arba.gov.ar%3A443%2FIntercambio%2Fwelcome.do">https://sso.arba.gov.ar/Login/login?service=https%3A%2F%2Fwww5.arba.gov.ar%3A443%2FIntercambio%2Fwelcome.do</a> ), permitiéndole descargar y tener actualizado su parcelario.
Conflicto	7	Subsecretaría de Prensa y Difusión	Dirección de Obras Privadas y Catastro.	Por la no coordinación comunicacional a fin de que la sociedad nicoleña se apropie de las bondades del uso del SIG.
Alianza	8	Intendencia Municipal	Subsecretaría de Prensa y Difusión.	Definen la política comunicacional del Intendente y su agenda.
Alianza	9	Dirección de Obras Privadas y Catastro	Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires.	Permite que los profesionales colegiados accedan a las capas del SIG que les interesan para sus proyectos arquitectónicos.
Alianza	10	Dirección de Obras Privadas y Catastro	Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires.	Permite que los profesionales colegiados accedan a las capas del SIG que les interesan para sus trabajos de escrituración.
Conflicto	11	Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).	Concejales Opositores.	Los Concejales Opositores generan desconfianza en los datos publicados y solicitan aquellos que por alguna razón no se publican. Los opositores desean que por ordenanzas se especifique anualmente qué capas de datos georeferenciados se deberán publicar en el SIG.
Alianza	12	Intendencia Municipal	Honorable Consejo Deliberante (concejales oficialistas).	El partido Juntos por el Cambio, ganador de las elecciones a intendente del 2019 tiene mayoría de concejales en el HCD. Conforman un solo bloque de Juntos por el Cambio (11 concejales) permitiéndole tener la Presidencia del HCD.
Conflicto	13	Intendencia Municipal	Concejales Opositores.	No comparten las prioridades en la publicación de nuevas capas de datos georeferenciados. Los concejales opositores generan desconfianza en los datos publicados y solicitan aquellos que por alguna razón no se publican. Hay capas que por razones de resguardo de datos sensibles de las personas no se pueden publicar.
Alianza	14	Concejales Opositores	Ciudadanos No Digitales.	Los Concejales Opositores se aprovechan de las limitaciones de los Ciudadanos No Digitales para generar malestar en ellos y definir ellos la agenda de capas de datos georeferenciados a publicar.
Alianza	15	Dirección de Obras Privadas y Catastro	Ciudadanos Digitales.	El SIG tiene mucha interrelación con los Ciudadanos Digitales, permitiéndoles el acceso a información georeferenciadas de acuerdo a sus intereses particulares y al uso que se les pueden dar a los mismos.

Tabla 27: Conflictos/Alianzas Sistema de Información Geográfica.

Fuente: Diseño propio.

## Resultados del Análisis de actores en el marco del Sistema de Información Geográfica

1. Relaciones Conflictos/Alianzas= sobre el total de 15 relaciones, 5 son de conflictos (33%) y 10 son de alianzas (67%).
2. Actores Principales aliados= sobre el total de 14 actores analizados, 2 son los actores principales aliados (13%), ellos son Intendencia Municipal y la Dirección de Obras Privadas y Catastro, todos con alto poder de influencia sobre la iniciativa de SIG analizada.
3. Actores Principales opositores= sobre el total de 14 actores, 2 son los actores principales opositores (13%), ellos son Concejales Opositores y Dependencias Municipales generadoras de paquetes de datos georeferenciados, ambos con bajo poder de influencia en la iniciativa de SIG analizada.
4. Actores Secundarios= sobre el total de 14 actores analizados, 11 son los actores secundarios (73%).
5. Actor Principal Intendencia Municipal= total de relaciones 6, 4 son de alianzas (67%) y 2 son de conflicto (33%). Es un actor principal con alta influencia y baja conflictividad.
6. Actor Principal Dirección de Obras Privadas y Catastro = total de relaciones 8, 6 son de alianzas (75%) y 2 son de conflicto (25%). Es un actor principal con alta influencia y baja conflictividad.
7. Actor Principal Concejales Opositores= total de relaciones 3, 1 es de alianza (33%) y 2 son de conflictos (67%). Es un actor con baja influencia y alta conflictividad.
8. Actor Principal Dependencias Municipales generadoras de paquetes de datos georeferenciados = total de relaciones 2 y las 2 son de conflicto (100%). Es un actor de baja influencia y alta conflictividad.
9. Alianza Principal= Intendencia Municipal - Dirección de Dirección de Modernización del Estado – Dirección de Obras Privadas y Catastro.
10. Conflicto Principal= Intendencia Municipal - Concejales Opositores.
11. Los actores con mayor capacidad de agenda y uso del SIG se encuentran en alianza con la iniciativa. Los actores con poca capacidad de agenda se encuentran en conflicto con el SIG.

#### 4.5. – Resultados Obtenidos

En base a lo analizado y observado en el Análisis de la Iniciativas de GA y de los Actores se obtuvieron los siguientes resultados.

Relaciones de Alianzas/Conflictos en cada una de las 5 iniciativas de GA (Tabla 28).

Iniciativa	Relaciones		Subtotal
	Alianzas	Conflictos	
PDC	21	13	44
PP	18	20	38
PDA	16	18	34
SGD	24	18	32
SIG	20	10	30
<b>Totales</b>	<b>99</b>	<b>79</b>	<b>178</b>
<b>Porcentajes</b>	<b>56%</b>	<b>44%</b>	<b>100%</b>

**Tabla 28:** Relaciones Alianzas/Conflictos.

**Fuente:** Desarrollo propio.

a) Se detectaron 178 relaciones entre los actores de alianza/conflictos, de ellas 99 son relaciones de alianzas con las iniciativas de GA (56%) y 79 son relaciones de conflictos (44%) (Figura 47).

Relaciones de Alianzas/Conflictos

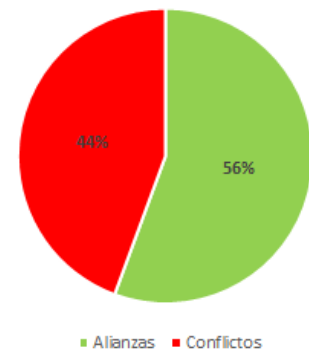


Figura 47: Relaciones Conflictos/Alianzas.  
Fuente: Diseño propio.

b) Las relaciones entre los actores están en **armonía** predominando las alianzas que fortalecen al ecosistema de las 5 iniciativas de GA analizadas (ver Anexo B)

c) El actor con mayor cantidad de relaciones de alianzas es **Intendencia Municipal**, con 24 relaciones de alianzas (73%) y 9 relaciones de conflictos (27%). Tener al principal actor aliado con estos porcentajes asegura la permanencia del ecosistema analizado por su alta influencia en las políticas de gobierno y la baja conflictividad con los actores participantes.

d) El actor con mayor cantidad de relaciones de conflictos es **Concejales Opositores**, con 11 relaciones de conflictos (79%) y 3 relaciones de alianzas (21%). Tener al principal actor conflictivo con estos porcentajes podría generar perturbaciones en la armonía del ecosistema, pero el mismo se ve limitado por su minoría en el Honorable Concejo Deliberante. Es un actor a tener muy en cuenta si hubiera un cambio de gobierno para saber qué pasaría con las 5 iniciativas analizadas.

e) El PDC es una iniciativa en **equilibrio**. Sobre el total de 19 relaciones, tiene 8 relaciones de conflictos (42%) y 11 de alianzas (58%), estando por encima del promedio general de alianzas (54%). Se la considera como una iniciativa no amenazada pero que debería establecer mecanismos para reducir sus relaciones conflictivas.

f) El PP es una iniciativa en **equilibrio**. Sobre el total de 19 relaciones, tiene 10 relaciones de conflictos (53%) y 9 de alianzas (47%), estando por debajo del promedio general de alianzas (54%). Se la considera como una iniciativa no amenazada pero que debería establecer mecanismos para reducir sus relaciones conflictivas.

g) El PDA es una iniciativa en **equilibrio**. Sobre el total de 17 relaciones, tiene 10 relaciones de conflictos (59%) y 7 de alianzas (41%), estando por debajo del promedio general de alianzas (54%). Se la considera como una iniciativa no amenazada por sus relaciones conflictivas y que debe establecer mecanismos para reducir sus relaciones conflictivas.

h) El SGD es una iniciativa en **equilibrio**. Sobre el total de 21 relaciones, tiene 9 relaciones de conflictos (43%) y 12 de alianzas (57%), estando por encima del promedio general de alianzas (54%). Se la considera como una iniciativa no amenazada pero que debería establecer mecanismos para reducir sus relaciones conflictivas.

i) El SIG es una iniciativa en **armonía**. Sobre el total de 15 relaciones, tiene 5 relaciones de conflictos (33%) y 10 de alianzas (67%), estando por encima del promedio general de alianzas (54%). Se la considera como una iniciativa afianzada y con pocas relaciones conflictivas, se deberían establecer mecanismos para reconvertir sus 5 conflictos para mejorar aún más su uso.

### Actores aliados, conflictivos medios y conflictivos

En la Tabla 29 se define el criterio por el cual un actor puede ser considerado aliado, conflictivo medio o conflictivo en base a los datos del Anexo B

	<b>Actor aliado:</b> si tiene entre 100% y 66% de alianzas
--	--

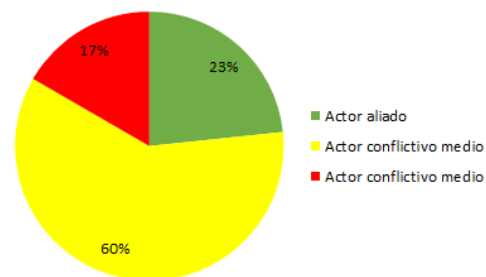
	<b>Actor conflictivo medio:</b> si tiene entre 65,90% y 33% de alianzas
	<b>Actor conflictivo:</b> si tiene entre 32,90% y 0% de alianzas

**Tabla 29:** Criterio de clasificación de actores.

Fuente: Diseño propio

**j)** De los 30 actores (Figura 48), el 23% de los mismos son actores aliados (7), el 60% son actores secundarios (18) y el 17% son actores principales opositores (5) (ver Anexo C)

**k)** Con un 83% de actores aliados o conflictivos medios, **el ecosistema no sufre alteraciones** y neutraliza a los actores conflictivos.



**Figura 48:** Actores.  
Fuente: Diseño propio.

### Coaliciones de Actores Movilizadores u Obstaculizadores

En la Tabla 30 se fija el criterio por el cual un actor puede ser considerado como movilizador alto, movilizador bajo, obstaculizador alto u obstaculizador bajo.

Condición	Coalición
El actor actúa como Actor Aliado en más de 1 iniciativa de GA	Movilizador alto
El actor actúa como Actor Aliado en 1 sola iniciativa	Movilizador bajo
El actor actúa como Actor Opositor en más de 1 iniciativa	Obstaculizador alto
El actor actúa como Actor Opositor en una sola iniciativa	Obstaculizador bajo

**Tabla 30:** Actores Aliados/Secundarios/Opositores.

Fuente: Diseño propio.

En base a este criterio se obtuvo el Anexo D.

**l)** De los 7 actores aliados, 3 de ellos se destacan como Movilizadores Altos: Intendencia Municipal; Dirección de Gobierno y Dirección de Modernización del Estado (ver Anexo D). Estos 3 actores se los considera partícipes necesarios para sostener en el tiempo el ecosistema de iniciativas, le dan el sustento político, gubernamental y sistémico.

**m)** De los 18 actores secundarios, 2 de ellos se destacan como Movilizadores Bajos: Subsecretaría de Prensa y Difusión y el Honorable Concejo Deliberante (Concejales Oficialistas) (ver Anexo D), seguramente estos actores pasarán en algún momento a ser Movilizadores Altos y claves a medida que el ecosistema se afiance en el tiempo, por esa razón deben ser considerados a futuro.

**n)** De los 5 actores principales opositores, 1 de ellos se destaca como Obstaculizador Alto: Concejales Opositores. Los mismos en este momento no tienen capacidad de agenda y pueden generar alteraciones al ecosistema, pero al ser minoría en el HCD su capacidad se encuentra limitada.

### Análisis de los principales aliados y obstaculizadores

#### Aliados

Intendente Municipal: en las 24 coaliciones movilizadoras, se destaca la figura del Intendencia Municipal por ser el único un movilizador presente en las 5 iniciativas de GA analizadas. La figura del Intendente ejercida en una primera etapa por el Dr. Passaglia Ismael y en una segunda etapa por el Cdor. Passaglia Manuel, pone en evidencia un claro compromiso del poder ejecutivo con las políticas públicas enmarcadas dentro de lo que se conoce como Proyecto de Modernización del Estado iniciado en 2011 y vigente a la fecha. Como suceden muchas veces estos proyectos se inician con políticas de Gobierno Electrónico al que se le anexan las nuevas políticas de Gobierno Abierto, no siendo excluyentes entre ellas es que siguen coexistiendo ambos modelos al mismo tiempo. El proyecto se va redefiniendo año a año de acuerdo a las directivas ejecutivas y su gabinete con el asesoramiento de la Dirección de Modernización del Estado. La Intendencia Municipal le da el sustento gubernamental y político al ecosistema de iniciativas de GA.

Dirección de Modernización del Estado: la figura de la Dirección de Modernización del Estado participa de 4 de las iniciativas de GA analizadas con un perfil de Movilizador Alto. No participa de la iniciativa de PP aunque le da al mismo el soporte de desarrollo web necesario. La dirección comenzó a funcionar en el año 2011 de la mano de la asunción del Intendente Municipal, con la finalidad de poner en funcionamiento la modernización de la burocracia estatal. Para ello se inició el proyecto de Modernización del Estado el cual comenzó como un Gobierno Electrónico con un estadio de maduración muy bajo. A medida que el GE se consolidaba y evolucionaba a estadios superiores, se comenzaron a incluir iniciativas, la mayoría tecnológicas, pero que comenzaban a establecer los primeros pasos de un GA. Se lo considera un actor partícipe necesario para consolidar el GA actual e ir incluyendo nuevas TICs y nuevas prácticas de GA que fomenten la transparencia + compromiso + participación + innovación. La Dirección de Modernización le da el sustento sistémico al ecosistema de iniciativas de GA.

Dirección de Gobierno: es un actor movilizador en 3 de las iniciativas de GA analizadas con un perfil de Movilizador Alto. La Dirección de Gobierno dio todo el sustento legal para poder avanzar con iniciativas de GA que requerían de actualizaciones jurídicas y es así que gracias a sus conocimientos y directivas junto con la Secretaría de Gobierno se pudo actualizar las normativas mediante decretos/ordenanzas necesarias para por ejemplo poner en funcionamiento la iniciativa de SGD, PP y PDC. Es un actor importante ya que le da tranquilidad a los movilizadores del GA de que las mismas cuentan con el respaldo jurídico de las mismas. La Dirección de Gobierno le da un sustento legal al ecosistema de iniciativas de GA.

### Obstaculizadores

Concejales Opositores: de las 6 coaliciones obstaculizadoras, se destaca la figura de los Concejales Opositores participando en las 5 iniciativas de GA analizadas con un perfil de Obstaculizador Alto. No tienen capacidad de agenda, pueden generar alteraciones al ecosistema, pero al ser minoría en el HCD desde el año 2011, su capacidad se encuentra limitada. No obstante, la Dirección de Modernización del Estado debería estar en permanente contacto con los mismos a fin de convencerlos de las buenas prácticas de GA ya que en algún momento se dará el sano cambio democrático. El recurso de boicot de iniciativas de GA en el HCD debe ser considerado como una amenaza.

Ciudadanos No Digitales: aparecen en 3 de las iniciativas de GA analizadas con un perfil de Obstaculizador Bajo. De todas las coaliciones, al igual que la de Ciudadanos Digitalizados, es imposible analizar como un colectivo en su totalidad, pero si se pueden sacar algunas conclusiones. Los ciudadanos son la razón de ser de todo GA, sin importar sus capacidades digitales adquiridas o si son o no parte de la burocracia estatal. Por lo tanto la Intendencia Municipal apoyada en la Dirección de Modernización del Estado deberían diseñar políticas públicas

de inclusión digital que involucren capacitaciones y acceso a las NTICS a todo ciudadano que lo necesite sin importar su edad o sus capacidades contributivas. Reducir la brecha digital y no solo enfocarse en los ciudadanos digitalmente ilustrados (digiratis) deberían ser considerados como elementos imprescindibles de todas las políticas públicas que involucren iniciativas de GA. El recurso del voto no debe ser considerado como algo menor.

### Grado de Madurez de las Iniciativas de GA

Luego del Análisis Documental de las 5 iniciativas de GA de la MSN seleccionadas, se establece la siguiente clasificación de cada una de ellas en base al clasificador de Temas Transversales de la OGP. En base al criterio de la Tabla 31 y a la ponderación de las 5 iniciativa de GA asociado con alguno de los temas transversales realizadas por los 7 actores claves.

Con los datos recogidos se obtiene el promedio de las 5 ponderaciones de cada actor para cada iniciativa/tema transversal. Luego se calculó el promedio por cada tema transversal, el promedio por cada iniciativa de GA permitiendo obtener la siguiente tabla (Tabla 32).

	Sin color: la iniciativa no corresponde al tema transversal
	Color <b>rojo</b> : el promedio se encuentra entre 0% y 33%.
	Color <b>amarillo</b> : el promedio se encuentra entre 34 y 66%.
	Color <b>verde</b> : el promedio se encuentra entre 67 % y 100%.

**Tabla 31:** Criterio de clasificación de los grados de madurez de las iniciativas.

Fuente: Diseño propio.

- o)** El grado de madurez alcanzado por el GA de la MSN es del 36% lo cual lo ubica como un Modelo de GA **en Estadio Intermedio**.
- p)** El PP se encuentra con un grado de madurez del 30% lo que lo ubica como una iniciativa en Estadio Inicial.
- q)** El PDA se encuentra con un grado de madurez del 44% lo que lo ubica como una iniciativa en Estadio Intermedio.
- r)** El PDC se encuentra con un grado de madurez del 33% lo que lo ubica como una iniciativa en Estadio Inicial.
- s)** El SGD se encuentra con un grado de madurez del 38% lo que lo ubica como una iniciativa en Estadio Intermedio.
- t)** El SIG se encuentra con un grado de madurez del 25% lo que lo ubica como una iniciativa en Estadio Inicial.

		Grados de Madurez					Promedio
		PP	PDA	PDC	SGD	SIG	
Temas Transversales	T1. Declaraciones Patrimoniales y conflictos de intereses		50%	0%	50%		33%
	T2. Presupuestos	50%	50%		0%		33%
	T3. Compromiso y participación ciudadana	50%	50%	0%		0%	25%

T4. Datos Abiertos de Gobierno	0%	50%			0%	17%
T5. Contratación pública		50%	100%			75%
T6. Servicios públicos	50%	50%	50%		50%	50%
T7. Administración de registros/archivos o gestión documental				50%		50%
T8. Derecho a la información	0%	50%	50%	50%	50%	40%
T9. Protección de informantes		0%	0%			0%
Promedio	30%	44%	33%	38%	25%	

Promedio	36%
Estadio	Intermedio

**Tabla 32:** Grados de madurez de las 5 iniciativas de GA de la MSN analizada en todos los temas transversales y el estadio de madurez alcanzado.

Fuente: Diseño propio

## Capítulo 5 – Conclusiones Generales

Las conclusiones generales se desarrollan a fin de poder responder la Pregunta General de la Investigación y las dos Preguntas Desagregadas, cumpliendo de esta manera con el Objetivo General y los dos Objetivos Desagregados.

El Tema de Investigación se refiere a la "Implementación de Gobiernos Abiertos en ámbitos de gobiernos locales". El protagonismo que los municipios argentinos han adquirido en el uso de GA se debió a la confluencia de factores internacionales y nacionales que determinaron su centralidad en el mismo. La fuerte corriente de GA a nivel internacional que se da en el siglo XXI de la mano de la presidencia de Obama Barack en Estados Unidos de América (2009-2017), encuentra a la Argentina en dos momentos políticos antagónicos de la mano de las presidencias de Fernández Cristina (2011-2015) y de Macri Mauricio (2015-2019). Las políticas sociales llevadas a cabo por Fernández Cristina revalorizaron la territorialidad de los gobiernos locales de la mano de nuevas competencias, funciones y recursos; y las políticas neo gerenciales llevadas a cabo por Macri Mauricio, dieron a los municipios la capacidad y la posibilidad de ser los maniqués de las nuevas modas de políticas públicas de ese momento. El GA encuentra en los gobiernos locales el ámbito casi ideal para su desarrollo, considerando la cercanía de los mismos con los ciudadanos y sus nuevas funciones. Es por ello, y en base a la Fundamentación de su Importancia, que se seleccionó a la Municipalidad de San Nicolás como Estudio de Caso.

El desarrollo del Marco Teórico puso en conocimiento de los lectores de un acotado conjunto de ideas, procedimientos y teorías que sirvieron para desarrollar el trabajo de tesis. Siendo que el tipo de investigación científica cualitativa seleccionada es el Método de Estudio de Caso Descriptivo y, que en el mismo el Marco Teórico no es obligatorio o se debería considerar a partir de un estado nulo de teoría, el autor dispuso del mismo dentro de un acotado temario relacionado con GA, considerando que no se puede ignorar las teorías

MG. Balcof Jorge – Tesis de Maestría en Gestión Pública – UNR Facultad de Ciencias Políticas y RR.II.  
acumuladas y relacionadas con GA. El Marco Teórico pudo justificar al GA como una “Política Pública”, para algunos autores como nueva, para otros no.

En el Problema de Investigación se planteó al GA como una desafiante política de gestión pública generadora de gobernanza democrática, bajo los principios de Transparencia, Participación y Colaboración, a lo que el autor del presente trabajo el principio de Innovación. Aquellos gobiernos que incurran en la implementación de GA, atravesarán situaciones problemáticas provocadas, como ya se dijo, de manera endógena y/o exógenas a los mismos. Los problemas no surgen en el vacío, sino que lo definen grupos involucrados en esta situación y dónde cada uno de ellos pone de manifiesto sus intereses. Estos grupos fueron identificados por intermedios de los actores analizados.

En busca de una respuesta a la Pregunta General de la Investigación: se encontraron los siguientes cuatro grandes resultados que se corresponden con el Objetivo General planteado.

## Hallazgos

1. Grado de madurez del GA. Se logró identificar 5 iniciativas de GA asociados a los 9 temas transversales propuestos por la OGP. Las siguientes iniciativas son consideradas como parte de una política de GA en la MSN: Portal de Compras; Presupuesto Participativo; Portal de Datos Abiertos; Sistema de Gestión Documental y Sistema de Información Geográfica. De los 9 temas transversales de la OGP, 8 fueron alcanzados por alguna de las 5 iniciativas. El tema transversal con mayor porcentaje de madurez es el Contratación pública con 75%. El tema transversal con menor porcentaje de madurez es el Protección de Informantes con 0%.

Habiendo analizado las 5 iniciativas, se obtuvo que el grado de madurez alcanzado por el GA de la MSN es 36%, lo cual lo ubica como un modelo de GA en Estadio Intermedio (ver Tabla 32). Alcanzar el 36% sin contar con un Proyecto Estratégico de GA, es un gran logro, pero no suficiente. Se sospecha que la falta de un proyecto amparado en el Ciclo de las Políticas Públicas es la causa de no haber avanzado más en su madurez.

Las 5 iniciativas detectadas no se pueden definir como iniciativas Innovadoras, quizás lo fueron en el inicio de sus implementaciones, pero en estos momentos ya son de uso común en muchas instituciones públicas.

2. Ecosistema de GA. Se observó que el ecosistema de GA no sufre amenazas debido a que los actores de mayor capacidad de Agenda y movilizadores de las iniciativas son sus 3 principales aliados: el Intendente Municipal, la Dirección de Modernización del Estado y Dirección de Gobierno. La Intendencia Municipal le da el sustento gubernamental y político al GA, la Dirección de Modernización del Estado le da el sustento sistémico y la Dirección de Gobierno le da el sustento legal.

Las relaciones entre los actores están en armonía predominando las relaciones de alianzas (ver Anexo B). Se detectó que en las mismas intervienen 30 coaliciones de actores que actuando como aliados/conflictivos, facilitaron u obstaculizaron la implementación y uso de las mismas. De los 30 actores, el 23% de los mismos son actores aliados, el 60% son actores secundarios y el 17% son actores opositores (ver Anexo C). Con un 83% de actores aliados/secundarios, el ecosistema de GA se encuentra en armonía con el medio, no sufre alteraciones y neutraliza a los actores conflictivos.

3. Proyecto de GA. Como ya se dijo antes, el estilo latinoamericano contemporáneo de formular e implementar Políticas Públicas se caracteriza por la urgencia por actuar, con poco conocimiento, informal y en forma inconsulta, por lo general no cumplen con las conocidas etapas del Ciclo de las Políticas Públicas.

No contar con un proyecto estratégico e innovador como política pública amparado en el ciclo recursivo de las políticas públicas es un serio problema y un limitante de avance en el tiempo del GA en la MSN. De continuar así, pronto el GA se convertirá nuevamente en un GE (involución). La gobernanza no es algo estático, cambia, evoluciona, se adapta a las NTICs y por ende sus evoluciones implican obligatoria y permanentemente permutaciones en los GA. La única manera de enfrentar la vorágine de cambios actuales, es mediante el diseño de un proyecto de GA propio para la MSN, que pueda dar respuestas a las demandas internas y externas.

Quizás la falta de este proyecto sea el motivo de la dispersión de las iniciativas en la página web oficial de la MSN ([www.sannicolas.gob.ar](http://www.sannicolas.gob.ar)). No se detectó un portal de GA donde el ciudadano pueda interactuar con todas las iniciativas analizadas.

4. Principios de GA. Limitado a los principios de transparencia, participación y colaboración, se detectó que el principio de transparencia es el que más se cumple mediante el PDC, PDA, SGD y SIG. El principio de participación encuentra en el PP a su mejor aliado. El principio de colaboración no encuentra iniciativas que se identifique con él. Esto genera un GA desbalanceado, los tres principios deben tener el mismo peso y potencialidad.

Si se añade a la innovación como principio propuesto por el autor del presente trabajo, se detecta que ninguna de las iniciativas cumple con el mismo. Todas las iniciativas deberían ser reformuladas y buscar nuevas, propias y aggiornadas al momento histórico mundial cuasi post pandémico y de explosión en TICs.

Es posible identificar perspectivas de trabajo a partir de los resultados, entre ellas se destacan las referidas a los siguientes temas: Brecha Digital, la vinculación entre Iniciativas de Gobierno Abierto y la Territorialidad y Democracia y los proyectos de Gobierno Abierto

1. Brecha digital. Muchas veces se confunde la utilización de las NTICs con un GA. Las tecnologías disponibles en la actualidad han hecho posible satisfacer muchas demandas. Casi todos los gobiernos han puesto a disposición nuevas aplicaciones vía web o app para ayudar a los ciudadanos a gestionar sus necesidades sin tener que realizar actos presenciales. Si bien esto es muy plausible no determina que sea un GA, seguramente está más asociado a un GE. Se confunde la participación ciudadana usando una herramienta TIC con la real participación en la formulación y usos de las mismas. Se dejan de lado aspectos sociales asociados a la brecha digital y se sobreestima a los digitalmente ilustrados (digiratis). No forma parte del presente trabajo, pero sería muy interesante conocer el nivel en el partido de San Nicolás del acceso y uso de las NTICs, para saber qué población puede hacer uso de las mismas. Es opinión del autor que si un gobierno no tiene en cuentas las desigualdades tecnológicas es imposible evolucionar como GA. Como se plantea en NTICs lamentablemente el beneficio obtenido con el uso de las mismas será mayor si coincide con otras variables como ser: pertenecer al género hombre, ser joven, residir en zonas urbanas, clase media-alta, acceso a banda ancha, nivel de educación alto, ser empleado, entre otras variables. En la Unión Europea los ciudadanos pertenecientes al 20% superior de la escala de ingresos tienen 45 veces más probabilidades de utilizar NTICs y sus servicios asociados, que aquellos pertenecientes al 20% inferior de la escala de ingresos. Se debería tener en cuenta que no hay que dar por asentado que las brechas digitales son de puertas afuera del GA, los recursos humanos de las instituciones deben sentirse acompañadas con capacitaciones que tiendan a dejar de lado todo tipo de brechas.

2. Territorialidad. En relación a este punto es posible señalar que las implementaciones institucionales de los GA se desarrollarían mejor en ambientes donde la población beneficiada por el mismo corresponda a colectivos de poca magnitud de habitantes. Tomando como base la definición de Estadística de las Naciones Unidas<sup>200</sup>, se daría en poblaciones que conforman localidades o pueblos entre 5.000 y 50.000 habitantes en zonas contiguas cuya densidad sea entre 300 y 1.500 habitantes por kilómetro cuadrado. Se fundamenta la opinión en la necesidad de las personas de sentirse parte del colectivo que se involucra con el GA en base a los principios de participación y colaboración. En ciudades grandes se pierde el sentido de pertenencia grupal, se conforman pequeños grupos que pueden ocultar otros intereses. El control entre gobernadores y gobernados se hace más cercano en las comunidades chicas (se conocen entre ellos), lo que beneficia la detección de maniobras corruptas. Por otra parte el ingreso per cápita suele ser mayor en estos pueblos/localidades lo que permitiría poder contar con mayores recursos económicos destinados a la implementación de un GA. El partido de San Nicolás tiene aproximadamente 150.000 habitantes, lo cual haría que el entorno sea casi el ideal.

3. Democracia. La vinculación entre la profundización de las democracias y el GA es un punto controversial que habilita múltiples líneas de estudio y tiene implicancias además en el diseño de las políticas. Oszlak O. se pregunta sobre el GA, ¿es posible imaginar esta recreación del ágora ateniense en un espacio virtual? ¿O, como ocurría en la antigua Grecia, sólo un pequeño grupo de sofisticados oradores y demagogos entablarían un diálogo para discutir y decidir el futuro político de la polis? Recordando que solo los ricos podían dejar sus cosas a cargo de otras personas (antiguamente esclavos) para poder dedicar su tiempo libre en acudir a deliberar sobre políticas públicas (Oszlak O., 2012). El escaso tiempo disponible de la sociedad actual obliga a los ciudadanos a seleccionar su uso, y por lo general las políticas públicas que requieren de participación no son las primeras opciones al momento de elegir. No es concebible la participación de la sociedad civil en el ciclo de las políticas estatales a menos que ésta haya sido empoderada. Que el empoderamiento implica que el ciudadano conoce tanto sus derechos individuales- colectivos, sabe cómo hacer para tener garantizados sus ejercicios y conoce su mucha o poca capacidad de agencia. Aún empoderado, el ciudadano valore la participación política y tenga la voluntad de ejercerla. Se da por descontado que la democracia es condición sine qua non para un GA.

Paradójicamente podría ocurrir (muy poco probable) que, si la voluntad política eliminara las asimetrías sociales, la participación ciudadana podría resultar innecesaria, porque el Estado ya habría sido el agente fundamental de esa profunda transformación social. Recordando los hallazgos de la Fundación John S. y James L. Knight<sup>201</sup> sobre la relación felicidad ciudadana-transparencia en la gestión pública, sería interesante que si los gobernadores quieren de verdad la felicidad de sus gobernados, se preocupen de contar con GA accesible de todas las maneras posibles, digitales y no digitales.

4. Proyecto y Portal de GA. Es posible pensar que GA se potenciaría al unificar todas sus propuestas de GA en un Portal. Tener las iniciativas en la página web municipal en el sector al que está mayormente relacionado, por ejemplo el PDC en el sector de la Dirección de Compras y Contrataciones, hace que el ciudadano deba navegar por diferentes partes para encontrarse con las mismas. Tener todas unificadas en un

---

200

[https://mercadoyempresas.com/web/municipalismo.php?id=392#:~:text=Localidades%20\(o%20pueblos\)%20y%20zonas,densidad%20de%20poblaci%C3%B3n%20o%20deshabitadas](https://mercadoyempresas.com/web/municipalismo.php?id=392#:~:text=Localidades%20(o%20pueblos)%20y%20zonas,densidad%20de%20poblaci%C3%B3n%20o%20deshabitadas). Visitada el 3 de octubre de 2022.

201 Fundación estadounidense sin fines de lucro dedicada a fomentar "comunidades informadas y comprometidas" que la fundación considera "esenciales para una democracia saludable". Fuente:

[https://en.wikipedia.org/wiki/John\\_S.\\_and\\_James\\_L.\\_Knight\\_Foundation](https://en.wikipedia.org/wiki/John_S._and_James_L._Knight_Foundation). Visitada el 13 de febrero de 2019.

portal mejoraría el uso y navegación del mismo. De la mano del Portal de GA se deberían desarrollar diferentes apps específicas que permitan la participación ciudadana mediante smartphone como ser, propuestas de votación de proyectos en el PP, relevamiento de datos espaciales para alimentar las bases de datos del SIG, entre otras. Demás está decir que dicho Portal de GA deberá formar parte de un Proyecto de GA. Para poder evolucionar a otros estadios de madurez, necesariamente deberá establecerse un Proyecto Estratégico e Innovador de GA diseñado específicamente para la MSN. En el mismo se debería definir los alcances del GA, su fundamentación legal (ordenanzas y decretos), la estrategia a aplicar año a año para ir mejorando los porcentajes de madurez, el alcance poblacional, los objetivos, actores implicados, reflejo presupuestario para su financiamiento, cómo enfrentar la brecha digital, garantizar el acceso a las TICs en espacios públicos con computadoras e internet, articular las iniciativas actuales detectadas y las futuras para lograr un ecosistema de GA sostenible en el tiempo e innovador, entre otros.

Como se dijo antes si este proyecto crece al amparo del ciclo de las políticas públicas necesariamente se estará reinventando permanentemente, el 100% del potencial del GA nunca será alcanzado y cuando se esté cerca se volverá a foja cero para su reinención.

Al momento de las definiciones de un proyecto ordenador de GA tener en cuenta que no todos los gobiernos que desean implementar políticas de GA obtienen o alcanzan los resultados deseados o prometidos por sus gurúes. Todos quieren pocos pueden. Cada gobierno es único y el entorno en donde se desenvuelve lo es aún más, por lo tanto, la implementación de los GA genera situaciones problemáticas con características especiales para cada caso. El copy paste no sirve en este caso. Por otra parte es preferible un gobierno que tropieza y vuelve a levantarse al intentar tener su propio GA a aquel que no hace nada esperando la fórmula magistral de GA.

## Bibliografía

- Ackerman J. y Sandoval I. (2008). *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. México DF, México.
- Aguilar Villanueva, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México DF, México.
- Aguilar Villanueva, L. (2009). *Marco para el análisis de las Políticas públicas*. México DF, México.
- Arellano Gault, D. (2007). *Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas*. México DF, México.
- Banco Mundial. (2016). *Informe sobre el desarrollo mundial 2016: Dividendos digitales*. Washington, Estados Unidos.
- Beetham D. y Boyle K. (1996). *Cuestiones sobre la Democracia*. Madrid, España.
- Borsotti, C. (2007). *Temas de metodología de la investigación en ciencias sociales empíricas*. Madrid, España.
- Calderón C. y Lorenzo S. (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Alcalá la Real, España.
- CEPAL. (2017). *Plan de Gobierno Abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Naciones Unidas.
- Chapman R. y Hunt M. (1987). *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*. Londres, Inglaterra.

MG. Balcof Jorge – Tesis de Maestría en Gestión Pública – UNR Facultad de Ciencias Políticas y RR.II.  
Comisión Europea. (2001). *La Gobernanza Europea. Un libro blanco*. Bruselas, Bélgica.

Comisión Europea. (2012). *Tendencias y desafíos en la innovación del sector público en Europa*. Bruselas, Bélgica.

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

Conejero Paz, E. (2013). *Gobierno Abierto y Democracia*. Alicante, España: Revista 3Ciencias.

Criado I. & Ruvalcaba Cómez E. (2016). *¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto?* Madrid, España.

Criado J., Ruvalcaba E. & Valenzuela Mendoza R. (2016). *¿Cómo y dónde se analiza el open government? Un meta-análisis del fenómeno desde la literatura internacional*. Santiago, Chile.

Criado, J. (2016). *Nuevas tendencias en la Gestión Pública*. Madrid, España.

Dassen N. & Vieyra J. (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, Estados Unidos.

Delannoy, S. (2010). *De "el pueblo quiere saber de qué se trata" a "qué se vayan todos" : razón y pasión, recuperando la política*. La Plata, Argentina.

Díaz-Moure, L. (2010). *La formación online como modalidad de enseñanza para desarrollar competencias en el marco de la gobernanza*. Caracas, Venezuela.

FEMP, F. E. (2018). *Innovación Pública en el ámbito local. Una aproximación a las metodologías y experiencias*. Madrid, España.

Fox, J. (2006). *Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas*. México DF, México.

Galofré Isart, A. (2004). *La calidad, la modernización y la mejora continua en las administraciones públicas: la orientación al ciudadano*.

Grandinetti, R. (2018). *Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto*. Buenos Aires, Argentina.

Grandinetti, R. (2018). *Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias. GIGAPP Estudios Working Papers número 104*. Madrid, España.

Grandinetti, R. (2019). *La Modernización de la Administración Pública Argentina 2015 - 2019. Sentidos y acciones, entre lo planificado y lo construido*. Rosario, Argentina.

Hall, R. (1996). *Organizaciones: Estructuras, procesos y resultados*. México.

Her Majesty's Stationery Office. (1993). *Open Government Citizen's Charter White Paper*. Londres, Inglaterra.

Hernández Bonivento, J. (2016). *Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal IIGAM*. Santiago, Chile.

Instituto Argentino de Análisis Fiscal. (2017). *Visibilidad Fiscal en Municipios Argentinos. Instituto Argentina de Análisis Fiscal. Revista N° 394*. Recuperado el 4 de febrero de 2019, de <https://www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/publicaciones-otras-areas-de-estudio/200-informe-economico-n-394>

Kauffman D. y Vishwanath T. (2001). *Toward Transparency: New approaches and their application to financial markets*. Oxford, Reino Unido.

MG. Balcof Jorge – Tesis de Maestría en Gestión Pública – UNR Facultad de Ciencias Políticas y RR.II.  
Kaufman E. & Oszlak O. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Organización de los Estados Americanos.

Licha, Isabel. (2009). *Herramientas para la formación de políticas. El análisis de los actores*.

López Egaña, J. (2014). *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile.

Martínez Carazo, P. C. (2006). *El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la Investigación Científica*.

O'Donnell, G. (2004). *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. Revista española de ciencia política.

OCDE. (2010). *Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting on "Building an open and inovative government for better policies and service delivery"*. París, Francia.

Open Government Partnership. (2019). *Open Government Partnership*. Obtenido de [www.opengovpartnership.org/participants](http://www.opengovpartnership.org/participants)

Open Government Memorandum. (2009). *Página de la Casa Blanca de EEUU - Gobierno de Obama Barack*. Obtenido de <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

Open Government Partnership. (2014). *Guía sobre Gobierno Abierto*.

ORSI. (2010). *Open Government: 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*. Valladolid, España.

Oszlak O. & O'Donnell G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*.

Oszlak, O. (2012). *Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos. Presentation, VII Conferencia Anual INPAE "Gobierno Abierto. Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa"*. San Juan de Puerto Rico, Puerto Rico.

Oszlak, O. (2013). *Estado Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Montevideo, Uruguay.

Pando, D. (2016). *Gobierno Abierto y el riesgo del canto de las sirenas en América Latina. Presentación, XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile, Chile.

Parks, W. (1957). *The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*. Washington, Estados Unidos.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires, Argentina.

Pastor Albadalejo, G. (2014). *Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas*. Valencia, España.

Ramírez Alujas A. & Dassen N. (2012). *Gobierno Abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe*. Washington DC, Estados Unidos.

Ramírez Alujas, Á. (2013). *Gobierno Abierto*. Madrid, España.

MG. Balcof Jorge – Tesis de Maestría en Gestión Pública – UNR Facultad de Ciencias Políticas y RR.II.  
 Ramírez Alujas, A. (2012). *Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el inevitable camino que viene. Reflexiones seminales*. Madrid, España.

Saltalamacchia H. & Ziccardi A. (2005). *Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación*. México DF, México.

Schendler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México DF, México.

Schlemenson, A. (1990). *La organización como objeto: siete dimensiones para su análisis. La perspectiva ética en el análisis organizacional*. Buenos Aires, Argentina.

Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2016). *Gobierno Abierto desde lo local para el desarrollo sostenible*. Recuperado el 19 de enero de 2019, de [http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Acuerdo\\_Modelo\\_de\\_Gobierno\\_Abierto\\_para\\_PAG.pdf](http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Acuerdo_Modelo_de_Gobierno_Abierto_para_PAG.pdf)

Subirats, J. (2013). *Prámbulo en La promesa del Gobierno Abierto de Hoffman A., Rodríguez Alujas A. & Bojórquez Pereznieto J*. México DF, México.

Toro Quintana, G. (2010). *La Modernización del Estado*. Santiago de Chile, Chile.

## Índice de Tablas

Tabla	Descripción	Página
Tabla 1	Ranking de felicidad vs Ranking de datos abiertos	30
Tabla 2	Niveles de Participación Ciudadana	31
Tabla 3	Definiciones de políticas públicas	50
Tabla 4	Ejemplo de gobiernos que utilizan CKAN	71
Tabla 5	Ejemplo de gobiernos que utilizan DKAN	71
Tabla 6	Ejemplo de organismos gubernamentales que utilizan JUNAR	71
Tabla 7	Ejemplo de organismos gubernamentales que utilizan SOCRATA	71
Tabla 8	Asociación de Temas Transversales de la OGP y las Iniciativas detectadas de GA en la MSN	79
Tabla 9	Ordenanzas aprobatorias de presupuestos de la MSN	88
Tabla 10	Presupuesto asignado al PP en el Presupuesto 2014	92
Tabla 11	Presupuestos ajustados por inflación	93
Tabla 12	Categorías Conceptuales de la Matriz de Involucrados propuesta por Licha Isabel	114
Tabla 13	Análisis de Actores del Portal de Compras mediante el Marco Lógico	115
Tabla 14	Tipos de imágenes utilizadas para el análisis de conflictos/alianzas	119
Tabla 15	Conflictos/Alianzas Portal de Compras	119
Tabla 16	Análisis de Actores del Presupuesto Participativo mediante el Marco Lógico	121
Tabla 17	Tipos de imágenes utilizadas para el análisis de conflictos/alianzas	125
Tabla 18	Conflictos/Alianzas Presupuesto Participativo	125
Tabla 19	Análisis de Actores del Portal de Datos Abiertos mediante el Marco Lógico	128
Tabla 20	Tipos de imágenes utilizadas para el análisis de conflictos/alianzas	131
Tabla 21	Conflictos/Alianzas Portal de datos Abiertos	131
Tabla 22	Análisis de Actores del Sistema de Gestión Documental mediante el Marco Lógico	134
Tabla 23	Tipos de imágenes utilizadas para el análisis de conflictos/alianzas	138

Tabla 24	Conflictos/Alianzas Sistema de Gestión Documental	138
Tabla 25	Análisis de Actores del Sistema de Información Geográfica mediante el Marco Lógico	141
Tabla 26	Tipos de imágenes utilizadas para el análisis de conflictos/alianzas	144
Tabla 27	Conflictos/Alianzas Sistema de Información Geográfica	144
Tabla 28	Relaciones Alianzas/Conflictos	146
Tabla 29	Criterio de clasificación de actores	147
Tabla 30	Actores Aliados/Secundarios/Opositores	148
Tabla 31	Criterio de clasificación de los grados de madurez de las iniciativas	150
Tabla 32	Grados de madurez de las 5 iniciativas de GA de la MSN analizada en todos los temas transversales y el estadio de madurez alcanzado	150
Tabla 33	Relaciones de Conflictos/Alianzas entre los actores participantes en cada una de las iniciativas analizadas	163
Tabla 34	Actores Aliados/Secundarios/Opositores	166

## Índice de Figuras

Figura	Descripción	Página
Figura 1	Proceso cualitativo	9
Figura 2	Pirámide democrática de Beetham y Boyle	14
Figura 3	Percepciones sobre el concepto de GA	18
Figura 4	Iniciativas de Gobierno Abierto en acción	19
Figura 5	Gobierno Abierto	19
Figura 6	Principales beneficios de Gobierno Abierto	23
Figura 7	Motivo por el cual no participa en ninguna organización	33
Figura 8	Definición de un proceso de innovación pública	37
Figura 9	Innovación y Gobierno Abierto	37
Figura 10	Dimensiones de la rendición de cuentas	48
Figura 11	El ciclo de las políticas públicas de Anderson James	52
Figura 12	Niveles de reutilización de los datos	68
Figura 13	Carga simulada de ingresos brutos	69
Figura 14	Resultado obtenido de la carga simulada	69
Figura 15	Presupuesto 2010-2011 de Kenia	70
Figura 16	Estrategia metodológica	74
Figura 17	Temas Transversales de GA preseleccionado para la MSN	77
Figura 18	Portal de Datos Abiertos de Chile Compra	81
Figura 19	Portal de Datos Abiertos de Argentina	83
Figura 20	Premio Provincial a la Innovación a la MSN	85
Figura 21	Ingreso al PDC de la MSN	86
Figura 22	Pedidos de Cotizaciones en el PDC de la MSN al 4 de junio de 2021	86
Figura 23	PDA en la MSN	95
Figura 24	Ranking por tipos de compras	96
Figura 25	PDA de la Municipalidad de Vicente López	97
Figura 26	Catálogo de Escuelas Estatales de San Nicolás	98

Figura 27	Catálogo de Escuelas Privadas de San Nicolás	98
Figura 28	Comparación de Casos Testeados/Confirmados/Fallecidos Covid-19. PDA Municipalidad de Vicente López	99
Figura 29	Fallecidos por Edad Covid-19. PDA Municipalidad de Vicente López	99
Figura 30	Escritorio Único de GDE de la MSN	105
Figura 31	Selección de documentos a realizar en el módulo de CCOO	106
Figura 32	Selección de documentos a realizar en el módulo de GEDO	106
Figura 33	Campos del FFCC Formulario de Horas Extras a Cobrar de GEDO	107
Figura 34	Expediente Electrónico con sus Documentos adjuntos	107
Figura 35	Tablero de control de GDE, cantidad de Documentos Electrónicos generados en la MSN	108
Figura 36	Tablero de control de GDE, cantidad de Expedientes Electrónicos generados en la MSN	108
Figura 37	Ejemplo de uso de SIG con información sobre el avance del COVID-19	109
Figura 38	Ejemplos GIS 3D	110
Figura 39	MSNsígn de la MSN, capa de antenas de celulares	112
Figura 40	VII Jornada de Capacitación en SIG e IDE (Infraestructura de datos Espaciales) organizado por IDERA e IDEBA en la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires	112
Figura 41	1ra Jornada IDE Campana (Infraestructura de datos Espaciales) organizado por IDERA, IDEBA y la Municipalidad de Campana	113
Figura 42	Conflictos/Alianzas Portal de Compras	119
Figura 43	Conflictos/Alianzas Presupuesto Participativo	125
Figura 44	Conflictos/Alianzas Portal de Datos Abiertos	131
Figura 45	Conflictos/Alianzas Sistema de Gestión Documental	138
Figura 46	Conflictos/Alianzas Sistema de Información Geográfica	144
Figura 47	Relaciones Conflictos/Alianzas	147
Figura 48	Actores	148
Figura 49	Ranking de proveedores	162
Figura 50	Ranking por tipos de compras	162
Figura 51	Recaudación	162
Figura 52	Evolución del gasto	162
Figura 53	Gastos en personal	162
Figura 54	Gastos por Categorías Programáticas	163
Figura 55	Ocupación de Cargos	163
Figura 56	Actores Aliados/Secundarios/Opositores	165

## Glosario

Cabildeo: grupo de presión (diccionario de la Real Academia Española)

Colusión: pacto ilícito en daño de tercero (Real Academia Española).

Despapelización:

Encriptar: ocultar datos mediante claves (The Free Dictionary)

Ex profeso: locución adverbial de origen latino que se emplea en español con el significado de a propósito, con intención, deliberadamente (Wikipedia)

Gobernanza: El término gobernanza deriva del griego κυβερνάω (kubernân), que significa pilotar una nave o un carro, aunque Platón lo usó metafóricamente como el modo de gobernar las personas.

Lobby: conjunto de personas que, en beneficio de sus propios intereses, influye en una organización, esfera o actividad social (Real Academia Española).

Neologismo: palabra o expresión nuevas en una lengua (Real Academia Española).

Omnímodamente: de omnímodo, que lo abraza y comprende todo (Real Academia Española).

Polisémico: que manifiesta polisemia. Polisemia: pluralidad de significados de una expresión lingüística (Real Academia Española).

Polity process: traducción al castellano, "proceso de política"

Sim: término con lo que los programas de creación y gestión simulada de ciudades llama a sus ciudadanos.

Statu quo: es el estado o la situación de algo en un cierto momento (Fuente: <https://definicion.de/status-quo/>).

Storskijtesstadgan

Tapete: cosa que se pone encima de otra para taparla o resguardarla (Fuente: <https://dle.rae.es/cubierta>)

Tautología: repetición inútil y viciosa (Real Academia Española).

Token tics

Tokenismo: del inglés token (símbolo), también llamado inclusión, concesión o participación simbólica, es un término que hace referencia a la práctica de efectuar pequeñas concesiones superficiales hacia un colectivo discriminado (Wikipedia).

URI: Uniform Resource Identifier (en español identificador uniforme de recursos), sirve para identificar recursos en Internet.

Workflow:

W3C: Consorcio Internacional que produce recomendaciones para la World Wide Web.

## Anexos

### Anexo A

#### El catálogo de Compras contenía

Ranking de proveedores: los 20 proveedores a los que la MSN en 2016 más les compra, comparados con los años 2014 y 2015 (figura 49).

Ranking de bienes: los 20 rubros en los que más gasta la MSN en 2016 comparados con los años 2014 y 2015.

Ranking	Rubro	Descripción	2014	2015	2016
1	210	CONSTRUCCIONES	296.034.930	192.135.650	37.235.416
2	62	BANCOS, SEGUROS E IMPUESTOS	589.063	3.272.581	10.974.856
3	16	MATERIALES DE CONSTRUCCION	16.559.631	22.452.386	5.242.123
4	58	SERVICIO PROFESIONAL, COMERCIO	9.260.156	102.970.746	4.064.503
5	419	INSTALACION DE CARPINTERIA, HERRERIA DE OBRAS Y ARTISTICA		4.743.411	3.729.102
6	7	COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	8.492.310	9.933.892	3.453.397
7	46	ALQUILERES	4.341.339	5.838.482	2.253.046
8	4.210	OBRAS CONTRATADAS A TERCEROS	941.480	7.989.581	1.693.615
9	309	SERV.DE ARG. E INGENIERIA Y SERV. ASSES.TECNICO	599.752	1.002.315	923.324
10	51	PRODUCTOS MEDICO/FARMACEUTICOS	1.299.951	2.014.249	916.244
11	45	MANTENIMIENTO, REPARACION E INSTALACION DE EQUIPOS	3.174.897	3.918.771	869.639
12	1	ALIMENTOS	1.800.660	2.570.178	861.474
13	9	ELECTRICIDAD Y TELEFONIA	6.833.845	10.349.278	769.726
14	11	ACCESORIOS Y REPUESTOS AUTOMOTOR Y EQ.VIALES	2.108.502	3.081.168	699.384
15	38	IMPRESION Y EDITORIALES	1.427.136	2.460.402	588.511
16	89	QUIMICAS ART.	1.832.673	2.541.840	581.223
17	24	EQUIPOS	236.143	574.677	466.357
18	2	LIBRERIA, PAPELERIA Y UTILES OFICINA	730.711	847.715	320.181
19	13	INFORMATICA	540.121	1.157.632	319.364
20	40	SERVICIOS BASICOS	666.480	778.275	310.920

Figura 49: Ranking de proveedores.

Fuente: Catálogos de Datos 2016. Diseño propio

Código	Descripción	Cantidad	%	Importe	%
CODI	Compra Directa	336	82,0%	27.905.940	61,7%
CDVP	Compra Directa Varios Proveedores	54	13,2%	1.082.910	2,4%
LPRI	Licitación Privada	11	2,7%	7.823.140	17,3%
CONC	Concurso de precios	7	1,7%	1.602.450	3,5%
LPUB	Licitación Pública	2	0,5%	6.788.801	15,0%

Figura 50: Ranking por tipos de compras.

Fuente: Catálogos de Datos 2016. Diseño propio

Ranking de tipos de compras: las compras realizadas agrupadas por tipo de compra (compra directa, compra directa varios proveedores, concurso de precios, licitación privada o licitación pública) (Figura 50).

#### El catálogo de Recaudación contenía:

Recaudación: detalle de los ingresos tributarios, no tributarios y otros ingresos, mes por mes (Figura 51).

Mes	Ingresos tributarios	Ingresos no tributarios	Otros ingresos	Total
Enero	15.211.745	43.990.431	29.882.026	89.084.203
Febrero	15.183.664	38.952.280	30.472.523	84.608.468
Marzo	21.102.205	30.034.103	33.277.830	84.414.138
Abril	8.937.120	10.527.631	17.164.680	36.629.431

Figura 51: Recaudación.

Fuente: Catálogos de Datos 2016. Diseño propio

#### El catálogo de Recursos y Gastos contenía:

Evolución del Gasto: detalle de los gastos por Inciso de gastos año por año desde el 2013 (Figura 52).

Ejercicio	Gastos en personal	Bienes de consumo	Servicios no personales	Bienes de uso	Transferencias	Activos financieros	Servicios de la deuda	Otros gastos	Gastos figurativos	Total
2013	3.372.582	5.736.054	6.338.110	24.358.315	403.286	0	814.533	0	20.381	41.043.261
2014	4.569.615	5.307.190	11.383.406	19.148.980	104.385	0	31.331	0	27.246	40.572.153
2015	5.580.352	7.039.551	13.511.299	58.294.563	480.871	0	12.857	0	0	84.919.493
2016	3.722.186	938.644	998.473	0	413.000	402.724	966.784	0	0	7.441.811

Figura 52: Evolución del Gasto.

Fuente: Catálogos de Datos 2016. Diseño propio

Gastos en Personal: detalle de los gastos en Personal año por año desde el 2013 (Figura 53).

Ejercicio	Total Presupuestado	Gastos Personal	%Gas/Total	Variación
2013	491.203.492	137.405.288	27,97%	
2014	682.129.674	170.174.602	24,95%	23,00%
2015	1.079.459.000	227.282.233	21,06%	33,00%
2016 (*)	1.456.994.102	60.401.327	4,15%	-73,00%

(\*) Presupuestado - Ejercicio Anteriores: Devengado

Figura 53: Gastos en Personal.

Fuente: Catálogos de Datos 2016. Diseño propio

Gastos por Categorías Programáticas: detalle de gastos por cada categoría programática comprando los años 2014, 2015 y 2016 (Figura 54).

Jurisdicción:	Cat.Prog.		Devengado 2014	Devengado 2015	Devengado 2016
1110101000 - Departamento Ejecutivo	01.01.00	Departamento Ejecutivo	1.320.846	2.188.014	315.701
1110101000 - Departamento Ejecutivo	01.02.00	Ciencia y Tecnología	8.979	93.000	0
1110102000 - Secretaría de Economía y Hacienda	01.01.00	Secretaría de Economía y Hacienda	17.692.576	24.013.367	4.196.821
1110102000 - Secretaría de Economía y Hacienda	01.02.00	Presupuesto	3.962	7.297	0
1110102000 - Secretaría de Economía y Hacienda	01.03.00	Contaduría	52.823	62.926	0
1110102000 - Secretaría de Economía y Hacienda	01.04.00	Tesorería	76.854.266	198.017.002	91.805.450
1110102000 - Secretaría de Economía y Hacienda	01.05.00	Compras y Contrataciones	481.592	725.228	78.223
1110102000 - Secretaría de Economía y Hacienda	01.06.00	Ingresos Municipales	2.665.134	3.256.523	45.950
1110102000 - Secretaría de Economía y Hacienda	01.07.00	Patrimonio	464.984	855.163	47.959
1110102000 - Secretaría de Economía y Hacienda	01.08.00	Desarrollo del Empleo Local	255.312	71.233	3.034

**Figura 54:** Gastos por Categorías Programáticas.

**Fuente:** Catálogos de Datos 2016. Diseño propio

### **El catálogo de Personal contenía:**

Ocupación de Cargos: detalle de los cargos disponibles y ocupados desde el año 2013 al 2016 y su relación porcentual (Figura 55).

Ejercicio	Permanentes Disponibles	Permanentes Ocupados	Permanentes Ocup/Disp	Temporarios Disponibles	Temporarios Ocupados	Temporarios Ocup/Disp	Totales Disponibles	Totales Ocupados	Totales Ocup/Disp
2013	1275	1275	100,00%	133	133	100,00%	1408	1408	100,00%
2014	1380	1307	94,71%	142	137	96,48%	1522	1444	94,88%
2015	1441	1279	88,76%	237	181	76,37%	1678	1460	87,01%
2016	1486	1277	85,94%	245	184	75,10%	1731	1461	84,40%

**Figura 55:** .

**Fuente:** Catálogos de Datos 2016. Diseño propio

Anexo B

Relaciones	PDC		PP		PDA		SGD		SIG		Alianzas	Conflictos	% Alianza	% Conflictos	Alianza	Conflicto medio	Conflicto
	Alianzas	Conflictos	Alianzas	Conflictos	Alianzas	Conflictos	Alianzas	Conflictos	Alianzas	Conflictos							
Federación Comercios e Industria de San Nicolás	3	0									3	0	100%	0%	1		
Proveedores Digitales	1	0									1	0	100%	0%	1		
Autoridad Certificante FD ONTI	1	0					1	0			2	0	100%	0%	1		
Dirección de Recursos Humanos					2	0					2	0	100%	0%	1		
Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación							1	0			1	0	100%	0%	1		
Colegio de Arquitectos de la pcia. De Buenos Aires									1	0	1	0	100%	0%	1		
Colegio de Escribanos de la pcia. De Buenos Aires									1	0	1	0	100%	0%	1		
Agencia de Recaudación de la pcia. De Buenos Aires									1	0	1	0	100%	0%	1		
Dirección de Obras Privadas y Catastro									6	2	6	2	75%	25%	1		
Intendencia Municipal	6	1	7	1	3	3	4	2	4	2	24	9	73%	27%	1		
Dirección de Modernización del Estado	1	2			4	2	4	1	2	0	11	5	69%	31%	1		
UTN FR San Nicolás					1	0	1	1			2	1	67%	33%	1		
Mesa de Entradas							2	1			2	1	67%	33%	1		
Dirección de Gobierno	1	1	3	2			4	2			8	5	62%	38%	1		
Ciudadanos Digitales					1	2	2	1	1	0	4	3	57%	43%	1		
Subsecretaría de Prensa y Difusión	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	6	5	55%	45%	1		
Dirección de Compras y Contrataciones	3	3									3	3	50%	50%	1		
Delegación de La Emilia			2	2							2	2	50%	50%	1		
Delegación de General Rojo			2	2							2	2	50%	50%	1		
Proveedores No Digitales	1	1									1	1	50%	50%	1		
Honorable Consejo Deliberante (Concejales Oficialistas)	2	1	1	1	1	3	1	1	1	1	6	7	46%	54%	1		
Ciudadanos No Digitales					1	3	1	1	1	0	3	4	43%	57%	1		
Dirección de Presupuesto	1	1	1	3							2	4	33%	67%	1		
Departamento de Legales Ingresos Municipales							1	2			1	2	33%	67%	1		
Concejales Opositores			0	4	1	3	1	2	1	2	3	11	21%	79%			1
Secretaría de Obras Públicas			1	4							1	4	20%	80%			1
Depen. Mun. generadoras paquetes DA					0	1					0	1	0%	100%			1
Ministerio de Economía de la pcia. De Buenos Aires	0	2									0	2	0%	100%			1
Depen. Mun. generadoras trámites y Exp. Dig							0	3			0	3	0%	100%			1
Depen. Mun generadoras paquetes Georef									0	2	0	2	0%	100%			1
<b>Subtotales</b>	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>99</b>	<b>79</b>	<b>178</b>		<b>20</b>	<b>4</b>	<b>6</b>
<b>Totales</b>	<b>178</b>										<b>178</b>		<b>30</b>				

Tabla 33: Relaciones de Conflictos/Alianzas entre los actores participantes en cada una de las iniciativas analizadas. Fuente: Desarrollo propio.

Anexo C

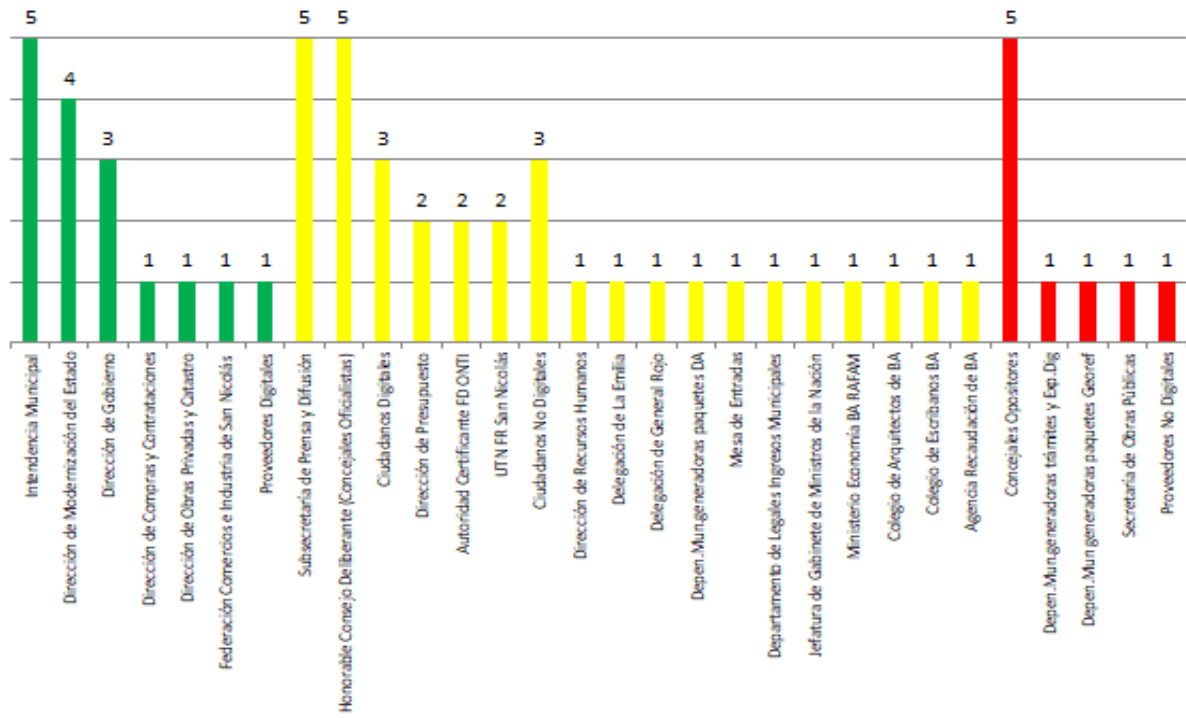


Figura 56: Actores Aliados/Secundarios/Opositores.

Fuente: Diseño propio

## Anexo D

Actores	PDC	PP	PDA	SGD	SIG	Movilizador/ Obstaculizador	Σ
Intendencia Municipal	1	1	1	1	1	movilizador alto	5
Dirección de Modernización del Estado	1		1	1	1	movilizador alto	4
Dirección de Gobierno	1	1		1		movilizador alto	3
Dirección de Compras y Contrataciones	1					movilizador bajo	1
Dirección de Obras Privadas y Catastro					1	movilizador bajo	1
Federación de Comercios e Industria de San Nicolás	1					movilizador bajo	1
Proveedores Digitales	1					movilizador bajo	1
Subsecretaría de Prensa y Difusión	1	1	1	1	1	movilizador bajo	5
Honorable Consejo Deliberante (Concejales Oficialistas)	1	1	1	1	1	movilizador bajo	5
Ciudadanos Digitales			1	1	1	movilizador bajo	3
Dirección de Presupuesto	1	1				movilizador bajo	2
Autoridad Certificante de Firma Digital de la ONTI	1			1		movilizador bajo	2
UTN FR San Nicolás			1	1		movilizador bajo	2
Dirección de Recursos Humanos			1			movilizador bajo	1
Delegación de La Emilia		1				movilizador bajo	1
Delegación de General Rojo		1				movilizador bajo	1
Dependencias Municipales generadoras de paquetes de DA			1			movilizador bajo	1
Mesa de Entradas				1		movilizador bajo	1
Departamento de Legales Ingresos Municipales				1		movilizador bajo	1
Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación				1		movilizador bajo	1
Ministerio de Economía de la pcia. De Buenos Aires	1					movilizador bajo	1
Colegio de Arquitectos de la pcia. De Buenos Aires					1	movilizador bajo	1
Colegio de Escribanos de la pcia. De Buenos Aires					1	movilizador bajo	1
Agencia de Recaudación de la pcia. De Buenos Aires					1	movilizador bajo	1
Concejales Opositores	1	1	1	1	1	obstaculizador alto	5
Ciudadanos No Digitales			1	1	1	obstaculizador bajo	3
Depen.Mun. generadoras de trámites y expedientes digitales				1		obstaculizador bajo	1
Depen.Mun.generadoras paquetes datos georeferenciados					1	obstaculizador bajo	1
Secretaría de Obras Públicas		1				obstaculizador bajo	1
Proveedores No Digitales	1					obstaculizador bajo	1

**Tabla 34:** Actores Aliados/Secundarios/Opositores.

Fuente: Diseño propio.