



Instituto
IDEAS

INSTITUTO DE ECONOMÍA APLICADA Y SOCIEDAD

relaciones internacionales

Gobierno Abierto: el caso de Argentina y la Ciudad de Buenos Aires

AGOSTO 2020

Camila Regueiro

Joaquín Nabais



@InstitutoIdeas_



Instituto IDEAS



@InstitutoIdeas_

Gobierno Abierto: Argentina y la Ciudad de Buenos Aires

Los principales ejes en los que se desarrolló esta investigación son: democracia, gobierno, participación, tecnologías de la información y comunicación (TIC's), espacio público y las Naciones Unidas (ONU). Dicho trabajo se encuentra contextualizado a partir de los aportes de Zygmunt Bauman (2000, p. 131-133) en su obra *modernidad líquida* y su descripción acerca del estadio actual de la sociedad donde señala los cambios de forma, presentación y abordaje de las instituciones modernas como organizaciones sociales, en su análisis nombra la *liquidez* de las formas de lo social. En este sentido el sociólogo hace referencia al trabajo analítico brindado por el sociólogo alemán, Max Weber en su obra *Economía y sociedad* (2002), como la época de la modernidad pesada o del *hardware* con una articulación en la denominada racionalidad instrumental, aquella comprensión de lo social vinculada a las estructuras del poder político en la modernidad, donde se establece un énfasis en la figura de Estado moderno, como la asociación del dominio institucional con el monopolio del poder legítimo. Esto quiere decir todos los instrumentos que adquiere este Estado basado en una burocracia accionaria en ese dominio. Para Bauman estas descripciones figuran en la etapa del *hardware*, aquellas estructuras sociales que determinan un orden social y su funcionamiento. En el período de la coyuntura actual, el sociólogo hace referencia a la figura del *software*, donde la eficacia del tiempo como medio de conseguir valor tiende a aproximarse al infinito, con el paradójico efecto de igualar (más bien para abajo) el valor de todas las unidades que conforman el campo de potenciales objetivos. Aplicado a la relación espacio-tiempo, esto significa que como todas las partes del espacio pueden alcanzarse en el mismo lapso (es decir, sin tiempo). Zygmunt Bauman identifica dos grandes momentos o espacios que se entrecruzan, tanto la modernidad pesada, donde podemos identificar las grandes instituciones de la humanidad (matrimonio, trabajo, religión, capitalismo global, Estado o Nación), delimitado por el proceso de emancipación de la sociedad misma por sí misma, como un acto de liberarse, en el sentido de aquellas ataduras que supone lo público, la peregrinación exclusiva de los modos de acción de un determinado momento de la humanidad que comenzó a transmutar a mediados del siglo XX, en los modos de producción capitalista, su expansión, la sobre-tecnificación y la complejización de las tecnologías de la comunicación en la segunda mitad del siglo y a principios del XXI. El autor sostiene que existe cierta reversión del espacio público y el espacio privado.

Ya no es cierto que lo 'público' se haya propuesto colonizar lo privado. Es más bien todo lo contrario: lo privado coloniza el espacio público, dejando salir y alejando todo aquello que no puede ser completamente expresado en la jerga de preocupaciones, las inquietudes y los objetivos privados (Bauman, 2000, p. 45).

Para inscribir el concepto de espacio público ubicamos al sociólogo, Dominique Wolton y el filósofo, Jean Marc-Ferry con su obra *El Nuevo Espacio Público* (1998) y sus conceptualizaciones en torno a la sociedad de medios y la irrupción de las tecnologías de la información y comunicación en el campo de discusión moderno hacia una sociedad de medios. En esta línea Ferry plantea que el nuevo espacio público que describe Bauman como una reconfiguración a partir de la dimensión de lo privado.

“Esta redefinición misma está justificada por el advenimiento de la ‘sociedad de medios’, un siglo después del de la ‘sociedad de masas’” (1998, p.19).

Cómo definición de democracia, utilizaremos la definición otorgada por Robert Dahl, mediante la cual, para que se considere a un régimen más cercano a la democracia, debería contar este con 8 características fundamentales. Ellas son: Libertad de asociación; Libertad de expresión; Libertad de voto; Elegibilidad para el servicio público; Derecho de los líderes a competir en busca de apoyo; Diversidad de fuentes de información; Elecciones libres e imparciales y, por último, instituciones que garanticen que la política de gobierno dependa de los votos. (Dahl, 1989).

Por otro lado, identificamos como pertinente el concepto autocomunicación de masas del sociólogo y economista, Manuel Castells (2009), que describe las formas de enunciación, producción y difusión de informaciones, reemplazando el modelo centralizado o *broadcasting* del siglo XX caracterizado por la masificación de mensajes.

“es comunicación de masas porque potencialmente puede llegar a una audiencia global, como cuando se cuelga un vídeo en Youtube, un blog con enlaces RSS (...) y al mismo tiempo, es autocomunicación porque uno mismo genera el mensaje, define los posibles receptores y selecciona los mensajes concretos que quiere recuperar.” (p. 88).

Para abordar el concepto de participación mencionamos la profesora española, Dolores Reig (2012) y su trabajo sobre las tecnologías de la emancipación y participación.

“Todas las vertientes de las tecnologías que significan cambio, que significa participación, empoderamiento del ser humano, que significa participación en la vida pública. Hemos vuelto a la vida pública, hemos vuelto al ágora y además tenemos ahora unas tecnologías, de entornos colaborativos que nos hacen más fácil que nunca trasladar la voluntad popular a las instancias de poder (...) no es una interacción, es una participación que es escuchada y que es trabajada, en que las instancias de las empresas, las organizaciones, los gobiernos escuchan lo que quiere el ciudadano y cambian.”¹

Tener en cuenta esta forma de abordaje de las tecnologías de la información y comunicación en el espectro de las organizaciones para la participación de la ciudadanía nos permite aunar a la hora de analizar los factores circundantes a el avance de estas en la vida cotidiana.

1.1. Gobierno Abierto: Lineamientos y situación de la Argentina

Teniendo como objetivo la transparencia y la búsqueda de mecanismos que hagan más fácil el reconocimiento de responsabilidades, se creó la *Open Government Partnership* (OGP) o más conocida como la Alianza para el Gobierno Abierto, un

¹ Reig, D (2012/07/10). [#IBERTIC](#) Dolores Reig: TIC, TAC, TEP. Sociedad aumentada y aprendizaje. Recuperado de: <https://youtu.be/6-F9L9avcwo>.

organismo multilateral que reúne compromisos de los principales estados asociados para que la ciudadanía participe en la mejora tanto de la prestación de servicios públicos, como los índices de transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos nacionales y subnacionales.

Para los próximos 3 años, la organización tiene como principales objetivos avanzar sobre 5 áreas temáticas, dentro de las cuales 2 corresponden a niveles domésticos, para la cual busca que los países miembros sigan estos lineamientos. Estas áreas a nivel doméstico son:

En primer lugar, los países de OGP deberían ser modelo a seguir de gobierno abierto y actuar como ejemplos de la asociación. Los reformadores en el gobierno y la sociedad civil deberían trabajar juntos para mantener políticas compromiso de abrir un gobierno, demostrar una co-creación inclusiva, producir ambiciosos planes de acción e implementar de manera creíble sus compromisos más transformadores.

Dentro de los objetivos regionales, en América, se planteó un objetivo específico para la Argentina, la cual consiste en:

“Apoyar al gobierno y la sociedad civil en Argentina para asegurar una presidencia exitosa, basada en la ambición doméstica; trabajar con grupos de la sociedad civil para remodelar la propuesta de valor para la sociedad civil en un contexto político cambiante para OGP en la región, y aprovechar a los primeros usuarios de ambición temática e innovación para inspirar el progreso regional.” (p.23).

En segundo lugar, compromisos para los ciudadanos. Todos los compromisos que tienen el potencial de tener beneficios tangibles para los ciudadanos deben implementarse de manera creíble. Es necesario brindar un mejor apoyo a los reformadores para formar coaliciones efectivas para el cambio, armados con el respaldo político necesario, la inspiración de los países pares, el conocimiento técnico y los recursos para implementar ambiciosas reformas de gobierno abierto utilizando la plataforma OGP. Para lograrlo. La OGP se propone:

- Proporcionar una mejor orientación sobre la creación de compromisos sólidos, incluida la mejora recomendaciones del MRI con respecto a cómo se pueden diseñar los compromisos e implementado para avanzar prioridades políticas específicas
- Servir de asistencia técnica de expertos temáticos;
- Compartir ejemplos de compromisos de "modelo" para una amplia gama de áreas de políticas.

1.1.2 ONU: Índice E-Government y la situación de la Argentina en el mundo

Anualmente el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (DAES-ONU) realiza una publicación sobre el índice de gobierno electrónico o *E-Government* a nivel global, que concierne ciertos lineamientos temáticos con la alianza multilateral de la OGP. La metodología de aplicación de la encuesta se basa en medir la efectividad en la prestación de servicios públicos e identifica

diferentes patrones de desarrollo del gobierno electrónico teniendo en cuenta la potencialidad del desarrollo en áreas que incluya al desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC's). La aplicación de la encuesta se realiza en términos del *Online Service Index* (OSI) que comprende el trabajo de 215 voluntarios investigadores de la ONU *online* correspondientes a 96 países que evalúan el sitio web de cada país en su idioma nativo utilizando un cuestionario de servicio en línea en base a la encuesta determinada por el organismo. La elaboración del índice se compone de tres dimensiones: la provisión de servicios online, infraestructura en telecomunicaciones y el nivel de desarrollo humano (IDH). El índice de *E-Government* o EDGI se mide a partir de marcadores normalizados de las tres variables antes nombradas:

- 1) Alcance y calidad de los servicios online. (*Online Service Index*, OSI).
- 2) Desarrollo y estado de la infraestructura de telecomunicaciones. (*Telecommunication Infrastructure Index*, TII)
- 3) Capital Humano. (*Human Capital Index*, HCI).

Los valores se ubican desde 0 como nivel muy bajo de desarrollo y 1 como nivel muy alto de desarrollo de *E-Government*.

Lo referido a participación ciudadana se establece a partir del Índice de Participación Electrónica o *E-Participation Index* (EPI). El mismo se establece como un índice suplementario a la encuesta de la ONU sobre *E-Government*. La misma se desarrolla a partir de la dimensión del sondeo enfocándose en:

- a. El uso de los servicios online para facilitar la provisión de información pública desde gobiernos a ciudadanos ("*e-information sharing*")
- b. La interacción con ciudadanos interesados ("*e-consultation*")
- c. El compromiso en la propuesta y aplicación de decisiones, ("*e-decision making*").

Estos tres factores vinculados a la participación dan cuenta de la habilitación por parte de los gobiernos de información pública, como también de su acceso a la ciudadanía cuando esta misma la demande. Como también atraer ciudadanos que contribuyan y deliberen en la producción de políticas públicas y servicios, además de empoderar a los ciudadanos en el diseño cooperativo de opciones políticas y co-producción de componentes de los servicios públicos y la recepción de los mismos.

En el sondeo correspondiente al 2020, 139 Estados Miembros, que comprenden el 72% de la filiación de la ONU respondieron los cuestionarios pertinentes y los sitios por área estatal fueron utilizados en el proceso de verificación.

Dentro del índice sobre el desarrollo de gobierno electrónico (IDGE) podemos encontrar las tendencias a nivel comparativo con diferentes regiones, allí el informe señala que todos los diferentes bloques regionales han mostrado progresos en el desarrollo *E-Gov*. Europa mantiene su lugar como líder regional en términos de desarrollo *E-Gov* (58%) de los cuales 33 Estados miembro que reportaron dicha información se encuentran en un nivel muy alto de desarrollo *E-Gov*, seguido de Asia

(26%) con 15 Estados miembros demostrando un nivel muy alto de desarrollo, en tercer lugar las Américas (12%), seguidos por Oceanía (4%) y África sin porcentajes de muy alto nivel de desarrollo.

Al desagregar los datos y observar el índice de países que lideran en términos de desarrollo E-Gov, encontramos que Dinamarca se encuentra en primer lugar (0.9150), seguido por Corea del Sur (0.9010).

En la región latinoamericana el ranking de e-government ubica a Uruguay (0.8500), como líder subregional -puesto 26 a nivel global-, la Argentina se ubica en segundo lugar a nivel regional con 0.8279 y posicionándose a nivel global en el puesto número 32. En tercer lugar se encuentra Chile (0.8259), en cuarto lugar Brasil (0.7677) y en quinto puesto, Costa Rica (0.7576).

Cuando observamos el ranking latinoamericano de E-Participation, Argentina (0.8571) se encuentra en el tercer lugar en la región detrás de Brasil (0.9048) y Colombia (0.8690). Chile y Uruguay en este índice comparten la misma puntuación, 0.8571.

1.1.3 El abordaje del gobierno abierto en la Argentina

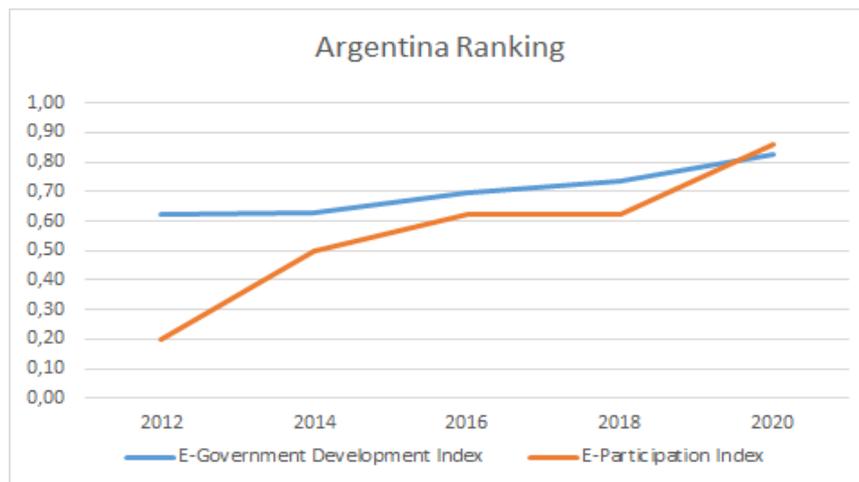
Desde el año 2012 la República Argentina forma parte de la *Open Government Partnership*. En el *Programa de Acción 2019-2021* elaborado por la OGP en conjunto con la Secretaría de Modernización de la Presidencia de la Nación se menciona el proceso del país con respecto a las acciones pertinentes de la doctrina política referente al Gobierno Abierto:

“Argentina comenzó en 2013 un proceso de apertura y colaboración con organizaciones sociales para la realización de Planes de Acción Nacionales de Gobierno Abierto. Desde el primer Plan, el Estado ha avanzado en nuevas políticas de transparencia y participación ciudadana, a la vez que el involucramiento de la sociedad civil ha ido aumentando paulatinamente e integrando cada vez a más actores y organizaciones.” (OGP Argentina, 2019, p.9).

A partir de 2013 el primer plan de acción de la Argentina en su alianza con la OGP se basó en el desarrollo en *prima facie* de políticas de información social, allí se nombra la Agenda Digital Argentina (ADA) que hace a la formación ministerial en tecnologías de la información y comunicación.

Siguiendo por lo tanto el índice de la ONU, la Argentina a lo largo de los años ha ido mejorando tanto en el índice gobierno digital como en el índice de participación. Se puede observar en la siguiente tabla:

	2020	2018	2016	2014	2012
E-Government Development Index	0.8279	0.7335	0.6978	0.6306	0.6228
	Rank 32 of 193	Rank 43 of 193	Rank 41 of 193	Rank 46 of 193	Rank 56 of 193
E-Participation Index	0.8571	0.6236	0.6271	0.5490	0.2895
	Rank 29 of 193	Rank 87 of 193	Rank 60 of 193	Rank 54 of 193	Rank 53 of 193



*Elaboración propia basada en datos de las Naciones Unidas.

Parte de entender el mejoramiento en los índices internacionales, es analizar las políticas públicas realizadas a lo largo de los años a nivel nacional en la República Argentina. Desde la inclusión de la Argentina en la OGP, se observa un mayor involucramiento y dedicación para buscar obtener mejores herramientas digitales. Se elaboran las primeras políticas públicas destinadas a mejorar el e-government.

En 2013-105 se elabora un Plan Nacional donde se observan varios programas destinados a los objetivos de la OGP. Encontramos, en primer lugar, el Plan Conectar Igualdad, establecida como una política pública de inclusión digital y alcance federal, tratándose de una política 1:1 (una computadora por alumno). En segundo lugar, se implementó el programa Televisión Digital Abierta (TDA) que buscaba la transición entre la televisión analógica a la televisión digital con el fin de integrar a una gran parte de la población de forma masiva y gratuita. En consonancia se implementó la política de software gubernamental GINGA con el fin de mejorar la interactividad y la información brindada por el Estado que hacen a campañas de bien pública vinculadas a aplicaciones interactivas en cualquier equipo receptor con sintonizador digital. En tercer lugar, dentro del espacio de desarrollo de sociedad de la información, se establece el primer plan de acción denominado Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, con el principal eje de posibilitar la inversión pública en materia de infraestructura, equipos y servicios con el objetivo de reducir el costo del servicio de internet.

En 2015-2017 se continúan con las políticas destinadas a ampliar la digitalización a nivel nacional nuevas, enfocados en la elaboración e implementación de la Ley Nacional 27.078 Argentina Digital con el objetivo de garantizar el acceso a internet, la continuidad del programa "Argentina Conectada" y la aplicación de la política Red Federal de Fibra Óptica, como plataforma de desarrollo del programa.

En términos de desarrollo de *E-Government* y servicios públicos los dos planes que comprenden el período 2013-2017 el desarrollo de diferentes portales web de varios ministerios como el caso del Ministerio de Desarrollo Social, Anses y una serie de programas vinculados a los servicios educativos, comercio, transporte, protección de datos personales, contrataciones públicas, gobiernos locales y el sondeo ENTIC vinculado al acceso y usos de las TIC's en Argentina. A partir del segundo plan de acción

la República Argentina incluye obras de infraestructura en telecomunicaciones como proyectos ARSAT 1 y 2 de la empresa estatal INVAP².

Es en estos años que también se empiezan a enfocar, con menor preocupación que en E-participation pero de todos modos destacable, en el índice de E-participation. Se elaboran las primeras políticas públicas destinadas a mejorar el acceso de la participación ciudadana. Entre ellas se pueden mencionar: la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (26.522), el nuevo Código Civil y Comercial (Ley 26.994) y el Programa Precios Cuidados, estas últimas iniciativas legislativas a nivel nacional vinculadas a su confección por parte de distintos colectivos de la ciudadanía y el programa precios cuidados iniciado en 2014, que según establece la República Argentina “busca brindar previsibilidad, estabilidad y transparencia en el proceso de formación de precios”. (p.7, 2015).

A partir de 2017-2019 no sólo se establece un plan de acción a nivel nacional, sino que se crea el Ministerio de Modernización de la Nación, simbolizando la importancia y preferencia que le da el gobierno de Mauricio Macri al tema. Desde la Coordinación de Gobierno Abierto, los principales ejes de la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto tenían como objetivo facilitar el acceso a la información y reutilización de datos públicos hacia la ciudadanía, se crea el servicio online del Portal Nacional de Datos Públicos (datos.gob.ar), impulso de herramientas y metodologías ágiles en la Administración Pública bajo el pilar de Innovación Pública y por otro lado los vinculados a Gobierno Abierto fomentando la articulación entre el Estado y la sociedad civil, a partir del programa Argentina Abierta y el Primer Foro Nacional de Gobierno Abierto y Tecnología Cívica.

La forma de abordaje del Gobierno Abierto se basó en cinco ejes: En primer lugar la transparencia vinculado principalmente a los procesos de acceso a información que concierne al Poder Judicial de la Nación, Derechos Humanos, Presupuesto Nacional y políticas públicas, actividad productivas con impacto ambiental, compras y contrataciones del Estado, datos vinculados al Congreso Nacional e implementación de mecanismos de prevención de conflictos de interés.

Otro eje de abordaje da cuenta de la rendición de cuentas, con objetivos de elaboración del proyecto de ley de financiamiento de los partidos políticos, monitoreo de políticas de prevención, asistencia y erradicación de la violencia de género, fortalecimiento del régimen de declaraciones juradas y auditorías en términos de la política carcelaria.

Un eje también abordado trata de la participación ciudadana, y en este caso encontramos que los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional parten desde mejorar los mecanismos de iniciativa popular, capacitaciones vinculadas a prácticas de Gobierno Abierto, espacios de debate sobre capacitaciones vinculadas al proceso electoral en Argentina y debates sobre políticas de hábitat.

Por otro lado, se incluye como eje en este plan de acción a Tecnología e Innovación que muestran la aplicación de nuevas políticas públicas vinculadas a la juventud,

² Recuperado del Plan de Acción de la República Argentina 2015-2017. p 4.

organismos garantes de derechos y de control externo, como también la innovación tecnológica vinculada al proceso electoral.

En el caso del plan de acción actual (2019-2021) se establece como prioritario la continuación de compromisos internacionales asumidos con el G-20 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Se establece cierta continuidad a las políticas de transparencia sobre industrias extractivas de alto impacto ambiental, correspondientes al presupuesto y el gasto público de la Administración Pública, acceso a la Justicia referidas tanto al Concejo de la Magistratura, como también a lo que hace a la trata de personas. Uno de los compromisos asumidos dentro de este plan trata del Programa Federal de Gobierno Abierto que tiene dentro de sus objetivos implementar de manera cooperativa y participativa los valores de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) que permita desarrollar la articulación nacional-local, es decir la relación interjurisdiccional en tanto las formas de abordaje de un Estado abierto entre el Estado Nacional, provincias y municipios.

El último eje de abordaje da cuenta de los Estados Subnacionales, la aplicación de políticas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación tecnológica en distintas provincias y municipios de la Argentina.

1.1.4 COMPARATIVA REGIONAL

A nivel regional, teniendo en cuenta el último ranking publicado por la ONU (2020) la Argentina se encuentra entre los primeros países con mejor valoración y puntuación.

Por un lado, en cuanto al índice de E-Government, la Argentina se encuentra en un segundo lugar, superado por la República. Esto se puede observar en el siguiente gráfico:

Country	Group	Rank 2020	EGDI 2020
 Uruguay	VHEGDI	26	0.8500
 Argentina	VHEGDI	32	0.8279
 Chile	VHEGDI	34	0.8259
 Brazil	VHEGDI	54	0.7677
 Costa Rica	VHEGDI	56	0.7576
 Mexico	HEGDI	61	0.7291
 Colombia	HEGDI	67	0.7164
 Peru	HEGDI	71	0.7083
 Bahamas	HEGDI	73	0.7017
 Ecuador	HEGDI	74	0.7015
 Dominican Republic	HEGDI	82	0.6782
 Panama	HEGDI	84	0.6715
 Paraguay	HEGDI	93	0.6487
 Bosnia and Herzegovina	HEGDI	94	0.6372
 Bolivia	HEGDI	97	0.6129

Fig. 1. Ranking *E-Government* publicado por Naciones Unidas sobre la región de Latinoamérica exceptuando a Bosnia y Herzegovina.

Por otro lado, en cuanto a el índice de E-participation, la Argentina se encuentra en una menor posición con respecto a E-government, si bien a nivel regional está posicionada

dentro de los primeros países, solo superado por Brasil y Colombia y compartiendo el tercer puntaje con Chile y Uruguay. Esto se puede observar en el siguiente gráfico:

Country	Group	Rank 2020	EPART 2020
 Brazil	VHEGDI	18	0.9048
 Colombia	VHEGDI	27	0.8690
 Argentina	VHEGDI	29	0.8571
 Chile	VHEGDI	29	0.8571
 Uruguay	VHEGDI	29	0.8571
 Mexico	VHEGDI	41	0.8214
 Ecuador	VHEGDI	49	0.7976
 Dominican Republic	VHEGDI	51	0.7738
 Peru	VHEGDI	55	0.7619
 Paraguay	VHEGDI	57	0.7500
 El Salvador	HEGDI	75	0.6786
 Costa Rica	HEGDI	77	0.6548
 Bahamas	HEGDI	85	0.6190
 Bosnia and Herzegovina	HEGDI	87	0.6071
 Bolivia	HEGDI	90	0.5952

*Ranking publicado por Naciones Unidas.

Observando los avances a nivel legislativo y ejecutivo, es fácil comprender porque es que Colombia se encuentra por encima de la Argentina en el Ranking de participación ciudadana. A nivel nacional, desde finales de 1970 se ha buscado ampliar las facultades de los ciudadanos, logrando este objetivo con la reforma constitucional de 1991. En la misma se establece que Colombia es: “Estado Social de Derecho, organizado en forma unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa (...)”. (República de Colombia, p.14, 1991).

La descentralización es clave para entender el funcionamiento de la participación ciudadana. puesto que, al otorgar mayor importancia a lo local, le permite que los ciudadanos reciban mayor atención y a su vez que tengan más facultades para actuar. Esta idea es reforzada por el artículo segundo de la carta constitucional donde el estado colombiano se compromete a “facilitar la participación de todos en las decisiones que les afectan”. Además, el artículo 103 establece instrumentos participativos que permitirían la instauración de la democracia participativa cómo son el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato, formas de participación directa de los ciudadanos, manteniendo de todas maneras la forma clásica de participación: el voto. (Lyda Marcela Herrera Camargo, 2017)

Esta reforma constitucional se acompañó con la sanción de nuevas leyes que respaldan y logran poner en práctica la reforma. Este es el caso de la Ley 131, que establece el voto programático como mecanismo de participación para exigir el cumplimiento del programa de gobierno inscrito durante la candidatura del candidato elegido democráticamente. La Ley Estatutaria 134, regula y define los mecanismos de referendo; consulta popular, revocatoria del mandato, plebiscito y cabildo abierto para el orden nacional, departamental, distrital, municipal y local. la Ley 734 de 2002 reforma la regulación de la revocatoria de mandato, limitando este mecanismo al

incumplimiento programático luego de un año de transcurrido el período de gobierno del representante elegido.

En 2015 se aprueba la Ley 1757 (julio 6), por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática con la simplificación de distintos instrumentos participativos, facilitando la organización y el acceso, bajando algunos porcentajes requeridos para hacer uso de algunos mecanismos de participación. Crea, además, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, como dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana. (Lyda Marcela Herrera Camargo, 2017)

Colombia tiene establecido un Sistema Nacional de Participación está conformado por los niveles departamentales, municipales, distritales y locales de participación ciudadana, por el Sistema Nacional de Planeación y por los Espacios e Instancias Nacionales de participación ciudadana. Esto genera que no solo a nivel nacional se promulgue la participación ciudadana, sino que se lleve adelante la misma de forma mancomunada con todos los otros órganos y niveles administrativos requeridos. (Herrera Camargo, 2017).

Argentina si bien en la reforma constitucional nacional de 1994 estableció mecanismos de participación ciudadana, estos mismos no fueron implementados por todos a nivel provincial. Además, los requisitos distan de ser muy favorables y a diferencia de Colombia donde al ver que estos requisitos eran muy complicados, en la Argentina no se ha buscado modificarlos.

E-Government Index, E-Participation Index, Online Service Index, Human Capital Index y Telecommunication

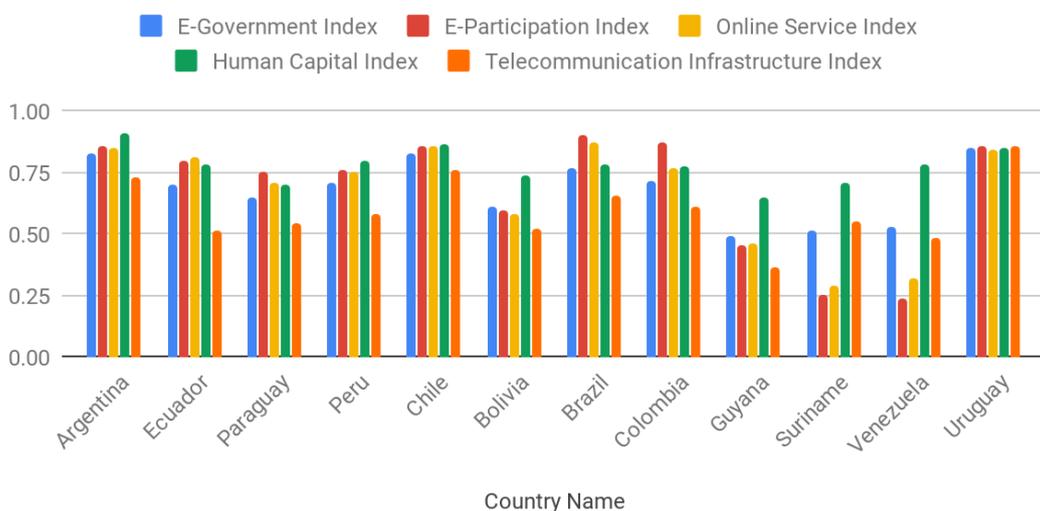


Fig. 2. Cuadro de elaboración propia sobre Gobierno Electrónico, Participación electrónica, servicios online, índice de capital humano e infraestructura en telecomunicaciones.

Teniendo en cuenta los distintos datos publicados por las Naciones Unidas donde encontramos tanto los valores correspondientes a Gobierno Electrónico e índice de participación también incluimos al análisis los datos recabados por la organización

supranacional sobre servicios online, capital humano e infraestructura de telecomunicaciones.

1.1.5 CASOS SUBNACIONALES: LA SITUACIÓN DE C.A.B.A

Siguiendo los parámetros establecidos por la ONU, a nivel regional, la Argentina junto a Colombia, lideran el ranking de las ciudades con mayor acceso a un gobierno digital y abierto.

El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con el antecedente de la creación de instituciones y normativas que hacen a los parámetros establecidos tanto por la ONU en apertura de los servicios gubernamentales, como también de datos para la OGP. CABA en la actualidad forma parte de los 20 gobiernos locales que participan de la OGP, entre ellos se encuentra San Pablo, París, Madrid, Ontario, Bogotá, etc).

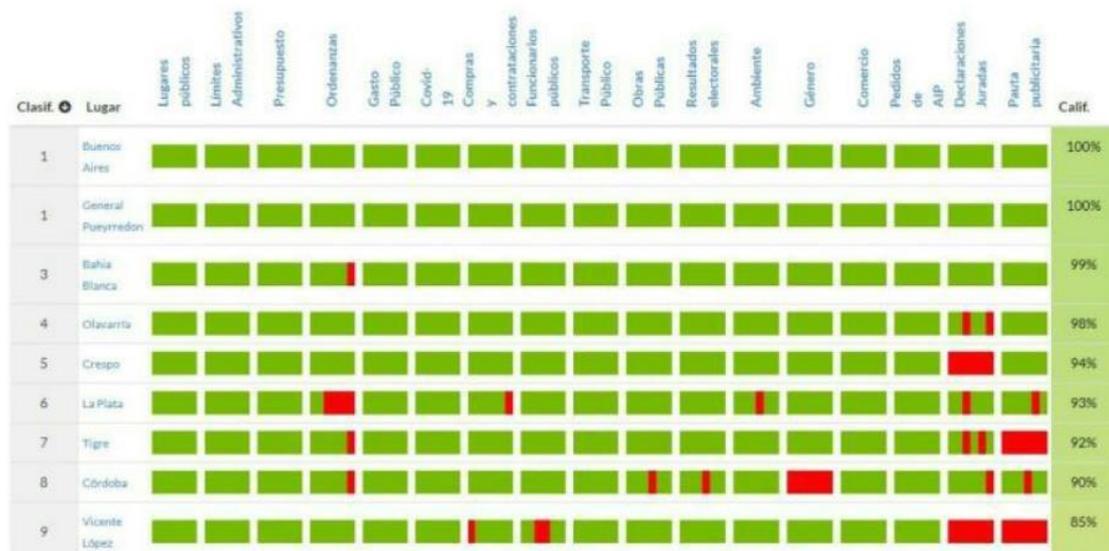
Ejemplos como la creación del Ministerio de Modernización y Dirección de Gobierno Abierto e Información entre 2011 y 2015 con el objetivo de crear e implementar políticas públicas y normativas que se ajusten a los principios de un Gobierno Abierto que se instalaron de manera sincrónica con la adhesión de la República Argentina a la Alianza para el Gobierno Abierto.

Dentro del primer plan acción presentado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se establecen una serie de medidas que posibilitan la apertura de datos e información pertinente a obras de infraestructura, funciones de transparencia en cuanto a procedimientos gubernamentales y servicios online correspondiente a brindar información sobre distintos programas del Estado Subnacional.

En el caso del segundo plan de acción del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se nuclea diferentes puntos de los lineamientos de la OGP en la política denominada "Ecosistema de Gobierno", se trata de una centralización de los diferentes servicios online e información que brinda CABA en sus aspectos colaborativos, creación de proyectos, compromisos y planes de gobierno, datos sobre obra pública, presupuesto, contrataciones del Estado, articulación con la ciudadanía, trabajo comunal e inclusive la creación de una agenda participativa con el sector empresario. Dentro de los compromisos que asume el Gobierno en el segundo plan hace mención de profundizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de vinculación con la OCDE en lo que hace a la apertura y transparencia del Estado, como también la inclusión de diferentes sectores de la sociedad civil a la ciudad en el temario "Ciudad a Escala Humana". A su vez se asumen compromisos sobre equidad de género, movilidad y transporte y también sistemas de diagnóstico en torno al acceso a la vivienda y situación de hábitat actual en la Ciudad.

La Ciudad de Buenos Aires se destaca por sobre las demás ciudades de la República Argentina. Según el último informe de la Fundación Conocimiento Abierto, la ciudad de Buenos Aires consigue por tercera vez consecutiva el primer puesto, luego de haberse ubicado primera en las ediciones 2018 y 2019 del ranking. Además, su puntuación en el ranking es con un puntaje de 100 sobre 100. Les siguen General Pueyredon (100%) Bahía Blanca (99%), Olavarría (98%), Crespo (94%), La Plata (93%), Tigre (92%), Córdoba (90%), Vicente Lopez (85%), Mendoza (84%). El ranking evalúa la apertura de datos en diferentes categorías: lugares públicos, límites administrativos, presupuesto, ordenanzas,

gasto público, compras y contrataciones, funcionarios, transporte público, obras, resultados electorales, ambiente, comercio, género, pedidos de acceso a la información, declaraciones juradas y pauta publicitaria. Además, este año incluye dos campos nuevos, con datos sobre género y sobre COVID-19. Podemos observar esto en la siguiente tabla:



*Tabla publicada por Fundación conocimiento Abierto.

A nivel regional la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra liderando el ranking de servicios online locales junto a Bogotá a nivel regional. Esta información recabada por la ONU tiene el objetivo de medir los niveles normalizados de *E-Government* y *E-Participation* en diferentes gobiernos subnacionales en el mundo. Tanto la capital de Colombia como la de Argentina comparten el puesto número 7 en el ranking LOSI que indican un muy alto nivel de desarrollo del mismo. Esto se puede observar en el siguiente gráfico:

Ciudad	Puntaje 2020	Ranking 2020	Nivel LOSI 2020	País
Bogotá	0.8	7	Muy alto LOSI	Colombia
Buenos Aires	0.8	7	Muy Alto LOSI	Argentina
Sao Pablo	0.737	15	Alto LOSI	Brazil
México DF	0.637	20	ALTO LOSI	México
Guayaquil	0.46	35	Mediano LOSI	Ecuador

Fig.3. Cuadro de elaboración propia en base a datos de *E-Government* publicados por Naciones Unidas

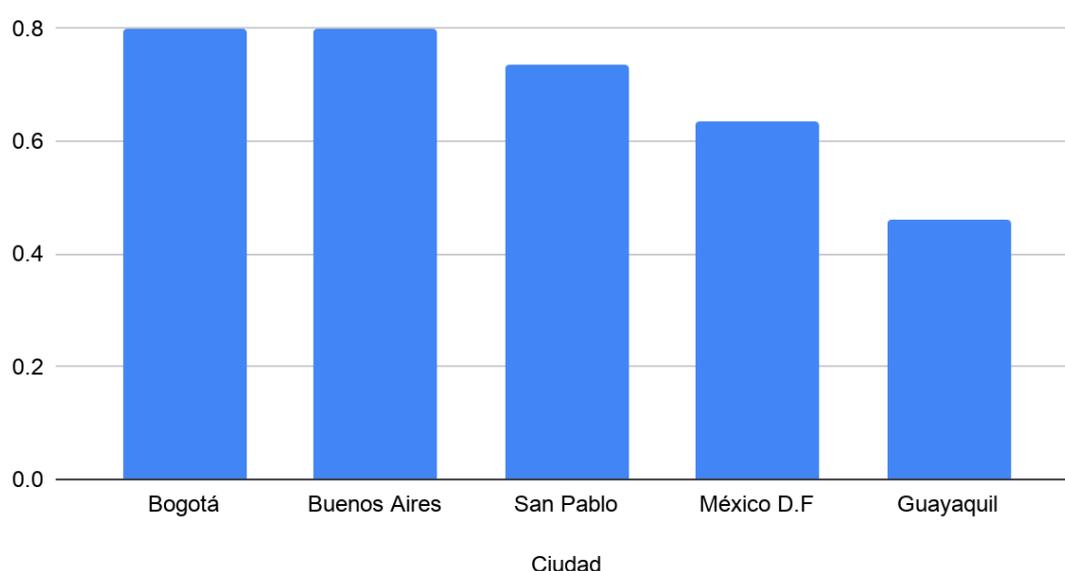
Colombia comenzó con un cambio significativo a partir de su reforma constitucional AÑO. Es a partir de allí que la capital, Bogotá, ha comenzado a colocar el tema de la participación ciudadana en su agenda. Cómo dice la autora:

“Los gobiernos distritales han propendido por el fortalecimiento de la participación en la ciudad, con la coexistencia de mecanismos de participación parte de la democracia representativa, tales como las Juntas Administradoras Locales – JAL y Concejo Distrital ratificados en 1993 mediante el Decreto Ley 1421.” (Herrera Camargo, 2017 p.38).

Se ha buscado involucrar a la ciudadanía en todas las etapas de elaboración de políticas públicas. Por ello, a través del Decreto 739 de 1995, se inauguró la creación de los encuentros ciudadanos. También se crearon “los Consejos Locales de Planeación” en el año 2000 con el Acuerdo 13 como instancia de participación. Además, se crea el Instituto Distrital para la participación y la acción comunal – IDPAC en el año 2006 mediante el Acuerdo 257, liderando desde el sector gobierno, a nivel distrital, el derecho a la participación ciudadana y fortalecimiento de las organizaciones sociales, atendiendo las políticas, planes y programas frente a la participación en el Distrito. Todo esto tiene como primer objetivo garantizar, pero también incentivar a que los ciudadanos se involucren en el accionar y control del gobierno. Cómo consecuencia positiva también se observa una mayor transparencia y mayor reconocimiento por parte de los ciudadanos. (Lyda Marcela Herrera Camargo, 2017).

El caso actual de Bogotá no solo en su servicio online indica la apertura de datos correspondientes al gasto público del gobierno local actualizado, ya que se agrega la inversión asumida en el tratamiento de la pandemia del virus COVID-19 por parte de la Alcaldía, sino también que administra formas de participación de forma online, tanto en foros y proyectos en el distrito federal, como también sondeos de opinión pública.

Puntaje LOSI 2020. Ciudades de la región.



El caso de San Pablo en la República Federativa de Brasil parte de la implementación de programas de *E-Government* en 1995 en el Estado de la ciudad homonima. En un artículo de investigación publicado en la revista académica *Espacios* sobre el caso de estudio de implementación de tecnología de la información vinculado a los programas de *E-Government* en el Estado de San Pablo y las políticas establecidas desde el Gobierno de la ciudad, realizada por Gustavo Moraes, Fernando Meirelles y Axelandre Cappelozza (2016), establecen las dificultades y los ejemplos de aplicación de estas políticas. Se ubica el ejemplo de la Nota Fiscal Paulista (NFP).

“Establecida como una acción fiscal ciudadana, el programa de la Nota Fiscal Paulista apunta a alentar a los consumidores de bienes y de servicios de transporte interestatal e intermunicipal a exigir la factura tributaria, y así reducir el comercio informal y el comercio de productos ilegales y combatir la evasión fiscal.” (Estado de San Pablo, 2010; Santos, Mendonça, Cassuce, Rodrigues, 2015).

Los autores señalan que el principal problema que hace a la implementación *E-Gov* en San Pablo durante el período en que realizaron dicho análisis parte no sólo de la falta de una coordinación intra-burocrática, destacando la falta de responsables institucionales sobre gobierno electrónico en las distintas áreas de gobierno. Por otro lado, los autores señalan la falta de infraestructura en telecomunicaciones en Brasil y que afectan el nivel de intensidad en las políticas de gobierno abierto que implementa dicho Estado. Pero a su vez señala una serie de políticas vinculadas a la transparencia de fondos públicos del Gobierno Federal, servicios online brindados por la Policía Federal. El caso de San Pablo también es mencionado en cuanto al acceso a la información relacionado a servicios públicos, como también solicitud de documentos y operaciones comerciales.

En cierta forma el caso de NFP muestra una política concreta que se vincula con los servicios online de la ciudad de San Pablo, retomada por el Estado homonimo y que se relaciona con una acción de participación concreta de la ciudadanía. En otras palabras, el Estado descentraliza una función propia de su capacidad de fiscalización del sector privado que brinda servicios, esta cualidad es delegada a la ciudadanía en pos de que participe en el control de la facturación de dichos consumos además de brindar un incentivo en base a sorteos u ahorros mismos dentro de la NFP.

Cabe destacar que en las comparativas de los diferentes Estados subnacionales (Bogotá, Buenos Aires y San Pablo) encontramos que tanto Bogotá como Buenos Aires han desarrollado modelos de Gobierno Abierto que a partir de una óptima infraestructura de telecomunicaciones y servicios públicos se ha desarrollado cierto ecosistema de gobierno abierto, tanto en la participación y creación de proyectos, como también estableciendo una política pública sobre datos abiertos. El caso de San Pablo se encuentra mediado por la coyuntura del índice de *E-Government* de Brasil que lo ubica cuarto a nivel regional, como también con un desarrollo de los servicios online de menor intensidad comparado con Bogotá y Buenos Aires. La diferencia consta en el nivel de *E-Participation* donde Brasil lidera a nivel regional, donde podemos identificar lógicas del sistema político brasileño e incluso el porcentaje de usuarios activos en

internet, según la compañía de gestión de plataformas de redes sociales, *Hootsuite*, lo ubica en torno a un 66% de la población, aproximadamente 140 millones de personas³.

1.2 Reflexiones finales

En este trabajo de investigación se logró analizar los factores que determinan el abordaje del Gobierno Abierto según los lineamientos de la Alianza para el Gobierno Abierto (en inglés, OGP) y retomados por las Naciones Unidas en su reporte anual sobre *E-Government* del año 2020. La creciente tecnificación y virtualización de los procesos cotidianos que definían las relaciones sociales en la actualidad nos muestran cómo los procesos de construcción cultural del ser humano se han modificado adquiriendo nuevas lógicas. El Gobierno Abierto y la posibilidad de avanzar sobre un Estado Abierto no es más que un signo de cambio en la organización política del Estado Moderno, las grandes estructuras adquieren un carácter intangible articulado a los nuevos procesos de innovación tecnológica y productiva.

Aquí se identifican diferentes emergentes a la hora de hablar de este Estado Abierto y Digital, en primer lugar, tiene que ver con un ejercicio de divulgación de datos, vinculado al artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, específicamente lo que refiere a investigar y recibir informaciones y opiniones. También podemos establecer su relación con otros dos pilares de la OGP tanto la transparencia que se establece a partir de la divulgación informativa vinculada a los gobiernos, como también la rendición de cuentas no sólo a los factores interjurisdiccionales entre Estados y Estados subnacionales, sino frente a la ciudadanía en general.

Quizás una de las mayores complejidades en las que muestra capacidad de mejora la Argentina a nivel regional es su índice de *E-Participation*, en cierta manera este factor parece estar más vinculado a un programa de Estado Abierto que directamente la representación de un Gobierno Abierto, porque aquí se incluyen las diferentes formas de representación política, que en nuestro régimen político democrático se adscribe a partir de los partidos políticos. Esto derivaría en una inclusión de aquellos actores políticos inmiscuidos en la generación de políticas públicas y en la participación activa de manera interna. En otras palabras, la apertura de los partidos políticos como parte constitutiva del Estado.

En factores generales, Argentina cuenta con muy altos niveles de desarrollo de *E-Government* a nivel regional pero el continuo desarrollo del mismo no debe limitarse a la gestión gubernamental del oficialismo en la coyuntura, sino que deben ser incluidos el rol de la oposición política en el crecimiento del Gobierno y el Estado Abierto.

Si nos ubicamos en el ejemplo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sin realizar un paralelismo forzado establecemos la necesidad de profundizar este proceso de apertura del Estado porteño, no sólo a partir de las políticas implementadas desde 2011 hasta la fecha sino en las modalidades de participación y fiscalización de políticas vinculadas al Gobierno Electrónico, como también a un Gobierno Participativo a partir

³ *State of social media use, Hootsuite* (2020). Recuperado de: <https://datareportal.com/reports/digital-2020-brazil>

de responsabilidades de la oposición política, como sea un Observatorio sobre el Gobierno Abierto articulado con la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires que permita no sólo la creación de nuevas herramientas sino también un seguimiento de las recomendaciones y observaciones de la OGP-ONU sobre los planes de acción desarrollados.

BIBLIOGRAFÍA

-Alianza para el Gobierno Abierto (2013). *Plan de Acción Argentina. Alianza para el Gobierno Abierto. Abril 2013*. República Argentina. OGP.

-Alianza para el Gobierno Abierto (2015). *II Plan de Acción Argentina. Alianza para el Gobierno Abierto. 2015-2017*. República Argentina. OGP.

-Alianza para el Gobierno Abierto (2017). *Tercer Plan de Acción Argentina. Alianza para el Gobierno Abierto. 2017-2019*. República Argentina. OGP.

-Alianza para el Gobierno Abierto (2019). *Cuarto Plan de Acción Argentina. Alianza para el Gobierno Abierto. 2019-2021*. República Argentina. OGP.

-Bauman, Z. (2000). *Modernidad líquida*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

-Cappellozza, A. Meirelles, F & Moraes, G. (2016). *Information technology and e-government in Brazil: A single case study in the State of São Paulo*. Brasil. Espacios Vol. 37.

-Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2016). *Plan de Acción de la Ciudad de Buenos Aires. Programa Piloto de Entidades Subnacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto*. CABA, Argentina. Recuperado de: <https://www.buenosaires.gob.ar/agendadetransparencia/gobierno-abierto/buenos-aires-en-alianza-para-el-gobierno-abierto/primer-plan-de-accion-de-la-ciudad>

-Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2018). *Programa de Gobiernos Locales de la Alianza para el Gobierno Abierto. Segundo Plan de Acción de la Ciudad de Buenos Aires*. CABA, Argentina. Recuperado de: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/segundo_plan_de_accion_de_la_ciudad_de_buenos_aires_en_la_alianza_para_el_gobierno_abierto_1.pdf

-Castells, M. (2009). *Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (I)*. Los medios y la política. España: Cuadernos de comunicación e innovación, N° 74, Telos.

-Dahl, R.A. (1989). *La democracia y sus críticos*. New Heaven, CT. Yale University Press.

-Ferry, J.M, Wolton, D. & Otros. (1998). *El nuevo espacio público*. Barcelona, España: Gedisa.

- Fundación Conocimiento Abierto: <http://ar-cities.survey.okfn.org/>

-Herrera Camargo, Lyda Marcela (2017). *La Política de Participación Ciudadana en Bogotá D.C. Colombia y Santiago de Chile, en el marco de la Gobernabilidad democrática y la Gobernanza 2012 - 2016*. Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Bogotá D.C., Colombia

- Reig, D (2012/07/10). [#IBERTIC](#) Dolors Reig: TIC, TAC, TEP. Sociedad aumentada y aprendizaje. Recuperado de: <https://youtu.be/6-F9L9avcwo>.

-United Nations (2020). *E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. With addendum of COVID-19 Response*. New York, United States. Department of Economic and Social Affairs.