

Gobierno Abierto en la República Argentina

Un acercamiento a las políticas públicas
tendientes a su aplicación

Prof. Gerardo Izzo

2015

Contenido

Introducción.....	1
Políticas Públicas de Argentina destinadas a profundizar el Gobierno Abierto	3
Disminución de la brecha digital	3
Acceso a servicios públicos	6
Acceso a la información Pública	7
Transparencia de la gestión pública.....	9
Derechos del ciudadano y del funcionario.....	9
Participación Ciudadana	14
Gobierno Abierto en las Provincias y Municipios.....	15
Conclusión	17
Bibliografía.....	18

Introducción

Desde el punto de vista teórico y analítico, los paradigmas del Gobierno Abierto son tan vastos que todos los países que se han sumado al compromiso de implementar las diversas iniciativas han obtenido resultados disímiles.

La primera cuestión a tener en cuenta cuando se analiza la aplicación de las medidas relacionadas al Gobierno Abierto se centra en cual de todas las conceptualizaciones vertidas en los últimos años por el ámbito académico tomamos como la definición de Gobierno Abierto. Si bien la gran mayoría de los autores realizan un fuerte hincapié en las TIC (tecnología de la Información) no todas ellas son la esencia del Gobierno Abierto.

Puesto que el tema ya fue tratado, no es necesario ahondar en la diferenciación de las definiciones vertidas por autores por lo que utilizaré una definición amplia de Gobierno Abierto “*El Gobierno Abierto se postula como un renovado paradigma de reforma del Estado y modernización de la administración pública a partir de una nueva forma de articular las iniciativas de transparencia, participación ciudadana y colaboración de diversos actores para la co-producción de valor público.*” (Ramírez-

Alujas, 2014, p. 1)

Las características principales de un Gobierno Abierto se centran en la profundización de características tales como la transparencia, la participación y la colaboración. A cada una de estas características le corresponden una mayor cantidad de políticas públicas tendientes a profundizarlas.

En el marco de estos resultados eclécticos cada país ha obtenido logros en distintos ítems y nuestro país no es una excepción. Argentina se ubica en la vanguardia a nivel global en ciertos aspectos como la disminución de la brecha digital, obteniendo avances prometedores en otros y por último exhibiendo grandes falencias en otros.

Más allá del grado de éxito que han tenido las diferentes implementaciones de políticas públicas de Gobierno Abierto, es digno de destacar que Argentina no ha querido estar ajeno a esta nueva forma de interrelación entre el gobierno y la ciudadanía y se embarcó, junto con otras naciones, en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA por sus siglas en español) y ante la misma presentó varios planes de acción.

Este plan de acción enumera las diversas políticas públicas realizadas y los compromisos futuros a realizarse, relacionados a las varias características que conforman un Gobierno Abierto.

En nuestro país las reformas tendientes a la aplicación del Gobierno Abierto no sólo se centran en el ámbito nacional sino que están siendo aplicadas a nivel provincial y municipal.

Políticas Públicas de Argentina destinadas a profundizar el Gobierno Abierto

Disminución de la brecha digital

El plan Argentina Conectada englobó una serie de políticas públicas destinadas a disminuir la inequidad digital (y en las telecomunicaciones) brindando servicios de telecomunicaciones, capacitación, infraestructura y desarrollo de I+D, entre otros servicios, a lo largo de todo el territorio nacional en especial a los lugares de remoto acceso. Estos cambios se centraron en 9 ejes temáticos que abarcaron una gran cantidad de programas de diversas entidades públicas. *“Argentina Conectada propicia el acceso universal a las nuevas TIC a todos los habitantes de nuestro país en iguales condiciones, promoviendo el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones a lo largo del mismo. A su vez, el plan propicia un cambio de paradigma en la calidad de los servicios de acceso mediante incentivos al despliegue de las llamadas redes de nueva generación (NGN por sus siglas en inglés), con especial énfasis en servicios de acceso de alta velocidad tal como fibra al hogar (FTTH por sus siglas en inglés) y redes inalámbricas avanzadas (las llamadas redes 4G o LTE)”* (Lef, 2010, p. 21)

En el marco de la AGA nuestro país asumió una serie de políticas públicas tendientes a mejorar su desempeño en lo referido al Gobierno Abierto. Una de las políticas que más impacto tuvo fue la destinada a disminuir la brecha digital existente entre las distintas zonas y sectores sociales de nuestro país.

Políticas como Agenda Digital Argentina, Programa Conectar Igualdad, Televisión Digital Abierta, el Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA), el Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada y el Plan Mi PC, focalizaron toda su acción en brindarle a la ciudadanía posibilidades y accesos de los que anteriormente no gozaban. Así pues, el Estado Nacional dispuso de diversas áreas de la administración pública, las cuáles trabajaron en conjunto y fueron financiadas mediante fondos del ANSES.

Cada una de estas políticas destinadas a mejorar está englobada y liderada por el proyecto Agenda Digital Argentina cuyo propósito se centra en ampliar la inclusión de varios sectores postergados al acceso de las nuevas tecnologías y por tanto la búsqueda de igualar posibilidades en la sociedad. *“Es el plan nacional para la inclusión y apropiación por parte del gobierno, las instituciones y las personas de los beneficios de*

la Sociedad del Conocimiento mediante el uso intensivo y estratégico de las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación) siendo objetivos primordiales de la Agenda Digital Argentina (ADA) aumentar el acceso como factor de desarrollo e inclusión social y favorecer la producción local de bienes y servicios TIC.” (<https://www.agendadigital.gob.ar/agenda-digital>, 2015)

La agenda continúa con sus reuniones multisectoriales periódicas y avanza marcando el rumbo de avance tecnológico que el país necesita, en un contexto en el cual la posesión y el dominio de las TIC's se configuran como un elemento fundamental para el desarrollo.

En sintonía con los objetivos propuestos por la ADA, el programa conectar igualdad, creado en 2010, enfocó su esfuerzo en otorgar una netbook a todos los alumnos y docentes de escuelas públicas del país *“De esta manera, Conectar Igualdad se propone reducir la brecha digital y mejorar la calidad de la educación pública en la escuela secundaria, al promover valores como la integración y la inclusión social.”* (<http://www.conectarigualdad.gob.ar/>, 2015)

Por otro lado, además de disminuir el acceso a las nuevas tecnologías entre los sectores con menores recursos del país; esta política tuvo un otro impacto positivo el cual fue el desarrollo escalonado de la industria nacional tecnológica. Así pues, cuando comenzó a aplicarse el programa las netbooks otorgadas eran en su totalidad importadas. Los años posteriores al inicio de la iniciativa, éstas comenzaron a ser ensambladas en nuestro país y posteriormente se añadió la participación de empresas nacionales en la fabricación de los componentes internos de las mismas. En paralelo se desarrollaron contenidos para la su utilización por parte del alumnado y los docentes, a fin de complementar el uso de estas nuevas herramientas didácticas.

Las políticas tendientes a que los sectores más desprotegidos puedan acceder a las nuevas TIC's no se circunscribieron exclusivamente al sector educativo. Varios programas se direccionaron a la adquisición de nuevos equipos informáticos (hardware) y a la capacitación para el manejo de herramientas informáticas (software), abierta para toda la comunidad. El programa “miPC” creó centros de capacitación y buscó mediante préstamos de diversas entidades financieras para la compra o el recambio computadoras. El programa se ha profundizado creándose más Centros de Enseñanza y Acceso

Informático (CEAs) y hasta utilizando camiones para brindar capacitación móvil en lugares remotos.

Estas políticas públicas destinadas a revertir el “analfabetismo digital”, existente en amplios sectores de la población, impactan favorablemente en un mejor acceso a información del sector público y especialmente en los servicios públicos, los que cada vez más digitalizan sus operaciones aumentando la interacción con la ciudadanía.

En un mundo donde la digitalización avanza a ritmo sostenido, en el cual nuestro país no es ajeno, es fundamental todas las políticas que impulsen la “alfabetización digital”. Si bien Argentina no posee un gobierno electrónico desarrollado, los adelantos de los últimos 10 años han reposicionado la importancia sobre el conocimiento de las nuevas tecnologías. Por tanto la reducción en la brecha digital entre distintos sectores sociales es esencial para la búsqueda de igualdad de posibilidades que encarna uno de los aspectos de Gobierno Abierto.

Aunque carente de la importancia que reviste la capacitación y adquisición de nuevas tecnologías, el programa Televisión Digital Abierta (TDA) generó por parte del Estado Nacional el impulso para el pasaje de la señal análoga a la digital en lugares de difícil acceso o para sectores que no podían adquirir los servicios de televisión digital pagos por sus altos costos. *“El Gobierno Nacional entiende que el acceso gratuito a las tecnologías de la información es un Derecho Universal. [...] La Televisión Digital Abierta (TDA) es una política pública de integración digital que se propone garantizar el acceso universal gratuito a la tele por aire.”* (<http://www.tda.gob.ar>, 2015)

Esto no sólo significó acceso a servicios vedados a los sectores necesitados, sino que requirió de una inversión en infraestructura a nivel nacional. Dicha inversión en infraestructura incluye la instalación de miles de kilómetros de fibra óptica y especialmente el desarrollo y puesta en función de los satélites ARSAT, los cuales brindan entre otras funciones cobertura de señal satelital para nuestro país.

Sumado a los desarrollos técnicos este programa agregó la generación de canales y sus respectivos contenidos televisivos los cuáles son emitidos en el sistema.

Si bien la inclusión de esta tecnología para sectores postergados resultó en una ganancia neta para los beneficiarios y un gran aporte al avance hacia la profundización del Gobierno Abierto estas políticas poseen sus deficiencias. Cabe destacar que los

contenidos emitidos en la mayoría de los canales muestran una marcada tendencia oficialista y gran abundancia de publicidad del mismo carácter, limitando el acceso a otro tipo de fuentes de información críticas al gobierno lo que, irónicamente, atenta contra otro de los paradigmas del Gobierno Abierto.

Por tal motivo, la información que obtienen los sectores que reciben el servicio de TDA es fuertemente sesgada y direccionada únicamente a resaltar los logros gubernamentales y a atacar a quienes el gobierno considera disidente. Lamentablemente este tipo de prácticas dista de ser una profundización del modelo de Gobierno Abierto expuesto por los académicos y empaña una política ejemplar llevada a adelante por el Estado Nacional.

Acceso a servicios públicos

En materia de **mejora al acceso a los servicios públicos** el estado en todos los niveles, con especial impulso del Nacional, implementó varios cambios destinados a mejorar la calidad. Logró desarticular con una tradición de grandes demoras, desburocratizando procesos anquilosados “[...] *son pocas hoy las instancias de interacción entre los gobiernos y los ciudadanos de a pie que no han resuelto aún, por algún medio electrónico, los padecimientos de las rutinas y peregrinajes burocráticos*” (Oszlak & Kaufman, 2014, p. 18) Esto se vio acompañado por la utilización de herramientas informáticas para generar procesos administrativos de forma online y por medio de la creación de portales de las distintas reparticiones administrativas del Estado.

A partir de la generalización masiva de nuevos programas que permiten la interacción entre las partes, los portales del Estado tienden a utilizarlos a fin de sumar nuevas alternativas de intercomunicación con la ciudadanía. Así pues, se ha generalizado el uso de programas como Facebook y Twitter, para diversos fines y sumando un canal de comunicación más; últimamente se están abriendo canales para la operación desde celulares, otorgando aún mayor facilidad para el acceso. Estos avances logrados en la última década han sido importantes y cambiaron radicalmente la forma de interrelación entre los distintos sectores. Sin embargo, Argentina dista aún de ser un país con predominancia de gobierno electrónico.

La tendencia de ampliar el uso de herramientas informáticas para conectar a los distintos sectores con el Estado genera nuevos desafíos. La aceptación de estas nuevas tecnologías y la capacitación en su uso es uno de ellos. Se debe tener en cuenta que los

cambios acelerados en informática generan constantes necesidades de capacitación que deben ser satisfechos para no acrecentar la “desigualdad digital”.

Acceso a la información Pública

Los cambios promovidos para gestionar una **ampliación en la información pública** han sido pocos y aún así éstos poseen una baja cumplimentación.

En el año 2003 mediante el decreto 1172/03, el Poder Ejecutivo Nacional allanó el camino para facilitar a la ciudadanía el acceso a la información pública. El mismo decreto generaba reglamentos para poder acceder al conocimiento de los actos de gobierno, colocaba al boletín oficial “online” y abría la posibilidad a la ciudadanía en general de obtener mayores nociones de lo que se realizaba y permitir la participación en algunas ocasiones.

La existencia de este decreto se ha convertido casi en el único instrumento legal vigente en la actualidad para dar cumplimiento al acceso a la información pública. Existe una excepción legal que es la ley 25.831 de libre acceso a la información pública ambiental la cual, como su nombre lo indica, tiene un área de intervención específica.

Estos esfuerzos por generar políticas públicas tendientes a una apertura en lo relacionado a la información pública han quedado retrasados. Los reclamos de distintos sectores sobre la imposibilidad de acceder a la información pública son repetidos. Hasta el momento el decreto 1172/03 es la única fuente legal en donde se pueden amparar quienes reclaman acceso a la información. Varios proyectos de ley se encuentran pendientes de debate y sanción en el congreso, pero ninguno de ellos ha llegado a convertirse en ley.

Estos constantes reclamos por acceso a información pública han llegado hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación la cual falló, en marzo de 2014, en contra del Estado Nacional. En el fallo la Corte Suprema recalca la necesidad de generar una ley de acceso a la información “*Es necesario señalar que las particulares circunstancias del caso, en el que diversos órganos de la administración han adoptado posiciones opuestas respecto del alcance que corresponde asignar al derecho de acceder a la información pública, ponen de manifiesto la imperiosa necesidad de contar con una ley nacional que regule esta trascendente materia.*”(CIPPEC c/ EN - MO Desarrollo Social - dto.1172/03 s/amparo ley 16.986, 2014, p.27). En octubre del mismo año, el mismo

tribunal volvió a condenar al Estado Nacional, en este caso la Inspección General de Justicia (IGJ), para que facilite la información solicitada.

No sólo el Estado Nacional se ha tornado reticente a enviar la información requerida bajo diverso tipo de argumentos, sino que la presentación de datos en los portales de diversas reparticiones estatales es escasa en el mejor de los casos y en muchos otros la información se encuentra desactualizada. Generalmente estos datos faltantes o desactualizados son los que revisten un carácter esencial para que la ciudadanía pueda ejercer un control sobre los aspectos de gobierno. No ocurre lo mismo con otro tipo de datos de menor gravitación para el ejercicio de control ciudadano, aspecto en el que el Estado ha realizado avances coincidiendo con lo expuesto anteriormente sobre la implementación de portales de las diferentes reparticiones.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, la publicación de datos importantes como son los provenientes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) se han desprestigiado por su dudosa veracidad, así como otros datos de relevancia que dejaron de medirse (e.g. la suspensión de la medición de los índices de pobreza) afectando la credibilidad del gobierno. Estas acciones se instauran como una barrera para la ampliación de políticas públicas tendientes a aplicar los paradigmas de transparencia del Gobierno Abierto. Del mismo modo, cuando Boletín Oficial dejó de publicar en marzo de 2010 el suplemento de Actos de Gobierno, en contra del espíritu del dto. 1172/03, no hizo más que reforzar las características de esta política de ocultamiento.

El Estado Nacional comenzó a abandonar el camino que supo delinear en 2003, la deficiencia exhibida en los últimos años en materia de accesibilidad a los datos públicos es notoria y no concordante con el espíritu que reclama el Gobierno Abierto. En el Plan de Acción 2015-2017 presentado por Argentina en el contexto de la AGA, el país se compromete, dando por entendido que en este aspecto falla, a fortalecer el Portal de Datos Públicos¹ “*Se pretende fortalecer y lograr un mayor desarrollo del portal de Datos Públicos de la Nación, incrementando la cantidad de organismos involucrados y poniendo a disposición esta información de manera sencilla, a fin de que pueda ser comprendida por toda la ciudadanía*” (Presidencia de la Nación, 2015, p. 21)

¹ Portal que en la actualidad cuenta con pocos datos y casi ninguno de ellos de relevancia para que la ciudadanía pueda realizar controles sobre las acciones de gobierno.

Transparencia de la gestión pública

La falta de presentación de datos de gobierno de forma pública, sumado a las dificultades impuestas para quienes quieren acceder a los mismos por las formas establecidas

en el decreto 1172/03, “desanda” el camino realizado para la disminución de la brecha tecnológica en todo el país. Pues la extrema dificultad para los diversos sectores de acceder a información crucial atenta contra la **transparencia de la gestión pública** “*la transparencia de la gestión pública es la primer condición de un Gobierno Abierto*” (Oszlak & Kaufman, 2014, p. 22)

Sin datos veraces y accesibles no se abre la posibilidad del gobierno a ser controlado por la ciudadanía y otros sectores, atentando contra cualquier forma de accountability y permitiendo que la corrupción pueda desarrollarse más fácilmente.

Del mismo modo que el control vertical ha sido restringido a causa de la falta de información, el control horizontal no ha sido más profundo. El poder legislativo ejerció poco control sobre las acciones de gobierno, favoreciendo la tendencia habitual del país hacia su fuerte presidencialismo. El control recayó más en el poder judicial con el cual ha mantenido un enfrentamiento y por el cual algunas decisiones judiciales tuvieron una intencionalidad política mayor a la habitual. Por otro lado, se ha ejercido una “cuasi anulación” de organismos destinados al control gubernamental, como la oficina anticorrupción (dentro del Ejecutivo) o la Defensoría del Pueblo (dentro del Legislativo) cuyas acciones de control han sido por demás exiguas.

Si bien se han realizado acciones tendientes a aumentar la transparencia y combatir la corrupción, éstas no han tenido una gravitación tal que puedan cambiar la situación actual “*hay serios ejemplos de impunidad y corrupción de altos políticos que indican que la corrupción, posibilitada por falta de un nivel suficiente de rendición de cuentas pública y transparencia, sigue siendo un desafío pendiente para el Gobierno Abierto en Argentina*” (Open Government Partnership, 2015, p. 110)

Derechos del ciudadano y del funcionario

A pesar de las fallas exhibidas al momento de facilitar el acceso a la información pública, Argentina generó un instrumento legal, luego de varios proyectos truncos, de valiosa cuantía a la ciudadanía en lo que respecta a la **protección de los datos individuales**. En el año 2000, en concordancia con el art. 43 de la Constitución

Nacional, se sancionó la ley 25.326 Protección de Datos Personales (Habeas Data) *“comprende todos los principios fundamentales necesarios para que las personas físicas reciban una protección adecuada de sus datos sensibles”* (3m.com.ar, 2015, p. 2)

Esta ley generó a posteriori la Dirección Nacional de Protección de Datos Personal, órgano encargado de registrar bases de datos y asesoras a la ciudadanía en lo referente a la protección de sus datos personales. La ley habilita un acción judicial simple (habeas data) para que cualquier ciudadano pueda tomar conocimiento de los datos almacenados en bases de datos públicos o privados. Si bien se cuenta con un instrumento legal a favor de la ciudadanía, la aplicación de la norma dista de ser la perfecta (son varios los casos de infracción flagrante sin grandes consecuencias), como así también la ley posee varios aspectos perfectibles. El ejercicio de lobby por parte de varios sectores que se ven afectados por esta ley continúa siendo enérgico aún en la actualidad.

Otra política que se ha gestionado desde hace décadas con éxito relativo es la referente a la **protección al consumidor**. La primera ley específica referida a defensa del consumidor es la 24.240 la cual data del año 1993. La misma fue modificada en 2008 por la ley 26.361, en vigencia actualmente. Se han sumado varias normas al respecto, para la mejora en esta función, como el sistema de resolución de conflictos y la creación de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje de Consumo.

El cuerpo normativo dedicado a la defensa del consumidor es amplio y abarca varios tipos de servicios y requiere de una actualización constante debido a que el mercado de consumo posee un gran dinamismo. Por parte del Estado se han generado campañas de concientización destinados a la ciudadanía con el fin de que sean conocidos sus derechos a la hora de realizar un intercambio comercial y a su vez controlar los abusos.

Si bien la situación ha mejorado con respecto a las décadas pasadas, resta un camino por recorrer, específicamente en acelerar los procesos de reclamos y multiplicar más las campañas para que los consumidores sean conscientes de sus derechos. Esta tendencia también se ha replicado a nivel provincial donde se instituyeron reparticiones para desempeñar un rol similar al Nacional.

Dentro del conjunto de paradigmas del Gobierno Abierto se encuentra la **protección de los funcionarios a una carrera administrativa**. A nivel nacional el Sistema Nacional

de Empleo Público (SINEP) legislado por el decreto 2098/08 le da forma a la carrera administrativa para el personal perteneciente a este sistema. Se debe tener en cuenta que en el estado Nacional conviven varios sistemas distintos (Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad, Cancillería, Inteligencia, etc.) en los cuales se contempla en cada uno de ellos la carrera administrativa, sin embargo SINEP aglutina la mayor cantidad de personal.

Desde el punto de vista de la estructuración de la carrera administrativa el dto. 2098/08 deja pocos aspectos librados al azar. A pesar de contar con una herramienta legal útil para el desarrollo formal de una carrera, la aplicación que se realiza es baja. Una gran mayoría del personal ingresa al Estado bajo recomendación, sin cumplimentar los procedimientos requeridos por el decreto antemencionado. Otro de los problemas que se suscitan, es el incumplimiento de los requisitos exigidos para ocupar el escalafón correspondiente. En consecuencia, los nombramientos por excepción se convierten en la regla general y, paradójicamente, el acceso escalafonario ajustado a la normativa, se convierten en la excepción.

La incorrecta aplicación de la carrera administrativa genera desórdenes dentro del propio servicio civil. Así pues, el ingreso por fuera de concursos y la consecuente politización del personal genera una acumulación de “capas geológicas” que va ingresando de acuerdo van cambiando las distintas administraciones. Consecuentemente, los ascensos y el desarrollo de la carrera se encuentran más vinculados a cuestiones políticas que a cuestiones estrictamente meritocráticas. Si bien este comportamiento es de larga data, la generación de un servicio civil politizado y falta de la idea de mérito laboral atenta directamente con el desarrollo equitativo del personal.

Párrafo aparte merecen la cantidad de personal contratado, en sus distintas formas, algunas veces en condiciones poco favorables y no ajustados a la normativa laboral.

Lamentablemente todo esto ocurre a pesar de poseer una herramienta útil que contempla de manera acabada el desarrollo de una carrera administrativa para el servicio civil. Cabe destacar, que a pesar a nivel nacional existen serias deficiencias en la aplicación de esta normativa, en los niveles provinciales y municipales las deficiencias son aún más notorias.

En el marco de regulación de entrega de servicios se han generado las llamadas **cartas de compromiso ciudadano**, en nuestro país se creó el programa Carta de Compromiso con el Ciudadano, el cual data del año 2000. *“El Programa apunta a mejorar la relación de las organizaciones con los ciudadanos, potenciando su derecho a ser escuchados (cuando se elaboran los programas, se diseñan los servicios esenciales, se establecen los atributos de calidad de las prestaciones y se evalúan los resultados), informados (con sencillez, claridad, precisión y oportunamente), respetados (tratados sin discriminación, en forma equitativa y justa), y a recibir una respuesta ante los reclamos y una solución o compensación, si fuera el caso.”* (<http://www.sgp.gov.ar>, 2015)

Las cartas de compromiso abarcan tanto las entidades nacionales como las provinciales y algunos municipios. En todas estas instancias se comprometen establecer los estándares mínimos de respuesta a las demandas y a los servicios que prestan a la ciudadanía. Como las actividades, responsabilidades, servicios y demandas mantienen una constante dinámica, no son pocas las instituciones que actualizan su Carta de Compromiso o buscan nuevos estándares (e.g. la cuarta carta de compromiso de la Dirección Nacional de Migraciones).

Para 2013 ya se habían sumado al Programa de Cartas de Compromiso con el Ciudadano (PCCC) 55 organismos entre nacionales, provinciales y municipales.

La aplicación de las Cartas de Compromiso está íntimamente ligada al paradigma de modernización administrativa por parte del Estado. Varios factores de modernización anteriormente mencionados, como la aplicación de las nuevas tecnologías, la introducción de cartas de compromiso, la normalización de estándares internacionales en los servicios, entre otras; ha dado por resultado un enorme mejoramiento en la **calidad de las gestiones administrativas** brindada por el Estado.

La tendencia a desburocratizar los trámites administrativos simplificándolos, digitalizándolos y permitiendo un mayor control interno y seguimiento externo por parte del beneficiado. Los tiempos de respuesta se han reducido sensiblemente como así también se ha mejorado las pautas de atención al ciudadano.

Aunque a nivel interno la administración pública mantiene todavía una tendencia a los excesivos pasos y controles. Sin embargo, son varios los procedimientos que mejoraron sustancialmente su desempeño, especialmente los relacionados a la atención al público.

Los cambios introducidos dentro de los procedimientos son vastos pero requieren de un mayor trabajo. En primer lugar porque intentar cambiar la cultura de trabajo dentro de la administración pública, tradicionalmente afecta a largos procesos administrativos y basados en soporte papel es un proceso dificultoso y lento y en segundo lugar esto expone dos visiones contrapuestas sobre el accionar, uno relacionado más al ámbito legal, afecto al soporte papel y a las cuantiosas instancias y otro relacionado a las nuevas visiones adeptas a la digitalización y agilización de los procedimientos. *“La reformulación de los procesos en base a una nueva tecnología, se dio particularmente en el sector privado [...] En cambio en el Estado Burocrático nunca hubo una “revolución” que forzara a modificar su modo de trabajo de manera radical. Es por eso que no es fácil asimilar en la Burocracia un cambio de este tipo”* (Leibowich Beker, 2008, p. 8)

La búsqueda de desburocratizar los procedimientos data de finales de la década del '90, sin lograr éxito alguno. Recién en el año 2001 se pudo introducir la firma digital como un proceso de modernización que contribuiría a comenzar a utilizar el soporte electrónico con mayor seguridad, puesto que permite comprobar la autoría. La implementación de la firma digital fue un proceso lento que en la actualidad continúa aplicándose para su utilización dentro del Estado y para terceros que tramitan con el Estado.

La implementación de documentos electrónicos estandarizados requiere de una infraestructura informática segura, nuevos programas y estándares informáticos. A tal fin, se han creado varias oficinas estatales destinadas a la implementación de sistemas informáticos que contribuyan a la despapelización.

El esfuerzo por implementar el cambio en la tecnología de las Administración Pública Nacional se concentra en la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI), dependiente de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión. Esta subsecretaría además de estándares tecnológicos (ETAPs), ha desarrollado el Programa Software Público Argentino, el cual busca la utilización de programas desarrollados dentro del ámbito de

la administración pública basados en software de código abierto (Open source)² a fin de obtener independencia del software privado, de altísimo costo de adquisición y capacitación, y promover el desarrollo autónomo en materia de programas.

Para ello se creó en 2011 el Registro Nacional de Software Público Argentino “*Contiene los programas desarrollados por la Administración Pública Nacional. A estos se puede sumar toda producción propia de los organismos del Sector Público Nacional, así como las actualizaciones y modificaciones*” (Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, 2015).

La implementación de esta política permite que diferentes reparticiones estatales puedan solicitar Software Público, que conste en el Registro, para su utilización, actualización y/o capacitación, extendiendo los beneficios a los niveles provinciales y municipales. La utilización de nuevas tecnologías en la administración Pública se ha expandido constantemente y ha renovado fuertemente el camino a la despapelización, sin embargo todavía quedan cambios importantes y de raíz para cambiar la cultura extremadamente apegada al soporte papel, base de la ejecución laboral estatal.

Participación Ciudadana

Un eje central dentro de las políticas del Gobierno Abierto se centra en la apertura de las políticas a la **participación ciudadana**. En nuestro país se han desarrollado proyectos a fin de fomentarlas, pero la mayoría de ellas se focalizaron en la profundización de los programas relativos a Gobierno Abierto. Un claro ejemplo es el portal ParticipAR³, incluido en la página de internet Gobierno Abierto del estado nacional, en el cual la ciudadanía puede intervenir de varias formas en las propuestas –sobre temáticas de Gobierno Abierto- que se presentan. A nivel provincial y municipal esta temática ha tenido mayor desarrollo aunque con disímil aplicación y éxito.

En nuestro país la generación de políticas públicas destinadas a la participación ciudadana es acotada. La mayor expresión de control, participación y/o cooperación para con los gobiernos se efectúa mayormente desde el tercer sector. La tendencia de la última década ha evidenciado un aumento en la preponderancia y participación de este

² Un estudio realizado en julio de 2015, por la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, reveló que en los 16 ministerios y 86 organismos descentralizados el 70% del software que se utiliza es Público (desarrollado por el propio Estado).

³ Aún en versión de prueba.

sector acompañado, generalmente, de una valoración positiva por parte de la sociedad hacia ellos.

En este aspecto, la audiencia pública se conformó como una herramienta importante de participación ciudadana, contemplada y desarrollada en el antemencionado decreto 1172/03. Sin embargo, la realización de audiencias públicas no se ha instalado como una herramienta fundamental de debate y su realización no sólo no está generalizada en todos los ámbitos sino que no es tomada en cuenta por la ciudadanía como un espacio para el debate y control, lo cual se constituye como otro problema en sí mismo.

Cabe destacar que las audiencias públicas más notables suelen ser las realizadas por el Poder Legislativo, en ocasión de debate previo sobre una norma, que las ejecutadas por organismo del Poder Ejecutivo *“Corresponde señalar que a pesar del tiempo transcurrido desde la primera audiencia pública, aún son pocos los cuerpos parlamentarios u organismos que institucionalizaron regímenes de Audiencias Públicas en sus propios procedimientos decisorios, con la concepción amplia de las democracias participativas.”* (Universidad Nacional de Cuyo, 2012, p. 9)

Las limitaciones en el acceso a la información pública no permiten control ciudadano y menos aún participación. La expansión del portal ParticipAR para otro tipo de políticas sería un gran avance a los fines de fomentar la participación ciudadana sin la necesidad de depender o tener que formar parte del tercer sector, el cual posee sus propios intereses. La expansión de portales de similares características no está contemplada en el plan de acción 2015-2017 no previéndose grandes variaciones en este aspecto en los años venideros.

Gobierno Abierto en las Provincias y Municipios

Mayormente los análisis previamente realizados se concentraron en el ámbito nacional, sin embargo la ejecución de proyectos de esta índole no es exclusiva de la Nación. Tanto las Provincias como los Municipios (especialmente los de mayor envergadura) han implementado programas destinados a fortalecer los paradigmas del Gobierno Abierto.

A nivel provincial el grado de ejecución de iniciativas es muy variado de acuerdo a cada una de ellas. Mientras la provincia de Buenos Aires o Neuquén avanza con una batería de programas, provincias como Tierra del Fuego o Formosa carecen de iniciativas propias.

Algunas provincias hacen hincapié en políticas destinadas a Open Data (Buenos Aires, Mendoza, Misiones, Ciudad de Buenos Aires⁴) poseyendo todas portales de consulta. Cabe destacar que la información que presentan es limitada y/o desactualizada en todos los casos. Diferente es la provincia de Neuquén, la cual aspira a un desarrollo más pronunciado del Gobierno Electrónico.

En mayor o menor medida se están planteando como objetivos implementar políticas de participación ciudadana (Buenos Aires, Córdoba, Ciudad de Buenos Aires), sin embargo quienes han puesto su mayor esfuerzo en desarrollar este tipo de políticas son los municipios.

Si encontramos heterogeneidad en el desarrollo de programas de gobierno abierto en el nivel provincial; en los municipios esta es aún más marcada. Los gobiernos locales han tomado diferentes iniciativas para desarrollar en sus propios ámbitos “*Algunos municipios están llevando a cabo nuevos tipos de gestiones municipales orientadas a una mayor transparencia, participación y democracia. [...] También implementa elementos de transparencia y acceso a la información que facilitan un desarrollo consensuado del crecimiento y la gestión de la gobernanza [...] Por último, resaltamos las prácticas de varios municipios (Rosario, Bahía Blanca, Florencio Varela) que están desarrollando e implementando Software Libre y Apertura de Datos.*” (Portal Gobierno Local, 2014, p. 10)

La cercanía de los municipios a las demandas de los vecinos incentiva a éstos a dar respuestas innovadoras con políticas incluidas en los paradigmas del Gobierno Abierto, proporcionando mayor acceso a la información, a la participación y al uso de las TIC’s. Incluso los municipios suelen trabajar en colaboración con la provincia y/o la Nación para poder implementar estas reformas. Por ello, los municipios suelen ser asiduos participantes de los eventos que realizan para el desarrollo de programas de Gobierno Abierto.

Si bien no cuentan con grandes presupuestos para ejecutar cambios profundos, los avances realizados en este ámbito por los gobiernos locales han sido más que positivos. A nivel municipal la deuda se centra en la gran cantidad de municipios que aún no se

⁴ Si bien no posee status provincial, la misma es analizada como si fuese una provincia y no como un municipio.

han sumado a este tipo de iniciativas, y peor aún las provincias que todavía no han realizado esfuerzo alguno por implementar programas relativos al Gobierno Abierto.

Conclusión

El Estado en todos sus niveles ha realizado esfuerzos, con mayor o menor éxito, con el fin de ampliar las políticas públicas destinadas a **aumentar la capacidad institucional del Gobierno Abierto.**

El Estado Nacional ha realizado planes de acción (de carácter bienal) para la implementación de diversos programas a fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos al unirse a la Alianza para el Gobierno Abierto.

A lo largo del análisis de los distintos aspectos del Gobierno Abierto se observa un comportamiento errático en la cumplimentación de los distintos objetivos planteados. Por un lado se puede resaltar el gran avance realizado en materia de reducción de la brecha digital y por otro lado se exhiben graves falencias en materia de acceso a la información pública. Lo cual es contradictorio pues por un lado se le da la posibilidad de acceder a las herramientas informáticas pero por otro no se otorga el acceso a la información pública clave para realizar el control ciudadano.

Algunas iniciativas han comenzado con ímpetu en el pasado perdiendo fuerza en la actualidad y otras, por el contrario, se han potenciado en los últimos años.

El desafío de cara al futuro, se concentra en poder repotenciar los proyectos trunco y fomentar la aplicación de programas de Gobierno Abierto en las instancias Provinciales y Municipales.

Si bien queda mucho por hacer para cumplir con el desarrollo acabado de las políticas de Gobierno Abierto, se ha podido recorrer un importante camino, siendo en algunos casos ejemplo para otras naciones.

Bibliografía

- 3m.com.ar, 2015. *Marco Regulatorio de la Protección de Datos en Argentina*. [En línea]
Available at: http://solutions.3m.com.ar/3MContentRetrievalAPI/BlobServlet?lmd=1342730169000&locale=es_AR&assetType=MMM_Image&assetId=1319233947701&blobAttribute=ImageFile
[Último acceso: Noviembre 2015].
- CIPPEC c/ EN - MO Desarrollo Social - dto.1172/03 s/amparo ley 16.986" (2014).
- <http://www.conectarigualdad.gob.ar/>, 2015.
<http://www.conectarigualdad.gob.ar/>. [En línea]
Available at: <http://www.conectarigualdad.gob.ar/seccion/sobre-programa/fundamentos-del-programa-17>
[Último acceso: Octubre 2015].
- <http://www.conectarigualdad.gob.ar/>, 2015.
<http://www.conectarigualdad.gob.ar/>. [En línea]
Available at: <http://www.conectarigualdad.gob.ar/seccion/sobre-programa/fundamentos-del-programa-17>
[Último acceso: Octubre 2015].
- <http://www.sgp.gov.ar/>, 2015. <http://www.sgp.gov.ar/>. [En línea]
Available at: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/oniq/carta_compromiso/paginas/que_es_la_carta_compromiso.htm
[Último acceso: Octubre 2015].
- <http://www.tda.gob.ar/>, 2015. <http://www.tda.gob.ar/>. [En línea]
Available at: <http://www.tda.gob.ar/tda/141/3009/institucional.html>
[Último acceso: Octubre 2015].
- <https://www.agendadigital.gob.ar/agenda-digital>, 2015.
www.agendadigital.gob.ar. [En línea]
Available at: <https://www.agendadigital.gob.ar/-que-es- p169>
[Último acceso: Octubre 2015].
- Lef, L. M., 2010. <http://www.argentinaconectada.gob.ar/arg/258/15141/plan-de-accion-2010-2015.html>. [En línea]
Available at: <http://www.argentinaconectada.gob.ar/arg/258/15141/plan-de-accion-2010-2015.html>
[Último acceso: Octubre 2015].
- Leibowich Beker, F., 2008. *Introducción a la Despapelización del Estado*, s.l.: s.n.

- Open Government Partnership, 2015. *Mecanismo de Revisión independiente, Argentina Informe de Avance 2013-2014*, s.l.: Open Government Partnership.
- Oszlak, O. & Kaufman, E., 2014. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Teoría y práctica del gobierno abierto*., s.l.: OAS.
- Portal Gobierno Local, 2014. *Introducción al Gobierno Abierto*, s.l.: s.n.
- Presidencia de la Nación, 2015. *Plan de Acción de la República Argentina 2015-2017*, s.l.: s.n.
- Ramírez-Alujas, Á., 2014. *www.iadb.org*. [En línea]
Available at:
<http://www.gobiernoabierto.gob.ar/multimedia/files/ICS%20TN%20Vientos%20de%20cambio.pdf>
- Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, 2015.
<http://secretariagabinete.jefatura.gob.a>. [En línea]
Available at: http://secretariagabinete.jefatura.gob.ar/c-mo-registrar-software-publico_p146
[Último acceso: Noviembre 2015].
- Universidad Nacional de Cuyo, 2012. *Instrumentos De Participación*, s.l.: s.n.