

# Gobierno Abierto e Innovación Pública:

## Los pilares de la nueva agenda de gobernabilidad



# UAI

Universidad Abierta  
Interamericana

# **Gobierno Abierto e Innovación Pública:**

Los pilares de la nueva  
agenda de gobernabilidad

**UAI** EDITORIAL

Herrero, Álvaro, (comp)

Gobierno abierto e innovación pública : los pilares de la nueva agenda de gobernabilidad / Álvaro Herrero ; Juan Martín Vila, (comps). - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad Abierta Interamericana, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8403-14-4

1. Gobierno Electrónico. I. Vila, Juan Martín. II. Título.

CDD 320.014

Fecha de catalogación: 04/02/2021

Edición: Jesica Castelli

Diseño editorial: Magalí Daniela Arrigo

©Universidad Abierta Interamericana

Hecho el depósito que indica la Ley 11.723

Impreso en Argentina – Printed in Argentina

2021 Universidad Abierta Interamericana, Chacabuco 90, 1er. Piso.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tel.: 4342-7788.

<https://www.uai.edu.ar/publicaciones/editorial-uai/>



Editorial UAI pertenece a la Red de Editoriales de Universidades Privadas (REUP).



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.

<b>Índice</b>	Pág.
<b>Prólogo</b>	17
<b>Sección I: Gobierno Abierto</b>	21
<b><i>El Gobierno Abierto y los Gobiernos Locales en la Curva de Gartner: Cómo pasar del pico de expectativas a la meseta de productividad</i></b>	
<i>Introducción</i>	23
<i>Los avances</i>	24
Las fuerzas detrás del cambio	25
<i>¿Qué desafíos tenemos por delante?</i>	30
<i>Próximos pasos</i>	33
<i>Conclusión</i>	37
<b><i>El Gobierno Abierto en Euskadi. El Caso del País Vasco</i></b>	38
<i>Antecedentes del Gobierno Abierto en Euskadi</i>	39
1. Transparencia y datos abiertos	40
2. Rendición de cuentas	
3. Participación ciudadana y colaboración público-privada	41
Desarrollo tecnológico e innovación	42
4. Innovación social	
5. Integridad	43
Desarrollo normativo	44
<b><i>De Gobierno a Estado Abierto, Historia de una (R) evolución Francesa</i></b>	52
<i>La première vague, principios y valores democráticos</i>	53
<i>La deuxième vague, del acceso a la información a los datos abiertos</i>	55
<i>La troisième vague, la participación ciudadana en Francia</i>	56
<i>La quatrième vague, el código es la ley</i>	58
<i>El Parlamento, aliado para construir un Estado abierto</i>	61
<b><i>De la Reja al Laboratorio. Una Década de Gobierno Abierto en Santa Fe</i></b>	
<i>El gesto fundacional</i>	66
<i>Las normativas importan, pero más importa la gestión</i>	68
<i>Participación ciudadana para la planificación estratégica</i>	70
<i>El Gobierno Abierto propiamente dicho</i>	71
<i>Santalab: Innovación Pública para el Gobierno Abierto</i>	72

<i>Conclusiones</i>	75
<b>Gobierno Abierto e Innovación. El caso del gobierno de Bahía Blanca</b>	78
<i>Breve caracterización de la ciudad de Bahía Blanca</i>	79
<i>Innovación pública y modernización del Estado local</i>	82
<i>Políticas de Gobierno Abierto y participación ciudadana</i>	92
<i>Reflexiones finales</i>	98
<b>La Política de la OEA para promover el Gobierno Abierto</b>	
<i>Importancia de la gestión pública efectiva para el fortalecimiento de la democracia</i>	100
<i>Gobierno Abierto como paradigma de la gestión pública</i>	102
<i>Líneas de acción para la promoción del gobierno abierto</i>	103
a. Programas de sensibilización y formación	104
b. Cooperación técnica	106
c. Facilitación de diálogo	108
<i>Programa Interamericano de Datos Abiertos</i>	109
<i>Desafíos pendientes</i>	110
<i>Conclusión</i>	111
<b>La justicia desafiada a abrirse</b>	
<i>Una paradoja inicial</i>	113
¿Por qué debe generarlo el Poder Judicial y cuáles son las dificultades que sus características le ponen por delante?	
¿Qué información?	114
¿Para quiénes?	
<i>Información de rutina, información interpretada e información suministrada a requerimiento</i>	
¿Por qué medios?	116
<i>Una clase de información esencial</i>	118
¿Quién debe solventar los costos?	120
<i>Mis propuestas para el futuro</i>	121
<b>Justicia Abierta Subnacional: Avances y Desafíos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires</b>	
<i>¿Hacia dónde avanza la Justicia Abierta?</i>	123
<i>El Poder Ejecutivo y la Justicia Abierta en la Ciudad de Bs. As.</i>	128
<i>Conclusión</i>	131

## ***La experiencia de un Juzgado Abierto en la Ciudad de Buenos Aires***

### *Nuestra experiencia*

1. Comunicación a través de una red social 133
2. Apertura con privacidad 135
3. Repositorio de datos en formato abierto 137
4. Publicación de la agenda de audiencias 138
5. Lenguaje claro 139
6. Planificación

### *Conclusión* 141

## ***Apertura parlamentaria: un camino hacia la generación de nuevos pactos de representatividad*** 143

### *Índice de Transparencia Legislativa en la Ciudad de Bs. As.* 144

1. Normatividad 147
2. Labor del Congreso o Asamblea 148
3. Presupuesto y Gestión Administrativa
4. Participación, Atención Ciudadana y Rendición de Cuentas 149

### *Hacia una representación inteligente* 150

## ***Reforma de transparencia y Gobierno Abierto en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina***

Junio 2016

Septiembre 2016

Diciembre 2016

Marzo 2017

Mayo 2017

Junio 2017

152

### *Un Norte: Compromiso de la Cámara de Diputados de la Nación en el Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019* 153

Desafíos iniciales 154

Modernización administrativa

Gestión por resultados 155

### *Metodología de dirección de proyectos alineada a la guía del PMBOK®*

¿Qué es el PMBOK®? 156

Gestión del cambio

Gestión de las personas	157
1. Creación de la Unidad de Planificación y Control de Gestión	
2. Portales de comunicación interna	
3. Formulación presupuestaria 2017-2020: Gestión por resultados	158
4. Suite Integral de Gestión Administrativa (SIGA)	
5. Creación del Registro Único de Proveedores	159
6. Ordenamiento de la gestión de pasajes de diputados/as	160
<i>Resultados de la gestión administrativa 2015-2019</i>	167
<i>Apertura y Participación Ciudadana</i>	169
<i>Mejoras en el resultado del índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (2016-2018)</i>	
<i>Nuevo desafío: plan de acción de parlamento abierto</i>	175
<b><i>La importancia de las medidas de transparencia, apertura de datos y participación ciudadana en los ámbitos legislativos</i></b>	177
<i>Un compromiso institucional: la participación en los procesos de co-creación del Primer y Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto</i>	178
<i>Compromisos cumplidos y acciones complementarias</i>	
Compromiso N° 1: Portal de Datos Abiertos	181
Compromiso N° 2: La Oficina de Atención Ciudadana	182
Compromiso complementario: Modernización de la aplicación móvil	184
<i>Conclusiones</i>	185
<b><i>Agenda 2030 y Gobierno Abierto: La experiencia colaborativa entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo</i></b>	
<i>La dimensión institucional en la agenda global del desarrollo (Agenda 2030)</i>	
a) Antecedentes	187
b) Objetivo de Desarrollo 16: Promoviendo sociedades pacíficas, justas e inclusivas	189
<i>La experiencia de adaptación subnacional del ODS16</i>	
a) Consideraciones generales	

b) El proceso de adaptación del ODS16 a la CABA	190
c) Conclusiones del proceso	191
<i>Conclusiones</i>	192
<b>Gobierno Abierto e Innovación en empresas de propiedad estatal: Aprendizajes de las experiencias de Argentina, Brasil y Perú y lecciones para el resto de la región</b>	
<i>Aplicación de conceptos y estrategias de gobierno abierto e innovación pública a las empresas del estado</i>	193
<i>Argentina: la coordinación intra-sector público como factor de efectividad de la supervisión</i>	194
<i>Brasil: el establecimiento de reglas como estrategia de promoción de la transparencia</i>	196
<i>Perú: el rol de auditorías externas en la evaluación del desempeño de empresas públicas</i>	198
<i>Conclusiones</i>	199
<b>Sección II: Innovación pública</b>	201
<b><i>La Ciencia Política y la modernización del estado: De la formación política clásica a la innovación pública</i></b>	
<i>Política y formación pública</i>	203
<i>La "innovación" en el marco del Estado</i>	207
<i>A modo de epílogo</i>	211
<b><i>Ciudades Globales Inteligentes y planificación urbana: entre la participación ciudadana y la inteligencia artificial</i></b>	213
<i>IA aplicada al gobierno de las Ciudades Globales: algunos ejemplos paradigmáticos</i>	214
<i>Mecanismos innovadores de participación ciudadana en la planificación urbana</i>	218
<i>Tender puentes entre la IA y la participación ciudadana en la planificación urbana</i>	221
<i>Conclusiones</i>	223
<b><i>Más allá de las expectativas: Blockchain y su impacto en el Sector Público</i></b>	
<i>Breve explicación de blockchain</i>	225
Diferencias y similitudes entre blockchain públicas	

y Permisiónadas	227
¿Cuál es la relación entre blockchain y la burocracia estatal?	228
Algunas recomendaciones de implementación	233
Conclusiones	235
<b>Datos Abiertos como plataforma para la innovación: Reglas y herramientas para cultivar un ecosistema de innovadores</b>	237
<i>Plataformas de innovación digital y el caso de los datos abiertos</i>	239
<i>Modelo de gobernanza: reglas y herramientas para cultivar la innovación con datos abiertos</i>	241
<i>Herramientas para fomentar la innovación con datos abiertos</i>	242
<i>Reglas para fomentar la innovación con datos abiertos</i>	
<i>Resumen del modelo de gobernanza</i>	246
<i>Reflexiones finales</i>	247
<b>Reflexiones de la participación pública como mecanismo de redistribución del poder</b>	250
<i>La transición de liderazgos políticos a ciudadanos(as) facilitadores</i>	251
<i>Dos ejemplos, misma ciudad: presupuesto participativo vs. innovación abierta para la resolución de problemas públicos</i>	254
<i>Reflexiones sobre la experiencia de implementar ambas iniciativas</i>	257
<b>Reutilización de Datos Públicos, uso por parte del sector privado</b>	
<i>La Economía de los Datos</i>	264
<i>Apertura de datos públicos</i>	265
<i>Datos abiertos en la Ciudad de Buenos Aires</i>	267
<i>Reutilización por parte del sector privado</i>	268
<i>Conclusiones</i>	273
<b>Contrataciones abiertas para infraestructura: Gobierno Abierto en construcción</b>	276
<i>¡Aquí es donde las contrataciones abiertas pueden ayudar!</i>	277
<i>Lo que la infraestructura necesita ahora</i>	278
<i>El Estándar de Datos para las Contrataciones Abier-</i>	

<i>tas en Infraestructura (OC4IDS)</i>	279
<i>El Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (OCDS)</i>	281
<i>El OCDS para alianzas público-privadas</i>	282
<i>Más allá de los datos</i>	283
<i>Caso de estudio 1</i>	284
Construir el prototipo	286
Lograr el impacto	287
<i>Caso de Estudio 2</i>	288
Construir el prototipo	289
Lograr el impacto	290
<b><i>El impacto de los Datos Abiertos</i></b>	292
<i>Por transparencia y rendición de cuentas</i>	294
<i>Para fomentar la participación ciudadana y su colaboración</i>	
<i>Para incidir en el crecimiento económico y la innovación</i>	295
<i>Como apoyo a la investigación</i>	
<i>Para aumentar la eficiencia de las administraciones y mejorar los servicios públicos</i>	296
<b><i>Periodismo de datos abiertos por un cambio</i></b>	303
<i>Los casos</i>	
I. Casos con datos publicados en PDF u otro formato, pero no abiertos (usando tecnología para scrapear, transformar OCR, etc.)	
Subsidios al Transporte de Colectivos (2011)	
Gastos del Senado (2012)	305
Congresoscopio (2014)	
II. Casos publicados en base a respuestas de pedido de información pública	306
III. Casos con datos abiertos	
IV. Armado de proyecto combinando distintas fuentes en red con ONGs y otros medios	307
V. Casos con datos cerrados donde trabajamos con una herramienta de colaboración abierta	
Telegramas Electorales (2015)	308
Vozdata - Una plataforma de colaboración abierta	309
La comunidad y los eventos	310
Conferencia WIDS (Mujeres en Ciencia de Datos)	312

<b>#JusLab</b>	
<b><i>Una experiencia inédita sobre el Laboratorio de Justicia Abierta e innovación del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires</i></b>	
<i>La idea</i>	313
<i>Capacitación</i>	314
<i>Comunicación</i>	315
<i>Datos abiertos y transparencia</i>	316
<i>Tecnología e innovación</i>	317
<i>Participación</i>	
<i>Cooperación</i>	318
<i>Desafíos para lo que viene</i>	319
<b><i>Innovación y datos abiertos de justicia: Estado de la cuestión en la Argentina</i></b>	321
<i>Innovación abierta de justicia</i>	323
<i>Datos abiertos y justicia abierta</i>	326
<i>Datos abiertos de justicia en Argentina</i>	329
<i>Conclusiones</i>	330
<b>Sección III: Epílogo</b>	333
<b><i>El futuro de la innovación en la era digital: Tendencias y agenda pendiente</i></b>	
<i>iDesátame!</i>	335
<i>Una agenda en transición</i>	336
<i>Tendencias a futuro</i>	338
<b>Autores</b>	341





# Prólogo

Por María Barón

Cuando pensamos en gobierno abierto o innovación pública cada uno de nosotros se imagina proyectos diferentes, en lugares distintos. Hay quienes piensan en proyectos sobre salud o educación o infraestructura. Otros se imaginan a los grandes países del primer mundo inalcanzables, o pequeñas ideas en comunidades alejadas de los centros urbanos. Pero, por lo general, podemos decir que hilvanamos una serie de conceptos similares sin importar la escala. Por ejemplo, que son iniciativas que abren datos o procesos al conocimiento y control públicos, y que tienen el potencial de que, al materializarse, logren que las políticas o decisiones de gobierno sean más efectivas, generen más confianza en la gente y, en consecuencia, puedan afectar positivamente a los ciudadanos y sus comunidades.

De alguna manera, lo que esta compilación de buenas prácticas demuestra es que cuando iniciativas de este tipo se ponen en marcha en los niveles subnacionales de gobierno, su impacto es mayor. Y esto es así porque se combinan la cercanía que tienen los ciudadanos con sus gobiernos, debido a que la concreción de los proyectos es más evidente -sobre todo cuando se trata de servicios públicos- y, además, porque la rendición de cuentas por parte de los funcionarios y gobiernos es más directa. Lo transformador está relacionado con esa semilla inicial, que vincula a los representantes o gobiernos con los ciudadanos, con la gente. Eso que tan comúnmente llamamos espacio de co-creación tiene su anclaje más natural a nivel local. Es ahí donde esa ecuación germina y puede derribar muros. Donde esa comunicación y compromiso entre quienes piden y quienes dan genera una nueva comunidad, y los une para intercambiar conocimientos e ideas mirando hacia un objetivo común. Es un intercambio de diferentes miradas, de experiencias, de necesidades y, también, de conocimiento técnico, de capacidades estatales, de factibilidades políticas, y termina naciendo, por lo general, aquello que mejor se puede lograr para ese lugar, en ese momento determinado. Pero todos, en sus diferentes roles, fueron

parte de ese proceso de construcción colectiva.

En la Argentina de hoy hay un sinfín de proyectos de este tipo, que los distintos gobiernos o agencias estatales están impulsando, que tienen réplicas impensadas y muchas veces aun no registradas. Este libro abre una ventana a muchas de estas experiencias, tanto en Argentina como en el exterior. Argentina detenta además la particularidad de que, como país federal, los proyectos de gobierno abierto tienen vida en cualquiera de los tres poderes del estado, a nivel provincial, municipal o departamental.

Si nos damos la oportunidad de analizar esta forma de apertura de procesos y datos tanto para atrás como para adelante en el tiempo, podemos ver con claridad su potencial, pero también podemos plantear quizá algunos desafíos. El potencial pasa por la posibilidad de multiplicar estas iniciativas, con el objetivo de ir fortaleciendo cada vez más los ejes temáticos, pero también a sus impulsores individuales, sus líderes. El ejemplo del Ayuntamiento de Madrid, liderado por Pablo Soto, ilustra muy bien el potencial de esta manera de pensar las decisiones y las políticas. En 2015, crearon la plataforma Decide Madrid, a través de la cual los ciudadanos pueden debatir y elegir el destino de 100.000 Euros del presupuesto local. Esta plataforma se implementa hoy en más de 25 gobiernos locales de España y en más de 93 ciudades o regiones de todo el mundo, incluida la Ciudad de Buenos Aires con Buenos Aires Elige. Además, entre las capacidades estratégicas a futuro también podría generar más impacto, visibilidad y transformación la tarea de hacer conversar a las iniciativas locales con plataformas internacionales o globales (como OCDE, OGP o la implementación de los ODSs), y así, incentivar la utilización de estándares y mediciones, estimular una relación más fluida con gobiernos nacionales (propios o no), y por supuesto, formar parte activa de una comunidad de práctica internacional de intercambio de experiencias y conocimiento.

Entre los desafíos a futuro, quizá podríamos priorizar dos, más relacionados a la profundidad y a la continuidad de este camino a lo largo del tiempo. El primero tiene que ver con la necesidad de los gobiernos y los actores de poder medir los impactos de los proyectos y sus procesos, para luego, con esa evidencia, poder mejorar, re-calibrar y diseñar los siguientes, basados en esos aprendizajes. El segundo desafío es mantener e incrementar una cultura participativa y colaborativa en la sociedad civil -organizada o no- de cada

comunidad. Para muchos distritos, el involucramiento es un desafío desde el inicio y para otros una vez que los proyectos concluyen. Para esto, es necesario diseñar bien los espacios, las convocatorias, la recepción y conversación de las propuestas o ideas, la rendición de cuentas sobre las decisiones que se toman, y finalmente transparentar los objetivos y las agendas temáticas generales. Por eso, aplaudo esta compilación, que nos permite meternos en el corazón de una diversidad de ideas materializadas con mucho esfuerzo para lograr estados más abiertos, más participativos, y nos deja muy en claro que eso nos lleva inevitablemente hacia sociedades más justas.



# Sección I: Gobierno Abierto



# El Gobierno Abierto y los Gobiernos Locales en la Curva de Gartner:

## Cómo pasar del pico de expectativas a la meseta de productividad

Por **Álvaro Herrero**

### Introducción

El objetivo de este artículo es el de hacer un breve repaso del estado de las reformas de gobierno abierto a nivel local y proponer algunos cursos de acción estratégicos para potenciar el impacto de las reformas. Desde su irrupción, la agenda de gobierno abierto ha abarcado todos los niveles de la administración pública pero el foco ha estado puesto, fundamentalmente, a nivel nacional. Así, los gobiernos nacionales han mostrado enormes avances. En paralelo, se ha dado un proceso gradual que ha involucrado a los gobiernos subnacionales. Las ciudades, por ejemplo, se han ido incorporando cada vez con mayor velocidad al pelotón de entidades estatales que promueven reformas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Tal ha sido su crecimiento que, en la actualidad, representan en términos cuantitativos un colectivo de enorme peso que no puede ser soslayado cuando se trazan lineamientos de acción en el campo del gobierno abierto. En términos cualitativos, su importancia relativa tampoco es posible de ignorar ya que es en el campo local donde se da una mayor densidad en las interacciones entre gobiernos y ciudadanos.

En este contexto, resulta necesario evaluar el estado actual de las reformas locales de gobierno abierto y formular recomendaciones que permitan diseñar una estrategia de abordaje para consolidar esta práctica. Siguiendo la Curva de Gartner<sup>1</sup>, se debe lograr que esta temática deje de ser una promesa para convertirse en una práctica consolidada y de uso estable. Esto además permitiría contener la creciente demanda de conocimientos y tecnología por

---

<sup>1</sup> Ver <https://www.gartner.com/en/research/methodologies/gartner-hype-cycle>

parte de los gobiernos subnacionales. De lo contrario, se corre el riesgo de caer en el “abismo de desilusión”, producto de la ineficiencia en la asignación de recursos y el bajo impacto de las reformas, y así debilitar el movimiento global que promueve reformas de gobierno abierto a nivel local.

## Los avances

Los avances en materia de gobierno abierto a nivel local en épocas recientes han sido abrumadores. Si bien en las distintas regiones del mundo el movimiento se inició, mayormente, en las administraciones nacionales, rápidamente emergieron espacios para la promoción de reformas en los gobiernos subnacionales, generando un crecimiento exponencial año tras año. De esa manera, la temática del gobierno abierto comenzó a ser moneda frecuente en distintas entidades estatales locales, tales como municipios, departamentos, regiones y provincias. De una dinámica inicial “top-down”, con patrones de crecimiento lentos y a instancias del impulso de gobiernos nacionales, se pasó a un escenario “bottom-up”, con una explosión de interés a nivel de las bases y una expansión horizontal acelerada, donde año tras año se suman nuevos gobiernos subnacionales.

Esta proliferación de iniciativas de transparencia, participación ciudadana y colaboración a nivel local es el desarrollo más relevante de los últimos años en el movimiento global de gobierno abierto. Gobiernos de distinto tamaño, con distintas realidades fiscales, sociales, tecnológicas y presupuestarias, comenzaron a implementar diversos tipos de programas de gobierno abierto<sup>2</sup>. En algunos casos, los esfuerzos se centraron en la promoción de mecanismos participativos para la cocreación de políticas públicas o para mejorar la incidencia de los ciudadanos en el debate público. Así, se diseñaron programas de consulta ciudadana, laboratorios de proyectos y de innovación, plataformas de votación online, entre otros. También se desarrollaron programas y portales de datos abiertos, inaugurando así una cultura de apertura que hasta entonces estaba

---

<sup>2</sup> Herrero, Alvaro y Rafael Gentili “Acercando el Gobierno al Ciudadano: Herramientas de Gobierno Abierto para Estados Provinciales y Municipios”. Disponible en [https://www.academia.edu/20081045/ACERCANDO\\_EL\\_GOBIERNO\\_AL\\_CIUDADANO\\_HERRAMIENTAS\\_DE\\_GOBIERNO\\_ABIERTO\\_PARA\\_ESTADOS\\_PROVINCIALES\\_Y\\_MUNICIPIOS](https://www.academia.edu/20081045/ACERCANDO_EL_GOBIERNO_AL_CIUDADANO_HERRAMIENTAS_DE_GOBIERNO_ABIERTO_PARA_ESTADOS_PROVINCIALES_Y_MUNICIPIOS)

ausente en las prácticas de gobiernos municipales. Los procesos de apertura de datos, en muchos casos, fueron acompañados de plataformas, apps o visualizaciones que ponen en valor los datos de cara a mejorar la comunicación al ciudadano y la calidad de los servicios públicos. Asimismo, se gestaron múltiples iniciativas vinculadas a las políticas de transparencia. Los gobiernos locales han desplegado un esfuerzo de gran magnitud en este campo, generando un acervo de buenas prácticas muy valioso que ha permitido profundizar el "know how" en la materia. En tal sentido, se avanzó en el campo de la transparencia de la obra pública, en la gestión presupuestaria, en los programas sociales, y en los sistemas de compras y contrataciones.

Con frecuencia, los gobiernos locales aplicaron las herramientas preexistentes de gobierno abierto para resolver problemas propios. En otras palabras, tomaron experiencias de gobiernos nacionales y adecuaron sus metodologías para aplicarla a los contextos locales. Este diálogo entre distintos niveles de gobierno generó un proceso de "adecuación a nivel local de conocimientos globales" y fue una de las claves en el proceso de florecimiento de iniciativas de gobierno abierto subnacional. La disponibilidad de experiencias, conocimientos y buenas prácticas tuvo un efecto catalizador en los procesos de implementación de reformas. En otras palabras, hubo un proceso de aceleración facilitado por la existencia de distintos dispositivos que permitieron el flujo y absorción de conocimientos en el nivel local. Esto les otorga a los procesos de transferencia de conocimiento un lugar preponderante en la expansión de las reformas de gobierno abierto, y debería ser objeto de futuras investigaciones para asegurar que su potencial sea maximizado y que siga alimentando los procesos de transformación. Existe una demanda de conocimiento y existe una oferta de conocimiento, y en el medio se necesitan dispositivos eficientes para unir ambos segmentos.

### ***Las fuerzas detrás del cambio***

Los avances registrados por las entidades estatales subnacionales han sido muy significativos, dándole un volumen y potencia inusual a las reformas de gobierno abierto. ¿Cuáles fueron los factores o dispositivos que propiciaron dicho salto cualitativo? A primera vista, se identifican tres grandes grupos: factores políticos, institucio-

nales y tecnológicos. Dentro de los factores políticos se destaca el crecimiento de la temática de gobierno abierto en la agenda política de los países. En el continente americano, por ejemplo, se dio una dinámica muy particular. Para el año 2019, ya 18 países integraban formalmente la Alianza para el Gobierno Abierto. Además, el programa piloto de gobiernos subnacionales de la AGA, conformado por 20 entidades de todas partes del mundo, tenía siete miembros correspondientes a esta región: Buenos Aires (Argentina), San Pablo (Brasil), La Libertad (Perú), Austin (Texas), Toronto (Canadá), Jalisco (México), y Nariño (Colombia)<sup>3</sup>. Esta constelación de gobiernos nacionales y subnacionales propició de caja de resonancia para la dispersión de conocimientos, buenas prácticas, y modelos para la proliferación de iniciativas de gobierno abierto en todos los niveles y áreas gubernamentales. A esto se suma el hecho que Canadá y Argentina se sucedieron en la presidencia del Comité Directivo de Miembro de Gobierno en el período 2018-2021, asignándole a la temática un marcado protagonismo político en la agenda regional.

Otro factor relevante de naturaleza política ha sido el surgimiento de una nueva "agenda urbana global". Las ciudades han adquirido un rol protagónico en discusiones globales de alto impacto político. Temas como el cambio climático o las migraciones, han jerarquizado a los gobiernos locales como sujetos políticos, permitiéndoles discutir e interactuar en muchos casos vis-a-vis los gobiernos nacionales. Este estatus renovado ha rejerarquizado a los gobiernos subnacionales y ha servido también como impulso para la adopción de reformas vinculadas con la gobernanza democrática y la tecnología. Temáticas antes precluidas en las discusiones locales, en los últimos tiempos han prosperado en las ciudades. Así, han adquirido una voz en temas novedosos como género, resiliencia e inclusión social, pero también en áreas "clásicas" de gobierno abierto y en el uso de nuevas tecnologías orientadas a mejorar tanto la interacción con los ciudadanos como la calidad de los servicios públicos.

Los factores institucionales se refieren al despliegue de una red de organizaciones y actores estatales, no gubernamentales, académicos, y de la cooperación internacional con renovado foco en la agenda de gobierno abierto. Este conglomerado de actores potenció el crecimiento de la temática y facilitó notoriamente el acceso al conocimiento y la generación de capacidades, especialmente a

---

<sup>3</sup> Datos disponibles en <https://www.opengovpartnership.org/our-members/#national> el 28/12/2019.

nivel local. Por ejemplo, el Banco de Desarrollo Asiático ha apoyado activamente a la Alianza para el Gobierno Abierto, con el objetivo de fortalecer la participación de países asiáticos en dicha organización, alentando el diseño de planes de acción nacionales, así como también el involucramiento de gobiernos subnacionales<sup>45</sup>. En Latinoamérica, CAF Banco de Desarrollo para América Latina ha desplegado recursos en toda la región para la promoción de nuevos actores y nuevas capacidades estatales en la materia. Esto se ha concretado a través del apoyo financiero para seminarios, talleres y encuentros<sup>6</sup>, investigaciones<sup>7</sup>, y capacitaciones<sup>8</sup>. Otros organismos multilaterales también han impulsado iniciativas similares, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, con frecuencia incluyendo a gobiernos subnacionales como destinatarios de sus intervenciones.

En este sentido, la cooperación internacional ha tenido una injerencia notoria en el apalancamiento de los desarrollos de gobierno abierto. Un estudio de Bianchi, León y Cerini (2017, p.28) agrega valiosa información sobre la finalidad de la inversión de actores de cooperación internacional en América Latina en materia de gobierno abierto:

*"Si observamos el formato de los proyectos e iniciativas relevadas, podemos afirmar que estas se encuentran centralizadas en la creación de capacidades, ya sea por algún tipo de capacitación como por el desarrollo de una plataforma o instancia para la difusión e intercambio de información sobre temas relacionados al GA. Es así como, de las 43 acciones tomadas en consideración, 15 se basan en la difusión y ampliación de la información (toolkits, blogs o webinars), 10 en capacitación (breves cursos virtuales o fellowships), 6 en el diseño de políticas, estrategias o planes de acción de GA y 6 en forma de programas de investigación y divulgación de temas relacionados al GA."*<sup>9</sup>

Otros actores como la Organización para la Cooperación y el De-

4 <https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/49250/49250-001-tar-en.pdf>

5 <https://www.think-asia.org/bitstream/handle/11540/8740/governance-brief-25.pdf?sequence=1>

6 Ver <https://www.caf.com/es/actualidad/eventos/2016/11/encuentro-regional-de-entidades-subnacionales-por-el-gobierno-abierto/>

7 <https://asuntosdelsur.org/gobierno-abierto-en-contextos-locales-agendas-y-desafios/>

8 <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2016/07/capacitacion-ejecutiva-para-alcaldes-latinoamericanos/>

9 Bianchi, M., León, C., Perini, A. (2017), "Gobierno abierto en contextos locales. Agendas y desafíos". Banco de Desarrollo de América Latina-CAF/Asuntos del Sur. Buenos Aires.

sarrollo Económico (OCDE)<sup>10</sup>, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>11</sup> también contribuyeron al fortalecimiento de actores y a la formación de recursos humanos de los gobiernos y sociedad civil de la región. La academia, a su vez, presenta diversos espacios e iniciativas con objetivos similares, como la Red Académica por el Gobierno Abierto<sup>12</sup> en América Latina, el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGGAP) en Europa e Iberoamérica, o las acciones desplegadas por el prestigioso Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que ha impulsado capacitaciones, concursos y talleres, y actualmente posiciona al gobierno abierto como uno de los pilares de su visión estratégica 2020.

Finalmente, el trabajo de organizaciones de la sociedad civil ha tenido un impacto decisivo en la difusión de conocimiento, en la concientización acerca del potencial del gobierno abierto, y en generar una demanda ciudadana para que los gobiernos adopten prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Distintos tipos de organizaciones no gubernamentales, tanto a nivel local, nacional, regional e internacional, han servido como agentes institucionales para el cambio. Con distintos perfiles (*watchdogs*, *think tanks*, o centradas en la incidencia), las ONG han sido un pilar central de los procesos de cambio y una de las razones de la proliferación de la temática del gobierno abierto en todos los niveles del sector público.

Con relación a los factores tecnológicos, en primer lugar, el crecimiento de la utilización de software de código abierto ha propiciado transferencias de conocimiento y *know how* entre gobiernos. Esto no solo ha alimentado procesos de innovación abierta, ya que en cada ciclo de implementación y adaptación del código se introducen mejoras o innovaciones valiosas, sino que ha potenciado el impacto de la inversión financiera. Así, proyectos cuyo desarrollo, implementación y fase de corrección requieren de una asignación de altos montos de dinero, una vez abierto el código puede ser replicado a muy bajo costo. Dos casos resultan ilustrativos. Primero, la plataforma Decide Madrid, una herramienta que permite llevar a cabo todos los tipos de procesos participativos que se desarrollan

---

10 Ver <https://oecd-opsi.org/guide/open-government/>

11 <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/escuelagob/cursos.asp#abiertos>

12 <http://www.redacademicagobabierto.org>

actualmente desde las instituciones gubernamentales: propuestas ciudadanas, debates, presupuestos participativos, legislación colaborativa, entrevistas ciudadanas, encuestas, y votaciones. Basada en el software libre Cónsul<sup>13</sup>, desarrollado por el Ayuntamiento de Madrid, se ha posicionado a nivel global como una herramienta líder en materia de participación ciudadana y ha sido utilizada por más de 80 instituciones gubernamentales de distintas regiones del mundo y premiada por Naciones Unidas al Servicio Público. Segundo, BA Obras<sup>14</sup>, una plataforma en código abierto desarrollada por el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que promueve la transparencia y rendición de cuentas en el sector infraestructura (obra pública), ha tenido impacto a nivel regional. Una vez completada la fase de inversión, desarrollo e implementación, el código fue puesto a disposición del público<sup>15</sup>. Además, al igual que en el caso madrileño, se montó un dispositivo de asistencia técnica para apoyar a gobiernos que quisieran adecuar el software, que incluye el acceso a manuales y guías<sup>16</sup>. Esta experiencia ha sido documentada por diversos organismos internacionales<sup>17</sup>, y en la actualidad la plataforma ya ha sido replicada por siete ciudades de América Latina.

El movimiento de código abierto fue rápidamente identificado como una avenida de cambio especialmente promisorio. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo impulsó una iniciativa denominada Código para el Desarrollo, una iniciativa que sirve como plataforma para compartir recursos y software de código abierto y también para conectar las diversas comunidades que apoyan la visión que el software es un bien público<sup>18</sup>. Ella brinda acceso a aplicaciones, algoritmos, hojas de cálculo, y otras herramientas digitales útiles para abordar desafíos concretos. Puedes encontrar distintas funciones como la gestión de recursos, datos, información, comunicación, servicios, trámites, el procesamiento de imágenes y otras. Además, cuenta con un blog donde se pueden encontrar historias de éxito, buenas prácticas y aprendizajes de toda la región<sup>19</sup>.

---

13 <https://decide.madrid.es>

14 <https://www.buenosaires.gob.ar/baobras>

15 El código se encuentra disponible en <https://www.buenosaires.gob.ar/baobras/codigo-abierto>

16 [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/guia\\_tecnica\\_para\\_la\\_implementacion\\_del\\_codigo\\_abierto\\_de\\_ba\\_obras.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/guia_tecnica_para_la_implementacion_del_codigo_abierto_de_ba_obras.pdf)

17 <https://www.iadb.org/es/mejorandovidas/codigo-abierto-que-traspasa-fronteras>

18 <https://code.iadb.org/e>

19 <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/category/codigo-abierto/>

Otro avance destacado de los últimos años es la expansión horizontal de los programas de gobierno abierto hacia los poderes legislativos y judiciales. Distintos poderes legislativos subnacionales han avanzado notoriamente en la implementación de programas de gobierno abierto. Se han impulsado políticas de transparencia, participación ciudadana o rendición de cuentas, las legislaturas nacionales y subnacionales han demostrado un compromiso creciente con la promoción de instituciones más abiertas, colaborativas y participativas. Estos progresos han sido documentados por distintas organizaciones de la sociedad civil y redes internacionales, y sirven de ejemplo para otras regiones<sup>20</sup>, y la Alianza para el Gobierno Abierto ha publicado distintas guías y documentos sobre apertura parlamentaria<sup>21</sup>, incluyendo toolkits<sup>22</sup> y otros materiales<sup>23</sup>. En 2013 la Alianza lanzó un grupo de trabajo sobre transparencia legislativa coliderado por el National Democratic Institute junto a un país miembro -el primero fue Chile-, realizando de allí en más todos los años la Semana Global de la Apertura Legislativa<sup>24</sup>.

Los poderes judiciales, por su parte, también han impulsado reformas de gobierno abierto, aunque no ha sido tan frecuente a nivel subnacional. Existe un puñado de casos a nivel global pero no ha logrado equiparar el nivel de recepción que las prácticas de gobierno abierto han tenido en los sistemas de justicia nacionales.<sup>25</sup> Sin embargo, los poderes judiciales locales son un territorio relativamente inexplorado para las reformas que plantea gobierno abierto.

## ¿Qué desafíos tenemos por delante?

La experiencia de los últimos años en la promoción de programas de gobierno abierto a nivel local permite identificar algunos desafíos y oportunidades. Uno de los primeros desafíos se centra

---

20 Ver por ejemplo <https://directoriolegislativo.org/blog/2018/12/21/el-congreso-argentino-en-datos-abiertos-apertura-de-informacion-del-dlhistorico-2000-2018/>

21 Ver, entre otros: <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/ogp-steering-committee-approves-legislative-engagement-policy/>

22 <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/toolkit-for-advancing-legislative-openness/>

23 <https://www.opengovpartnership.org/es/?s=legislative#documents>

24 <https://www.opengovpartnership.org/stories/legislative-openness-comes-to-ogp/>

25 Para un análisis detallado de las iniciativas de gobierno abierto en el poder judicial, ver Herrero, Alvaro "De la Justicia Transparente a la Justicia Abierta: nuevo paradigma, mismos desafíos". En Heller, M. (editor) Justicia Abierta. Editorial Jusbaire, Buenos Aires, 2019. También ver Jimenez-Gomez, Carlos & Gascó, Mila. (2017). Achieving Open Justice through Citizen Participation and Transparency. 10.4018/978-1-5225-0717-

en la singularidad y especificidad de los gobiernos locales. Al contrario que los gobiernos nacionales, las ciudades, los municipios y provincias tienen un vínculo más cercano con los ciudadanos. Dado que, en la mayoría de los casos, son responsables de algún nivel de prestación de servicios públicos, se genera una relación de cercanía y proximidad que no solo se explica por un aspecto físico sino también por un mayor interés o afectación de la vida cotidiana. En otras palabras, los gobiernos locales tienen un vínculo más cercano con los vecinos, en función de los servicios públicos que brindan, como salud, educación, transporte, seguridad, y medio ambiente, entre otros. Esto hace que los enfoques de gobierno abierto desplegados por los gobiernos nacionales no sean enteramente replicables o relevantes a nivel subnacional, esto genera la necesidad de diseñar una agenda ajustada a la realidad y necesidades locales.

El desafío entonces consiste en elaborar agendas de gobierno abierto que respondan a las coyunturas locales, a su realidad, y especialmente a mejorar el vínculo entre los gobiernos y los ciudadanos. En tal sentido, para aquellos funcionarios o representantes de sociedad civil en búsqueda de guías y ejemplos exitosos para diseñar un programa local de gobierno abierto, no siempre el mejor camino es buscar inspiración en los programas nacionales. Estos últimos suelen tener agendas centradas en reformas estructurales, en la implementación de nuevos marcos normativos para transparencia y anticorrupción, en el impulso de emprendimientos de base tecnológica, y otros. Sin dejar de tomar lo útil de estos programas, el desafío radica en cocrear programas que satisfagan necesidades y/o demandas de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil local. De lo contrario, se corre el riesgo de desarrollar proyectos costosos políticamente, pero indiferentes para los ciudadanos, lo cual en el mediano plazo puede erosionar el capital político de los líderes que impulsan estas reformas desde el gobierno.

Otro desafío importante a nivel local es mejorar las herramientas y metodologías para la cocreación. Los modelos de cocreación muchas veces encuentran obstáculos. A nivel nacional, por ejemplo, se utilizan modelos centrados en la interacción con las organizaciones de la sociedad civil más prestigiosas y/o más familiarizadas con la temática de gobierno abierto, lo cual muchas veces no es fácil de replicar a nivel local. Sea por escasez de organizaciones, por

falta de recursos en ellas, por tener otras prioridades, no siempre se logran niveles de participación adecuados para la cocreación de iniciativas. Asimismo, las temáticas relevantes para los ciudadanos a nivel local no siempre son capturadas o tratadas por organizaciones de la sociedad civil. No es común encontrar ONGs que nucleen a usuarios del sistema de salud pública o del transporte público o a personas afectadas o interesadas por temas de seguridad pública o criminalidad.

Este problema podría mitigarse generando nuevas herramientas, centradas en los ciudadanos, que se propongan lograr intersecciones entre servicios públicos, usuarios y gobiernos. En tal sentido, existen diversos antecedentes que pueden servir de referencia, como los laboratorios de innovación ciudadana<sup>26</sup>, los foros temáticos<sup>27</sup>, los procesos de consulta o participación ciudadana sectoriales, entre otros. Estas experiencias deben ser profundizadas, evaluadas y divulgadas a efectos de ampliar el portafolio de herramientas disponibles para los procesos de cocreación.

Al mismo tiempo, persiste el desafío de identificar nuevas organizaciones, quizá informales, o grupos de vecinos semiorganizados que, aun sin tener los perfiles “tradicionales” de las organizaciones que participan en los procesos nacionales de cocreación, tengan representatividad local, se asienten sobre grupos cívicos o tengan su “*constituency*”. Por ejemplo, en zonas rurales puede tratarse de organizaciones de productores agropecuarios o de familias que reclamen acceso al agua. En otros casos, pueden ser entidades cooperativas o de fomento, grupos de madres que defienden los derechos de sus hijos e hijas, organizaciones de personas con discapacidad o de familiares de personas víctimas de la inseguridad. Cada lugar tiene sus propias problemáticas y se debe ahondar en las bases de cada comunidad para encontrar a los grupos afectados o movilizados, estén o no organizados. Cada región del mundo tiene sus propios contextos culturales, económicos y cívicos, y aún resta aprender mucho sobre cómo adecuar los procesos de cocreación a entornos distintos.

El último y quizá más ambicioso de los desafíos es lograr que el

---

26 Ver <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/que-son-los-laboratorios-de-innovacion-publica/>  
27 Lonatti y Berrino Malaccorto, por ejemplo, han documentado la experiencia del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ver Berrino Malaccorto, R. M., & Lonati, M. (2019). Local open government: opportunities and challenges in terms of impact and participation. *JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government*, 11(2), 119-132. <https://doi.org/10.29379/jedem.v11i2.573>

paradigma de gobierno abierto contribuya a incrementar la confianza de los ciudadanos en los gobiernos. En tiempos donde las democracias tienen serias falencias en credibilidad, no como mecanismos de gobierno sino respecto a su capacidad de resolver problemas centrales de los ciudadanos (acceso al mercado laboral, inclusión social, reducción de la pobreza y la desigualdad, entre otros), las herramientas de gobierno abierto brindan una oportunidad para lograr el cierre de la brecha de confianza entre representantes y representados. En medio de iniciativas antisistema en muchos países, los gobiernos y los políticos especialmente tiene la oportunidad de innovar, ser disruptivos y anticiparse al cambio, y así proponer nuevas formas de intermediación y representación, de ampliar los canales de participación ciudadana, ser transparentes y rendir cuentas proactivamente. Esto ciertamente implica una cesión de poder, una reducción los márgenes de discrecionalidad y las zonas de confort de políticos y funcionarios públicos, pero ciertamente tendría un efecto positivo en el mediano y largo plazo sobre la confianza ciudadana en las instituciones del gobierno.

## Próximos pasos

La agenda de gobierno abierto se encuentra en estado de ebullición. En todos los niveles de gobierno, pero muy especialmente a nivel subnacional, se evidencia un elevado interés por adoptar nuevas prácticas, políticas y herramientas de gestión que permitan mejorar el vínculo entre gobiernos y ciudadanos. Ese vínculo captura dos dimensiones distintas, una de naturaleza política -generar mayor confianza en las instituciones de gobierno- y otra centrada en las políticas públicas -incrementar la efectividad en la provisión de los servicios públicos esenciales-. Ambas dimensiones son críticas para la consolidación del paradigma de gobierno abierto, tanto en sus implicancias como modelo de gestión pública como para la mejora de la gobernanza democrática.

En dicho contexto, una primera gran oportunidad en el plano local consiste en diseñar los dispositivos que permitan mejorar la interacción entre oferta y demanda en materia de gobierno abierto. Al cúmulo de gobiernos subnacionales y organizaciones de la sociedad civil que conforman la demanda, en búsqueda de conocimiento, información y asistencia técnica, entre otras, se suma una

constelación de actores que proporcionan una oferta de servicios, buenas prácticas, recursos financieros y otros, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, y el Banco Asiático de Desarrollo, y fundaciones filantrópicas como Open Society Foundations y Omidyar Network.

A estos actores se suma la Alianza para el Gobierno Abierto que, en la actualidad, cumple un papel clave en la promoción de dichas prácticas a nivel local a través de su programa pionero de gobiernos subnacionales. La Alianza debería ser el organismo rector de este conglomerado de actores, actuando como coordinador de la nueva estrategia propuesta. Por su trayectoria, liderazgo, cobertura geográfica y amplia legitimidad, se posiciona como la institución con las características ideales para liderar la nueva iniciativa.

Sin embargo, el ecosistema de actores es aún más amplio y complejo. La densidad de instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales involucradas, y la complejidad de las relaciones que se dan entre ellas, torna necesario el diseño de una estrategia ordenadora que (I) establezca prioridades programáticas, (II) facilite la coordinación interinstitucional y (III) promueva la eficiencia en la asignación de los recursos. Dicha estrategia permitiría traer orden y método a un universo caótico que aún carece de dispositivos que permitan transferir conocimientos y recursos de manera eficiente a aquellos gobiernos subnacionales interesados en la promoción de reformas de gobierno abierto.

En términos de prioridades programáticas, el abanico temático actual es amplio y diverso. En tal sentido, existen oportunidades para priorizar algunos temas puntuales que tienen un enorme potencial para hacer sinergias con las herramientas de gobierno abierto. Esto no significa marginar agendas ni eliminar líneas de trabajo ya existentes, sino establecer algunas líneas prioritarias para explorar sus beneficios mediante el trabajo articulado. Por ejemplo, las agendas de igualdad de género y cambio climático tienen características promisorias para ser abordadas desde los programas locales de gobierno abierto. Lo mismo podría aplicarse a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. Estas y otras líneas de trabajo podrían ser articuladas, apoyadas y profundizadas mediante una coordinación que permita alianzas, actúe como catalizador de las reformas y permita una evaluación celera

del impacto de las intervenciones a nivel subnacional.

Por otra parte, la multiplicidad de organismos y actores involucrados en el movimiento de gobierno abierto subnacional, cada uno de ellos con agendas, recursos y prioridades propias, genera una oportunidad para aprovechar las ventajas comparativas de cada uno de ellos y así potenciar el impacto de las reformas. Un repaso somero de los principales actores nos permite trazar un mapa de especialidades temáticas y regionales, que muestra un universo rico, diverso y comprometido. La constelación de actores podría dividirse en cuatro categorías de socios con distinto tipo de especialidad. En primer lugar, se encuentran los socios políticos, que son aquellas organizaciones de naturaleza política, con presencia regional y con alta capacidad de generación de agendas a nivel político. Algunos ejemplos de ellos son la Unión Africana y la Organización de los Estados Americanos (OEA), la recientemente creada Urban 20 (U20) y la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI). En segundo lugar, se encuentran los socios estratégicos, que consisten en las organizaciones con capacidad de apoyar financiera y técnicamente las reformas de gobierno abierto a nivel local, como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo e instituciones como Open Society Foundations y Omidyar Network. En tercer lugar, se encuentran los socios de conocimiento, que son aquellas entidades cuyo valor agregado radica en su capacidad de generar o apuntalar agendas temáticas prioritarias o de alta incidencia en los programas de gobierno abierto. Algunos ejemplos de estas son la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, ONU Mujeres, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y What Work Cities. En cuarto y último lugar, se encuentran los socios operativos, que son aquellas instituciones que tienen una alta capacidad de interactuar con los gobiernos locales, como la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales, MetropolisMetrópolis, la Global Taskforce of Local and Regional Governments o el Parlamento Global de Alcaldes.

Asimismo, la multiplicidad de actores e instituciones con capacidad de financiar las reformas de gobierno abierto requiere también de un dispositivo de coordinación que permita asegurar un uso eficiente de los recursos económicos. Una mayor coordinación permitiría pasar de una estrategia de múltiples microproyectos, aislados entre ellos, sin objetivos comunes, a una estrategia similar con red

neuronal, es decir, con nodos interconectados que trabajan coordinadamente en función de ciertas prioridades predefinidas y donde las iniciativas interactúan y se retroalimentan entre sí. De esa forma se podría incrementar el potencial de la inversión y a su vez aumentar las chances de que las reformas de gobierno se consoliden en el mediano y largo plazo, además de que se posicionen como un paradigma de gobierno y de gestión pública imprescindible para mejorar la gobernanza democrática.



La coordinación del uso de los recursos tiene como prerequisite la definición de prioridades. Esto significa que deben identificarse las áreas que serán objeto de mayor atención. Por una parte, existen temáticas asociadas a las prácticas y metodologías de gobierno abierto que pueden ser foco de las prioridades. Por ejemplo, se puede invertir en innovar o mejorar las técnicas de cocreación en ciudades medianas y pequeñas o en zonas rurales, o en cómo trabajar con grupos vulnerables. O, se pueden concentrar esfuerzos en determinar cómo adecuar a los gobiernos locales aquellas políticas de transparencia que han resultado exitosas a nivel nacional. Por otra parte, existe un acervo de temas novedosos, propios de la nueva agenda urbana global, que podrían ser objeto de los ejercicios de priorización. Por ejemplo, las temáticas del cambio climá-

tico, los procesos de migraciones masivas, la agenda de género, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, todo esto no implica postergar temáticas clásicas de la agenda de gobierno abierto y que deben seguir teniendo preponderancia en todos los niveles de la administración pública, como la protección del espacio cívico y las reformas de transparencia, acceso a información pública y rendición de cuentas.

## Conclusión

En la actualidad se percibe una ebullición en materia de gobierno abierto, impulsada en gran medida por la proliferación de iniciativas a nivel subnacional. Sin lugar a duda, los gobiernos locales son el futuro del gobierno abierto, ya que le dan escala global y verticalidad. En su órbita radica el potencial de lograr un impacto integral en la vida de los ciudadanos y mejorar la confianza de estos en las instituciones de gobierno. Reducir dicho déficit de confianza es un imperativo para el movimiento de gobierno abierto, tanto para las instituciones gubernamentales como para las organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, la enorme movilización política y social en torno al paradigma de gobierno abierto, al igual que la cantidad y complejidad de los actores involucrados, requieren una estrategia que tenga un efecto ordenador y promueva un uso eficiente de los recursos y del capital político invertido en esta agenda. El número de gobiernos locales que demandan conocimiento, apoyo técnico y/o financiamiento, crece sin cesar, pero no siempre logran adquirir el know how o los recursos necesarios. Una nueva estrategia, que genere los dispositivos necesarios para compartir conocimientos, que ordene las prioridades, que facilite y haga más eficiente el intercambio entre oferta y demanda, será clave para consolidar el crecimiento de la comunidad de gobierno abierto local.

## El Gobierno Abierto en Euskadi. El caso del País Vasco

Por Luis Petrikorena

El País Vasco o Euskadi, fue **la primera comunidad en aprobar su estatuto de autonomía** en la, por entonces, naciente democracia española, tras los 40 años de dictadura franquista. Y lo hizo con un alto nivel de competencias descentralizadas que emanaban de nuestros foros o derechos históricos.

**Euskadi cuenta con una policía, un sistema de salud, un sistema educativo, un régimen fiscal propios, (por decirlo de otra forma: en Europa hay 28 estados y 29 haciendas)** y un amplio catálogo de competencias propias gestionadas desde el autogobierno.

Un país donde la movilidad territorial es parte del día a día de cualquier ciudadana o ciudadano, Euskadi cuenta con una superficie de 7.200km<sup>2</sup>: una persona puede trabajar en Vitoria, vivir en Bilbao y visitar a su familia en San Sebastián. Convivimos en proximidad. La vida y la participación política de la ciudadanía vasca sucede en espacios y momentos que no entienden de límites competenciales o institucionales.

Esta circunstancia nos exige revisión y transformación constante. Y **la colaboración interinstitucional es para nosotros la base sobre la que asentar un modelo de gobierno abierto** que quiere incorporar la experiencia, el conocimiento y las propuestas de la ciudadanía en la acción pública.

Somos casi un "pequeño país", con gran riqueza de competencias descentralizadas, dispuesto a experimentar y testar propuestas que puedan compartirse con otras regiones o ciudades. Pretendemos ser un laboratorio de innovación que sirva para mostrar, con hechos, que una fuerte coordinación interinstitucional fortalece los procesos de co-creación y asienta una sólida base para el desarrollo de un gobierno y un territorio más abierto. Trabajamos, además, para que el modelo vasco puede resultar de interés para la red de OGP precisamente por este aspecto.

**Euskadi forma parte del programa Local de la Alianza para el Gobierno Abierto desde 2018**, y para nuestro proyecto OGP, nos marcamos como primer objetivo coordinar mejor

las políticas de gobierno abierto desde los niveles más próximos de gestión, los Ayuntamientos, (Bilbao, San Sebastián, Vitoria) pasando por las tres Diputaciones Forales que trabajan a nivel provincial en los tres territorios de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, hasta las políticas y proyectos desarrollados por el Gobierno Vasco, en colaboración con Innobasque, agencia vasca de la innovación, asociación público-privada que representa a más de 1000 agentes entre los que se encuentran instituciones, universidades, agentes científico tecnológicos, organizaciones vascas y también a la sociedad civil organizada.

El proyecto está creciendo y, como parte de su implementación, está llegando a un gran número de pequeñas municipalidades que son el objetivo final del Plan de acción.

## Antecedentes del Gobierno Abierto en Euskadi

Es difícil disociar las medidas de gobierno abierto del resto de medidas sobre eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos, en el caso vasco, al menos. La voluntad política por innovar y por ser cada vez más eficientes, ha llevado a las administraciones vascas a abrazar también los preceptos del gobierno abierto.

La Unión Europea (UE), a través **del Índice Europeo de Calidad de Gobierno, en su última edición sitúa al Gobierno Vasco como el mejor del Estado Español**, con una valoración que lo situaría como el décimo mejor estado de Europa.

La Universidad de Gotemburgo realiza este índice Europeo de Calidad de Gobierno a petición de la Unión Europea (UE), y en su edición de 2017, se valoró la **calidad institucional de los gobiernos** regionales y nacionales, la **imparcialidad** de la prestación de servicios públicos y el **nivel de corrupción**.

En los apartados de referentes a la calidad y la corrupción, **el País Vasco se situó como la comunidad autónoma con mayor calidad y menos intensidad de corrupción de las 17 que forman el conjunto del Estado Español**. En cuanto a la imparcialidad, es considerada como la segunda más imparcial solo por detrás de Cantabria.

A nivel europeo, si bien son los países nórdicos los mejor valorados, el País Vasco se encuentra en décima posición muy cerca de países como Austria e Irlanda y en consonancia con regiones

francesas, alemanas o austriacas por citar algunas.

Por ello no es de extrañar que, por ejemplo, la primera medida cronológicamente en el País Vasco sobre gobierno abierto naciera ya en 2010, y fuera, precisamente el **primer portal de participación ciudadana no anglosajón: Irekia**. (Premiado por ONU en los UNPSA'15).

En Euskadi las instituciones ya han desarrollado planes de gobierno abierto y estrategias participativas de rendición de cuentas. Y lo estamos haciendo de forma conectada, participando en redes como la Organización de regiones unidas (ORU/FOGAR), la red United Cities and Local Governments (UCLG) o el Observatorio Internacional de la Democracia participativa (OIDP).

Nuestra apuesta política por el gobierno abierto es firme, y la materializamos en nuestras organizaciones y en las áreas de:

## **1. Transparencia y datos abiertos**

Los portales de transparencia en Euskadi gozan de buena salud. Han sido evaluados por organismos de referencia como Transparencia Internacional, con óptimos resultados, liderando los rankings de transparencia (todos los niveles institucionales están por encima de 80 puntos/100 llegando algunas de ellas incluso a obtener 100/100). **Open Data Euskadi cuenta con más de 4.000 conjuntos de datos abiertos** y fue el primer portal de datos abiertos no británico de Europa cuando se creó en 2010. Este precedente ha permitido que hoy contemos con portales de datos abiertos en la mayoría de las instituciones dentro de OGPEuskadi y que nuestros datos estén federados. Las tres capitales vascas promueven, además, un modelo de ciudad inteligente con una estrategia de cultura digital común: recogiendo, monitorizando y abriendo datos para generar servicios ciudadanos de calidad y para el desarrollo ciudadano de aplicaciones en abierto.

Buscamos una apertura de datos que nos ayude a mejorar los servicios públicos, trabajando más la vinculación de los datos a través de linked data y también orientar nuestro modelo para que la apertura de datos no responda solo a las posibilidades de las administraciones, sino a las demandas ciudadanas y las oportunidades de negocio.

## **2. Rendición de cuentas**

**Las instituciones vascas cuentan con aplicaciones de seguimiento de los programas de gobierno y de nuestros presupuestos** y con sistemas de evaluación de políticas públicas. Contamos también con una red de observatorios de evaluación, (como el Observatorio Vasco de la Vivienda premiado por ONU en los UNPSA en 2012) lo que supone un conjunto de espacios de análisis del territorio y obtención de información relevante para orientar la acción de gobierno y alimentar las estrategias de gobierno abierto. Para seguir avanzando en una rendición de cuentas más efectiva, el grupo de trabajo de OGPEuskadi se ha marcado el objetivo de trabajar conjuntamente entre Gobierno, Diputaciones Forales y Municipios, en herramientas de visualización que faciliten la comprensión y el uso crítico de la información pública.

## **3. Participación ciudadana y colaboración público - privada**

La colaboración estable entre representantes políticos y la ciudadanía en la discusión, propuesta y contraste de las iniciativas y políticas públicas, hace más diversa la política, y contribuye a una mayor calidad democrática de las decisiones institucionales. Nuevas formas que nos permiten enriquecer el ciclo de nuestra acción política, rediseñando nuestros procesos internos e innovando a través de la participación ciudadana en el diseño e implementación de nuestras políticas públicas. Las instituciones vascas ha reconocido el valor de la participación ciudadana a través de una regulación normativa exigente y pionera a nivel español, (por ej.: normas forales en los territorios de Álava y Gipuzkoa y la Ley de Instituciones Locales de Euskadi). Asimismo, hemos desarrollado iniciativas de co-creación con la ciudadanía como el Libro Blanco de Democracia y participación ciudadana para Euskadi (premiado ORU FOGAR y el PNUD 2016) con aplicación directa en ámbitos específicos de gestión pública (salud, educación, medio ambiente, desarrollo económico).

Otro ejemplo de colaboración público-privada para la planificación estratégica, es el proyecto "Etorkizuna Eraikiz – Construyendo Futuro" para definir el futuro del territorio de Gipuzkoa sobre una gobernanza experimental (Gipuzkoa-Lab). Otro ejemplo más es el proceso participativo con instituciones, agentes sociales y tejido social para diseñar las líneas estratégicas de la política de vivienda,

el Pacto Social por la Vivienda 2010-2025 premiado en UNPSA'12. Otros ejemplos como que estamos dando pasos para simplificar el lenguaje administrativo y hacer más sencilla la participación de la ciudadanía a través de plataformas digitales que incorporan criterios de lectura fácil. Euskadi cuenta, desde 2010, con Irekia, la primera plataforma de gobierno abierto de habla hispana, además de en euskera, dispone de subtítulo automático de vídeos y herramientas lectoras de accesibilidad web (UN Public Service Award 2015).

### ***Desarrollo tecnológico e innovación***

Para interactuar de forma más eficaz con la ciudadanía, es imprescindible acelerar el proceso de digitalización de los procedimientos internos y externos de las administraciones vascas. Estamos desarrollando la **Carpeta Ciudadana para que cualquier ciudadano pueda visualizar y acceder a todos los procedimientos en curso** con las administraciones vascas o el estado español. Todas las administraciones públicas vascas están en proceso o tienen implantado ya un Servicio de Atención unificado a la ciudadanía, prestado por personas y para personas, horizontal, integral y multicanal.

Trabajamos para que se materialice en un servicio integrado e interinstitucional que sea la puerta de entrada cercana y accesible para toda la ciudadanía.

Se ha creado la **Comisión Sectorial de Administración Pública (CSAP) para coordinar los proyectos relacionados con la Transformación Digital de las AAPP Vascas**, así como de colaboración interadministrativa en e-administración.

Trabaja en las áreas de Identidad y Firma Electrónica, carpeta ciudadana y notificación electrónica, Interoperabilidad entre las administraciones y Catálogo de Servicios de las Administraciones Locales.

Se ha puesto en marcha un **nodo de interoperabilidad para respetar el derecho del ciudadano a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas**. El número de transmisiones se está casi duplicando anualmente con los efectos positivos que ello tiene sobre la ciudadanía. Con más de 10,5 millones de transmisiones en 2018 y creciendo en 2019, con procesos masivos como la intermediación de datos para la matriculación escolar.

#### 4. Innovación social

El País Vasco muestra cómo una región puede utilizar una amplia gama de enfoques para lograr la innovación social. Cuando se conectan las innovaciones tecnológicas “tradicionales”, puede encontrar soluciones en áreas como la salud, el transporte o la negociación con las personas mayores. El fomento de la innovación social requiere de estrategias claras y apoyo institucional. **Innobasque, la Agencia Vasca de Innovación**, es una empresa privada sin fines de lucro creada en 2007 para coordinar e impulsar la innovación en el País Vasco. Actúa como una asociación para la innovación regional. El Consejo reúne a 57 actores principales de la región. Incluye los rectores de las tres universidades, el director ejecutivo del grupo cooperativo Mondragón, representantes de tres ministerios, así como altos ejecutivos de las principales empresas vascas.

Innobasque **trabaja a nivel de innovación tecnológica, pero también atrae al público en general a promover transformaciones sociales**. La OCDE describe Innobasque como el principal trabajo en la innovación social y el fomento de la colaboración y la investigación conjunta en la región. Algunos ejemplos de los logros de esta asociación público-privada incluyen: Aprendizaje permanente y participativo con los ciudadanos. Contrato social para la vivienda. City XXI, Participación para una ciudad del siglo XXI. Servicios internos envejecimiento. Contrato Social para la inmigración.

#### 5. Integridad

No somos ajenos a la necesidad de revalorizar la acción pública y el crédito de las instituciones y sus responsables públicos. Hemos adoptado mecanismos de integridad institucional que amplían el concepto de cargo público e incorporan un sistema de garantías que procuran la primacía del interés general. Además, todas las administraciones vascas hemos adoptado **Códigos éticos de conducta de los cargos públicos y órganos para su control en forma de Comisiones de ética pública** integradas por agentes internos y externos. En algunos casos, el sistema de integridad se ha complementado con códigos de empleo público, contratos y subvenciones aportando una dimensión exógena a la integridad institucional.

### **Desarrollo normativo**

El Buen Gobierno parece que debería necesitar un marco legal que contribuya a imponer un nuevo orden en la forma de ejercicio del poder y que desarrolle los pilares de una nueva cultura administrativa, pero ese no es el caso de Euskadi.

Más incluso, cuando la Ley estatal 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que resulta de aplicación a las Comunidades Autónomas, no aporta un marco suficiente en materia de transparencia y no regula en materia de participación ciudadana o de eficiencia de políticas y servicios públicos.

En este ámbito, en el contexto del Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública (PEGIP 2020), en julio de 2017 se presentó una **proposición de Ley de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de Euskadi** en el Parlamento Vasco por parte de los partidos que componen el Gobierno Vasco.

El Departamento de Gobernanza ha realizado el asesoramiento en la elaboración del texto y análisis de las propuestas de enmiendas. Cerrado el plazo de enmiendas, y **tras varias reuniones de la ponencia, se encuentra todavía en curso**, sin previsiones de fecha de aprobación.

Sin embargo, otras instituciones sí han desarrollado normas locales en el campo del Gobierno Abierto. **Los territorios históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa disponen de sus Normas Forales de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público. Y también las tres capitales** de dichos territorios han desarrollado reglamentos sobre el funcionamiento de sus consejos de distrito, la transparencia y el funcionamiento de las consultas y la participación ciudadanas.

En el ámbito de la integridad, prácticamente la totalidad de los cargos públicos en todas las administraciones han asumido y firmado un código ético del cargo público además de haber promulgado tanto desde el Gobierno Vasco, a través de la Ley Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos, como desde el reto de administraciones, reglamentos y normas regulando para profundizar en la integridad pública.

## **Formar parte del Programa Local de la Alianza para el Gobierno Abierto OGP:**

En el País Vasco estamos implementando nuestro plan de acción OGP entre distintos niveles institucionales, y no está siendo fácil. **No somos un gobierno local: somos un grupo de Instituciones que llevaban diferentes grados de desarrollo en políticas de apertura** que deciden acompañar y compartir sus ritmos. Compartiendo responsabilidades y co-liderando grupos de trabajo.

En Euskadi, la vida y la participación política de la ciudadanía vasca sucede en espacios y momentos que no entienden de límites competenciales o institucionales. Sin embargo, contamos con **3 niveles institucionales (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa y Ayuntamientos de Bilbao, Victoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián) con competencias muy descentralizadas** y en algunos casos compartidas.

Un territorio abierto debía construir su modelo compartido de gobierno abierto garantizando que las oportunidades de participar y colaborar en la generación de valor público para la ciudadanía fueran las mismas en cualquier lugar de Euskadi. A través del tejido asociativo y la ciudadanía a título particular se recogieron, de forma co-creativa, más de 40 posibles compromisos para nuestro Plan de Acción.

Nuestro objetivo era co-diseñar, junto con la ciudadanía, un plan de acción que recoja dos tipos de compromisos:

- **Compromisos horizontales**, que buscarán la transversalidad de nuestras acciones. Mismos compromisos para los mismos niveles de gobierno, incorporando matices y visiones diferentes para la experimentación desde unos valores compartidos: implicación y colaboración.
- **Compromisos verticales**, que buscan la priorización y la ejemplificación. Los tres niveles institucionales acordarán y desarrollarán acciones, procesos estructurados y de calado que asienten un modelo común de gobierno abierto.

Tras la formación del foro abierto (Multi-Stakeholder's Forum) se vio necesario asentar un suelo común con el primer Plan de Acción, una base para desarrollos futuros de gobernanza abierta y una lista de 40 propuestas de compromisos se vio redefinida finalmente en 5 Compromisos.

Pero la ciudadanía continuó haciéndose preguntas legítimas:

¿Dónde desarrollaremos los proyectos piloto? ¿Cómo mantendremos la tensión participativa entre los grupos de compromiso en un territorio tan pequeño? ¿Cómo afectarán que algunas de las instituciones puedan cambiar de color político en plena implementación del plan?

Dudas legítimas, que comienzan a verse respondidas con el trabajo de los grupos de **compromiso** que están desarrollando:

- **#1 Rendición de cuentas a través de planes de mandato:** trata de asentar el uso de un documento como el Programa de Gobierno o Plan de Mandato, que permita presentar la lista de compromisos políticos e iniciativas definidas para su desarrollo y que sea de uso común entre las instituciones vascas para facilitar la auditoria ciudadana. El primer- paso para que se produzca la Rendición de cuentas.

- **#2 Open& Linked Data:** contribuir al conocimiento abierto, abriendo datos públicos y desarrollando servicios que generen riqueza, conocimiento, pero implicando a la ciudadanía en su definición. Creación de estructuras tendientes a la homogeneización de conjuntos de datos de las diferentes instituciones.

- **#3 Ilab, laboratorio de Innovación en participación ciudadana.** Aprender de las experiencias a nivel OGP para seguir experimentando y compartiendo avances en las nuevas soluciones para involucrar más activamente a la ciudadanía en la gestión de lo público. Para conceptualizar un laboratorio de innovación en participación, analizando las mejores prácticas a nivel mundial y transfiriendo aquellos aprendizajes a nuestra realidad del país vasco.

- **#4 Open Eskola, Escuela abierta para la ciudadanía:** definirá un modelo de referencia para implantar a diferentes niveles territoriales, con el objetivo de formar a una ciudadanía cada vez más responsable. Creación de materiales para el aprendizaje de habilidades para la colaboración, co-creación y cogestión en la generación de valor público.

- **#5 Sistema Vasco de Integridad:** crear un mínimo común entre administraciones que comprenda los valores que nos identifican como pueblo y las herramientas e instituciones de garantía, para prevenir conductas éticamente desviadas, no sólo entre cargos, sino entre proveedores, personal funcionario, entidades receptoras de subvenciones, etc.

Una aspiración compleja que requiere de un fuerte liderazgo in-

terinstitucional, una implicación colaborativa y un proceso de largo recorrido. Estamos muy ilusionados porque estamos aprendiendo a valorar el intercambio de experiencias. Estamos poniendo en valor, juntamente con la ciudadanía, todo el conocimiento que antes se “perdía entre costuras” institucionales<sup>28,29</sup>

### **K#1 Rendición de cuentas a través de los planes de mandato:**

*"De todos los agentes sociales: la educación, la sanidad, el tercer sector, la cultura, la economía, la ciudadanía organizada y no organizada... la política es la única que tiene la ineludible obligación de buscar permanentemente la legitimidad." Xabier Barandiaran, Diputación Foral de Gipuzkoa.*

Los objetivos de este compromiso son **asentar la práctica de la rendición de cuentas y la colaboración ciudadana en su seguimiento; consensuar una estructura común** de la información a publicar; definir funcionalmente una **plataforma reutilizable con criterios de auditoría social**; incorporar la cultura del contraste ciudadano en las instituciones.

Rendir cuentas no es evaluar nuestras políticas, es dar cuenta de qué aspectos hemos desarrollado de nuestro programa de gobierno o plan de mandato. Es un estado anterior, la evaluación hace la rendición de cuentas mucho más profunda y con más datos, pero no significan lo mismo. Supone contar que hemos hecho de lo que dijimos que íbamos a hacer y cómo vamos.

Se está organizando el debate sobre la estructura y principios de rendición de cuentas y algunas de las conclusiones están siendo:

- **Materialidad** (sobre qué rendir cuentas: Orientación a la ciudadanía, mediante sistemas abiertos, confederados y sencillos. Agrupación por intereses ciudadanos, (vivienda, educación, salud, seguridad, y empleo) no por competencias institucionales (Hacienda, planificación urbana, etc.). Divulgar la noción de presupuesto asociado a políticas en la medida de lo posible, e involucrar a municipios pequeños con menor plantilla.

- **Responsabilidad:** acercar al político a su circunscripción, pero también al resto de cargos y al funcionariado de carrera. No

<sup>28</sup> Para ver más sobre OGP Euskadi: <http://www.ogp.euskadi.eus/documentos/-/documentacion/ogp/compromisos/>

<sup>29</sup> Para ver más sobre OGP Euskadi: <http://www.ogp.euskadi.eus/documentos/-/documentacion/ogp/compromisos/>

se prevé a la oposición como perfil de responsabilidad, se entiende que su papel está fuera de la obligación de rendir cuentas. Se contempla la necesidad de formación en rendición de cuentas

- **Impacto:** rendir cuentas no es evaluar. Pero sí se pueden usar indicadores de contexto, de cumplimiento, de avance, presupuestos, usar visualizaciones para indicar cumplimientos y desviaciones. Es importante tener en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible a futuro.

- **Inclusión:** fomentar la inclusión de las fases de reflexión de manera ideal. Definir colectivos, definir los medios mejor diseñados para lograr su involucración efectiva. No olvidar nunca al cliente interno de las administraciones.

Prevedemos un otoño de debates y decisiones entre instituciones de diferentes tamaños sobre cómo **adherirse al compromiso para formar el corpus experimental** de la estructura común de rendición de cuentas.

## **K#2 OpenDataEuskadi & Linked Open Data:**

El problema principal detectado era la **falta de utilización de la información pública con potencial de generación de riqueza** y de concienciación crítica en la ciudadanía sobre la gestión pública.

El objetivo del compromiso es el de **eliminar la principal barrera declarada por los re-utilizadores** a la hora de generar productos derivados de los datos, publicando datos públicos normalizados y ejemplificando la posibilidad de reutilización a través de la generación de servicios de interés para la ciudadanía.

Es una oportunidad de promover servicios comunes para la ciudadanía entre todas las administraciones vascas. Identificar conjuntos de datos demandados por el colectivo de reutilizadores/as e investigación de las universidades y por la ciudadanía en Euskadi. Tras los primeros trabajos de normalización y evaluación de posibilidades de federación, se ha confeccionado una lista de priorización de conjuntos de datos públicos.

Los primeros Datasets sobre los que se está empezando a trabajar nos están ayudando a conceptualizar servicios de información sobre eventos culturales y públicos, sobre **calidad ambiental de las ciudades**, sobre movilidad sostenible y sobre rendición de cuentas, trabajando con datos de agendas municipales de alcaldes, aparcamientos públicos, puntos de acceso a bicicletas de alquiler,

parkings, transporte público, de calidad del aire, calidad del agua, **contaminación acústica, tráfico, presupuestos**, convenios, subvenciones, estadística pública, etc.

### **K#3 I-lab de participación ciudadana:**

La participación está en entredicho: abundan **los procesos participativos, pero deben ser más efectivos y orientados a resultados por el cansancio y escepticismo ciudadano.**

Se hace preciso **innovar en participación: participación política, participación para la mejora de los servicios públicos, participación colaborativa**, tratando de incorporar sensibilidades y perspectivas diversas.

Creemos necesitar un **espacio de aprendizaje para las instituciones y para la ciudadanía** donde, de forma compartida, gestionemos el riesgo de innovar a través del impulso de proyectos pilotos a pequeña escala y su testeado a través de metodologías innovadoras y creativas que permitan, empatizar, idear, prototipar y testear. Podemos actuar como referente interinstitucional para la generalización de buenas prácticas (protocolización), aprendiendo también de otros laboratorios que ya están funcionando.

Tras un mapeo de experiencias similares, se ha llegado a un modelo de gobernanza y se empiezan a definir los primeros 4 proyectos piloto hasta agosto 2020 para ver su implementación y evaluación. La organización será en red. Una red compuesta por nodos diversos distribuidos por territorio. Unos nodos se configuran alrededor de un proyecto o proceso innovador en materia de participación, y otro, el nodo o nodos que se encargan de la coordinación y que garantiza la transferencia de conocimiento y el apoyo metodológica a los proyectos iniciados por los distintos nodos de la red. **El nodo central también se encarga de la función divulgativa de buenas prácticas.**

### **K#4 Open Eskola Escuela abierta para la ciudadana:**

Si bien en el 3er compromiso se abordaba el problema de la necesidad de las administraciones de innovar en formatos de participación, **en la Open Eskola se aborda la otra parte del proceso participativo: la ciudadanía. Open Eskola e ILab trabajan en coordinación.**

Porque no siempre los procesos concitan interés entre la ciuda-

danía, ni resultan eficaces en cuanto a generación de propuestas, debate o soluciones a necesidades complejas. En la definición del plan de acción, la ciudadanía creyó necesario desarrollar, de forma participada y colaborativa, un Modelo de Escuela Abierta para la ciudadanía.

**Desde la cultura participativa y la co-responsabilidad para la mejora continua de la participación ciudadana** en los diferentes espacios y lugares en que convivimos en Euskadi.

Open Eskola pretende ser un modelo codiseñado para conocer, participar y colaborar en la generación de valor público por la ciudadanía.

Desarrollar un modelo contrastado de escuela abierta para la ciudadanía como espacio de encuentro y aprendizaje en Euskadi para promover una ciudadanía más activa en los asuntos públicos y una administración más abierta y transparente, con valores compartidos de cultura participativa y de corresponsabilidad en la mejora continua desde la capacitación, el crecimiento socio-comunitario, conocimiento del municipio/territorio, las plataformas participativas.

Los materiales formativos estarán a disponibilidad de las redes que tengan interés y comprenden diversas temáticas: **habilidades sociales, gestión del fracaso, deliberación y toma de decisiones, gestión del conflicto, gestión de la diversidad**, desarrollo del valor común, co-creación colectiva, por citar algunos.

### **K#5 Sistema Vasco de Integridad:**

El compromiso persigue los **objetivos de desarrollar herramientas para una conducta ética, promover la responsabilidad corporativa y prevenir riesgos en la gestión pública**, todo ello con el objetivo principal de conseguir que la ciudadanía recupere la confianza en la Administración y su personal, fomentando conductas éticas ejemplares que redunden en una mejora del rendimiento de la Administración en beneficio de los servicios que recibe la ciudadanía.

Para ello se ha llevado a cabo un **mapeo de prácticas similares**, tanto interno para Euskadi como a nivel internacional, previo a la definición participada del modelo y del sistema de control y seguimiento. Una vez definidos estos sistemas, el compromiso también prevé un plan de formación y educación en integridad dirigido

a ciudadanía, trabajadores públicos.

El Sistema diseñado en formato borrador, actúa enfocándose en **generar buenas consecuencias**, es decir proporcionar los servicios propios de la actividad pública mediante un esquema de valores éticos: diligencia, formación continua, gestión austera, innovación, sostenibilidad, liderazgo y confidencialidad.

Para ello, el sistema define 4 estrategias a desarrollar: La **transparencia** sobre el proceso administrativo, la **implicación pública** de la ciudadanía, ya no como sujeto pasivo, una **arquitectura ética** de las administraciones y de los mismos procesos, y **monitoreización** de los resultados.

# De Gobierno a Estado Abierto, Historia de una (R)evolución Francesa

Por Paula Forteza y Mauricio Mejía

El gobierno abierto en Francia se define como un movimiento mundial que contribuye a promover 3 mejoras al sistema democrático<sup>30</sup>. Éstas son, por un lado, la construcción de la transparencia y la confianza democrática a través de los datos abiertos, la apertura institucional y una cultura de rendición de cuentas. Por otro lado, el fortalecimiento de la ciudadanía gracias a una participación activa e informada y al uso de nuevas tecnologías y recursos necesarios. Y finalmente, el cambio en la cultura de gobierno y su adaptación a la era digital con nuevos métodos como la co-creación, la agilidad, la simplificación, las estrategias de datos y la modernización de la administración.

Como resultado de su activa participación dentro de la Alianza por un Gobierno Abierto y la organización de la cuarta Cumbre Mundial en París en 2016, Francia ha logrado posicionarse como país líder en gobierno abierto. En 2017, en la 72e Asamblea General de las Naciones Unidas, el Presidente Emmanuel Macron participó<sup>31</sup> en una sesión sobre la importancia del gobierno abierto para el futuro de la democracia:

*"Después de la revolución digital, nuestras democracias nunca volverán a ser las mismas. Y aquellos que piensan que se trata de un simple cambio tecnológico, que será asimilado y que seguiremos igual que antes, están profundamente equivocados. La transformación digital, como la ambiental, cambiarán profundamente la organización de nuestras sociedades, de nuestros hábitos y de nuestros representantes. Debemos integrarlas [estas revoluciones] integralmente para construir los sistemas democráticos que nos permitan enfrentar estos nuevos desafíos."*

Una de las particularidades del gobierno abierto en Francia es, en efecto, la sinergia entre desarrollo tecnológico y políticas públicas y una voluntad política al más alto nivel para avanzar en una estrategia coherente a nivel nacional e internacional. Los últimos 10

<sup>30</sup> <https://www.etalab.gouv.fr/gouvernement-ouvert>

<sup>31</sup> <https://www.etalab.gouv.fr/a-lonu-le-president-de-la-republique-passe-le-relais-de-la-co-presidence-du-pgo-et-renouvele-lengagement-francais-envers-linnovation-democratique>

años aceleraron esta implementación, que comenzó en 1789 con la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y que hoy se traduce en la institucionalización de la participación ciudadana a través del Gran Debate Nacional y las Convenciones Ciudadanas.

## La première vague, principios y valores democráticos

En 1789, el pueblo francés se levantó en armas contra el régimen autoritario y monárquico de Luis XVI y María Antonieta. El nivel de desigualdad social, la incompetencia de la monarquía en reformar el sistema político-administrativo para incluir a la nueva burguesía y las ideas importadas desde el otro lado del Atlántico, alimentaron y concretizaron el sueño revolucionario. Al abolir los privilegios en los que se basaba la sociedad del Antiguo Régimen y al proclamar la igualdad de todos los hombres frente a la ley, el sistema feudal abre paso a una nueva sociedad y organización político-administrativa: el gobierno para y por el pueblo.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, establece la base legal de la nueva sociedad postrevolucionaria. La libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión se convierten en derechos naturales e inalienables. La voluntad general, concepto clave en la transición de una sociedad feudal a una democrática, es inscrita en la Declaración de 1789 como garantía de un nuevo contrato social. Desarrollado anteriormente por Jean Jacques Rousseau, la voluntad general es percibida como la meta y la razón de ser de la nueva organización política post feudal y reemplaza la voluntad individual o divina del Antiguo Régimen. La idea de trabajar colectivamente por el bien común, de reemplazar la soberanía individual por una soberanía colectiva y de abandonar el egoísmo por el colectivo, establece lo que hoy llamaríamos un buen gobierno y una sociedad de comunes. Mismo si en 1789, Francia estaba lejos de una sociedad democrática e incluyente – la abolición definitiva de la esclavitud y el sufragio universal llegaron muchos años después – los ideales del Siglo de las Luces y la voluntad de los revolucionarios establecieron las bases para la construcción de un Estado Democrático.

Fuera de las bases legales de lo que hoy llamamos un Estado de Derecho en una sociedad democrática, la Declaración de los Dere-

chos del Hombre y del Ciudadano de 1789<sup>32</sup>, estableció también los principios de un buen gobierno:

El artículo 6 establece que *"la ley es expresión de la voluntad de la comunidad. Todos los ciudadanos tienen derecho a colaborar en su formación, sea personalmente, sea por medio de sus representantes"*. Al establecer que las reglas y los derechos de la comunidad serán dictadas por la voluntad general, los revolucionarios establecieron los fundamentos del sistema de representación y de participación democrática. El contrato social, aquí representado por las leyes y las reglas que rigen la sociedad francesa, encuentra su legitimidad a través la expresión de la voluntad general. Es decir, que las normas de nuestra sociedad son válidas porque representan la expresión de los ciudadanos que deberán seguirlas. Este artículo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano codifica legalmente la noción de participación ciudadana, directa o través de representantes electos.

Al establecer que *"la sociedad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su administración"*, el artículo 15 construye un fundamento legal para la rendición de cuentas, punto esencial de un buen gobierno y de una sociedad democrática. Para hacer efectiva la transición entre un régimen autoritario, cerrado y opaco a un sistema democrático, los revolucionarios fijaron principios de responsabilidad política y de control ciudadano. La rendición de cuentas – o *accountability* en inglés – es necesaria para el buen funcionamiento de un sistema de representación democrática. Si los ciudadanos delegan su poder político a representantes y agentes del gobierno, estos deben actuar por el bien común y el pueblo debe tener el derecho de exigir cuentas a estos últimos<sup>33</sup>.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, al igual que la Constitución de los Estados Unidos de América<sup>34</sup>, establecieron principios legales necesarios para la construcción de la democracia moderna. La participación de los ciudadanos en la vida política directamente o a través sus representantes y la obligación de todo agente público de rendir cuentas a sus administrados, son piezas claves de toda democracia. **Estos textos fundadores – y**

---

32 Texto original en francés : <http://www.textes.justice.gouv.fr/textes-fondamentaux-10086/droits-de-lhomme-et-libertes-fondamentales-10087/declaration-des-droits-de-lhomme-et-du-citoyen-de-1789-10116.html>

33 Besette, J. M, «Accountability: Political». International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. 2001, pages. 38-41. Elsevier Ltd. Disponible en línea: <https://doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/01091-3>

34 Y su célebre frase «We the People».

**aún vigentes – son sin duda alguna, precursores de la transparencia, la ética y la participación ciudadana, valores que hoy consideramos como pilares del Gobierno Abierto.**

## La *deuxième vague*, del acceso a la información a los datos abiertos

Para construir un gobierno abierto es necesario establecer un sistema sólido de transparencia y de acceso a la información. Al igual que es un requisito para ser parte de la Alianza para un Gobierno Abierto, sin un mecanismo institucional de acceso a la información pública no se puede construir una ciudadanía activa ni un proceso de rendición de cuentas por parte del gobierno. La información es clave en todo proceso de gobierno abierto. Por un lado, la transparencia permite a los ciudadanos comprender la acción pública, verificar el ejercicio de sus representantes y exigir que el gobierno haga buen uso de los recursos públicos.

En 1978<sup>35</sup>, se crea la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (CADA)<sup>36</sup>, organización independiente que tiene como objetivo de facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública. Su misión es asegurarse que la libertad de acceso a los documentos administrativos sea respetada y arbitrar entre los particulares y la administración en los casos que esta última niega la comunicación de algún documento o alguna información. Con la llegada de Internet, el acceso a la información se vuelve aún más evidente para los ciudadanos. Los datos, la acumulación de información sin precedentes y el acceso a esta de forma instantánea, hacen que la exigencia en términos de transparencia sea más elevada. De 1999<sup>37</sup> a 2005, el gobierno comienza con una primera ola de digitalización de los documentos administrativos, una primera etapa en la modernización del acceso a la información. Las bases de informaciones públicas, como el Diario Oficial, las leyes, los textos jurídicos y las decisiones gubernamentales se publican

35 Base jurídica y legal: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068643&dateTexte=20190919>

36 [www.cada.fr](http://www.cada.fr)

37 Creación del servicio público de publicación de textos legales en Internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000413818&categorieLien=id>

en Internet, pero no es hasta 2011 con la creación de Etalab<sup>38</sup> (Agencia del Primer Ministro a cargo de la apertura de datos y de la modernización del Estado) y de la plataforma data.gouv.fr<sup>39</sup>, que podemos hablar de datos abiertos en Francia.

La Ley por una República Digital de 2016 es el parteaguas en cuanto a la publicación y la reutilización de los datos públicos abiertos en Francia. Al establecer una obligación legal de apertura de datos por parte de todas las agencias y dependencias del Estado, la transparencia se convierte en un fundamento de la República Francesa. Hoy en día, la plataforma de datos abiertos del gobierno francés cuenta con más de 30.000 datasets y aproximadamente 2.000 reutilizaciones, y Francia se considera como el cuarto mejor país<sup>40</sup> en cuanto a la apertura de datos.

## La *troisième vague*, la participación ciudadana en Francia

La participación ciudadana se institucionalizó en Francia gracias a la construcción de una cultura democrática desde la Revolución Francesa y, sobre todo, con la ayuda de instrumentos legales y constitucionales.

La cultura democrática está anclada en los valores de la República Francesa. Desde la Revolución hasta el movimiento de los chalecos amarillos pasando por las protestas de mayo de 1968, los ciudadanos franceses cuentan con una larga historia de movilización ciudadana. Muchas iniciativas participativas han sido experimentadas en el territorio francés y han inspirado otros países y ciudades. Es el caso, por ejemplo, del experimento de la gobernanza participativa en Saillans<sup>41</sup> que en 2014 eligió una lista de candidatos ciudadanos para gobernar la ciudad. Estos ciudadanos crearon una estructura participativa basada en consejos ciudadanos temáticos, grupos de acción, de implementación y de monitoreo para integrar la ciudadanía en todo el ciclo de gobernanza local. Otro ejemplo

---

38 [www.etalab.gouv.fr](http://www.etalab.gouv.fr)

39 [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr)

40 Según la 4ta edición del Open Data Barometer: [https://opendatabarometer.org/?\\_year=2017&indicator=ODB](https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB)

41 <http://resilia-solutions.eu/2016/08/what-can-cities-learn-from-the-participatory-democracy-experience-of-saillans/>

pueden ser los presupuestos participativos<sup>42</sup> implementados en más de 80 comunas en Francia, dándole la posibilidad a más de 6 millones de franceses de participar activamente en el presupuesto local. La ciudad de París cuenta con el presupuesto más elevado en el mundo para este tipo de iniciativa democrática elevándose a 100 millones de euros anuales.

Como mencionamos anteriormente, la participación ciudadana cuenta con fundamentos que datan de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Al crear un derecho inalienable y natural a que todo ciudadano pueda participar a la decisión pública, los revolucionarios abrieron paso a la implementación de uno de los pilares del gobierno abierto.

La Constitución de 1958<sup>43</sup> retomó estos principios y estableció nuevos como el derecho a llamar a un referendo de iniciativa compartida entre ciudadanos y diputados. Estamos seguros de que Francia puede ser más ambicioso, como otros países lo han hecho. En diciembre 2017, con un grupo de diputados<sup>44</sup> propusimos cambios constitucionales<sup>45</sup> para integrar más y mejor los ciudadanos a la toma de decisión. A pesar de no haber logrado instaurar estos cambios constitucionales, Francia cuenta con diversos medios de participación ciudadana a nivel institucional: el Consejo Económico Social y Ambiental<sup>46</sup>, referendos locales, consejos ciudadanos a nivel local, peticiones al Parlamento y plataforma de consultación en la Asamblea nacional.

La participación ciudadana volvió a la primera plana de los debates en la opinión pública y a nivel gubernamental con la crisis de los chalecos amarillos. Este movimiento social se formó, en parte, por el rechazo al aumento al precio de la gasolina como política medioambiental y evolucionó para tomar en cuenta otras problemáticas de la sociedad francesa y el poder adquisitivo. Entre esas demandas, los chalecos amarillos<sup>47</sup> pedían una participación más activa de los ciudadanos en la decisión pública. Parte de sus propuestas consistían en simplificar el acceso de los ciudadanos a los referendos nacionales y una representación legislativa más

---

42 <https://jean-jaures.org/nos-productions/budgets-participatifs-la-nouvelle-promesse-democratique>

43 [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf)

44 [https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/03/15/la-participation-citoyenne-doit-devenir-une-mission-parlementaire-de-valeur-constitutionnelle\\_5271118\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/03/15/la-participation-citoyenne-doit-devenir-une-mission-parlementaire-de-valeur-constitutionnelle_5271118_3232.html)

45 <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/democratie/Rapport-1-GT6-democratie.pdf>

46 <https://www.lecese.fr/es>

47 [https://elpais.com/internacional/2018/12/17/actualidad/1545053409\\_747990.html](https://elpais.com/internacional/2018/12/17/actualidad/1545053409_747990.html)

representativa gracias al reconocimiento del voto blanco. Con el fin de salir de esta crisis y de abrir un espacio institucional para el diálogo, el Presidente Emmanuel Macron anunció en diciembre 2018, un gran debate a nivel nacional. Esta experiencia, única a nivel mundial, combinó participación en línea con casi 2 millones de contribuciones, 10.000 reuniones locales y 21 asambleas ciudadanas<sup>48</sup>. Durante 4 meses, los franceses debatieron y formularon propuestas sobre la fiscalidad, la organización administrativa, el medio ambiente y las instituciones democráticas. Parte de los resultados fueron discutidos en el Parlamento y aprobados como políticas públicas. Un último resultado de este gran debate es el anuncio por parte del Presidente de la organización de una Asamblea Ciudadana con el fin de proponer soluciones a la transición ecológica y energética. Este ejercicio de participación y deliberación ciudadana comenzará en octubre y prevé tener resultados para el mes de enero.

Aun si la voluntad política no cuadra totalmente con la exigencia popular de más y mejor participación ciudadana, es claro que hoy en día es un tema esencial en la esfera política francesa. Al dejar de ser un tema de segunda clase, hoy es una prioridad para los candidatos a la alcaldía de París con propuestas como la del candidato Cedric Villani<sup>49</sup> de incluir ciudadanos seleccionados al azar en las listas municipales. Es claro, la participación ciudadana llegó para quedarse y es hora de que la clase política acepte este hecho y lo transforme en herramientas accesibles y con impacto. Esto permitirá que Francia pueda pasar de la experimentación a la institucionalización de la participación ciudadana y con esto, transformarse en un Estado abierto.

## La *quatrième vague*, el código es la ley

El desarrollo tecnológico y la llegada de internet han facilitado la implantación de los pilares del gobierno abierto: transparencia, acceso a la información y participación ciudadana. Gracias a las nuevas tecnologías, los ciudadanos pueden seguir fácilmente la actividad de sus representantes con plataformas como Regards Cito-

---

48 <https://granddebat.fr/>

49 [https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/09/19/mairie-de-paris-cedric-villani-veut-tirer-au-sort-une-partie-de-ses-candidats\\_5512424\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/09/19/mairie-de-paris-cedric-villani-veut-tirer-au-sort-une-partie-de-ses-candidats_5512424_823448.html)

yens que permite el control ciudadano de la actividad legislativa. Los datos abiertos son una herramienta de implementación de la transparencia y permiten a la sociedad civil cooperar y participar activamente en el debate público. Finalmente, las plataformas digitales han permitido un florecimiento de iniciativas participativas como las civic techs o la consulta ciudadana en línea organizada por el gobierno, en preparación de la Ley por una República Digital<sup>50</sup>. Esta sinergia entre control tecnológico y gobierno abierto ha sido una particularidad del ecosistema francés. Fuertemente inspirado en la publicación de Laurence Lessig *"El código y otras leyes del ciberespacio"*<sup>51</sup> que establece que las leyes del ciberespacio son en realidad el código y la infraestructura técnica y concluye en la importancia del software libre y el código abierto para permitir un control y una comprensión ciudadana de las tecnologías utilizadas. Esta visión de *accountability* tecnológica ha sido un eje importante en la implementación del gobierno abierto en Francia.

*"Las herramientas e infraestructuras digitales no son neutras en términos de participación ciudadana y tienen un impacto en la democracia. Pueden, por ejemplo, garantizar o, por el contrario, restringir la sinceridad del voto, la transparencia de los algoritmos, la protección de los datos personales ... Pueden crear sesgos en la dinámica de participación y alterar los resultados de una iniciativa participativa en línea. Lo importante es desarrollar la comprensión y poner herramientas a disposición de los ciudadanos para reducir los efectos negativos de la tecnología. Debemos permanecer atentos y exigentes como sociedad ya que el riesgo es convertir la democracia en una caja negra". Paula Forteza, Primer reporte del grupo de trabajo legislativo "Democracia Digital y nuevas formas de participación ciudadana"*<sup>52</sup>.

Esta visión trata de defender la visión inicial de Internet, esta idea colectiva de libertad, de un nuevo espacio sin fronteras y universal. Sus valores fundamentales: apertura, descentralización, neutralidad y universalidad, inspiraron a una generación a creer en un nuevo orden donde la horizontalidad, la colaboración, la transparencia y el libre tránsito de información serían la regla. Estos valores simbolizaron la promesa de una nueva democracia, donde los

50 <https://www.etalab.gouv.fr/consultation-republique-numerique-les-donnees-en-open-data-sur-data-gouv>

51 <https://www.harvardmagazine.com/2000/01/code-is-law-html>

52 <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/democratie/Rapport-1-GT6-democratie.pdf>

ciudadanos empoderados serían parte de una toma de decisiones y los gobiernos abiertos y responsables. Si queremos pensar en la democracia más allá de las urnas, debemos enfrentar urgentemente el hecho de que las tecnologías digitales pueden tener efectos no deseados en la deliberación pública, el espacio cívico, la participación democrática y la confianza de los ciudadanos. El gobierno francés ha tratado de implementar su visión del gobierno abierto teniendo en cuenta la importancia de la correcta manipulación y comprensión de la tecnología.

Por un lado, Etalab, pieza central en la implementación del gobierno abierto en Francia, siempre mantuvo un pie anclado en el desarrollo y la comprensión de las nuevas tecnologías. Con equipos mixtos entre ciencias sociales y perfiles técnicos, Etalab impuso una visión del gobierno abierto consciente de los desafíos tecnológicos. Prioridad al software libre como requisito para un control democrático de las plataformas digitales, política de publicación y reutilización de datos abiertos, transparencia de los algoritmos<sup>53</sup> que ritman nuestra vida moderna, entre otros.

Por otro lado, la regulación de las nuevas tecnologías y más expresamente de Internet, se ha convertido en un tema recurrente en la agenda política. Los escándalos tipo Cambridge Analytica, las influencias extranjeras para manipular la opinión pública a través de las redes sociales, las falsas informaciones y el discurso de odio en línea forman parte de los riesgos de la falta de control tecnológico. Estas problemáticas tienen efectos directos en la expresión ciudadana y en la democracia en general y en los últimos dos años, el gobierno francés<sup>54</sup> y el Presidente Emmanuel Macron<sup>55</sup> se han pronunciado en diversas ocasiones para remediar estas consecuencias negativas de la tecnología.

Este ha sido un eje central de nuestro trabajo en el Parlamento, combinar de manera eficaz y responsable el uso de las nuevas tecnologías<sup>56</sup> con una democracia más moderna y participativa. No hay duda de que el Internet se ha vuelto un componente esencial para el ejercicio democrático y para nuestras democracias. Estamos convencidos que Francia y Europa tienen que abrir el camino

---

53 <https://www.etalab.gouv.fr/how-etalab-is-working-towards-public-sector-algorithms-accountability-a-working-paper-for-rightscon-2019>

54 <https://techcrunch.com/2019/04/03/how-frances-new-digital-minister-plans-to-regulate-tech/>

55 <https://www.wired.com/story/emmanuel-macron-talks-to-wired-about-frances-ai-strategy/>

56 <https://www.lejdd.fr/Politique/paula-forteza-deputee-lrem-mes-reponses-a-mark-zuckerberg-3887501#xtor=CS1-4>

de una nueva visión de Internet, una que se diferencie de los modelos americanos y chinos. Necesitamos construir un modelo de Internet donde la innovación se estimule a través de una competencia leal, donde la descentralización, la apertura y la neutralidad sean la regla, y donde los ciudadanos estén protegidos. Esta visión de la regulación de Internet tiene que ser parte de la visión global de gobierno abierto.

## El Parlamento, aliado para construir un Estado abierto

Francia ha logrado implementar una buena política de gobierno abierto, pero para pasar al siguiente nivel, para ser más ambiciosos, necesitamos incluir todos los poderes del Estado: parlamento, justicia, reguladores, poderes locales. Solo así, implementando una visión 360°, una estrategia holística, una reforma integral del proceso de decisión y de la cultura de gobierno, solo así, podremos hablar de un Estado Abierto, de un estado moderno y adaptado al siglo XXI.

Hay un consenso dentro de la comunidad de gobierno abierto sobre el hecho que los Parlamentos nacionales son una pieza clave en la construcción de una política de Estado abierto. Esta idea se concretiza poco a poco, como lo muestra el grupo de trabajo "Open Parliament e-Network"<sup>57</sup>, los cambios dentro de las prioridades estratégicas<sup>58</sup> de la Alianza por un Gobierno Abierto y el trabajo de otras organizaciones como ParlAmericas.

¿Porque los Parlamentos son tan importantes en toda política de gobierno abierto? Por un lado, la institucionalización de las iniciativas y políticas de transparencia y de participación ciudadana a través del ejercicio legislativo permiten una estabilidad a largo plazo y una cierta protección contra los ciclos electorales. Por otro lado, el Parlamento tiene la doble responsabilidad de controlar al ejecutivo y de representar a los ciudadanos, es decir que dos pilares del gobierno abierto dependen del buen ejercicio legislativo. La confianza ciudadana y la estabilidad democrática de muchos países dependen de los Parlamentos. Por esta razón, tenemos que trabajar en la apertura de los Parlamentos para mejorar la relación entre ciudadanos y representantes, pero también para crear un clima de confianza y de responsabilidad. Nuestro compromiso,

---

57 <https://www.opengovpartnership.org/stories/launching-the-open-parliament-e-network/>

58 <https://www.opengovpartnership.org/documents/parliamentary-engagement-policy-guidance-2017/>

desde el inicio de la legislatura actual, ha sido la transformación de la Asamblea nacional en un Parlamento abierto<sup>59</sup>.

Sin censurar o maquillar la realidad, es claro que no es un proceso fácil. No es fácil reformar una arquitectura institucional creada en 1789, pilar de la democracia francesa y perfecto equilibrio entre el debate y el ejercicio político. Algunos colegas y miembros de la administración son reticentes a la apertura de su institución por miedo a la transparencia total, al voyerismo e incompreensión ciudadana y por incertidumbre en cuanto a la lucha entre legitimidad representativa y ciudadana. Con el fin de confortarlos, repetimos constantemente un argumento que se ha convertido en mantra: "la democracia participativa no va a remplazar la elección de representantes. Los ciudadanos pueden completar y enriquecer la democracia representativa. La urgencia hoy es recuperar su confianza." Todo cambio es paulatino y necesita de reformadores comprometidos y persistentes al igual que una voluntad política y administrativa. La transformación del Parlamento tiene que hacerse desde un punto de vista institucional y practico.

Desde el punto de vista institucional, como responsable del grupo de trabajo "Democracia digital y nuevas formas de participación ciudadana" publicamos dos reportes para abrir y modernizar la Asamblea nacional. Con propuestas para institucionalizar los valores del gobierno abierto en la Constitución<sup>60</sup> y para abrir el ejercicio fiscal a los ciudadanos<sup>61</sup>, estas publicaciones tenían como objetivo de aumentar el impacto institucional de las prácticas de transparencia y participación ciudadana existentes. Este grupo de trabajo, prefiguró el plan de acción de la Asamblea nacional<sup>62</sup> para la Alianza por un Gobierno Abierto que incluye 17 compromisos para abrir y modernizar la institución.

Desde el punto de vista práctico, nuestra estrategia para construir un Parlamento abierto consiste en 3 prioridades: transparencia, participación ciudadana y experimentación colectiva. La transparencia y la rendición de cuentas son clave para generar una relación de confianza entre ciudadanos y representantes. Desde la campaña legislativa, nos comprometimos a llevar un mandato de

---

59 <https://parlement-ouvert.fr>

60 <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/democratie/Rapport-1-GT6-democratie.pdf>

61 <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/democratie/Rapport-2-GT6-democratie.pdf>

62 <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/Plan%20daction%20Assembl%C3%A9e%20nationale%20PGO%202018-2020.pdf>

total transparencia, poniendo nuestra agenda<sup>63</sup> y nuestros gastos de representación<sup>64</sup> en datos abiertos. Los ciudadanos tienen derecho de saber cómo se gasta el dinero público y cómo se organiza el cotidiano de los representantes democráticamente electos. Para luchar contra la corrupción, los conflictos de interés y el antiparlamentarismo, es necesario abrir y dar más información a los ciudadanos y a la sociedad civil. Esta transparencia también se aplica a las finanzas públicas, con miembros de la sociedad civil desarrollamos una herramienta para mejorar la visualización y la comprensión del presupuesto y el gasto público. Nuestra idea es crear un kit de transparencia parlamentaria para que mis colegas puedan implementar estas herramientas fácilmente y que la tecnología no sea una barrera, pero sí un catalizador de la transparencia.

El Parlamento es y será la casa del pueblo. Los ciudadanos tienen todo su lugar en el trabajo legislativo, por lo cual hay que implementar prácticas de participación en diferentes momentos y con diferentes herramientas. Nuestra primera iniciativa, Questions Citoyennes<sup>65</sup>, permite a los ciudadanos proponer preguntas para que los diputados interroguen al gobierno en su nombre. Con el fin de integrar la opinión ciudadana en el grupo de trabajo “Democracia digital y nuevas formas de participación ciudadana”, organizamos una consulta en línea en la cual más de 1000 ciudadanos participaron con 1700 propuestas para modernizar el Parlamento. Esta experimentación fue un éxito, y fue adoptada por el Parlamento como la plataforma oficial de consulta<sup>66</sup> para todos los Comités legislativos.

Por último, creemos que las políticas de gobierno abierto tienen que acompañarse de una implementación práctica a través del uso de herramientas digitales. Ya que la democracia del siglo XXI no podrá escapar al uso de las nuevas tecnologías, tenemos que adaptarla y protegerla, teniendo, por ejemplo, un control sobre estas herramientas. Es por esto que nos inspiramos del ejemplo brasileño del HackerLab para nuestra iniciativa Bureau Ouvert<sup>67</sup> (oficina abierta). Se trata de un espacio abierto en la Asamblea nacional todos los viernes, en donde todo ciudadano interesado puede acu-

---

63 <http://agenda.forteza.fr>

64 <https://forteza.fr/index.php/irfm/>

65 <https://questions.parlement-ouvert.fr>

66 <https://consultation.democratie-numerique.assemblee-nationale.fr/reussirlatransition>

67 <https://parlement-ouvert.fr/fr/>

dir para colaborar con nuestro equipo. El objetivo es desarrollar soluciones conjuntas a desafíos de nuestra democracia moderna como las falsas informaciones, la transparencia parlamentaria y la comprensión ciudadana del trabajo legislativo. La riqueza de perfiles (desarrolladores, sociólogos, juristas y parlamentarios) y el acceso a los decidores públicos, permite a estas comunidades temáticas de crear prototipos de soluciones y herramientas digitales para problemas concretos. Organizamos dos hackathons en la Asamblea nacional, uno que nos permitió proponer más de 10 soluciones para ayudar a los ciudadanos a mejor entender y participar en las decisiones fiscales<sup>68</sup> y otro para facilitar y enriquecer el análisis del Grand Debate Nacional<sup>69</sup>.

Esta experimentación colaborativa es clave para implementar políticas de gobierno abierto y para crear espacios y comunidades en donde ciudadanos y decidores públicos puedan cooperar de manera continua y activa. La co-creación es el nivel más alto de participación ciudadana, y estamos convencidos que este tipo de iniciativas permiten crear el ambiente propicio para que la inteligencia colectiva acelere el paso de un gobierno a un Estado abierto.

Con una cultura de acceso a la información y de datos abiertos que nace en la Revolución Francesa y hoy ha sido institucionalizada a través diferentes leyes, la transparencia es generalmente aceptada en Francia como un requisito para renovar la democracia y las instituciones. Con una ciudadanía activa y diversos instrumentos y experimentaciones para favorecer la participación de esta misma en la decisión pública, la democracia participativa es hoy un tema central en la esfera política francesa. Con un interés y voluntad política de incluir el control de las nuevas tecnologías en el discurso de la modernización del Estado, Francia aporta una visión más completa de gobierno abierto, que toma en cuenta los riesgos inherentes de la tecnología mal implantada y mal regulada en nuestras sociedades y en la democracia en general. Sin duda alguna, Francia es un país pionero en términos de gobierno abierto. Pero el camino por recorrer para llegar a un Estado abierto es aún largo. Necesitamos una voluntad política al más alto nivel, un cambio en la cultura de gobierno y una visión coherente para expandir la apertura y la modernización a todos los niveles y a todas las instituciones y poderes

---

68 <https://datafin.fr/>

69 <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/evenements/2019/restitution-d-analyses-des-donnees-du-grand-debat-national/un-hackathon-inedit>

del Estado. Solo así podremos decir que la democracia francesa se ha adaptado correctamente al siglo XXI. Solo así, los valores de la Revolución francesa, de un gobierno para y por el pueblo, serán efectivamente implementados.

## **De la Reja al Laboratorio. Una Década de Gobierno Abierto en Santa Fe**

**Por Dardo Ceballos**

En este capítulo intentaremos resumir brevemente la política de apertura de un gobierno subnacional con sus aciertos y errores, marchas y contramarchas, implementaciones de vanguardia y otras que llegaron con atraso. Aunque tengamos claro que nunca es tarde para restarle opacidad a ninguna organización, y mucho menos a un gobierno.

Este caso tiene algunas particularidades, pero también muchas aproximaciones a otros, porque las dificultades, resistencias y temores que obstaculizan las aperturas de un gobierno son muy similares en todos lados, y mucho más que eso, son parte de una cultura organizacional que atraviesa todo el mundo y a todo tipo de organizaciones, ya sean del sector público, privado y también del tercer sector.

Tampoco se trata de un caso magistral, porque si algo aprendimos en estos años es que (parafraseando a Guillermo Estévez Boero) hacia un Estado completamente abierto “se marcha, nunca se llega”. Y se marcha por un camino repleto de bifurcaciones, muchas pueden llegar a buen destino, algunas con mayor rapidez y eficacia que otras, pero también hay muchas que son callejones sin salida, y hasta los mejores equipos con las mejores intenciones transitan por todas esas experiencias.

Este texto, entonces, es una invitación a pensar desde una perspectiva de Gobierno Abierto, la experiencia del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, durante los doce años comprendidos entre los diciembre de 2007 y 2019 que fue gobernada por el Frente Progresista.

### **El gesto fundacional**

La mañana del miércoles 12 de diciembre de 2007, a menos de 48 horas de haber asumido como el primer gobernador socialista de Santa Fe (y de Argentina), Hermes Binner bajó desde su despacho hasta la vereda principal de “La Casa Gris” para cumplir en persona con una de sus promesas de campaña: Retirar las rejas

que separaban la Casa de Gobierno de la Plaza de Mayo. Las vallas habían sido colocadas por la gestión anterior para “proteger” el edificio de gobierno, frente a distintas protestas y manifestaciones de docentes, inundados y otras organizaciones de la sociedad civil.

La primera medida de Binner como gobernador fue, sin dudas, es un gesto fundacional para el gobierno abierto en la provincia de Santa Fe, quitar el vallado que separaba a los funcionarios públicos de la ciudadanía, y abrir literalmente las puertas de la casa de gobierno a quien quiera entrar. Esta acción simbólica es, quizá, es quizá, hasta hoy la la acción simbólica más memorable en materia de gobierno abierto que haya sucedido en Santa Fe. Estaba claro que allí comenzaba una nueva era.

Algunos años más tarde, en la presentación de un libro sobre Binner, el psicopedagogo y dibujante italiano Francesco Tonucci, decía: “un niño de Buenos Aires, al señalar cómo debía ser un lugar bueno para jugar dijo que no debía tener rejas. Siempre digo que los niños hacen propuestas muy parecidas a las que piensan los científicos, pero muy lejanas a las de los políticos. Sin embargo, lo primero que hizo Hermes al asumir el gobierno fue sacar las rejas de alrededor de la Casa Gris; en este caso las ideas coincidieron” entre los niños y políticos.

La idea tuvo la potencia de las cosas simples que cualquiera podría entender, hasta un niño: Un gobierno sin rejas se proclama como un gobierno de puertas abiertas que no le teme a la ciudadanía, un gobierno dispuesto a dialogar, un gobierno más transparente, un gobierno que entiende lo público como lo que pertenece al procomún y no a los funcionarios de turno. Todo eso está implícito en ese gesto fundacional, y es comprensible para cualquiera., Eesa universalidad del mensaje es algo que la narrativa del gobierno abierto necesita mucho más.

En el contexto global, el gesto fundacional más relevante y de mayor repercusión sucedía un tiempo después, apenas comenzado el año 2009 y la gestión del presidente Barack Obama, con la presentación del famoso Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto, documento que no sólo solo formalizaría el comienzo de una política de apertura sin precedentes en el gobierno federal de los Estados Unidos, sino que además sentaría las bases para que el concepto de gobierno abierto comience a expandirse por todo el mundo a gran velocidad.

Salvando las distancias de dimensión y repercusión entre ambos gestos fundacionales, lo más interesante que tienen en común es que ambos han sido más la excepción, que la regla. Durante esta década, la narrativa del gobierno abierto ha estado más asociada al frío mundo de las tablas de datos, y a planes de acción que resultan absolutamente extraños y lejanos para el común de la ciudadanía; que a gestos que hasta un niño puede comprender.

En la gran mayoría de los casos, al gobierno abierto le falta mito, estos gestos fundacionales que operan como un dispositivo de comunicación con fuerte carga simbólica, que tienen la función de generar esperanza y adhesión a un "nosotros" inclusivo que necesita revertir cientos de años de cultura organizacional de la opacidad y el cabildeo, la cultura del individualismo, la naturalización del copyright, y el sálvese quien pueda, valores que representan todo lo contrario de lo abierto. Es por todo esto que sigue siendo necesario instalar una fuerte narrativa de lo abierto que, principalmente, convenga al propio equipo de gobierno e invite a todos sus estamentos a poner en coherencia sus programas de gestión y políticas públicas a implementar con esta nueva "ética hacker y el espíritu de la era de la información".

## Las normativas importan, pero más importa la gestión

A comienzos del año 2009, apenas tres meses después de la promulgación del *Memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto* de Obama, la provincia de Santa Fe promulgaba el decreto provincial 692/2009 que regula el mecanismo de acceso a la información pública y que dio origen a uno de los sistemas más antiguos y efectivos de Argentina.

El ámbito de aplicación de esta normativa comprende los organismos centralizados y descentralizados del poder ejecutivo provincial, las empresas y sociedades del Estado, o sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, y los fondos fiduciarios o instituciones que estén a cargo de la Administración Provincial a través de sus jurisdicciones o entidades.

Quedaron excluidos por la independencia de los Poderes, el Legislativo y el Judicial, a la espera de avanzar en algún momento hacia una Ley Provincial de Acceso a la Información Pública, que, a pesar de varios intentos, nunca llegaría a aprobarse, encontrando

siempre fuerte resistencia en la cámara de Senadores.

Apenas firmado el decreto, se creó la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), para que oficie de autoridad de aplicación y se encargue de garantizar respuestas rápidas y accesibles a cada pedido de acceso a la información pública y avance también en políticas de transparencia activa. Ya para el año 2010 se comienza a publicar en el sitio web oficial de la gobernación ([www.santafe.gob.ar](http://www.santafe.gob.ar)) y en un sitio especial de transparencia ([www.santafe.gob.ar/transparencia](http://www.santafe.gob.ar/transparencia)) gran cantidad de información exigida por el 692/2009 mostrando que no sólo se trataba dese éste no era letra muerta, sino que era un verdadero marco regulatorio para comenzar a abrir el gobierno, poniendo a disposición de la ciudadanía la información más importante de cada una de las dependencias.

Si tenemos que destacar un aspecto positivo de la experiencia de Santa Fe en materia de transparencia, es que la normativa se haya implementado rápida y efectivamente en un sistema de acceso a la información pública y políticas de transparencia activa, que tienen aspectos mejorables, pero que significaron un notable avance y que ya permitieron resolver alrededor de dos mil pedidos de acceso a la información pública; además de y publicar activamente gran cantidad de información en temas claves como transparencia presupuestaria, o transparencia de la publicidad oficial, solo por nombrar algunos.

Por otra parte, si tenemos que destacar un aspecto negativo es que, habiendo sido un gobierno tan vanguardista, implementando políticas de transparencia y gobierno abierto casi en el mismo momento que el concepto comenzaba a expandirse por el mundo, haya dejado pasar tanto tiempo para fortalecer sus políticas utilizando nuevas tecnologías. Hay una brecha notable e indisimulable entre aquel 2010 donde Santa Fe se ponía a la vanguardia, y el tardío desembarco de los datos abiertos en formato reutilizable, la posibilidad de solicitar información pública de manera online, la conexión de datos a sistemas y otros avances que recién llegaron el 28 de septiembre de 2017 con la presentación del primer portal de Gobierno Abierto de la provincia de Santa Fe<sup>70</sup>.

El gesto fundacional, una buena normativa y la demostrada capacidad de gestión política para mejorar la transparencia, no alcan-

---

70 [www.santafe.gob.ar/gobiernoabierto](http://www.santafe.gob.ar/gobiernoabierto)

zaron para seguir el vertiginoso ritmo de la tecnología, y durante algún tiempo el gobierno de Santa Fe se durmió en los laureles de la transparencia y perdió oportunidades interesantes para sumar tecnología y ofrecer a la ciudadanía mejores experiencias de involucramiento digital.

## Participación ciudadana para la planificación estratégica

Otro de los ejes de Gobierno Abierto que marcaron una nueva impronta a partir del 2007 en Santa Fe fue la Participación Ciudadana. A partir de una estrategia de descentralización de la provincia en 5 regiones bien marcadas, comenzó el proceso de construcción de un Plan Estratégico Provincial elaborado a partir de distintos dispositivos de participación y concertación: Las Asambleas Ciudadanas, las Reuniones Microrregionales, Foros de Jóvenes y Foros de Pueblos Originarios fueron algunos dispositivos utilizados para la participación ciudadana directa.

También se pusieron en marcha espacios participativos para el fortalecimiento de los gobiernos locales y para trabajar junto a las organizaciones de la sociedad civil, que encontraron un espacio donde llevar sus demandas y ser escuchados en los Consejos Regionales de Planificación Estratégica. Cada región de la provincia de Santa Fe ha conformado un consejo de carácter consultivo y propositivo integrado por organizaciones e instituciones representativas de cada territorio.

Lo más destacado de este proceso es haber generado un insumo tan importante como el Plan Estratégico Provincial, una construcción colectiva de la que participaron miles de santafesinas y santafesinos, cuya primera edición fue realizada en el año 2008 y luego de un proceso de evaluación ciudadana y actualización de proyectos, alcanzó su mejor versión a fines de 2012, quedando consolidado el Plan Estratégico Provincial Visión 2030, que ha sido la guía para las políticas públicas y obras emblemáticas más importantes inauguradas los últimos años: rutas, acueductos, hospitales, sistema integrado de salud, conectividad, etc.

No muchos gobiernos subnacionales de la región pueden jactarse de haber puesto a las metodologías de participación ciudadana,

en el centro de sus políticas públicas como lo hizo Santa Fe, a la hora de definir una herramienta de gestión tan fundamental, como un plan estratégico con visión a 20 años. Miles de santafesinas y santafesinos participaron en cada uno de estos espacios entre 2008 y 2015, para luego dar paso a otro tipo de instancias más enfocadas a la coyuntura y al mediano plazo, porque la visión a largo plazo que ya había sido definida. Por lo que, a partir del año 2016 se priorizan instancias como el Consejo Económico y Social (CEyS), un espacio de participación institucional que tiene el objetivo de brindar asesoramiento permanente al Poder Ejecutivo en materia económica, social, laboral y productiva, o los foros de consulta ciudadana para la elaboración de planes regionales como el Plan del Norte, o el Plan de la Costa. Al igual que el pilar de Transparencia, el de Participación ciudadana en Santa Fe se ha sostenido durante los últimos doce años y puede mostrar magníficos resultados concretos, pero este segundo pilar ha podido reinventarse en los momentos adecuados y adaptarse a los cambios que cada momento pedía.

## El Gobierno Abierto propiamente dicho

También a comienzos del año 2016 se crea por primera vez en la historia un área específica para impulsar la agenda de Gobierno Abierto: Se trata de la Dirección Provincial de Gobierno Abierto, en el marco de la flamante Subsecretaría de Innovación Pública, del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.

Entendiendo que el Gobierno Abierto será transversal o no será nada, esta nueva jurisdicción no se crea para reorganizar organigramas y acaparar temas, sino para potenciar lo que se había hecho bien en Transparencia y Participación agregando nuevas tecnologías, y sumar el pilar de Colaboración que hasta entonces no se había tenido en cuenta.

La visión, misión y funciones que asume la Dirección Provincial de Gobierno Abierto a comienzos de 2016 se puede resumir en 5 puntos:

1. Dar un salto de calidad en materia de transparencia activa digital. Apremiaba crear el primer portal de datos abiertos y otras plataformas de rendición de cuentas en una provincia que supo ser pionera en materia de transparencia activa.
2. Acercar aún más el sistema de acceso a la información públi-

ca a la ciudadanía, aprovechando la tecnología para que cualquier persona pueda realizar un pedido de acceso a la información pública online.

3. Sumar instancias digitales de participación ciudadana para complementar y/o potenciar las presenciales.

4. Fortalecer los procesos de participación ciudadana a través de mesas de diálogo que eventualmente pudieran ser la base de sustentación de un Plan Provincial de Gobierno Abierto.

5. Generar una interfaz de co-creación y prototipado de soluciones abiertas a problemas públicos para fortalecer el pilar de colaboración en la estrategia de Gobierno Abierto y hacer que esta sea más diversa, inclusiva, e innovadora que otras experiencias conocidas hasta el momento.

Esas últimas líneas que marcan el diseño del último punto son, quizá, el legado más importante de esta experiencia de Gobierno Abierto en Santa Fe. Hubo entonces una decisión política y estratégica de impulsar una visión innovadora del Gobierno Abierto, no tan apegada a la visión dominante en el plano nacional e internacional que el debutante equipo de Santa Fe percibía demasiado intra-institucional, enfocada en la agenda de datos, y en sostener mecanismos de participación algo elitistas y poco representativos donde generalmente participan un pequeño grupo de OSC. La respuesta santafesina a ese estado de las cosas fue intentar crear un dispositivo de gobierno abierto mucho más extitucional, abierto, inclusivo y colaborativo. Así nació Santalab, el laboratorio de innovación pública de la provincia de Santa Fe.

## Santalab: Innovación Pública para el Gobierno Abierto

Santalab se presenta en sociedad en marzo de 2016 y no casualmente es el primer programa que pone en marcha la recién creada Dirección de Gobierno Abierto buscando responder estas dos preguntas:

¿Cómo el Estado puede quitarse las anteojeras del paradigma tecnocrático de la “modernización del Estado” que intenta mejorar la experiencia de la ciudadanía sin involucrarla?

¿Cuáles son las interfases concretas de colaboración que los Estados están ofreciendo a la ciudadanía en el marco de sus estrategias de gobierno abierto y cuál podría ofrecer Santa Fe?

La respuesta que ensaya el Gobierno de Santa Fe se llama Santalab y se define como un laboratorio de innovación pública, abierta y ciudadana, marcando con esta tríada un claro posicionamiento frente al concepto de innovación:

- **Pública:** Asumiendo que esta innovación, que se impulsa gestionando recursos públicos, no puede ser privatista y extractivista, y debe tener como principal objetivo reducir las brechas de desigualdad. Si las políticas de innovación son para mantener el status quo o acrecentar las brechas existentes. Allí no hay innovación.

- **Abierta:** Porque cada acción, metodología y tecnología debe seguir los principios de la cultura abierta, ser debidamente documentada, publicada y liberada bajo licencias libres para que otros puedan mejorarla, sin tener que "reinventar la rueda" todo el tiempo.

- **Ciudadana:** Porque la innovación no es exclusiva de los expertos, ni de los científicos, ni de la academia. Todos tenemos saberes que surgen de la propia experiencia y una política de innovación centrada en la ciudadanía trabaja para que todos podamos ejercer nuestro derecho a innovar.

Desde esa mirada, un laboratorio de innovación pública es un catalizador de las ideas e iniciativas ciudadanas que pueden aportar soluciones a problemas públicos y que necesitan de un Estado con capacidad de escucha, y de generación de ambientes controlados que permitan pasar de la idea al prototipo, del prototipo al testing, del testing a la implementación, y de la implementación a la escalabilidad. Cuando una idea cumple todo este ciclo, se cierra el círculo virtuoso de la innovación pública.

Pero para llegar hasta las ideas de la ciudadanía, primero es necesario formar una comunidad de innovación, y lograr reconocer las potencialidades de cada uno de sus actores. Una de las primeras acciones de Santalab fue trabajar junto al Vivero de Iniciativas Ciudadanas en una metodología de mapeo de las áreas metropolitanas de Rosario y Santa Fe, que le permitió al laboratorio identificar su propio ecosistema de innovación pública, y establecer sus líneas de acción a partir de las agendas que ya venían trabajando los activistas y las iniciativas ciudadanas. El trabajo de asociación y cohesión para favorecer la sinergia resultó en 3 líneas:

- **Hacking Cívico:** Para trabajar junto a iniciativas que llevan agendas de transparencia, datos abiertos, participación digital, democracia siglo XXI y leyes colaborativas entre otras cosas.

- **Cultura Digital:** Para trabajar junto a iniciativas que se involucran para garantizar la inclusión digital, el derecho a innovar, el acceso al software libre y la cultura libre, etc.

- **Desarrollo Sostenible:** Para trabajar junto a la ciudadanía y a activistas de temas, como sostenibilidad ambiental, reciclaje, movilidad urbana, y comunidades sostenibles a partir de la cohesión social.

Estas líneas se articulan en dos niveles:

- **Gob. Lab:** Desarrollo de capacidades de innovación y de activación de las agendas ciudadanas de las tres líneas de acción dentro del gobierno y los gobiernos locales.

- **Co. Lab:** Metodologías y plataformas de co-creación de políticas públicas junto a la ciudadanía.

Y se concretan en tres tipos de actividades:

- **Actividades de sensibilización-divulgación:** Actividades para mayor cantidad de gente que nos permitan ampliar la comunidad de innovación pública.

- **Actividades de formación y co-creación:** Talleres abiertos, libres y gratuitos dirigidos a menos cantidad de gente interesada en las agendas de las líneas de acción y con más predisposición a involucrarse.

- **Actividades de Prototipado:** Procesos más largos y complejos de los que participan menos cantidad de personas gente, pero que permiten dar inicio al círculo virtuoso de la innovación pública: idea-prototipo-testing-implementación-escalabilidad.

Si el plan de Gobierno Abierto era avanzar en cinco aspectos fundamentales, y el Gobierno de Santa Fe decidió apostar por el último punto para que el propio laboratorio funcione como una aceleradora del resto, visto esto en retrospectiva desde el año 2019 podemos decir que, en gran parte la estrategia, funcionó porque en los tres primeros años de Santalab, gracias al trabajo de toda la comunidad se lograron importantes avances en todos los demás objetivos: Se puso online el primer portal de datos abiertos y se hicieron datatones que pusieron a la ciudadanía y los empleados públicos a trabajar juntos en un ambiente colaborativo, se pusieron online más de cinco implementaciones de la plataforma de participación digital Virtuágora que surgió como iniciativa ciudadana y se potenció en el marco del lab, se puso a disposición una plataforma digital de rendición de cuentas, y se hicieron varios encuentros de

iniciativas ciudadanas y festivales de innovación que permitieron prototipar, implementar y escalar soluciones públicas y abiertas para cada una de las líneas.

La diversidad de agendas y activismos se ve representada en la variedad de soluciones públicas que germinaron dentro del laboratorio y que van desde plataformas digitales, a dispositivos escolares creados a partir de basura electrónica, o mobiliarios públicos co-creados bajo los preceptos del diseño libre. Todo esto a partir de ideas e iniciativas ciudadanas que tenían mucho potencial y hasta el momento no habían encontrado una interfaz dónde conectarse con los recursos de los que dispone el Estado para hacerse realidad y beneficiar a muchas personas.

## Conclusiones

Como señalamos en los primeros párrafos de este capítulo, la principal conclusión de estos doce años de Gobierno Abierto en la provincia de Santa Fe es que esta tarea nunca concluye. Se marcha, nunca se llega. Se avanza a mayor o menor velocidad, también a veces todo parece detenerse, y siempre acecha la posibilidad de retroceder, por eso también es clave trabajar en la institucionalidad y sostenibilidad de las políticas de apertura.

Ante el cambio de signo político que se avecina en la provincia, el equipo de Gobierno Abierto de Santa Fe se encuentra concentrado en dejar documentada toda su metodología de funcionamiento, sistematizar avances conseguidos y desafíos futuros, todo esto validado por las propias organizaciones de sociedad civil y también por organismos internacionales como la OCDE.

La experiencia de Santa Fe muestra la potencia y el impulso que puede dar un gesto fundacional. Entonces, algunos interrogantes a tener en cuenta una buena pregunta para comenzar cada vez que pensemos en abrir un gobierno es: ¿Cuál será nuestro gesto fundacional? ¿Sobre qué bases vamos a cimentar nuestra narrativa del Gobierno Abierto? ¿Ya se hicieron esas preguntas? Si aún no lo hicieron, es un buen punto desde dónde comenzar.

Otro aprendizaje importante es que las normativas son fundamentales, pero más vital resulta gestionar la apertura con decisión política, transparencia, y la mayor cantidad y calidad de participación ciudadana posibles para que estas no sean letra muerta.

También el repaso por estos doce años muestra el papel preponderante que en los últimos años han tomado la tecnología y la innovación en esta agenda, lo que conlleva la necesidad imperiosa de ejercer liderazgo político para trabajar con una perspectiva de gobierno y datos abiertos.

Si la tecnología y la innovación comienzan a tener un papel tan preponderante, entonces necesitamos decisores políticos que comprendan que esos conceptos no son neutros y siempre vienen acompañados de otros significados e implicancias. No dan lo mismo las tecnologías privativas que las abiertas, no da lo mismo innovar bajo la lógica de los neoextractivismos, que alentar la innovación pública, abierta y ciudadana que respeta los principios de la cultura libre.

Cuando se logra deconstruir el abordaje de la tecnología y la innovación es cuando aparecen los laboratorios de innovación como Santalab que pueden ofrecerles una nueva vitalidad a las estrategias de gobierno abierto, poniendo en el centro de la escena a la ciudadanía y a las metodologías de co-creación, lo que permite llevar la participación ciudadana a un nuevo nivel, aún en casos como el de Santa Fe que se ha destacado por sus políticas participativas.

El nuevo aire que traen los laboratorios de innovación basados en metodologías abiertas de co-creación permite a los gobiernos ser más porosos, flexibles, y permeables a las demandas de la ciudadanía y los activistas, y permite a la agenda de gobierno abierto ser más diversa, inclusiva y representativa.

Podría estar naciendo aquí un nuevo enfoque para el gobierno abierto, menos preocupado en solamente atender sistemas de transparencia y portales de datos abiertos que no terminan de interesar a la gran mayoría de las personas, y más enfocados en co-diseñar plataformas de colaboración constante, de las cuales un modelo posible son los laboratorios de innovación pública como Santalab, y muchos otros que están creciendo en la región. La experimentación ya está en marcha, el siguiente desafío probablemente sea crear, cuanto antes, herramientas que puedan medir la incidencia o el impacto de estas políticas, para evitar nuevos amesetamientos y poder co-diseñar en la próxima década estrategias de gobierno abierto de mayor y mejor incidencia.

En síntesis, la experiencia de Santa Fe demuestra que no hay excusas para avanzar con la agenda de Gobierno Abierto, y que solo

se necesitan decisión política y coherencia para introducir cambios radicales en pocos años.

Transformaciones tan evidentes como pasar de un gobierno encerrado y escondido detrás de una reja, a un gobierno de puertas abiertas, innovador, dispuesto no solo a transparentar su información y escuchar a la ciudadanía, sino también a experimentar nuevos formatos extitucionales para el siglo XXI que le permitan ampliar su base democrática, sumando no sólo solo tecnologías y metodologías innovadoras, sino también grupos minoritarios, poblaciones desfavorecidas, y demandas que tradicionalmente no forman parte de las agendas de gobierno abierto.

Los logros están a la vista, hay muchísimos intangibles conquistados, pero también otros resultados que se pueden ver y tocar y que nacieron de iniciativas de Gobierno Abierto en Santa Fe. Por supuesto, a pesar de los avances todavía quedan muchos desafíos por delante, pero el horizonte más importante es trabajar para que en el futuro los gobiernos ofrezcan muchos más espacios extitucionales abiertos a la ciudadanía y menos rejas.

## **Gobierno Abierto e Innovación. El caso del gobierno de Bahía Blanca**

**Por Elisa Quartucci**

En las últimas tres décadas, a partir de los cambios sociales, políticos y económicos, los municipios debieron enfrentar nuevos desafíos y convertirse en los agentes promotores de políticas de desarrollo. Para ello fue necesario que los gobiernos locales rediseñen sus lógicas tradicionales de gestión y, a su vez, comiencen a pensar soluciones de manera colaborativa, promuevan el trabajo articulado entre diferentes ciudades, establezcan estrategias de cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, modifiquen las prácticas y estilos tradicionales de la administración, y construyan nuevas formas de relacionarse con la comunidad. Lo antedicho se ha convertido en la base para diseñar, pensar e implementar políticas públicas y soluciones gubernamentales con una mirada centrada en las personas.

En este contexto, observamos que comienzan a aparecer dentro de los organigramas municipales áreas destinadas a la modernización del Estado, a la aplicación de TICs (tecnologías de la información y la comunicación) y a la adopción de prácticas innovadoras. Un ejemplo de ello lo constituye el municipio de Bahía Blanca que, si bien posee características particulares que lo diferencian de otros municipios del país, evidencia durante los últimos años una firme convicción que busca transformar las relaciones entre el gobierno y los vecinos a través de la adopción de acciones innovadoras, una mayor transparencia de sus actos de gobierno, la apertura de datos, la implementación de prácticas que promuevan la participación de la ciudadanía, el rediseño de procesos, la adopción de nuevas tecnologías y la implementación de proyectos específicos en diferentes áreas de gobierno que permitan aumentar y/o mejorar la generación de información en tiempo real y, a la vez, mejorar su manejo y utilización.

Para realizar un repaso de las acciones llevadas a cabo en el municipio de Bahía Blanca, que permiten posicionarlo como uno de los municipios argentinos más avanzados en la adopción de prácticas innovadoras y de gobierno abierto, se caracterizará, en primer término a la ciudad, resaltando aquellos aspectos de su trayectoria

y la del gobierno local que la ubican como una ciudad inteligente, poniendo de manifiesto el rol que los centros de investigación científico-tecnológicos y las universidades tienen y han tenido en la adopción de TICs en diferentes ámbitos. Posteriormente, se analizará la adopción por parte del gobierno local de prácticas en materia de innovación pública y modernización, tendientes a ofrecer a los ciudadanos servicios más eficientes a través de llevar a cabo una gestión inteligente, impulsar una administración electrónica, y promover la eficiencia de la burocracia estatal; todo ello mediante el impulso de un Programa Integral de Modernización. Más adelante, se analizarán las acciones desarrolladas en materia de gobierno abierto y participación ciudadana, resaltando las iniciativas de transparencia activa y pasiva desarrolladas a nivel local. Por último, se presentarán algunas reflexiones.

## Breve caracterización de la ciudad de Bahía Blanca

Bahía Blanca –ubicada al sudoeste de la provincia de Buenos Aires- es la ciudad cabecera del partido que lleva su mismo nombre, al que lo conforman además tres localidades: General Daniel Cerri, Ingeniero White y Cabildo. Su población supera levemente los 300.000 habitantes<sup>71</sup>.

La ciudad cuenta con una importante infraestructura física y de servicios. En particular, se destaca su puerto autónomo, que permite la vinculación de la ciudad con el resto del mundo.

En lo que respecta al sector industrial, se diferencian dos escalas de producción; por un lado, micro y pymes artesanales o especializadas en producciones flexibles y, por otro, grandes empresas capital-intensivas vinculadas a la producción de fertilizantes, gases, combustibles y subproductos químicos, ubicadas en el polo petroquímico, el sector portuario y la sub zona de la Zona Franca Bahía Blanca-Coronel Rosales.

También, en la ciudad cabecera del partido, se localizan grandes superficies comerciales, pequeños comercios y empresas de una variada gama de servicios, entre los que se destacan los servicios

---

71 Según el Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el Partido de Bahía Blanca contaba con 301.572 habitantes. Resultados definitivos publicados en el sitio oficial del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires: <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/censo2010/censoresultdefinitivo.htm>

empresariales, inmobiliarios, de alquiler, entre otros; dichos servicios se encuentran asociados a la dinámica del sector industrial local y a la demanda del resto de la región<sup>72</sup>.

Un rasgo destacado es la presencia de dos universidades nacionales –la Universidad Nacional del Sur (UNS) y la Facultad Regional Bahía Blanca de la Universidad Tecnológica Nacional (FRBB-UTN)-, y de una universidad provincial –la Universidad Provincial de Sudoeste Bonaerense (UPSOD)-, además de ser sede de universidades privadas; de todas ellas egresan profesionales que cubren las necesidades y demandas laborales de la ciudad y la región. El complejo académico-científico se completa con la existencia de múltiples institutos de investigación dependientes del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

### En este contexto, **¿Por qué Bahía Blanca es identificada como una ciudad inteligente?**

Al respecto debe señalarse que la ciudad de Bahía Blanca cuenta con una tradición propia en informática que se remonta a fines de los años `60, época en la que el complejo UNS-CONICET adquiere un papel destacado en el desarrollo de conocimientos en el área de la informática y la promoción de servicios asociados. A partir de entonces, la demanda de servicios informáticos tanto de las empresas como del sector estatal fueron atendidas por el propio complejo científico-tecnológico a través del centro de cómputos del instituto PLAPIQUI<sup>73</sup>. Por su parte, la universidad se convirtió en el centro proveedor de recursos humanos<sup>74</sup>. A mediados de los años `80, en el ámbito universitario comienzan a dictarse carreras relacionadas a la informática<sup>75</sup> y se da impulso a un programa científico-tecnológico orientado a la formación y consolidación de un perfil especializado en las nuevas tendencias tecnológicas y en el campo de la informática<sup>76</sup>.

---

72 Diez, J. y Gutierrez, R. (2009), *Transformaciones en la gestión municipal y políticas para el desarrollo local: experiencias del sudoeste bonaerense*. EdiUNS, Bahía Blanca, Argentina.

Epstein, D; Newhart, M. y Vernon, R. (2014). Not by technology alone: the "analog" aspects of online public engagement in policymaking. *Government Information Quarterly*, N° 31.

73 Pasciaroni, C. y Quartucci, E. (2014). *Sistemas Locales/Regionales de Alta-Tecnología. Un Análisis Comparativo entre los Polos Tecnológicos de Rosario y Bahía Blanca*. X bienal del coloquio de transformaciones territoriales – AUGM.

74 Pasciaroni, C.; Preiss, O. y Hernández, J. (2014). *Ciudades Medias e Innovación en la Explotación de los Recursos Naturales*. *Revista Región y Sociedad*, N° 59.

75 En la actualidad, en la UNS se dictan tres carreras de grado y dos de posgrado: Licenciatura en Computación, Ingeniería en Computación, Ingeniería en Sistemas de Información y la maestría y el doctorado en Ciencias de la Computación.

76 Gorenstein, S.; Landriscini, G. y Hernández, J. (Comp.) (2012). *Economía urbana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas*. Buenos Aires: Editorial CICCUS. Disponible en: [80](http://www.scie-</a></p></div><div data-bbox=)

Lo antedicho ha determinado que la ciudad -y en particular el gobierno local- muestra una amplia trayectoria en la adopción de innovaciones y uso de tecnología aplicadas a dar respuesta a las demandas ciudadanas. Es así que, a nivel de la estructura municipal, en la década del '80 se promueve la creación del Departamento de Sistematización de Datos -dependiente por entonces de la Secretaría de Economía y Hacienda- y se incorporan profesionales de la computación egresados de la UNS. Años más tarde, se pone en marcha el área de Administración de Redes de Datos. Progresivamente diferentes dependencias municipales comienzan a incorporar tecnología a la gestión y a sistematizar procesos.

Durante el año 2012 se crea en el organigrama municipal la Agencia de Innovación y Gobierno Abierto con el objeto de fomentar la adopción de TICs en la administración comunal. A finales del año 2015 dicha Agencia fue sustituida por la Secretaría de Modernización y Calidad de Gestión<sup>77</sup> que, además de tomar a su cargo el impulso de propuestas innovadoras en la gestión, incorporó bajo su órbita diferentes dependencias vinculadas a los recursos humanos<sup>78</sup>, creó el área de Infraestructura Tecnológica -incluyendo al departamento de Sistematización de Datos- y jerarquizó el área de redes y comunicaciones, poniendo en marcha el departamento de Administración de Redes de Datos<sup>79</sup>.

Desde entonces se intensificó el número de acciones tendientes a promover políticas de modernización, innovación pública y nuevos procesos de gobierno electrónico que favorezcan el ecosistema de gobierno abierto, en el marco del Programa Integral de Modernización (PIM)<sup>80</sup>.

Lo antedicho ha determinado que, en lo que respecta al uso de las TICs a nivel local, un informe reciente sobre Ciudades Inteligentes en Argentina -elaborado por la Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina (CICOMRA)- ubique a Bahía Blanca entre las ciudades argentinas que implementan tec-

---

lo.org.mx/scielo.php?script=sci\_nlinks&ref=5178001&pid=S1870-3925201400020000800007&lng=es

77 Durante los primeros tiempos, la Secretaría recibió el nombre de Modernización y Gobierno Abierto.

78 La subsecretaría de Capital Humano, el departamento Administración de Personal y las divisiones Jubilaciones y Salud Laboral.

79 En la actualidad, el departamento Administración de Redes de Datos tiene bajo su órbita también la administración de la telefonía -móvil y fija-, el mantenimiento de los servidores, y el diseño y desarrollo web.

80 Quartucci, E.; Wirsky, S. y Mazzuchelli, A. (2019). Bahía Blanca como Ciudad Inteligente. Trabajo presentado en las 48 Jornadas Argentinas de Informática (JAIIOs) organizadas por la Sociedad Argentina de Informática (SADIO) y el Departamento de Informática de la UNSa, del 16 al 20 de septiembre de 2019, Salta, Argentina.

nología para la mejora de la sostenibilidad y la calidad urbana, y que manifiestan interés por fomentar la innovación y la radicación de empresas de alta-tecnología<sup>81</sup>.

## Innovación pública y modernización del Estado local

Como ha quedado dicho, en los últimos años el gobierno local bahiense procuró profundizar la administración de servicios y políticas públicas modernas que se ofrecen a los ciudadanos con el propósito de llevar a cabo una gestión inteligente, impulsar una administración electrónica, y promover la eficiencia de la burocracia estatal. Cabe destacar que, para dar cumplimiento a tales objetivos, hacia el interior de la administración fue impulsado un ambicioso **plan de capacitación**<sup>82</sup> promovido desde recursos humanos en coordinación con las diferentes áreas de gobierno.

A partir del trabajo participativo realizado en las denominadas Comunidades de Práctica, las acciones colaborativas entre dependencias municipales y las reuniones mantenidas con representantes de diferentes áreas, se promovió la puesta en marcha del Programa Integral de Modernización (PIM)<sup>83</sup>, donde se consensuaron tres ejes de trabajo:

- **Eje 1: Vínculo Vecinos – Municipio**, cuyo objetivo es simplificar la interacción del municipio con los vecinos mediante la utilización de las TICs.
- **Eje 2: Modernización administrativa y gobierno electrónico**, destinado a promover una gestión pública eficiente y moderna mediante el uso inteligente y estratégico de las nuevas tecnologías.
- **Eje 3: Actualización de la infraestructura tecnológica**,

---

81 CICOMRA. (2016). Ciudades inteligentes. El Aporte de las TIC a la comunidad. Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina, Editorial Autores de Argentina, Buenos Aires, 2016. Disponible en: [http://www.cicomra.org.ar/cicomra2/2016/ciudades\\_inteligentes.pdf](http://www.cicomra.org.ar/cicomra2/2016/ciudades_inteligentes.pdf)

82 Mediante el Decreto 1346/2018 se implementó el Plan de Capacitación y Desarrollo con el propósito de mejorar la formación y el desempeño del personal, profesionalizar el recurso humano, y desarrollar habilidades y competencias alineadas a los nuevos sistemas tecnológicos y de gestión municipal. Para alcanzar tales objetivos se firmaron acuerdos de colaboración con el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), la UPSO y la UNS, y la Dirección General de Cultura y Educación dependiente de la Provincia de Buenos Aires. En este marco se dictan cursos teórico-prácticos para el desarrollo de conocimientos y habilidades técnicas y actitudinales, la Tecnicatura Universitaria en Asuntos Municipales, y se certifican competencias laborales de los agentes municipales.

83 El Programa Integral de Modernización puede ser consultado en: <http://www.bahia.gob.ar/modernizacion/programa/>

con el fin de fortalecer y mejorar las capacidades e infraestructuras tecnológicas del Municipio.

A continuación, se realiza una breve descripción de los proyectos y acciones impulsadas en el marco de cada eje de acción.

Con relación al primer eje “Vínculo Vecinos – Municipio”, el gobierno promovió la adopción de innovaciones destinadas a mejorar la relación entre la ciudadanía y la administración local. Es decir, las soluciones formuladas en los diversos proyectos de innovación centraron su diseño en las personas, acercando de esta manera las políticas públicas a las necesidades de los ciudadanos. A modo de ejemplo, se presentan brevemente algunos de los proyectos innovadores puestos en marcha:

- Se revisaron y mejoraron procesos rediseñando las lógicas tradicionales de gestión, a través del fortalecimiento de habilidades y la adopción de tecnología. De esta forma, se clarificaron procesos, se agilizaron trámites y se introdujeron mejoras que redundaron en la reducción de los tiempos de diversos trámites, la disminución de las visitas de los vecinos a las dependencias municipales, y la merma en el uso de papel. Ejemplos de ello lo constituye la adopción de plataformas para trámites online, como las habilitaciones industriales<sup>84</sup>, la habilitación de transportes de sustancias alimenticias, o la presentación virtual de planos de mensura. Cabe destacar que al momento de rediseñar el proceso de habilitaciones industriales y de instrumentar la habilitación online, Bahía Blanca formó parte del programa “Ecosistema de Ciudades Innovadoras” dependiente de la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto de la Nación. También, en el marco del programa de simplificación territorial promovido por la Secretaría de Simplificación Productiva dependiente del Ministerio de Producción de la Nación, el municipio recibió asistencia técnica para la implementación del proyecto visado web de planos de construcción.

- En el año 2017, junto con la nueva página web -que fue diseñada a partir del estudio de uso que los vecinos hacen del sitio<sup>85</sup> - el municipio puso en marcha la plataforma “Centro de Atención

---

84 En este caso, se redujeron notoriamente los plazos que el proceso demandaba a nivel municipal: de 45 días el trámite pasó a demorar 15 días. Un análisis más detallado puede ser consultado en “Acelerando la innovación en gobiernos locales. Un panorama de experiencias municipales de Argentina” (2019). LABgo-bar, Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, Secretaría de Modernización, Presidencia de la Nación.

85 La información de la web se organizó en áreas que, si bien no siguen el tradicional organigrama municipal, permiten un contacto más ágil y simple entre el vecino y el municipio.

al Vecino” (CAV)<sup>86</sup> a través de la cual pueden efectuarse consultas, sugerencias, reclamos y solicitudes, obtener turnos online, y acceder a información sobre diferentes trámites municipales. Se trata de una plataforma amigable e inductiva que posee beneficios para sus usuarios, tales como el ahorro de costos telefónicos y la posibilidad de seguimiento del trámite. Hacia el interior de la administración, la nueva herramienta significó también una reorganización de la gestión ya que creó un registro con todas las solicitudes y reclamos, clasificados por tema. A partir de entonces, se observó un incremento en el número de intervenciones vecinales.

- Se impulsó el portal “Bahía Rentas”<sup>87</sup> que ofrece a los contribuyentes la posibilidad de descargar su boleta, realizar gestiones tributarias, pagar los tributos municipales de manera electrónica –mediante homebanking o Volante Electrónico de Pago (VEP)- y recibir las tasas por mail, entre otros beneficios.

- En materia de seguridad y protección ciudadana, en Bahía Blanca existe el Centro Único de Monitoreo (CeUM) que opera las 24 hs. Cuenta con más de 400 cámaras de alta resolución para el monitoreo, ubicadas en sitios estratégicos de la ciudad. Al CeUM está asociado también el sistema de alarmas vecinales o comunitarias -que consiste en dispositivos colocados en puntos clave de la vía pública y en comercios que permiten el envío de alertas con la geolocalización del sitio donde se dispara-, las aplicaciones tecnológicas de alerta y georreferenciación instaladas en taxis y remises, y los botones antipánico destinados a prevenir situaciones de violencia de género.

- También se creó el portal “Bahía Compra”<sup>88</sup>, un sitio que publicita las licitaciones y concursos de precios que lleva adelante el municipio. Permite consultar los pliegos de licitaciones e información relativa a las compras, acceder a suministros, órdenes de compras y estado de las facturas. Además, posibilita a los proveedores la suscripción a un sistema de alertas por mail cada vez que se genera una licitación relacionada con el servicio o producto que éstos ofrecen. El portal apunta no solo a hacer más eficientes las compras como consecuencia de una mayor competencia, sino a brindar mayor transparencia a los procesos.

---

86 <https://www.bahia.gob.ar/vecinos/>

87 <http://www.bahia.gob.ar/rentas/>

88 <http://www.bahia.gob.ar/compra/>

- En el 2016 se habilitó el “Campus Virtual”<sup>89</sup> del municipio, una plataforma de capacitación destinada tanto a empleados como a la comunidad en general. El campus es una opción ágil y moderna destinada a aquellos interesados en adquirir conocimientos sobre determinados temas<sup>90</sup>, gestionar una licencia de conducir o certificar el curso de manipulación de alimentos, por ejemplo, permitiendo ahorrar tiempo y eliminar costos de traslado a las dependencias municipales. Con el propósito de conocer la satisfacción del ciudadano con el servicio y la atención recibida a través del campus, desde la Secretaría de Modernización y Calidad de Gestión se instrumentó una encuesta destinada a los usuarios.

- En lo que respecta al transporte público urbano de pasajeros, Bahía Blanca fue una de las ciudades pioneras en adoptar sistemas de cobro mediante tarjeta magnética, situación que se remonta a mediados de los años `90. En la actualidad rige la tarjeta SUBE que presenta diversos atributos. Además, las unidades del servicio público de pasajeros cuentan con wifi gratuito, cámaras de seguridad y un sistema de posicionamiento global. El rastreo de las unidades no solo aporta seguridad al servicio, sino que, a través de una aplicación móvil, permite a los usuarios conocer los recorridos y realizar un seguimiento de las líneas. Cabe destacar que los refugios ubicados en las diferentes paradas poseen servicio de carga de celulares, donde la energía se genera a través de paneles solares.

- En lo que hace al estacionamiento, también rige en la ciudad desde los años `80 un sistema medido y pago y, en particular desde el año 1994, un sistema digitalizado. En la actualidad está vigente un nuevo sistema de estacionamiento inteligente que recibe el nombre de SAPEM Parking. Éste incluye tres opciones diferentes de pago: a través de tarjetas adquiridas en comercios autorizados; a través de una tarjeta magnética para operar en tótems cuya energía se alimenta a través de paneles solares; y mediante una aplicación diseñada para smartphones. Cada usuario posee un perfil asociado a un monedero virtual y, al momento de estacionar, debe cargar la patente del vehículo, la ubicación del estacionamiento y el tiempo de permanencia. La app permite realizar la transacción de manera ágil y ajustada a la necesidad del usuario, garantizando un estacionamiento más rápido y cómodo.

---

89 <http://www.bahia.gob.ar/campus/>

90 A través del campus se han dictado cursos como el de “Anfitrión turístico” destinado a ciudadanos que desempeñan tareas asociadas a la actividad turística, como conserjes de hoteles, taxistas, etc.

- En relación a temas medioambientales, a partir de una hackaton realizada en el año 2012 -de la que participaron investigadores, académicos, programadores y periodistas-, el municipio impulsó la adopción de un modelo de comunicación con los vecinos a través del desarrollo de un sitio web<sup>91,92</sup>. El mismo brinda datos referidos a las mediciones producto del monitoreo ambiental realizado en el polo petroquímico y de los efluentes industriales y cloacales urbanos. Permite consultar las mediciones históricas y en tiempo real de calidad del aire, efluentes líquidos vertido a la ría, nivel de ruidos de origen industrial, así como información general de las diferentes industrias<sup>93</sup>. Recientemente, se incorporó a la plataforma una segunda estación de monitoreo continuo de aire (emcabb 2). Además, en el año 2017 el municipio se sumó a la Red Federal de Monitoreo Ambiental (FeMA) con el propósito de trabajar en la generación e intercambio periódico y sistemático de datos de calidad de aire para ser cargados en el Sistema de Gestión de la Información de las distintas estaciones de la Argentina.

- Se lanzó "Bahía Producción"<sup>94</sup> un sitio web destinado a proveer información útil a los inversores sobre costos, servicios, localizaciones, incentivos impositivos, etc. El portal también presenta una base de datos con indicadores sociales y económicos de interés referidos a la actividad económica, servicios, transporte, turismo, etc., e información relativa al parque industrial de la ciudad, como las parcelas disponibles para radicar un emprendimiento debidamente georreferenciadas. Una cuestión a destacar es que los indicadores y estadísticas difundidas son elaboradas en forma colaborativa con instituciones académicas de la ciudad con las que el municipio ha rubricado convenios de colaboración. Por ejemplo, se muestran datos del Observatorio de Estadísticas Regionales (OER)<sup>95</sup> dependiente de la UPSO y la UNS. Recientemente se avanzó también en la firma de un convenio con el Departamento

---

91 El sitio se denominó inicialmente "Qué pasa Bahía Blanca" (<http://www.quepasabahia blanca.gov.ar/>)

92 Finquelievich, S.; Feldman, P. y Fischnaller, C. (2014). Redes de innovación y ciudades: tres casos en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. *i-ambiente: El portal del medioambiente*. Disponible en: <http://www.i-ambiente.es/?q=blogs/redes-de-innovacion-y-ciudades-tres-casos-en-la-provincia-de-buenos-aires-argentina-parte-i>

93 Los datos son monitoreados por el Comité Técnico Ejecutivo municipal (CTE) en colaboración con la UNS, la FRBB-UTN e institutos especializados de investigación, como el Instituto Argentino de Oceanografía (IADO).

94 <http://produccion.bahia.gob.ar/>

95 El OER posee una base de datos que recopila estadísticas de los 22 distritos de la Sexta Sección Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

de Economía de la UNS para la elaboración de indicadores y la utilización por parte de docentes, investigadores y estudiantes de los datos publicados en el Portal de Datos Abiertos del municipio.

- Se impulsó el "Portal de Empleo"<sup>96</sup> con el objetivo de poner a disposición de los interesados tanto en la oferta como la demanda de trabajo, un instrumento que facilite la inserción laboral. También permite una gestión más ágil y eficiente por parte del municipio, tendiente a garantizar mejores condiciones de empleabilidad a través del servicio de intermediación laboral. Los postulantes pueden registrar sus currículums de manera virtual y los empleadores difundir sus ofertas de empleo.

- A través de portal de circuitos turístico-culturales en 360<sup>097</sup> el municipio sumó una nueva iniciativa que permite a los vecinos conocer las salas de los diferentes museos del Partido de Bahía Blanca. El soporte digital permite integrar audios, videos y textos que facilitan la interpretación de las obras y elementos exhibidos en los museos, pudiéndose acceder incluso a muestras que en la actualidad ya no se encuentran disponibles. También permite realizar el recorrido por una serie de circuitos con el propósito de difundir los principales puntos de interés, tanto históricos como culturales, a través del uso de la tecnología. Cabe destacar que las imágenes y videos fueron cedidas al municipio a partir de un acuerdo colaborativo firmado con emprendedores locales.

- Por último, deben mencionarse las acciones impulsadas por el municipio destinadas a promover la conectividad en espacios públicos y el acceso libre y gratuito a Internet. A través del programa "Bahía WiFi" el municipio promueve la inclusión digital de los ciudadanos. En la actualidad, hay más de 40 espacios públicos que cuentan con el servicio de internet inalámbrico y gratuito (plazas y parques, centros culturales, espacios deportivos, bibliotecas populares, sedes comunitarias, entre otros). La instalación del servicio se hace en base a alianzas estratégicas de colaboración entre el gobierno municipal, el nacional y empresas proveedoras de internet. Los objetivos de inclusión y reducción de la brecha digital se promueven también a través de las capacitaciones y actividades de recreación y esparcimiento asociadas al uso de la tecnología realizadas en los Puntos Digitales<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> <http://empleo.bahia.gob.ar/>

<sup>97</sup> <http://www.bahia.gob.ar/360bahia/>

<sup>98</sup> El partido de Bahía Blanca cuenta con dos Puntos Digitales –uno en el barrio Villa Mitre y otro en la locali-

Finalmente, y en lo que respecta al primer eje de acción del PIM, con la intención de reforzar las acciones propuestas, se impulsó el “Programa de mejora en la atención al ciudadano” a fin de incorporar buenas prácticas en atención ciudadana, fortalecer la capacidad de gestión de los agentes municipales con instrumentos tecnológicos que contribuyan a mejorar las respuestas a las inquietudes vecinales, y modernizar los servicios de atención al ciudadano, entre otras acciones.

En paralelo, y con el propósito de avanzar en el cumplimiento del segundo eje de acción del PIM **“Modernización administrativa y gobierno electrónico”**, se introdujeron innovaciones al interior de la administración municipal apuntando al diseño de políticas públicas basadas en la evidencia, a ahorrar tiempo y recursos – sobre todo un importante ahorro en el consumo de papel-, a mejorar la gestión interna, y a lograr el óptimo aprovechamiento de los datos y la información que se genera en las diferentes áreas. Así se seleccionaron proyectos para implementar operatorias administrativas de manera electrónica con el propósito de aumentar la disponibilidad y calidad de las mismas. Por ejemplo, se puso en marcha el “Sistema de Documentos Electrónicos” que consiste en la digitalización de diversos trámites internos, y la implementación de comunicaciones y memos electrónicos y del recibo de sueldo digital<sup>99</sup>. Lo antedicho fue acompañado por la adopción de la firma digital en el ámbito municipal, convirtiéndose Bahía Blanca en el primer municipio bonaerense en instrumentar la iniciativa para su aplicación a proyectos concretos. Recientemente se ha firmado un convenio para poner en marcha el sistema de Gestión Documental Electrónica -GDE- con la Secretaría de Modernización de la Nación, para avanzar en el proceso de digitalización de expedientes.

En particular, en diferentes áreas se han impulsado proyectos específicos para aumentar y/o mejorar la generación de información en tiempo real y eficientizar su manejo y utilización. En tal sentido, se pusieron en marcha diferentes plataformas de gestión de servicios desarrolladas por profesionales municipales. A continuación, se detallan, a modo de ejemplo, algunas de ellas:

- El Sistema “Si Salud”, iniciado en el año 2012, concentra la

---

dad de Gral. Daniel Cerri- y un Punto de Encuentro Digital, en Cabildo.

<sup>99</sup> Los agentes municipales pueden visualizar sus recibos de sueldo desde la Web del Empleado, ingresando con su usuario y contraseña personal. Se evita así la impresión de recibos de más de 3.000 empleados.

información de las prácticas profesionales realizadas a pacientes atendidos en las cincuenta Unidades Sanitarias y los seis Centros de Salud que funcionan en el partido de Bahía Blanca. Ello permite hacer una asignación más eficiente de los insumos y partidas presupuestarias destinadas a la atención primaria de la salud. Además, cuenta con sistemas de stock de insumos descartables, vacunas y medicamentos. A partir del año 2017, el mismo se integró al sistema de gestión hospitalaria desarrollado por el Hospital Municipal de Agudos "Dr. Leónidas Lucero" (HMALL). En la actualidad, esta articulación permite coordinar turnos entre todo el sistema público de atención a la salud -incluido el Hospital Interzonal "José Penna"- brindando mejoras en el servicio ya que se organiza la labor de los profesionales y reduce el tiempo de espera de los pacientes. La interoperabilidad lograda entre el Si Salud y el sistema de gestión hospitalaria ha permitido desarrollar un sistema integral de historias clínicas digitales que prevé el uso de la firma digital por parte de los profesionales. Un dato a destacar es que el HMALL puso en marcha el Plan Estratégico Participativo y Consensuado 2018-2030. Además, dicho nosocomio junto a las autoridades municipales de la Secretaría de Salud, del Hospital Interzonal y del ente descentralizado S.I.Em.Pre. (Sistema Integrado de Emergencias Pre-hospitalario) trabajan en el diseño de un plan de la salud pública bahiense destinado a coordinar las acciones del primer y segundo nivel de atención y optimizar recursos a fin de brindar un mejor servicio al vecino.

- **Plataforma de Soluciones Habitacionales:** se incorporan todas las demandas recepcionadas por el municipio vinculadas a la vivienda (construcción y/o mejoramiento habitacional) por parte de los vecinos y, en base a parámetros objetivos preestablecidos, los profesionales de las áreas técnicas deciden el otorgamiento de ayudas -materiales y/o económicas- a las familias con necesidades habitacionales.

- **Sistema de stock:** se puso en marcha un control de inventario en diferentes áreas municipales que adquieren y administran insumos como materiales, útiles, alimentos y medicamentos. Ello permite planificar y hacer más eficientes las compras en función de las demandas y del stock existente, disminuir las pérdidas y los costos de almacenamiento, mejorar el control del stock estacional, entre otros beneficios.

- Plataforma de “títulos ejecutivos digitales”: luego de la firma de un convenio con la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, Bahía Blanca se convirtió en el primer municipio bonaerense en implementar este sistema que posibilita una gestión más eficiente de las deudas municipales mediante el uso de demandas electrónicas y firma digital.

- Plataforma de Ayudas Sociales: en dicho sistema se registran las necesidades de las diferentes familias y se decide el otorgamiento de las ayudas (económicas y materiales, como, por ejemplo, la garrafa social, la tarjeta social, etc.) teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad, la composición del núcleo familiar, la presencia de enfermos, las condiciones habitacionales, etc. Lo antedicho es evaluado por equipos profesionales interdisciplinarios de las Secretarías de Políticas Sociales y Salud del municipio.

- Aplicación y plataforma de gestión del arbolado urbano<sup>100</sup>: a través de la “app de arbolado” se relevan los ejemplares arbóreos localizados en la vía pública y se recaba información de los mismos. La aplicación móvil permite realizar un censo de arbolado urbano, georreferenciando en un mapa de la ciudad los ejemplares. En base a la información recolectada se proyectan políticas públicas orientadas a la gestión del arbolado urbano, como la plantación y/o sustitución de árboles, podas, extracciones o cortes de raíces, tratamientos fitosanitarios, etc. Un dato a destacar es que la app también permite realizar registros a los vecinos, haciendo colaborativo el trabajo de censado. En particular, mediante convenios firmados entre el municipio e instituciones educativas de la ciudad, los alumnos colaboran con las tareas de relevamiento.

- Plataforma de Emergencias 107/109: facilita la recepción de llamadas y el seguimiento y control del funcionamiento del sistema municipal de emergencias médicas (107) -prestado por el S.I.Em. Pre.- y de emergencias de otro tipo (109), como las ambientales o las asociadas a defensa civil. Las ambulancias y vehículos vinculados a tales servicios cuentan con sistema de seguimiento satelital que hace más eficiente el despacho de los mismos ante una emergencia. Además, un control estricto del sistema permite garantizar una prestación óptima de los servicios.

- Plataforma de gestión del gasto: la unidad de programación, integrada por funcionarios municipales, analiza las solicitudes de

---

<sup>100</sup> <http://www.bahia.gob.ar/arboloado/censo/>

compra de las diferentes secretarías priorizando los gastos en función de la planificación de objetivos trazada al comienzo del ejercicio, y en base a la disponibilidad de recursos y compromisos asumidos.

- Plataforma de seguimiento de la flota vehicular municipal: mediante un llamado a licitación se implementó el sistema de localización y rastreo por gps en 300 vehículos municipales. Dicho sistema permite introducir mejoras a la administración, como un consumo más eficiente de combustible y lubricantes, la reducción de costos operativos al coordinar tareas en el territorio, el aumento de la productividad, entre otras.

Una consideración especial merece el hecho de que los datos generados en varias de las plataformas descriptas pueden ser visualizados -y descargados- en el Portal de Transparencia activa del municipio, tal como se expresará más adelante.

Finalmente, y con respecto al tercer eje de acción del PIM **“Actualización de la infraestructura tecnológica”**, se decidió llevar adelante una constante inversión en nuevo equipamiento informático<sup>101</sup> y se extendió el servicio de Intranet e Internet a la totalidad de los edificios municipales -más de 90 sedes-, consolidando así una red de datos de gran alcance y seguridad, lo que permite un funcionamiento eficiente de los servicios. Las redes utilizadas por el gobierno municipal son de alta confiabilidad y con un alto grado de respuesta. En paralelo, se instrumentan políticas de seguridad informática que abarcan desde la capacitación del personal hasta la inversión edilicia de resguardo y protección física de servidores, por ejemplo.

Con respecto a este último eje, un dato que merece destacarse es la firma de un convenio de colaboración entre el Municipio, el Hospital Municipal y las instituciones científico-académicas<sup>102</sup> de la ciudad que tienen como principales objetivos coordinar el trabajo y los recursos humanos y económicos, compartir infraestructura, converger en un punto de intercambio, evitar superposición de tendido de fibra o gestión de redes de datos y promover localmente un centro de datos común, con el fin de desarrollar una Red Metropolitana Avanzada en la ciudad y la región.

---

<sup>101</sup> Se presupuestan en cada ejercicio fondos para la renovación e incorporación de nuevos equipos y servidores.

<sup>102</sup> El convenio fue rubricado en el mes de septiembre de 2017 entre el Municipio de Bahía Blanca, el Hospital Municipal de Agudos “Leónidas Lucero”, la UNS, UTN-FBB, UPSO, el CONICET y la Red de Interconexión Universitaria (ARIU).

## Políticas de Gobierno Abierto y participación ciudadana

En lo que respecta específicamente a la adopción de una **política pública de Gobierno Abierto**, donde los tres ejes fundamentales son transparencia, colaboración y participación ciudadana -todo ello promovido por el uso de la tecnología-, Bahía Blanca también presenta ciertas particularidades. Desde mediados de los años `90 se dictó la normativa vinculada a la presentación de declaraciones juradas por parte de concejales y funcionarios. En el año 2000, el Concejo Deliberante de la ciudad sancionó la ordenanza N° 11.162<sup>103</sup> por la cual, además de instrumentar mecanismos orientados a profundizar el principio de publicidad de los actos de gobierno, la administración local dio inicio a la apertura de datos gubernamentales. En el año 2006 se dicta un decreto instrumentando el mecanismo de acceso a la información pública. Desde entonces, el gobierno local comenzó gradualmente a abrir datos -con altibajos dependiendo de la voluntad política de las diferentes administraciones- hasta que años más tarde, en el 2015, el Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza N° 18.260 por la que se impuso la obligatoriedad de implementar una política pública de Gobierno Abierto bajo los objetivos esenciales de transparencia, apertura de datos públicos, disponibilidad de información y mecanismos de participación y colaboración.

A principios de 2016, con el cambio de gobierno, se inicia en el municipio un acelerado proceso de apertura de datos con el propósito de dar cumplimiento a la ordenanza y así, se logra profundizar la política de gobierno abierto. En 2017 el municipio adhirió a la Open Data Charter y se incorporó a la Red Federal de Acceso a la Información Pública. A partir de entonces se incorporan en la web municipal datos abiertos y georreferenciados de las dos empresas SAPEM<sup>104</sup> -Bahía Transporte SAPEM y Bahía Ambiental SAPEM- y de los entes descentralizados -Hospital Municipal de Agudos "Leónidas Lucero" y S.I.Em.Pre.-. En particular, el nosocomio lanzó el portal web "Hospital Abierto" que muestra estadísticas referidas a pro-

---

103 A partir de la ordenanza se puso en marcha el Sistema Control Activo - Módulo de Compras y Contrataciones- (software gratuito) tendiente a que los ciudadanos puedan informarse, a través de Internet, de las compras y contrataciones realizadas por la municipalidad.

104 Sociedades Anónimas de Capital Estatal Mayoritario.

ducción, accidentología, epidemiología, compras y contrataciones, y recursos humanos.

En la actualidad, en el Portal de Transparencia del municipio se publican 53 categorías de datos, 87 visualizaciones y 271 datasets. También presenta un Catálogo de Datos donde se pueden descargar datos abiertos y reutilizables.

En la categoría "Ambientales" se muestran las actas de infracción labradas al polo petroquímico, los datos referidos al censo de arbolado urbano, y las estadísticas de residuos domiciliarios (sólidos urbanos, barrido y residuos particulares) y de campañas del programa Ecocanje, desde el año 2010.

En la categoría "Funcionarios" se publican las declaraciones juradas de la planta política del municipio, el organigrama municipal, y el recibo de sueldo y datos del Intendente.

Por su parte, en lo que respecta a "Seguridad", además de publicar datos referidos al jefe de la policía local, se muestran estadísticas relacionadas con los sistemas de emergencias 107 y 109, como el detalle de las llamadas recibidas para defensa civil, urgencias medioambientales, policía, bomberos y urgencias médicas. Los registros publicados de tales llamadas van desde el 2004 a la fecha<sup>105</sup>. En particular, en esta categoría, se pueden consultar dos mapas: el Mapa del delito y el Mapa de accidentes viales.

En lo que respecta a datos económicos, se puede acceder a datos publicados en formato abierto y reutilizables sobre compras y proveedores, gastos en publicidad, sueldos municipales, y la evolución de las diferentes tasas municipales. Además, se publican datos referidos a la producción del distrito.

Finalmente, en la categoría "Otros" se publican datos referidos al Centro de Atención al Vecino<sup>106</sup> (cantidad de solicitudes y pedidos -ordenados por mes y año-, los temas específicos, el estado -cerrado o abierto-, y el origen de los mismos -solicitud telefónica o por formulario web-); datos electorales del partido de Bahía Blanca; un historial de las infracciones de tránsito; y el digesto municipal (ordenanzas, decretos y resoluciones)<sup>107</sup>.

El portal "Bahía Geo-referenciada"<sup>108</sup> permite acceder a un mapa integral de la ciudad elaborado a partir de un sistema de informa-

<sup>105</sup> <http://www.bahia.gob.ar/datos109/>

<sup>106</sup> <http://www.bahia.gob.ar/vecinos/datosabiertos/>

<sup>107</sup> <http://www.bahia.gob.ar/digesto/>

<sup>108</sup> <http://www.bahia.gob.ar/mapas/>

ción con posicionamiento espacial, que georreferencia, la siguiente información:

- Obras públicas<sup>109</sup>: permite observar las obras realizadas desde 2016 a la actualidad. Las obras pueden georreferenciarse todas en un mismo mapa, por delegación, por monto de inversión y por etapas de ejecución (en proyecto, en ejecución, finalizadas). Además, pueden filtrarse por tipo de obra (infraestructura, instituciones educativas y sociales, vivienda, arquitectura, espacio público y salud). De cada obra –acompañada de una fotografía- puede accederse, a su vez, a una variada información, como etapa, tipo, empresa que la ejecutó, plazo, monto del contrato y dirección.

- Mapa de servicios: muestra sitios de interés referidos a instituciones culturales y educativas (bibliotecas, teatros, museos, centros y espacios culturales, establecimientos educativos, deportivos y de cultos, etc.) y a servicios (comisarías, bancos y cajeros automáticos, bomberos, estaciones de servicio, paradas de taxis y colectivos).

- Mapa con referencias urbanísticas: además de indicar las diferentes zonas del distrito conforme el Código de Planeamiento Urbano, permite identificar las jurisdicciones de las delegaciones municipales, barrios (oficiales y no oficiales), sociedades de fomento, plazas y espacios verdes, entre otros.

- Mapa de comercios: muestra los comercios habilitados en el partido. La búsqueda de estos puede hacerse a través de seleccionar una actividad comercial y el sub-rubro.

También hay mapas específicos que muestran datos relacionados con las plataformas creadas en el marco de los ejes 1 y 2 del PIM, como los siguientes:

- Mapa del delito<sup>110</sup>: en el año 2016 Bahía Blanca se convirtió en una de las primeras ciudades en mostrar datos abiertos y en línea referidos a seguridad. Dicho instrumento cuenta con visualizaciones interactivas y clasificadas por tipos de delitos lo que posibilita efectuar comparaciones y mediciones, y brinda indicadores reales para la toma de decisiones en materia de políticas públicas de seguridad y protección ciudadana. Los datos que se reflejan son suministrados por las comisarías y han iniciado causas judiciales.

---

109 La plataforma fue cedida al municipio por el gobierno de CABA y adaptada por técnicos municipales. La misma está disponible en: <http://obras.bahia.gob.ar/>

110 <http://www.bahia.gob.ar/mapadeldelito/>

- Mapa de Ayudas Sociales<sup>111</sup>: donde se pueden visualizar las ayudas sociales otorgadas por el municipio, discriminando por fecha, tipo de ayuda, etc.

- Mapa de accidentes viales<sup>112</sup>: donde se discriminan, por fecha, las atenciones médicas realizadas en el lugar del accidente, las derivaciones a hospitales y los accidentes fatales.

- Mapa de prestaciones médicas<sup>113</sup>: se publican en formato abierto y georreferenciadas las prestaciones médicas referidas a la atención primaria de la salud que se llevan a cabo en los Centros de Salud y las Unidades Sanitarias. La búsqueda puede realizarse por fecha (desde el año 2014), por especialidad, diagnóstico, sexo, área de salud y dependencia.

- Recorrido de colectivos<sup>114</sup>: permite realizar el seguimiento online de los recorridos de las unidades de las diferentes líneas del servicio público de pasajeros.

Un dato a destacar es que en materia de transparencia y gobierno abierto se avanzó en la apertura de procesos incorporando tecnología blockchain. Ello tuvo lugar luego de que el municipio fuera seleccionado, en el año 2017, por un grupo de trabajo de la Organización de Estados Americanos (OEA) para realizar una prueba piloto. Bahía Blanca se convirtió así en la primera municipalidad de América Latina en la que se aplica esta tecnología y una de las primeras ciudades del mundo en incursionar en la apertura de los procesos. La experiencia consistió en utilizar la tecnología blockchain para dar mayor transparencia y confianza a la entrega de subsidios culturales del municipio, en el marco del Fondo Municipal de las Artes<sup>115</sup>. La experiencia contó con el apoyo de organizaciones especializadas en la innovación en gobierno y permitió demostrar que dicha tecnología otorga seguridad a procesos de gobierno que impliquen asignación de subsidios, compras o licitaciones<sup>116</sup>.

Finalmente cabe mencionar que recientemente el municipio presentó el portal "Historias con datos<sup>117</sup>" donde se publica una serie

---

111 <http://www.bahia.gob.ar/politicasocial/ayudas/mapa/>

112 <http://www.bahia.gob.ar/mapas/accidentes/>

113 <http://www.bahia.gob.ar/salud/prestacionesmedicas/>

114 <http://www.bahia.gob.ar/colectivos/>

115 Para lograr implementar el proyecto de blockchain fue necesario digitalizar el proceso de asignación de subsidios, ya que dicho trámite se gestionaba en papel.

116 Cepeda, J.; De Luca, A.; Jolíás, L. y Zelaya, D. (2017). Blockchain y transparencia. La experiencia en la ciudad de Bahía Blanca. Fellowship OEA en Gobierno Abierto para las Américas. Disponible en: [https://www.academia.edu/37094178/Blockchain\\_y\\_transparencia.\\_La\\_experiencia\\_en\\_la\\_ciudad\\_de\\_Bahia\\_Blanca](https://www.academia.edu/37094178/Blockchain_y_transparencia._La_experiencia_en_la_ciudad_de_Bahia_Blanca)

117 <http://www.bahia.gob.ar/historiascondatos/>

de historias y visualizaciones realizadas a partir del análisis de datos abiertos disponibles en la web; ello demuestra además que, tales datos, permiten tomar decisiones basadas en la evidencia. Las historias publicadas han sido elaboradas por el propio municipio, investigadores, periodistas u organizaciones de la sociedad civil.

En lo que respecta a la **participación y colaboración ciudadana**<sup>118</sup>, desde el Departamento Ejecutivo municipal se impulsan diversos proyectos que promueven el involucramiento de los vecinos en el diseño y co-creación de políticas públicas. Por un lado, el Presupuesto Participativo es un instrumento que, a través de la realización de asambleas barriales abiertas a la comunidad -realizadas en las 9 delegaciones municipales- permite a los vecinos definir la ejecución de obras públicas para un determinado sector de la ciudad. Los proyectos son propuestos y discutidos en las asambleas y posteriormente definidos a través del voto de los vecinos.

Por otro lado, se promueven experiencias asociadas a la participación en torno a plataformas virtuales. Al respecto pueden mencionarse dos experiencias relacionadas a la elaboración participativa y colaborativa de proyectos de ordenanzas. En una oportunidad, bajo el proyecto denominado "Diálogos ciudadanos" se convocó a participar en torno a la reglamentación de la colocación de antenas de telefonía en la ciudad y, en otra, se abordó la temática de Acceso a la Información Pública.

Los procesos permitieron crear espacios de debate (tanto online como presenciales) y plasmar un texto consensuado en el proyecto normativo, fortaleciendo así -en términos de Epstein- el desarrollo de una cultura de gobierno electrónico<sup>119</sup> (Epstein, 2014). En particular, en lo que respecta a la segunda experiencia, tuvo dos rasgos o innovaciones que la vuelven distintiva. Por un lado, se delegó el poder de moderación de los debates a investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur -IIESS-CONICET- con el propósito de fortalecer la imparcialidad y disminuir los riesgos asociados a una posible manipulación de la agenda de debate y; por otro lado, se incorporó una tercera instancia de debate con la finalidad de incrementar la representatividad de los participantes

---

118 Las diferentes experiencias de participación pueden ser consultadas en <http://www.bahia.gob.ar/modernizacion/participa/>

119 Epstein et al. (2014) considera que usar una mezcla de actividades offline y online es un importante elemento para desarrollar una cultura de gobierno electrónico ya que impulsa a aquellos que aún no están enganchados con la participación online.

y la diversidad cognitiva<sup>120</sup>, lo que permitió fortalecer y mejorar los aportes de los comentaristas online<sup>121</sup>.

Como corolario de la iniciativa, el municipio implementó en el Portal de Transparencia, un sitio específico dedicado a la transparencia pasiva, donde los ciudadanos pueden efectuar sus solicitudes de acceso a la información pública a través de un formulario asociado a una plataforma de gestión, lo que permite efectuar el seguimiento de la consulta y, también, acceder a otras solicitudes efectuadas y a sus respectivas respuestas.

También el municipio puso en marcha la plataforma "Participa Bahía" (que fue cedida en forma gratuita por el Ayuntamiento de Madrid mediante la rúbrica de un convenio y adaptada para su uso por técnicos municipales) a través de la cual, durante el año 2019, se impulsaron dos eventos participativos. Por el primero de ellos se convocó a los bahienses a elegir entre dos proyectos de diseño de un espacio verde de la ciudad denominado "Plaza de la Reforma Universitaria" (los dos proyectos sometidos a votación fueron el resultado de la elección de un jurado que eligió entre 9 proyectos elaborados por 72 alumnos de las tres universidades públicas con sede en la ciudad). En total participaron de la votación 1.759 vecinos. En la segunda oportunidad, el gobierno local convocó a los vecinos para conocer su opinión respecto del uso de la bicicleta y el desarrollo de nuevas ciclovías en la ciudad. En esta ocasión participaron de la votación 4.361 vecinos, considerando los que lo hicieron a través de la plataforma, Facebook, Twitter e Instagram.

También el municipio firmó compromisos de colaboración mutua con estudiantes con el propósito de poner de relieve la importancia que reviste la recopilación de datos públicos y su sistematización, como así también la de aplicar tecnología al servicio del vecino. A partir de los datos abiertos se desarrollaron aplicaciones o bien se sistematizaron datos y se organizó información a fin de exponerla para su análisis o la toma de decisiones. Los acuerdos también involucran al Departamento de Ciencias e Ingeniería de la Computación de la UNS, al Instituto de Ciencias e Ingeniería de la Computación ICIC (UNS-CONICET), y a organizaciones de la sociedad

---

120 De los primeros debates participaron expertos, periodistas, funcionarios, grupos de la sociedad civil y ciudadanos. Posteriormente, en la tercera instancia, algunos participantes fueron auto-seleccionados y otros convocados de manera aleatoria.

121 Alderete, M. V. y Linares, S. (2018). Participación ciudadana: el caso de la ordenanza de Acceso a la Información Pública de la Municipalidad de Bahía Blanca. En *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. LII Reunión Anual, Noviembre de 2017.

civil, como Comunidad IT.

Por último, se impulsaron las denominadas Experiencias PP, que son espacios que tienen como objetivos: a) intercambiar experiencias relacionadas con la formulación y puesta en marcha de políticas públicas entre representantes de gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y empresas; b) identificar soluciones innovadoras a problemas cotidianos de los gobiernos locales; c) compartir logros y políticas aplicadas en gobiernos locales.

## Reflexiones finales

Las ciudades, frente a los nuevos desafíos y demandas ciudadanas a las que se enfrentan, deben recurrir a nuevas formas de gestión, donde a partir de fortalecer sus habilidades, conocimientos y factores endógenos generen condiciones que las posicionen como ciudades innovadoras.

En este contexto, el trabajo colaborativo, la adopción de nuevas prácticas de gestión y la construcción de consensos a través de diversas formas de participación que promuevan los ecosistemas innovadores, se constituyen en la base de las ciudades que pretenden afrontar los nuevos desafíos institucionales, sociales, económicos y ambientales, de cara a mejorar la calidad de vida de los vecinos.

A lo largo de este trabajo se han abordado diferentes estrategias, prácticas y herramientas adoptadas por el municipio de Bahía Blanca que lo han posicionado como un municipio innovador, abierto y colaborativo. Ello le ha valido el reconocimiento, entre otros, de las autoridades nacionales siendo Bahía Blanca acreedora, en el año 2018, del Premio Nacional a la Calidad Municipal luego de un exhaustivo relevamiento realizado por veedores de la Secretaría de Modernización de la Nación. También, ese mismo año, fue incluida en el Índice de Ecosistema de Innovación Municipal diseñado por Buenos Aires LAB (provincia de Buenos Aires). Su trayectoria le ha permitido, además, estar presente en eventos de carácter nacional e internacional, como en la Smart City Expo World Congress realizada en Barcelona (2015) y en Buenos Aires (2017 y 2019); en el Encuentro Regional de la Alianza para el Gobierno Abierto - Open Government Paternship- en Montevideo (2016); o ser la única ciudad de Argentina presente en la "Cumbre de Líderes de

Datos Abiertos” en el marco de la “Semana de los Datos Abiertos” organizada por la Secretaría Nacional de Modernización, el Gobierno de la CABA, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA) y la Carta Internacional de Datos Abiertos (2018).

La innovación es un concepto dinámico, por lo que el gobierno local deberá continuar modificando estilos y prácticas de la administración y construyendo nuevas formas de relacionarse con la comunidad a fin de proyectar políticas públicas que permitan agregar valor a lo público con una mirada centrada en las personas. El desafío es grande y aún queda mucho por hacer.

# La Política de la OEA para promover el Gobierno Abierto

Por María Fernanda Trigo

## Importancia de la gestión pública efectiva para el fortalecimiento de la democracia

Desde su inicio, uno de los propósitos esenciales que los Estados miembros le dieron a la Organización de los Estados Americanos (OEA) fue la promoción y fortalecimiento de la democracia<sup>122</sup>. La democracia electoral, tal como la conocemos, se ha afianzado en nuestro hemisferio en estas últimas décadas. Hoy en día prácticamente todos los países de la región cuentan con elecciones libres, justas y periódicas, aunque sabemos que persisten desafíos en los procesos electorales. América es un continente donde se ha instalado la democracia como sistema de gobierno y el consenso social de que la celebración periódica de elecciones es el único medio legítimo de acceso al poder.

Sin embargo, actualmente, los mayores desafíos para la democracia están en el ejercicio de la democracia y en sus beneficios a la ciudadanía. Vemos con preocupación que hay mucha desconfianza ciudadana hacia los gobiernos e instituciones públicas, desilusión con la política y sus representantes, los políticos y gobernantes, insatisfacción social y una desigualdad persistente en la sociedad. Todos estos elementos afectan al apoyo y satisfacción con la democracia en la región.

Según los resultados de informe de Latinobarómetro 2018, el apoyo a la democracia en la región está en descenso y es del 48%; la satisfacción con la democracia en la región está en 24%, con tendencia a seguir bajando ya que el 2008 esta cifra era de 44%; la aprobación promedio de los gobiernos es del 32% y el promedio de confianza en los gobiernos latinoamericanos es del 22%.<sup>123</sup> Todas estas cifras y sus tendencias a la baja son preocupantes y

122 Carta de la Organización de los Estados Americanos, Art. 2 ([www.oas.org](http://www.oas.org))

123 Corporación Latinobarómetro, Informe 2018, [www.latinbarometro.org](http://www.latinbarometro.org)

reflejan que existe una necesidad de resaltar la importancia de los valores democráticos y de abordar estos desafíos a la democracia.

Hoy contamos con una **ciudadanía que sabe más**, ya que tiene mayor acceso a la información gracias al uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales, una **ciudadanía que tiene más**, es decir, más reconocimiento y ejercicio de sus derechos políticos, económicos y sociales que en otras épocas; y, por lo tanto, una **ciudadanía que quiere más**. Existen mayores expectativas y demandas hacia los gobiernos que se traducen en protestas en las calles, y movilizaciones que pueden lograr hasta la renuncia de un Presidente, como fue el caso en Guatemala el 2015, con renuncia de la Vicepresidenta y luego del Presidente Otto Pérez Molina.

Un gobierno deficiente debilita la democracia. Como consecuencia de la ineptitud se difunde el malestar y se propagan las protestas. Algunos políticos se apresuran a concluir que tales reclamos se deben a fenómenos “estructurales” y formulan propuestas radicales, cuando en realidad ello es consecuencia de una mala gestión pública acumulada en el tiempo.

Por otra parte, la diversificación productiva, la especialización funcional, la apertura de las economías, la fragmentación social y el surgimiento de actores transnacionales han vuelto más compleja la tarea de gobernar. La inclusión de grupos sociales, antes marginados, y el reconocimiento de nuevas identidades han fragmentado las demandas ciudadanas en un mosaico de solicitudes diferenciadas por cada comunidad.

Este contexto requiere de nuevas habilidades de liderazgo, de construcción de consensos y de capacidades innovadoras de los funcionarios públicos para atender estas demandas ciudadanas. El capital humano del aparato estatal debe entender y considerar los últimos avances de la ciencia del comportamiento en el diseño de las políticas públicas, incorporar las herramientas de la sociedad en red en sus interacciones cotidianas con la ciudadanía; y experimentar modelos innovadores de entrega de los servicios públicos para adaptarse a una nueva era de gobiernos efectivos: más abiertos, más transparentes y más cercanos.

Es en este escenario que los gestores públicos, los servidores civiles y los diversos actores sociales son llamados a colaborar para construir la democracia del futuro con base en un gobierno transparente, efectivo, colaborativo y participativo, es decir, un gobierno abierto.

## Gobierno Abierto como paradigma de la gestión pública

Hace más de una década, el Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) ya trabajaba los temas de promoción de transparencia y acceso a la información pública, al igual que la promoción del gobierno electrónico en las administraciones públicas. En el 2012, se establece como misión del DGPE "Contribuir a que las instituciones públicas sean cada vez más transparentes, efectivas y cuenten con mecanismos de participación ciudadana." En el 2013, invitan a la OEA a participar de la Cumbre sobre Gobierno Abierto que se realiza en Londres, oportunidad que nos sirvió para encausar nuestros programas y proyectos hacia el concepto de Gobierno Abierto.

Desde la OEA entendemos que Gobierno Abierto es una forma de hacer gestión pública, que genera un empoderamiento en la ciudadanía y mejora la efectividad de la provisión de servicios públicos a través del uso de las nuevas tecnologías. Se trata de un concepto de aplicación transversal que se aplica a todos los sectores de gobierno (Salud, Educación, Transporte, etc.); a todos los niveles de gobierno (municipal, estatal, nacional) y a todos los poderes del Estado.

Como nuevo paradigma de gestión pública, el gobierno abierto incluye como principios fundamentales: la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y la participación. Promover estos principios contribuye a fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciar el compromiso cívico, y mejorar la calidad y efectividad de los gobiernos y sus administraciones públicas bajo principios de equidad e integridad.

El gobierno abierto constituye una nueva forma de gobernar, en la cual debe haber un permanente intercambio entre gobierno y ciudadanía y en el cual internet, y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en general, cumplen un rol fundamental. En este contexto, se necesitan marcos institucionales y normativos adecuados, sistemas de gestión más sofisticados y, sobre todo, un profundo cambio en la cultura de las organizaciones públicas.

El gobierno abierto, entonces, debe considerarse, desde su inicio, como un proyecto integrador que propone entender la gestión de lo público como una tarea compartida que requiere la participación de la ciudadanía. Para que esta participación sea efectiva hay

que proporcionar la información necesaria, es decir, poner a disposición de los ciudadanos toda la información y datos públicos que no están sujetos a reservas de tipo reglamentario o de seguridad, con el propósito de que los ciudadanos puedan generar valor sobre los datos y ejercer su derecho de acceso a la información pública, realizar el control a la gestión de las entidades públicas, y ejercer una participación ciudadana informada.

En la Asamblea General de la OEA, celebrada en Paraguay en junio de 2014, los Estados miembros aprobaron una resolución mediante la cual mencionan, por primera vez, el concepto de gobierno abierto y alientan su promoción.<sup>124</sup> A partir de ese entonces, los países encomendaron al DGPE, en las siguientes Asambleas Generales de la OEA, continuar la promoción del gobierno abierto en los Estados miembros de la OEA. Incluso, los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la última Cumbre de las Américas, celebrada en Lima, Perú, en abril de 2018, establecieron promover y/o fortalecer la implementación de políticas y planes nacionales y subnacionales en materia de gobierno abierto.<sup>125</sup>

## Líneas de acción para la promoción del gobierno abierto

El DGPE inició su trabajo en gobierno abierto en el 2012 bajo una iniciativa extendida de su programa de Gobierno Electrónico con el propósito de brindar conocimiento a los gobiernos acerca de este nuevo concepto, desarrollando, con el apoyo del Centro de Desarrollo e Investigación de Canadá (IDRC), dos de las primeras publicaciones de la región en este tema:

- Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública.<sup>126</sup>
- Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto.<sup>127</sup>

Posterior a estas dos investigaciones y en el marco de la participación de la OEA en la Cumbre Global de Gobierno Abierto del

124 AG/RES 2838 (XLIV-O/14) "Iniciativa para el Fortalecimiento e Innovación de la Gestión Pública Efectiva en las Américas", resolutive 4

125 VIII Cumbre de las Américas, Compromiso de Lima, Gobernabilidad Democrática Frente a la Corrupción, Art.14

126 <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=eofrI9FtNTto%3d&tabid=811>

127 [http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=a6okmh\\_rpn0%3d&tabid=811](http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=a6okmh_rpn0%3d&tabid=811)

2013, junto al IDRC y la Fundación Avina, el DGPE inició un proyecto de datos abiertos en dos fases, cuyo objetivo fue apoyar a los Estados miembros en el afianzamiento de esta temática; incluyendo la generación y facilitación de un grupo regional de trabajo de datos abiertos. Con este proyecto, se dio inicio en el 2013 a lo que hoy se conoce como la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA); iniciativa que al 2019 se ha consolidado como una ONG independiente.

Desde entonces, una de las tareas principales del Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la OEA es la promoción del Gobierno Abierto en la administración pública y la ciudadanía en general, a través de 3 líneas de acción: sensibilización y formación; cooperación técnica y facilitación de diálogo.

a. Programas de sensibilización y formación

*"La complejidad de gobernar requiere de expertos con capacidad política y políticos con capacidad técnica. Estamos llenos de escuelas de negocios y cuán pocas escuelas de gobierno."<sup>128</sup>*

A través de su Escuela de Gobierno, la OEA ofrece oportunidades de formación virtual, presencial y también una combinación de ambas, orientadas a fortalecer las prácticas de transparencia institucional, participación ciudadana y favorecer la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Estos programas están dirigidos a funcionarios públicos, líderes políticos y actores sociales, además de y comunitarios que trabajan con el gobierno y la sociedad civil. El objetivo es empoderar a los ciudadanos y fortalecer las instituciones públicas para que sean más transparentes, eficaces y abiertas proveyendo estrategias, metodologías y herramientas.

Algunos de los cursos virtuales sobre Gobierno Abierto son:

- Introducción a los Datos Abiertos.
- Proyectos Digitales para el Gobierno Abierto.
- El Gobierno en la era de las redes sociales.
- Gobierno Abierto Municipal.
- Estrategias de Gobierno Abierto para América.

Por otra parte, dentro de nuestros principales programas de formación tenemos el Fellowship de la OEA sobre Gobierno Abierto en las Américas, que es un programa de liderazgo, cuyo objetivo es formar una red de jóvenes líderes que sean agentes de cambio

---

<sup>128</sup> Los desafíos de la democracia en América Latina. Como gobernar mejor. Conferencia pronunciada por Sergio Vitar al recibir el premio Guillermo el O´Donnell Democracy Award and Lectureship 2017, de Latin American Studies Association (LASA) LASA Congress, Lima 29 junio Junio 2017

en gobierno abierto. La iniciativa contempla brindar a estos jóvenes conocimientos, experiencias y herramientas para promover, de forma eficaz, la transparencia, colaboración y participación en sus países. El programa es la única iniciativa regional de este tipo a nivel mundial y consiste en un curso virtual sobre "Estrategias de gobierno abierto en América Latina", un primer seminario presencial en EE. UU., una fase de proyectos de seis meses, y un segundo seminario presencial en Latinoamérica. Incluye capacitación en temas de gobierno abierto, intercambio de mejores prácticas, formación en liderazgo y oportunidades de networking con expertos internacionales<sup>129</sup>.

Este programa resultó en resultados significativos, tales como:

- Una red de 69 jóvenes líderes, provenientes de 20 países, y que son activos promotores del gobierno abierto en sus instituciones y comunidades. Muchos de ellos/as han llegado a ocupar posiciones de incidencia en sus gobiernos nacionales y/o locales en cargos responsables del tema de Gobierno Abierto, otros/as son activistas en la sociedad civil y llevan adelante programas de incidencia en sus comunidades, otros/as desarrollan aplicaciones y soluciones tecnológicas en base a la disposición de la información pública y de los datos abiertos, y muchos/as además son docentes sobre estos temas en distintas Universidades y centros académicos.
- Se desarrollaron 20 proyectos desarrollados durante la implementación del Fellowship. Algunos recibieron financiamiento y están siendo implementados, entre ellos, los siguientes:
  - *Plataforma de Gobierno Abierto para monitoreo de progreso de proyectos públicas de infraestructura.*
  - *Periodismo abierto.*
  - *Laboratorios de Gobierno abierto.*
  - *Abriendo prisiones.*
  - *Gobierno abierto local.*
  - *Conexión Legislativa.*
  - *Block chain para Gobierno Abierto.*
  - *Demand Datos.*
- Colaboraciones silenciosas: más allá de los seminarios y

proyectos, el Programa provee un ambiente de colaboración, confianza y familiaridad que empuja a los participantes a animarse a emprender iniciativas más allá del Fellowship. Algunos ejemplos:

- *Laboratorio de Innovación en Xalapa.*
- *Apertura del registro de propiedades de la municipalidad de Sao Paulo.*
- *Adaptación de la aplicación Por mi Barrio en Costa Rica.*
- *Organización de la primera reunión nacional de Gobierno Abierto en Brasil.*
- *Organización de seminarios, talleres, cursos, publicaciones.*

Este año, el DGPE, junto con la Misión de la OEA de Combate contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), ha realizado la primera edición del Fellowship sobre Gobierno abierto a nivel nacional en Honduras. En esta oportunidad, contamos con 23 jóvenes hondureños y hondureñas que están participando del Programa y que se encuentran en la etapa de desarrollo de proyectos que luego serán presentados a donantes.

Uno de los puntos importantes a señalar de los programas de la OEA en Gobierno Abierto es que están orientados tanto a funcionarios/as públicos como a la ciudadanía en general. Esto porque no es suficiente tener abiertos los canales de participación, sino que debemos fomentar que la ciudadanía sea participante activa y que aproveche de estos canales de participación. Para que esta participación sea activa y efectiva, la ciudadanía tiene que contar con los conocimientos y herramientas necesarias para poder ejercer su derecho de participación. Asimismo, se debe intentar que haya igualdad de oportunidades para esta participación e incluir la formación de diversos grupos de la población, en particular, los grupos marginales y minoritarios, logrando así, una participación inclusiva.

#### b. Cooperación técnica

Con la llegada de las nuevas tecnologías y la consolidación de una comunidad de ciudadanos con las habilidades necesarias para procesar la inmensa cantidad de información que las administraciones públicas generan hoy en formato digital, la apertura de datos públicos se ha convertido en una vía muy relevante para ampliar la información disponible al público. Las bases de datos que, actualmente, las administraciones de los diferentes niveles de gobierno hacen públicas contienen información de enorme relevancia sobre la gestión de los asuntos públicos, aunque no siempre se presen-

tan en un formato comprensible y amigable para la mayoría de los ciudadanos. Es aquí donde programadores, desarrolladores y hackers cívicos desempeñan un rol fundamental para generar valor y acercar esos datos a la ciudadanía y convertirlos en un insumo verdaderamente útil para la toma de decisiones, a través, por ejemplo, de la creación de aplicaciones para dispositivos móviles que proporcionan información y/o servicios fácilmente accesibles a los ciudadanos.

En las Américas, las formas de entender el acceso a la información y la apertura de datos han ido evolucionando desde una fase en la que se limitaba la información a aspectos generales sobre la gestión de los recursos públicos, hacia una en la que se opta por un otorgamiento de información específica y útil para facilitar la toma de decisiones por parte de los ciudadanos en materia de educación, salud, seguridad, y actividades económicas y políticas, entre otras. Esto genera mayores exigencias en términos de gestión y provisión de información por parte de las administraciones públicas, pero es la única vía que garantiza que el acceso a la información pública resulte efectivamente en una herramienta para un ejercicio más pleno de la ciudadanía. No es solamente disponer información, sino proporcionar información útil en el lugar correcto, en el contexto adecuado y en el momento oportuno.

De esta forma, el acceso a la información y los datos abiertos tienen varias dimensiones que benefician a la administración pública: reducen las posibilidades de corrupción, facilitan la participación ciudadana, legitiman las decisiones del gobierno, favorecen la generación de actividades económicas, y permiten corregir errores y evaluar la gestión pública para mejorar la provisión de bienes y servicios, entre otros.

La OEA ha venido prestando cooperación técnica a sus Estados miembros en temas generalmente relacionados con los compromisos de los países en sus planes de acción presentados a la Alianza de Gobierno Abierto (AGA); en particular, en temas relacionados con simplificación de procesos, introducción del gobierno electrónico y en la elaboración de políticas nacionales de datos abiertos. Se han apoyado siete procesos de generación de políticas nacionales de datos abiertos, entre el 2014 y el 2019, mediante asesoramiento y realización de mesas de trabajo de co-creación entre gobierno y sociedad civil en los siguientes países: Costa Rica, Ecuador, El

Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana.

Con las recomendaciones provistas por la OEA en estas cooperaciones, cuatro países aprobaron exitosamente sus políticas nacionales a la fecha, y tres se encuentran en procesos internos de aprobación. Estas políticas dictan las directrices para la implementación de los datos abiertos y habilitan al ecosistema para su aprovechamiento, incluyendo la visibilización de datos para el combate a la corrupción.

En colaboración con el Trust for The Americas, la OEA también brindó asistencia técnica en gobierno abierto y datos abiertos a Costa Rica, Belice y Panamá. En el caso de Costa Rica, el proyecto apoyó la implementación de datos abiertos a nivel de gobiernos locales en 15 municipalidades. La asistencia permitió la capacitación y conformación de los equipos municipales de gobierno abierto, incluyendo representantes de sociedad civil y la generación de doce políticas municipales de datos abiertos.

En Belice y Panamá se apoyó en la construcción del ecosistema nacional de gobierno abierto y la innovación con datos abiertos.

En general, la cooperación de la OEA se ha enfocado a señalar la importancia del diálogo entre distintos sectores e instituciones del gobierno, así como también con la sociedad civil, sector académico y ciudadanía para contribuir a los procesos colaborativos para el desarrollo de políticas nacionales y/o municipales relacionadas con gobierno abierto, como son las de datos abiertos.

### c. Facilitación de diálogo

Desde el 2009, la OEA, a través del DGPE, es la secretaría técnica de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) que cuenta con la participación de los Directores de Compras Gubernamentales de todos los países de América Latina y el Caribe. La Secretaría Técnica apoya a la Presidencia de la Red en el desarrollo del plan de trabajo de la RICG y la realización de talleres, reuniones y foros. En los últimos años, esta Red ha estado trabajando en los temas de uso de tecnologías para la mayor transparencia y efectividad en los procesos de contrataciones públicas.

Asimismo, la OEA, junto al BID, también es parte de la Secretaría Técnica de la Red de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe (Red GEALC) donde tiene la responsabilidad de coordinar el Grupo de Trabajo de datos abiertos.

Desde 2013 a la fecha, la OEA ha venido apoyando en la or-

ganización de las Conferencias regionales Abrelatam y Condatos mediante las cuales se impulsa la agenda regional de datos abiertos. Estas conferencias se caracterizan por el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de diálogo para impulsar la participación en los procesos nacionales de desarrollo de políticas nacionales de datos abiertos.

A través de este trabajo, la OEA construye una agenda regional en datos abiertos y compras públicas sobre las bases de iniciativa que se iniciaron hace una década como la RICG y la Red GEALC y cuyo ámbito de diálogo y de intercambio de experiencias es muy valioso para el fortalecimiento de estos temas.

## Programa Interamericano de Datos Abiertos

En la última Cumbre de las Américas realizada en abril de 2018 en Lima, Perú, los Jefes de Estado y de Gobierno encomendaron a la OEA impulsar el establecimiento de un Programa Interamericano de Datos Abiertos con el objetivo de fortalecer las políticas de apertura de información, e incrementar la capacidad de los gobiernos y ciudadanía en la prevención y combate a la corrupción.<sup>130</sup>

La OEA, a través del DGPE, organizó un encuentro en la sede de la OEA, en diciembre 2018, con diferentes actores gubernamentales, de la sociedad civil y de organismos internacionales para definir y sentar las bases del PIDA. Luego, con los insumos obtenidos, se elaboró un borrador del Programa que fue presentado a todos los Estados miembros para recibir sus insumos, opiniones y sugerencias. Posteriormente, se elaboró un segundo borrador que incluía todos los insumos recibidos de los Estados miembros y que fue aprobado como el Programa Interamericano de Datos Abiertos (PIDA) por la Asamblea General de la OEA celebrada en Medellín, Colombia en junio de 2019.

El objetivo del programa es contribuir a la prevención de la corrupción a través de la promoción de una cultura de transparencia y de la apertura de conjuntos de datos prioritarios para combatir la corrupción como son: Registro de cabilderos, Declaración de intereses, Registro de compañías, servidores públicos que intervienen en procesos de contratación, lista de contratistas de gobierno, fi-

---

<sup>130</sup> VIII Cumbre de las Américas, Lima, Perú, 2018. Compromiso de Lima, Gobernabilidad Democrática Frente a la Corrupción.

nanciamiento a partidos políticos, subsidios de gobierno, contratos de gobierno, entre otros.

Concretamente, el PIDA busca que los Estados miembros tengan las capacidades necesarias para que haya una apertura efectiva de conjuntos de datos prioritarios para combatir la corrupción. Se sugieren 30 conjuntos de datos abiertos que ya cuentan con estándares reconocidos a nivel global, como lo es el estándar de contrataciones abiertas.

Las acciones a las que llama el PIDA van desde el avance en los marcos normativos para la apertura, hasta la publicación de datos, fortalecimiento de capacidades institucionales, desarrollo de herramientas, y habilitación de financiamiento, entre otros.

Asimismo, el PIDA no solo pretende que haya apertura efectiva de datos, sino que los actores sociales y la ciudadanía en general, cuenten con las capacidades necesarias para hacer uso y aprovechamiento de los datos abiertos para el control y combate a la corrupción.

## Desafíos pendientes

Nuestra región cuenta con una comunidad activa de emprendedores, desarrolladores, y ciudadanos que impulsan los avances hacia gobiernos más abiertos. Sin embargo, la transparencia, el acceso a la información, la apertura de datos y el uso de las TIC no bastan; aún hay muchos retos en relación a la reforma de la estructura de la administración pública, a la capacitación de funcionarios públicos y al cambio cultural necesario para poder adecuar la administración a las exigencias de una democracia participativa y colaborativa.

Estas reformas y, sobre todo, el cambio cultural, son indispensables para que las promesas que trae el gobierno abierto tengan impactos reales en la mejora de la calidad de los servicios públicos en la región. Los marcos legales y los planes estratégicos de políticas públicas relacionadas con estos temas son condiciones necesarias, pero no suficientes para que las posibilidades que genera esta nueva forma de entender la gestión pública se realicen efectivamente. Es necesario concretar esos marcos y reformas en medidas concretas y garantizar las condiciones para que toda la ciudadanía pueda participar en forma igualitaria de los avances.

En esta tarea, los gobiernos de la región enfrentan numerosos desafíos. Entre ellos, destacan la necesidad de reforzar el rol de los gobiernos subnacionales en la construcción de la agenda de gobierno abierto; lograr que el gobierno abierto llegue a todo el territorio y a todos los sectores de la población; que la brecha tecnológica no agudice las desigualdades ya existentes en la estructura social; garantizar canales efectivos de participación y brindar la información necesaria para que los ciudadanos puedan hacer pleno uso de los mismos; y finalmente, construir en conjunto con la ciudadanía una cultura de apropiación de lo público que ponga el acento no sólo en los derechos, sino también en los deberes ciudadanos.

En términos de las oportunidades y condiciones para la efectiva participación ciudadana, si bien es cierto que ningún ciudadano es excluido legalmente de la participación, la pobreza, la marginación, y una educación deficiente, son factores que determinan la exclusión en los procesos de participación. Aunque estos factores constituyen una agenda mucho mayor que la del gobierno abierto, deben estar presentes en la discusión de estos temas. El gobierno abierto tiene que ser también gobierno inclusivo para fortalecer las democracias de la región.

## Conclusión

Los desafíos mencionados exigen trabajar en encausar la institucionalización de la participación ciudadana y fortalecer la capacidad de gestión del Estado. Es por eso que la política de la OEA en Gobierno Abierto es contribuir a que las instituciones públicas sean más transparentes, efectivas y cuenten con mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, estamos comprometidos también con la ciudadanía para contribuir a la igualdad de oportunidades para ejercer la participación ciudadana a través de la formación y provisión de herramientas de participación.

La participación ciudadana, la confianza en las instituciones y la credibilidad de éstas son tres pilares básicos, estrechamente relacionados, que sustentan la gestión pública y, por ende, la sustentabilidad democrática.

Un Estado que funcione, una “democracia que entregue” y que pueda atender y responder de manera transparente, eficiente y efectiva las demandas ciudadanas es un elemento esencial para el

fortalecimiento de la legitimidad de los gobiernos democráticamente electos – sean cual sean sus orientaciones orientación político-ideológica o sus objetivos nacionales estratégicos-. La Carta Democrática Interamericana, firmada por todos los Estados miembros de la OEA, establece que “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.”<sup>131</sup>

Los países de las Américas han logrado avances importantes hacia gobiernos más abiertos, aprobando marcos legislativos, elaborando planes de acción y estrategias nacionales, y poniendo en práctica reformas que favorecen la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana. Sin embargo, aún existen varios desafíos para lograr que esos marcos, planes y reformas se traduzcan en medidas concretas con un impacto positivo en la vida de los ciudadanos. Entre estos desafíos, cabe destacar la necesidad de contar con un gobierno abierto inclusivo y con igualdad de participación para toda la ciudadanía.

---

131 Carta Democrática Interamericana, OEA, La democracia y el sistema interamericano, Art. 4

# La justicia desafiada a abrirse

Por Luis Francisco Lozano

## Una paradoja inicial

Aunque comparado con los poderes políticos -legislativo y ejecutivo-, el judicial recopila menos volumen de información, es el que reúne mayor proporción de datos acerca de las realidades, obviamente mucho más acotadas, sobre las que opera. Al mismo tiempo, es, probablemente, el que menos información extrae de los datos que reúne. Mientras los Poderes Legislativo y Ejecutivo suelen y, en realidad deben, operar con un conocimiento más o menos amplio, pero, indefectiblemente no exhaustivo de las consecuencias de las medidas que adoptan y del escenario al que esas medidas se aplican, los jueces dictan sentencia teniendo a la vista lo que las partes traen (carga de la prueba), suplen con reglas lo que no traen (presunciones legales) y no pueden conocer lo que no les fue traído, según reza el adagio "lo que no está en el expediente no está en el mundo". En suma, todo lo que la ley exige para emitir una solución, que será afirmativa o negativa según la prueba reunida, pero, esa prueba debe bastar para justificar la solución. En cambio, no elaboran información acerca de la realidad sistematizando los hechos conocidos en cada causa, aunque se esfuerzan por resolver todas conforme a reglas y estándares generales, cuya aplicación lleva a comparar fundamentos de decisiones, pero no a elaborar la mucho más rica información que puede ser extraída de esas decisiones.

Otra diferencia significativa se da respecto del conocimiento que se espera que las personas que ejercen la función judicial transmitan al pueblo acerca de ellos mismos. Nos parece natural que los políticos nos hablen de sus vidas, patrimonios y preferencias; pero, no ocurre lo mismo con los jueces y hasta se reprueba que busquen adquirir una reputación injustificada o desmedida.<sup>132</sup>

El desarrollo de la filosofía política, expresado en los ODS de la Agenda 2030 de la ONU, principal pero no exclusivamente en el 16, ha puesto énfasis en el reconocimiento de derechos a las per-

---

132 Código Iberoamericano de Ética Judicial, "ART. 60.- El juez debe evitar comportamientos o actitudes que puedan entenderse como búsqueda injustificada o desmesurada de reconocimiento social."

sonas como motor del estado de derecho nacional e internacional, a partir de lo cual una Justicia igualitaria e inclusiva aparece como el combustible y lubricante que aseguran el funcionamiento de esa propulsión. Ello lleva necesariamente a que el pueblo se interese en conocer mejor a la Judicatura y a que la Judicatura quede emplazada a dejarse conocer y conocerse mejor a sí misma. El Gobierno Abierto es el instrumento adecuado para ambas cosas.

### **¿Por qué debe generarlo el Poder Judicial y cuáles son las dificultades que sus características le ponen por delante?**

El correcto funcionamiento de la separación de poderes exige que cada uno de ellos pueda gobernar los medios que le son necesarios para el ejercicio de su función. La solución ha mostrado ser la mejor en el curso de la historia. Sin embargo, encierra una dificultad no menor. Ya es difícil encontrar quienes dicten buenas sentencias, también buenos administradores y generadores de información útil; pues bien, encontrar ambas clases de destrezas en una misma persona es, naturalmente, muchísimo más difícil. Afortunadamente, la producción de información y las técnicas de buena organización y gestión son susceptibles de un examen general que posibilita a quienes tienen la destreza de resolver conforme a derecho puedan elegir modelos y conducir personas capaces de aportar las destrezas complementarias. En ese examen tienen un rol esencial las organizaciones sociales, porque aportan la mirada de los usuarios del sistema de administración de justicia.

### **¿Qué información?**

Tanto para gestionar a nivel administrativo y judicial, como para evaluar la performance del sistema, y aun de cada juez, es menester reunir y organizar información. Los datos aparecen tanto en procedimientos judiciales como administrativos; pero consolidados, esto es, que sumados en grandes números revelan circunstancias y necesidades bien distintas. Por ejemplo, para decidir si se habilita la feria judicial -discutida de tanto en tanto- para una causa hay que reunir la información necesaria para mostrar la urgencia. Pero, el expediente no contribuye a resolver el dilema de eliminar, reducir o mantener la feria judicial. A ese fin, contribuye establecer el número de pedidos, si fueron resueltos negativa o positivamente, evaluar globalmente en qué consistieron las causales invocadas, el

consumo de energía judicial en examinarlos, comparar con la que se habría consumido en continuar normalmente el trámite en juzgados que operasen de modo normal, aunque, naturalmente, mediando subrogaciones para dar descanso a jueces, funcionarios y empleados. Hasta donde llega mi conocimiento, de tanto en tanto hay una ola de críticas a lo prolongado de la feria judicial, sin medición de cuáles serían los efectos concretos de eliminarla. El problema no es de carencia de datos, sino que, para que la solución sea fundada, los datos deben ser organizados como información conducente.

El alcance de la información debería exceder la acumulación o consolidación de la que puede surgir de los expedientes. A los tres poderes incumbe conocer el universo de conflictos que admiten solución judicial y, por razones de costo, de ineficiencia del sistema o de desconocimiento, terminan saldados, bien o mal, por otros medios. Cada poder puede dar soluciones según la clase de medidas que le incumbe emitir. Creo que el análisis del universo de conflictos es un campo de posible -y deseable- acción conjunta de los distintos poderes, que pueden encontrar cómo hacerlo provechosamente sin menoscabar su independencia. Nuevamente, las acciones conjuntas pueden constituir una buena oportunidad para posibilitar la participación de la sociedad civil.

Un ejemplo que me parece útil considerar es el de los medios alternativos de solución de conflictos. Están basados, en última instancia, en el consentimiento de los protagonistas de la controversia. Indudablemente, en ese consentimiento influirá, presumiblemente de modo decisivo, la previsión que tengan de la potencial sentencia que podrían esperar si someten el asunto al sistema judicial. Aquí, la información que fluya desde esos medios a la Justicia y de la Justicia a esos medios es vital para su mejor desarrollo.

Así como hay razones para ampliar el campo de la información que genere la Justicia, hay otras para preservar ciertas informaciones. Me refiero a las que permiten conocer a las personas. Pienso que la consolidación de datos no debería llevar a un conocimiento de quienes acuden o son llevados a la Justicia, que ellos no hubieran consentido. Pulir la idea requiere una reflexión detenida; pero, no es dudoso que el temor de exponer lo que se prefiere mantener en la intimidad no puede constituirse en un obstáculo al acceso a la Justicia.

### **¿Para quiénes?**

Para todos, con la sola limitación a la que me refiero en el párrafo final del acápite anterior. Es importante que la información que se genere y que tenga interés para todos sea puesta al alcance de todos, aun de aquellos que no pongan de manifiesto ese interés. Es una buena manera de promover una suerte de diálogo entre el Poder Judicial y la sociedad civil.

## **Información de rutina, información interpretada e información suministrada a requerimiento**

Es conveniente generar información estandarizada. Esa información es la que resulte útil para que el órgano de gobierno del Poder Judicial adopte sus decisiones y cursos de acción. Esa información sirve al Poder Judicial para autoevaluarse y a la sociedad civil para evaluarlo. Por lo mismo, esa información, con la sola excepción de la que suponga exponer datos personales estimados sensibles, debería ser expuesta públicamente. En cuanto a la información personal sensible, el órgano de gobierno no debe reunir más que la que es imprescindible para la adopción de decisiones de su incumbencia. Así, es apropiado publicar la proporción de personas con capacidades diferentes que se desempeñen en un Poder Judicial mientras que no lo es identificarlos sin su consentimiento libre.

A esa información es conveniente que los Poderes Judiciales agreguen un direccionamiento o interpretación, exponiendo las pautas que los hayan conducido a la selección, ordenamiento y elaboración de conclusiones. Esta es su manera de comunicar, es decir, de exponer su mensaje fundado, que aspire a guiar al lector en una suerte de memoria y rendición de cuentas de la gestión.

Los requerimientos de información deben ser evacuados con criterio amplio, aunque sin dispendio de recursos o trasgresión de las reglas de confidencialidad legítimamente establecidas. Estimo que constituye una buena pauta de actuación hacer pública toda información suministrada a requerimiento, así como dar difusión a las negativas a suministrarla y a sus fundamentos.

### **¿Por qué medios?**

La información publicada se pone mucho más interesante cuan-

do puede ser reordenada y comparada con el fin, no ya de la oficina que la genera, sino con el que cada persona se proponga. Eso agrega transparencia e imaginación. Suma para conocer el pasado y para construir el futuro.

Ese objetivo se cumple muy limitadamente cuando la información no es susceptible de ser procesada automatizadamente. Como siempre, los costos limitan las aspiraciones. La informática lo hace sencillo -reduce enormemente el costo-, a condición de que esa información esté expuesta en un lenguaje y de un modo que pueda ser operado por la computadora. No por estar publicada en Internet, la información contenida en un archivo puede ser procesada automatizadamente. En realidad, relativamente pocos formatos de archivo lo posibilitan. Para referirse a esos formatos preparados para la reutilización de los datos se ha acuñado la expresión "formato abierto" o "datos abiertos". Sin embargo, convertir los archivos a formatos que puedan ser cargados en una computadora y procesados automáticamente tiene costos y riesgos elevados. Es necesario un conocimiento cualificado y trabajar sobre los archivos, pero, recordemos que eso les "agrega valor". Hay, pues, una barrera que superar.

El costo de hacerlo disminuye enormemente si lo asume la propia institución que transparenta su gestión. Podemos preguntarnos si es apropiado que una organización del Estado asuma costos que no son estrictamente necesarios para su gestión y que quizás no todo contribuyente desea solventar. La respuesta depende de que para la institución que desee solventar esos costos suponga, en primer término, generar el máximo provecho del gasto invertido, porque basta desembolsar una vez para que todos los interesados aprovechen el beneficio. Además, al asumirlo, la institución cumple al mismo tiempo con un propósito propio: producir información que será un insumo útil para el análisis de su propia gestión. No solamente porque la transparencia es, en sí misma, pilar de una gestión de calidad, sino porque la mejor evaluación de su propia administración conduce a su mejora continua. La absorción de este costo por la institución que la comunidad financia pone a toda la sociedad en situación de auditar lo que estime conveniente, así como de analizar mejoras para futuras gestiones.

## Una clase de información esencial

Cabe advertir que al Poder Judicial se le exige, habitualmente, información acerca de las contrataciones y la gestión de recursos, de sus magistrados y funcionarios, de sus remuneraciones y de sus patrimonios, y de la celeridad con que despachan las causas, pero hay una clase de datos que, día a día, se perciben como los más indicados para ser dispuestos en formato abierto: las sentencias.

Las sentencias son el producto central del Poder Judicial. No pueden no ser conocidas y evaluadas por la sociedad, en todos sus aspectos, como solución individual, como fuente de doctrina y como respuesta a la masa de conflictos susceptibles de solución jurisdiccional. Hace muchos años, siglos, que las sentencias son públicas; aunque algunas han sido puestas al abrigo del examen del pueblo. Quienes ya tenemos un camino andado sabemos que no todos los fueros tuvieron la misma divulgación. Algunos de ellos publicaban todas o casi todas sus sentencias en las revistas especializadas. Otros solamente las ponían a disposición de quienes visitaban sus oficinas de jurisprudencia. El esfuerzo de hacerlo disminuía la difusión casi a la nada. Hoy en día, la situación es otra. Algunos tribunales como la Corte Suprema de Justicia de la Nación y tribunales cimeros de las provincias generaron su propia difusión mediante revistas oficiales. Hasta que la informática nos ha llevado a la presentación de todas las sentencias de todos los tribunales, con motores de búsqueda de jurisprudencia.

Lógicamente, a mayor exigencia de tiempo para alcanzar la información, menor información alcanzada. En la actualidad, el problema parece superado merced a la informática: en líneas generales, los fallos son accesibles por Internet. No obstante, no hemos alcanzado la etapa en que se facilite el examen global de la labor de los poderes judiciales. Me refiero a comparar las sentencias a gran escala, lo cual sólo sería posible con ejércitos de juristas o por medios informatizados, supuesto fácilmente alcanzable si los poderes judiciales adoptaran la práctica de convertir el contenido de sus fallos a formato de datos abiertos.

¿Qué podemos esperar del rastreo de datos de la información contenida en esos fallos mediante sistemas de búsquedas automatizadas? Ciertamente, muchas cosas. Por ejemplo, establecer comparaciones entre sentencias, que es una tarea difícil si no se cuenta

con archivos cuyos contenidos sean susceptibles de procesamiento automatizado.

Si bien las sentencias son textos argumentados, es evidente que pueden existir razones no enunciadas que expliquen mejor el sentido de los pronunciamientos. En el texto de una sentencia aparecen fundamentos estrictamente jurídicos y estos deberían explicar la solución adoptada por el juez. Sin embargo, también aparecen otros datos, irrelevantes para el encuadramiento jurídico, pero que sugieren inclinaciones humanas que, repetidas, pueden explicar las soluciones igual o mejor que los fundamentos jurídicos. En definitiva, me refiero a los supuestos en que el juzgador se aparta de la imparcialidad.

En un caso específico, todo puede ser visto como cuestión de opinión: no se le dio la razón al fisco por ser el juez fiscalista sino porque estaba mejor expuesta su postura o porque el contribuyente no supo defender la propia. Pero, presumiblemente, en los grandes números, las recurrencias son sugestivas. Digamos que, si la proporción de derrotas de los integrantes de minorías o grupos vulnerables supera la media, hay razones para desconfiar. La informática posibilita comparar universos enormes de fallos según variables escogidas por quien busca testear una hipótesis, sea de desvío o de objetividad.

Los grandes números permiten identificar las inclinaciones de los jueces y los motivos que inspiraron una sentencia. Puede ocurrir que una apelación sea rechazada por insuficiencia de fundamentos, otra porque la prueba pareció dudosa, y así sucesivamente, pero si la comparación revela que, en todos los casos, la parte apelante pertenecía a una minoría discriminada o la apelada a una privilegiada, probablemente veremos los argumentos opinables como excusas y lo omitido como motivo. Análisis de este tipo llevaron en el precedente "Yick Wo"<sup>133</sup> a descalificar la actuación administrativa, que habría sido válida si hubiera sido considerada per se.

Esta posibilidad ya ha sido explorada en el mundo académico. Lee Epstein y Andrew Martin, en su trabajo *Empirical Legal Research*, que sienta bases teóricas para este tipo de investigación o Willem H. van Boom, Pieter Desmet y Peter Mascini en *Empirical*

---

133 "Yick Wo v. Hopkins", 118 U.S. 356 (1886). La Corte Suprema de los EE. UU. invalidó una ordenanza de San Francisco cuyo texto, aunque no discriminaba entre etnias, posibilitaba que la Administración lo hiciera sobre la base de otorgar excepciones para operar tintorerías en edificios de madera a favor de eslavos sin explicar motivos valederos, mientras no las acordaba en situaciones similares, a los chinos, que eran la mayoría de los tintoreros.

*Legal Research in action*, o nuevamente Lee Epstein, esta vez conjuntamente con William M. Landes y Richard Posner, en *The behavior of federal Judges*; y tantos otros, como los de Jack Hunt de la Universidad Duke. Daniel L. Chen, un investigador de la Facultad de Derecho y de la Escuela de Economía de la Universidad de Toulouse promueve la idea de usar Inteligencia Artificial para detectar la parcialidad de los jueces.

Este examen del conjunto de decisiones, desde esta perspectiva distinta de la puramente jurídica, permitiría un examen y detección de factores potencialmente influyentes, y hasta determinantes de la decisión, que no quedan revelados en la argumentación del juez. Sería poner la imparcialidad a prueba. Podríamos así alarmarnos ante el desvío, y también solazarnos ante la confirmación del cumplimiento.

Pienso que esta posibilidad de obtener nueva información a partir de ordenar aquella que, simplemente acumulada en un reservorio carece de significado o tiene un significado limitado, nos expone a nuevos peligros. Así como se pueden observar recurrencias en las acciones de los magistrados y funcionarios, también puede detectarse en los litigantes. Algunos litigantes probablemente deban exponer sus conductas (personas públicamente expuestas o sociedades comerciales, en los aspectos que deben hacer públicos), pero la mayoría de ellos son personas que acuden a la justicia para obtener solución para sus conflictos, no para exhibirse o ser exhibidos. El procesamiento automatizado de la información contenida en las sentencias podría revelar datos acerca de la salud o el comportamiento laboral o crediticio de un litigante, invadiendo el campo de los datos personales que las leyes respectivas protegen por estimarlos sensibles.

Esta posibilidad de pesquisar por medio del reordenamiento de los llamados big data -no sólo los de las sentencias, pero también los contenidos en ellas- ha sido vista con alarma por diversos pensadores. Tanto que Nayef Al-Rodhan del Geneva Centre for Security Policy ha concebido la necesidad de un nuevo Contrato Social 2.0 para el resguardo de estos datos personales.

### **¿Quién debe solventar los costos?**

Ciertamente, convertir las sentencias y otros datos reunidos y divulgados por el Poder Judicial tiene un costo. En mi opinión, es

razonable y conveniente que lo asuman los propios poderes judiciales antes que los potenciales usuarios. Por una parte, poder operar automatizadamente sobre sus datos es (y es bueno que sea visto) útil para el propio Poder Judicial. Es que le sirve para desarrollar su tarea con mejor información. El costo asumido debería reflejarse en una mejora del servicio. De ahí en más, exponer los datos con formato abierto es el modo de sacarle el máximo provecho al costo, al hacer accesible el producto a todo el pueblo.

## Mis propuestas para el futuro

Se debe favorecer la conversión de la información a formato abierto. En el caso de las sentencias, es conveniente, a ese fin, estandarizar su redacción. Esta tarea está ya aconsejada para favorecer la comprensión por los litigantes de lo que la decisión importa como mensaje. Es el movimiento que ha escogido denominarse del lenguaje claro. Esto está directamente ligado al aprovechamiento por el usuario.

En segundo lugar, hay que consultar a los órganos competentes para proteger datos personales acerca de cuáles podrían ser vulnerados por el procesamiento automatizado de los contenidos de las sentencias. Esto nos llevará presumiblemente a normas de estandarización en la redacción, que faciliten la eliminación de la que sea estimada sensible.

Conviene recordar que el procesamiento automatizado puede generar nueva información a partir de los datos extraídos, que antes del procesamiento no eran sensibles, y cuya acumulación y comparación puede llegar a tornarlos sensibles. En este orden de ideas, parece de natural prudencia seguir un criterio de mayor reserva, con miras a abrir más información a medida que se experimente la novedad.

En tercer lugar, es conveniente difundir ante las organizaciones de la sociedad civil, especializadas o no –colegios profesionales, asociaciones de derechos humanos facultades de derecho, etc.– esta nueva modalidad de presentación de los datos en formato abierto, con el objetivo de que puedan aprovecharlos con la mayor inmediatez. La consulta permanente con quienes manifiesten interés en la apertura de datos de la justicia permitiría recoger ideas y propuestas de la sociedad civil, aprovechables para mejorar la presentación de todos o la inmensa mayoría de los datos, así como

para la mayor tutela de los sensibles.

En cuarto lugar, los poderes judiciales tendrían abierto un camino constructivo a su gestión: podrían investigar recurrencias en sus fallos, sus consecuencias económicas (sumando otras fuentes), la repercusión de la jurisprudencia de unos tribunales respecto de otros, etc.

En suma, una perspectiva enriquecedora acerca del desempeño de los jueces.

# **Justicia Abierta Subnacional: Avances y Desafíos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

**Por Álvaro Herrero y Hernán Najenson**

Este capítulo abordará primero los avances en materia de gobierno abierto en la justicia y luego examinará algunas acciones recientes desplegadas por el poder ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dentro de su órbita relacionada con la administración de justicia. Los gobiernos subnacionales han mostrado, de manera incesante, un liderazgo creciente en el campo del gobierno abierto, y los sistemas de justicia locales no han estado al margen de dichos procesos. Sin prisa, pero sin pausa, se observa el crecimiento gradual de una comunidad de actores del sistema de justicia que debate, reforma e impulsa reformas de gobierno abierto en la justicia. En Buenos Aires, dicha comunidad incluye a jueces de distintos niveles, integrantes del Ministerio Público Fiscal, responsables de la planificación judicial, el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Superior de Justicia. A esto se le suman los recientes esfuerzos desde el poder ejecutivo, en especial la Subsecretaría de Justicia. De esta forma, se ha creado un ecosistema de innovación que está marcando un liderazgo a nivel nacional y regional.

## **¿Hacia dónde avanza la Justicia Abierta?**

La implementación del paradigma de gobierno abierto en el sistema de justicia constituye uno de los pilares de una estrategia de reforma judicial, que está en sintonía con agendas de vanguardia. Este tipo de estrategias, denominadas como "justicia abierta", promueven la utilización de herramientas de transparencia, rendición de cuentas, colaboración y participación ciudadana para mejorar el desempeño de los tribunales. Por sobre todo se proponen, en última instancia, mejorar el vínculo entre las instituciones del sistema de justicia y los ciudadanos. Así, el modelo de justicia abierta permite desarrollar una nueva interfaz entre estado y vecinos, fortaleciendo la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

**La política de justicia abierta tiene dos grandes vertientes. La primera consiste en instaurar prácticas de participación ciudadana y rendición de cuentas, que promuevan tanto la cocreación de políticas y proyectos como el involucramiento de los vecinos en todos los ámbitos del ciclo de diseño e implementación de la política pública.** Este tipo de prácticas, mucho más extendidas en el poder ejecutivo, tienen un enorme potencial para mejorar la percepción ciudadana de la labor judicial. Asimismo, permiten maximizar el aprovechamiento de la inteligencia colectiva y la innovación abierta, ya que capturan el conocimiento y experiencias de los vecinos.

Las herramientas de participación ciudadana permiten generar vínculos cualitativos con los usuarios del sistema de justicia. Los foros deliberativos, los laboratorios de innovación, las mesas de cocreación, los procesos de consulta online, todos permiten involucrar de distintas maneras a los vecinos para identificar oportunidades, necesidades, prioridades y opiniones sobre su vínculo y expectativas respecto del sistema de justicia. Históricamente, los actores del poder judicial han tenido dificultades al momento de integrar a los usuarios, a considerarlos como agentes de cambio, como destinatarios de un servicio público. Por el contrario, el énfasis se centraba en las normas, los procedimientos y las prácticas y estilos consuetudinarios.

El surgimiento del paradigma de gobierno abierto, como sistema conceptual o de ideas vinculado con la gestión pública, fue poco a poco “invadiendo” la esfera del poder judicial, logrando un mayor anclaje en la agenda de debate sobre los desafíos del sistema de justicia. De esa forma, el vínculo con el ciudadano se ha convertido en el principal reto de las instituciones judiciales. Se necesita diseñar una estrategia para abordar al vecino y al usuario del sistema de justicia. Esto requiere de ciertos esfuerzos en pos de entender mejor las expectativas de las personas respecto a las instituciones judiciales, definir objetivos, y una batería de acciones y proyectos orientados a alcanzarlos.

En este sentido, el objetivo es lograr una mirada distinta en la construcción de las políticas públicas en materia de justicia. Poniendo prioridad en los usuarios del sistema legal que buscan la solución de problemas. Si en el diseño solo participan los profesionales que trabajan dentro del sistema, difícilmente el enfoque esté

puesto en la gente que tiene que resolver sus conflictos.

Bajo este paradigma se requiere tiempo y disciplina en el abordaje. Comenzando el análisis por la situación del usuario final, y no en las necesidades propias e internas de los organismos. Ello nos obliga a un abordaje multidisciplinario, que permita que la Justicia este sustentada en documentos con lenguaje más claro, procedimientos que incluyan la tecnología y que logren un sistema más usable y accesible.

En materia de rendición de cuentas, el modelo de justicia abierta propone algo tan sencillo como comunicar a los ciudadanos distintos aspectos del desempeño de los actores judiciales. No se limita a los jueces y tribunales, sino que abarca a fiscales, defensores, responsables de la administración, y todo tipo de agentes vinculados al funcionamiento del sistema de justicia. Puede abordar aspectos básicos como la publicación de estadísticas, pero también otros vinculados a la comunicación general como informes de gestión, anuarios, reportes sobre el impacto de proyectos específicos, o material sobre políticas concretas como violencia de género, infancia o jóvenes. La rendición de cuentas presupone tener metas e indicadores. ¿Sobre qué rendimos cuentas? Sobre lo que nos propusimos hacer, es decir sobre un propósito. Esta idea de propósito conlleva objetivos, medios para lograrlos, mojones, métricas, plazos. Para que la rendición de cuentas sea efectiva, el propósito debe ser exteriorizado temporalmente de manera previa a la presentación de los resultados. No deben ser coetáneos sino secuenciales.

**La segunda vertiente tiene su anclaje en el uso de las nuevas tecnologías como big data, inteligencia artificial, aprendizaje de maquinaria, y otros, para mejorar tanto la transparencia como la calidad del servicio de administración de justicia.** La irrupción tecnológica ha ampliado el espectro de prácticas, dando lugar, por ejemplo, al uso de datos abiertos como pilar de las políticas de publicación de información. Cada vez más las cortes, tribunales, juzgados, fiscalías y defensorías publican en formato abierto datos vinculados a distintos aspectos de la gestión. Argentina ha sido pionera en esta materia, tanto a nivel del gobierno nacional como provincial. En este contexto, la Ciudad de Buenos Aires ha mostrado un liderazgo indiscutido, tanto desde el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Magistratura como desde el poder ejecutivo.

El uso de datos abiertos no solo tiene impacto en materia de transparencia y rendición de cuentas sino también en materia de colaboración e innovación. La publicación de datos alimenta a las comunidades de hackers cívicos, académicos, expertos y científicos de datos, quienes utilizan esa información para identificar desafíos, oportunidades y problemas, para abocarse luego a la formulación de propuestas y recomendaciones. Los datos abiertos, además, estimulan el desarrollo del sector privado, puntualmente de empresas que utilizan datos publicados por los gobiernos para darles valor agregado y generar productos con valor comercial. Esto es muy frecuente en Estados Unidos y Europa, mientras que Argentina tiene el potencial de avanzar en esa dirección.

No hay que olvidar otro elemento sustancial en relación a este punto. Las herramientas tecnológicas sirven para sistematizar las resoluciones judiciales y hacer más accesibles los criterios de los jueces. Sumado al punto anterior, estas resoluciones con lenguaje claro permitirán a los usuarios finales poder predecir cuál será la resolución de un conflicto llevado a la Justicia. La previsibilidad es complemento de la seguridad jurídica, y ella es una condición necesaria para la prosperidad.

Las herramientas de justicia abierta también se relacionan con agendas globales del mundo del desarrollo sostenible. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por ejemplo, están estrechamente vinculados con el gobierno abierto. La promoción de los ODS en el sector judicial tiene muchas aristas positivas. No solo permite a la justicia "hablar" el mismo idioma que hoy predomina en la comunidad internacional sino también fortalece las capacidades de planificación, monitoreo y evaluación. En tal sentido, la adecuación de la Agenda 2030 a nivel subnacional constituye un valioso ejercicio que permite establecer metas, definir indicadores y trazar cursos de acción para cumplirlas. No solo el ODS 16 captura el amplio abanico de temas vinculados con la administración de justicia, sino que en el entramado de todos los ODS se encuentran temáticas estrechamente relacionadas con el mundo de los derechos y el poder judicial.

En paralelo, la velocidad en el surgimiento de nuevas tecnologías amerita el diseño de políticas ad hoc para su exploración e implementación en el ámbito de la justicia. Herramientas como el big data, aprendizaje de máquinas, internet de las cosas o inteligencia

artificial, de uso cada vez más frecuente en la administración pública, tienen un enorme potencial para mejorar la calidad de la política pública judicial y la administración de justicia. La generación y recolección de cantidades masivas de datos por distintas vías, potenciadas dramáticamente por las iniciativas de sensorización asociadas con las políticas de ciudades inteligentes, brinda a los gobiernos insumos valiosísimos que no están siendo explotados. Un uso apropiado permitiría implementar políticas de análisis predictivo, rediseño y sintonía fina en la provisión de servicios públicos, mapeo de oportunidades para la intervención del Estado y mucho más. De todo este universo de posibilidades, el sistema de justicia es un potencial usuario, pero para hacerlo efectivo necesita desarrollar capacidades tanto blandas (conocimiento) como duras (tecnología), e identificar problemas concretos que se solucionaran a través de estas herramientas.

Las oportunidades en este campo son muchas y diversas. El aprendizaje de máquinas permitiría realizar con muchísima más eficiencia todas aquellas tareas rutinarias de la administración de justicia, especialmente en materia administrativa, contable, compras y contratación. La explotación del big data contribuiría a lograr mayor impacto en materia de orden público, convivencia y conflictividad a nivel vecinal. Las políticas de seguridad ciudadana y la política criminal cada vez más son consumidoras intensivas de datos de distinta procedencia. La sensorización y la Internet de las cosas nos permiten recabar información en tiempo real y de forma masiva en toda la ciudad, que tiene múltiples usos y aplicaciones, entre ellas para temáticas asociadas a la administración de justicia, tanto a nivel penal como en materia contravencional y de faltas. Especialmente en los temas criminales de menor cuantía, las nuevas tecnologías nos facilitan herramientas para la prevención, disminución, y mayor efectividad en la sanción. El análisis de datos y las herramientas predictivas permiten diseñar modelos para abordar los desafíos de la política criminal, profundizar la eficiencia de la inversión sobre la base de mapas de conflictividad y vulnerabilidad, y asegurar un mayor impacto en la inversión de recursos públicos. En síntesis, la administración de justicia necesita darse una estrategia para interactuar con el nuevo ecosistema tecnológico y digital, las ventajas están a la vista. La inacción solo conlleva oportunidades perdidas en términos de legitimidad institucional.

## El Poder Ejecutivo y la Justicia Abierta en la Ciudad de Buenos Aires

Los poderes ejecutivos tienen un creciente rol en la promoción de reformas de gobierno abierto en la justicia. Si bien, a priori, parecieran muchas veces tener una función secundaria o no central en el funcionamiento propiamente dicho del sistema de justicia, ostentan múltiples responsabilidades asociadas a dicho sistema, tales como la generación de estadísticas, la formulación de la política criminal, la atención primaria y directa de conflictos y reclamos (justicia vecinal, centros de atención vecinales -conocidos como Comunas-, oficinas mediación comunitaria, etc.), la gestión de servicios penitenciarios, la administración de sistemas de faltas administrativas, el impulso de políticas de acceso a la justicia y de protección de derechos fundamentales, y la inclusión de comunidades jurídicamente vulnerables o postergadas. En ese contexto, las oportunidades abundan para impulsar políticas de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Las oportunidades pueden verse facilitadas o alentadas por la existencia de ecosistemas de innovación. La Ciudad de Buenos Aires se ha posicionado como una usina activa en materia de gobierno abierto<sup>134</sup>, innovación pública y calidad institucional<sup>135</sup>. No solo desde el poder ejecutivo se despliegan políticas en la materia sino también desde los distintos organismos del poder judicial.

El Tribunal Superior de Justicia, por ejemplo, ha desarrollado un portal de datos abiertos donde publica informaciones administrativas, judiciales y electorales<sup>136</sup>. El Consejo de la Magistratura tiene un programa de gobierno abierto de larga trayectoria, al cual recientemente han sumado una nueva iniciativa: un laboratorio de innovación<sup>137</sup>. Esta iniciativa se viene a sumar a otras como el portal de datos abiertos, la oficina de datos abiertos, las sentencias judiciales en lenguaje ciudadano, y el programa de lenguaje claro<sup>138</sup>. El Ministerio Público Fiscal, por su parte, ha impulsado políticas de

---

134 Herrero, Álvaro y Andrea Castagnola "El Ecosistema de Gobierno Abierto de la Ciudad de Buenos Aires: Un Modelo Generador de Cambios". Documento de Discusión IDB-DP-654, Febrero de 2019. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

135 Ver también <https://gobiernoabierto.buenosaires.gob.ar> (accesible el 15/10/2019)

136 <https://datos.tsjbaires.gov.ar> (accesible el 15/10/2019)

137 Ver <https://consejo.jusbaires.gob.ar/lanzamiento-del-laboratorio-de-justicia-abierta-e-innovacion> (accesible el 15/10/2019)

138 Todo esto está disponible en <https://consejo.jusbaires.gob.ar/index>

acceso a información pública en materia de gestión y administración. Por ejemplo, en su web se puede acceder a series históricas sobre compras y contrataciones<sup>139</sup>.

En esta línea, el poder ejecutivo comprendió que debía acompañar y tomar un rol activo en el impulso de estas políticas de gobierno abierto del Poder Judicial. Por ello, a través de la Subsecretaría de Justicia, se organizó una jornada de trabajo conjunta durante la Expo Smart City BA con el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público de la Defensa, la Asesoría Tutelar y el Consejo de la Magistratura, que culminó con la firma de un convenio de cooperación conjunta<sup>140</sup>.

Además, bajo la premisa “Empecemos por casa”, la Subsecretaría de Justicia lideró la apertura y publicación de datos de áreas a su cargo, tanto en la página del Gobierno de la Ciudad<sup>141</sup> como en el Portal BA Data. Así, actualmente se pueden descargar estadísticas y datos actualizados sobre el programa de tobilleras electrónicas de arresto domiciliario y violencia de género, las mediaciones iniciadas y concluidas en la Ciudad, los fideicomisos constituidos en esta jurisdicción y el detalle de las Elecciones de los años 2013, 2015 y 2017, entre otros.

A su vez, a fin de que los vecinos de la Ciudad ajusten su forma habitual de manejo y que mejoren los índices de siniestralidad, la Subsecretaría de Justicia elaboró un “Mapa de Infracciones” que permite advertir geográficamente las zonas de mayor conflictividad y los tipos de infracciones más frecuentes en cada área.

Las políticas de gobierno abierto no se limitan a la publicación de datos, sino que exigen a los gobiernos que promuevan el derecho de la ciudadanía y la comprometan a involucrarse activamente en la formulación de políticas públicas y el trabajo conjunto. Con esta filosofía, y en cumplimiento de la Ley 6.115 de la Ciudad, la Subsecretaría de Justicia articuló con la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires el dictado de dos prácticos profesionales dedicados exclusivamente a la atención de víctimas de delito.

De esta manera, no sólo se garantiza el asesoramiento y patrocinio gratuito de toda persona víctima de delitos contra la vida, libertad o la integridad sexual o que tuviere por resultado la muerte del

---

139 <https://www.fiscalias.gob.ar/compras-y-contrataciones-historicas/> (accesible el 15/10/2019)

140 <https://consejo.jusbaires.gob.ar/el-consejo-participo-de-la-smart-city-expo-de-buenos-aires> (accesible el 15/10/2019)

141 <https://www.buenosaires.gob.ar/justiciayseguridad/subsecretaria-de-justicia-0/justicia-abierta/> (accesible el 15/10/2019)

ofendido, sino que también se promueve la preparación de futuros profesionales del derecho para que tengan una mirada receptiva y solidaria con las víctimas de delitos.

Para ello, se amplió el trabajo a asociaciones de víctimas como Usina de Justicia, Fundación VEI, Madres del Dolor y Víctimas por la Paz que colaboraron en el diseño curricular de los estudiantes y participaron en clases y charlas con los alumnos para compartir sus experiencias desde la sociedad civil.

Finalmente, la Subsecretaría de Justicia ha buscado implementar mejoras tecnológicas en sus procedimientos que favorezcan la participación y transparencia estipuladas por las políticas de gobierno abierto.

La Dirección General de Administración de Infracciones, dependiente de la Subsecretaría de Justicia, convirtió a la Ciudad de Buenos Aires en la única jurisdicción del país que ofrece el servicio de resolver las infracciones de tránsito a través de un chat online<sup>142</sup>, lo cual no sólo facilita la resolución a miles de vecinos de la Ciudad sino también beneficia a los ciudadanos de otras provincias que pueden resolver sus faltas sin tener que viajar<sup>143</sup>.

En igual sentido, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ofrece mediaciones comunitarias, bajo la filosofía de otorgar un espacio de diálogo directo y participativo entre dos o más personas que tienen un conflicto y apostar a que los involucrados sean personas capaces de hacerse cargo de sus propios problemas y quienes mejor pueden proponer las vías de solución, ya que han sido los directamente involucrados. En esta gestión, se sumó la posibilidad de concretar mediaciones y audiencias en forma virtual.

Parte de estos avances pudieron ser expuestos desde la Ciudad durante la Open Government Partnership Global Summit, que tuvo lugar en Ottawa, Canadá, entre el 29 y 31 de mayo de 2019. Allí, se trabajó junto a otros 78 países en políticas que permiten construir democracias más fuertes, responsables y con mayor capacidad de respuesta, así como abordar estrategias que lleven a la transparencia en la administración pública.

En definitiva, nuestra acción cotidiana ha procurado responder a las crecientes demandas de apertura, transparencia en la gestión,

---

142 <https://www.buenosaires.gob.ar/tramites/resolver-infracciones-de-transito-con-un-controlador-online> (accesible el 15/10/2019)

143 <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/ya-se-pueden-resolver-las-infracciones-multas-de-transito-chat> (accesible el 15/10/2019)

participación en la elaboración de políticas estatales, rendición de cuentas y responsabilidad por el uso de los recursos públicos y evaluación y control ciudadanos de los resultados gubernamentales.

## Conclusión

El paradigma de justicia abierta ha avanzado de manera sostenida en los últimos años y esto ha tenido sus réplicas a nivel subnacional. Provincias, ciudades, regiones autónomas, y otros actores locales están cada vez más involucrados en la promoción de prácticas participativas, de transparencia y rendición de cuentas. El volumen de prácticas, actores y constelaciones de instituciones nos permite hablar hoy de una agenda de justicia abierta en los países de América Latina. A esto debe sumársele la creciente injerencia de la nueva agenda urbana en la política global. Esto permite que reformas locales escalen a niveles nacionales, regionales e internacionales.

Las experiencias descritas a lo largo de este capítulo ponen en evidencia la existencia de oportunidades para pasar de la actual etapa "exploratoria" a una de "consolidación". Para ello, se presentan dos desafíos. Primero, generar las condiciones para profundizar las reformas y luego escalarlas horizontalmente (sumar nuevos actores). Segundo, recabar evidencia del impacto de la primera serie de reformas de justicia abierta. Esto implica ejercicios de monitoreo y evaluación que no son tan habituales en las instituciones judiciales pero que son insumos inexorables en cualquier intento serio y de largo plazo de reforma del sector público. La evidencia empírica de los resultados permitirá evangelizar con más facilidad a los actores que miran esta agenda con cierta desconfianza o apatía.

Los desafíos y oportunidades son múltiples, pero se destacan dos. El primero consiste en aprovechar el "viento de cola". Diversos gobiernos nacionales y organismos internacionales se han convertido en promotores de la agenda de justicia abierta. El gobierno de Argentina, por ejemplo, se destaca en la región por su impulso a la temática de datos abiertos<sup>144</sup>. Esto debería traccionar la agenda y servir de efecto catalítico para el involucramiento de nuevos actores. Los poderes judiciales provinciales podrían sumarse a esta agenda con apoyo del gobierno nacional o bien a instancias de la

---

144 <http://datos.jus.gob.ar>

Junta Federal de Cortes (JuFeJus), el organismo que, desde 1994, nuclea a todas las cabezas de los poderes judiciales provinciales. En el mismo sentido, organismos como la Cumbre Judicial Iberoamericana, la Alianza por el Gobierno Abierto y la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) son grandes impulsores de las reformas de justicia abierta. Esto debería servir como incentivo, fuente de conocimiento y apoyo técnico, y provisión de redes para que los actores judiciales subnacionales se sumen a esta nueva agenda.

Por último, la sociedad civil es un elemento constitutivo e inexorable en el paradigma de justicia abierta. Sin sociedad civil no hay justicia abierta. Los distintos estamentos y actores de la sociedad, sea organizada o informal, sea sector privado, academia o entidades intermedias, deben estar presentes en los procesos de participación, en las estrategias de consulta, en el diseño de planes de trabajo, y en la elaboración de diagnósticos. Esto constituye un desafío para los poderes judiciales, que tienen mucho por mejorar en sus patrones de interacción e involucramiento con la sociedad civil. Los obstáculos son más culturales y de ausencia de relacionamiento con ese sector en el ADN judicial, que imposibilidades fácticas imposibles de superar. Las experiencias del poder ejecutivo y legislativo, más el apoyo de los organismos internacionales mencionados precedentemente, serán de extrema utilidad para sortear los citados obstáculos.

# La experiencia de un Juzgado Abierto en la Ciudad de Buenos Aires

Por Pablo C. Casas y Yasmín Belén Quiroga

Resulta ya habitual la percepción de que el sistema de justicia padece una gran desconexión con las personas de la comunidad. Esta afirmación se apoya en distintas formas de medición, solo por citar un ejemplo, a nivel regional hay datos que dan cuenta que, únicamente, uno de cada cuatro latinoamericanos deposita algún grado de confianza en su Poder Judicial.<sup>145</sup>

Con la colaboración de muchas personas de distintas áreas del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires decidimos planificar el trabajo que nos permitiese trabajar de manera proactiva y ver en qué podíamos aportar para modificar esa situación de desconfianza hacia lo que hacíamos.

Así fue que comenzamos a implementar distintas políticas de apertura judicial. Generalmente se desconfía de aquello que no se conoce y algo así es la mirada que se tiene de la administración de justicia, palabras como oscuridad, opacidad, complejidad, son habituales al describir al Poder Judicial.

Desde ahí decidimos empezar por mostrar parte de la labor diaria que enfrentamos como una forma de promover la interacción directa con la comunidad al ejercer la administración de justicia de indudable carácter público y, por lo tanto, sometido a la rendición de cuentas que permita el control popular.

## Nuestra experiencia

### **1. Comunicación a través de una red social**

El principio de transparencia activa establece que el Estado debe poner a disposición de los ciudadanos toda aquella información que se considere relevante de manera permanente, sin que sea por

---

<sup>145</sup> La última medición del Latinobarómetro para 2018 da cuenta de la predominante falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, lo que alcanza a los tribunales de justicia. Los últimos datos dan cuenta de que los niveles de confianza en el Poder Judicial alcanzan en el país únicamente el 24%, y que los niveles a nivel regional se mantienen en claro descenso en el transcurso de la última década. Último Informe disponible en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

ellos solicitada<sup>146</sup>.

La apertura de datos públicos es una política de transparencia activa, y por ello, hacia el mes de mayo de 2016 decidimos abrir una cuenta en una red social de acceso público<sup>147</sup> que permitiese garantizar la accesibilidad de la información que, si bien para ese entonces ya era pública, todavía no se encontraba al alcance de la mano de todos los ciudadanos, a pesar de que el acceso a la información pública constituye un derecho fundamental en una sociedad democrática<sup>148</sup>.

A nivel reglamentario se encuentra previsto que toda dependencia judicial posea un libro de acceso público que contenga todas las resoluciones que allí se dictan, y a las que cualquier ciudadano puede acceder con el solo hecho de acercarse a la mesa de entradas del Juzgado y solicitarlo. Este libro es conocido como "*Libro de Protocolo de Registro de Sentencias*".

Tomamos esa información pública que ya habíamos recabado, y maximizamos su divulgación a través de la publicación de todas estas resoluciones y sentencias del tribunal a través de la cuenta de la red social del juzgado<sup>149</sup>.

Las visualizaciones de las publicaciones en la red y la interacción con las personas nos demostraron que no se debía a una falta de interés en las decisiones judiciales sino a un problema de accesibilidad.

---

146 Dicho principio se encuentra en la Ley Nacional N° 27.275 Capítulo II, y en la Ley CABA N° 104 art. 17 y 18. En este último se crea el Plan de Transparencia Activa.

147 Ver <https://twitter.com/jpcyf10?lang=es>

148 El Art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), define al derecho a la libertad de expresión como el derecho de "buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole", incluyendo obviamente a la información en poder del Estado. En la misma línea, el Art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos protege el derecho de acceso a la información al estipular que "toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión"; y, que "este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, y el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión". Asimismo, el Art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) apunta a proteger el acceso a la información a partir de una lectura del derecho a la libertad de expresión en tanto derecho colectivo. A nivel legislativo, la Ley Nacional 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública y la Ley CABA 104 establecen específicamente que "Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna. Para ejercer el derecho de acceso a la información pública no será necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo o razones que motiven la petición."

149 CASAS, Pablo; QUIROGA, Yasmín; MANDOLESI, Antonela "Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción" págs. 161/169; Editorial Ediciones SAIJ, coordinadora Sandra Elena, 2018. Disponible en: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1818>

## **2. Apertura con privacidad<sup>150</sup>**

A raíz de esta iniciativa, se nos presentó un interrogante: *¿Qué pasa con los datos personales de las personas involucradas en un proceso judicial?*

Sin lugar a duda, el avance de las “tecnologías de la información y la comunicación” (TICs) tiene un fuerte impacto en la gestión judicial, y puede provocar un valor agregado para lograr mayor transparencia y accesibilidad.

Sin embargo, el mismo avance tecnológico y la mayor difusión que permite la digitalización de la información pública del sistema de administración de justicia, también puede representar ciertos riesgos desde la perspectiva de la protección de los datos personales de las personas involucradas en los procesos judiciales<sup>151</sup>.

Recordemos que las leyes que regulan la protección de datos personales prevén especial tratamiento a los datos de las causas penales y contravencionales.

Como es reconocido a nivel doctrinario y jurisprudencial, existe una innegable tensión entre el derecho al acceso de la información pública y el derecho a la privacidad.

Con relación al derecho de acceso a la información pública, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció expresamente en el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos -al estipular los derechos a “buscar” y a “recibir” informaciones- la protección al derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado.

En dicha oportunidad, convirtió al derecho a la información en un derecho humano: *“(...) el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que*

150 Tuvimos el honor de haber recibido en nuestro juzgado al Relator Especial de las Naciones Unidas en el Derecho a la Privacidad, Joseph Cannataci, con quién durante horas pudimos discutir acerca de esta temática fundamental <https://twitter.com/jpcyf10/status/1127023725646364672>

151 El art. 6º inc. 1º de la Ley CABA 104 establece entre los límites en el acceso a la información, “que afecte la intimidad de las personas o se trate de información referida a datos sensibles en concordancia con la Ley de Protección de Datos Personales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta excepción no será aplicable cuando existan mecanismos técnicos para disociar la información sensible o bien no sea necesario el consentimiento o cuando se cuente con el consentimiento expreso de la/s persona/s a las que se refiere la información solicitada”

*sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control<sup>152</sup>”.*

Sin embargo, tampoco es posible desconocer que *“la protección de datos personales en términos normativos ha tenido una evolución y ha evidenciado una complejización creciente en lo referente a su ámbito de aplicación y materialización. (...) Con las tecnologías de la información y la comunicación, se vela más que por el derecho clásico que concebimos de privacidad, por el denominado derecho de autodeterminación informativa”*.<sup>153</sup>

En este marco conceptual se inserta el derecho a la autodeterminación informativa, derivación de la garantía de intimidad, que prevé como regla general que cada persona tiene el derecho personal de decidir y disponer libremente sobre sus datos personales, lo que alcanza también el derecho de decidir quiénes pueden acceder a ellos.<sup>154</sup>

En este sentido, tenemos presente que uno de los principios de los datos abiertos establece el deber de *“hacer anónimos los datos antes de su publicación, en función de la legislación y normas de privacidad correspondientes, asegurando que los datos sensibles de identificación personal sean retirados”*<sup>155</sup>.

Esta tensión teórica entre el derecho a la autodeterminación informativa y el derecho de acceso nos enfrentó con la necesidad de

---

152 Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Res. 19 de septiembre de 2006.

153 FALIERO, Johanna Caterina, “El Derecho a la información en el derecho del Consumidor y el nuevo Código Civil y Comercial -Autodeterminación informativa de los usuarios y su régimen tuitivo-”, Págs.90/120, Publicado por el Instituto GIOJA (UBA), bajo la coordinación de Sebastián Barocelli, 2016 disponible en: <https://www.eae-publishing.com/catalog/details/store/es/book/978-3-639-53666-9/di%C3%A1logo-de-fuentes-en-el-derecho-del-consumidor?locale=gb>

154 Págs.90/120, Publicado por el Instituto GIOJA (UBA), bajo la coordinación de Sebastián Barocelli, 2016 disponible en: <https://www.eae-publishing.com/catalog/details/store/es/book/978-3-639-53666-9/di%C3%A1logo-de-fuentes-en-el-derecho-del-consumidor?locale=gb>

La primera sentencia en la que se reconoce a la autodeterminación informativa como un derecho fundamental del hombre fue dictada por el Tribunal Constitucional Alemán de 15 de diciembre de 1983 (sentencia de 15 de diciembre de 1983 (Ref. 1 BvR 209/83) (Fondo) Ley del Censo), en la que se reconoció que la proliferación de centros de datos y los avances tecnológicos han permitido producir “una imagen total y pormenorizada de la persona” convirtiéndose así el ciudadano en “hombre de cristal”.

155 Ver nota al pie 5.

fortalecer el compromiso por garantizar la protección de los datos personales contenidos en las sentencias y resoluciones publicadas en nuestros sets de datos.

A tales fines, diseñamos un proceso interno de eliminación de los datos que pudieran identificar a las personas involucradas en los conflictos de naturaleza penal, contravencional o de faltas, para evitar la frustración de una investigación judicial que se encuentre en curso.

Esta política forma parte de uno de los tantos desafíos que se trabajan en el marco de la iniciativa #JusLab<sup>156</sup>, donde de manera interdisciplinaria trabajamos para lograr la automatización de la sanitización, disociación y anonimización de los datos personales.

La concreción de ese espacio estratégico, como la publicación de este trabajo, son parte de una realidad en la que colaboramos activamente personas que provenimos de distintas ramas y especialidades, y que ocupamos distintos roles en la comunidad, pero que nos encontramos en un mismo camino, atravesados por el objetivo inmediato de transparentar la información pública, para de esa manera mejorar la legitimidad democrática de nuestro sistema de administración de justicia.

### **3. Repositorio de datos en formato abierto**

Nos interesa sucintamente mencionar qué entendemos por "*datos abiertos*".<sup>157</sup> Son aquéllos puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar.

Asimismo, deben ser fácilmente visibles y accesibles, sin barreras burocráticas o administrativas que puedan disuadir a las personas de acceder a los datos.

Por otro lado, es importante que dichos datos sean presentados en formatos estructurados y estandarizados para apoyar la intero-

---

156 #JusLab es el Laboratorio de Justicia Abierta e Innovación Pública que se encuentra coordinado por el Dr. Mariano Heller, el Juzgado Penal Contravencional y de Faltas N° 10 y el Juzgado Penal Contravencional y de Faltas N° 13. Asimismo, se presentó dentro del segundo plan de acción a nivel subnacional desde la CABA dentro de un compromiso ante la Alianza de Gobierno Abierto (OGP) ([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.pdf](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.pdf) pag.52 y ss)

157 "La publicación de datos en formatos digitales, para ser reutilizados y redistribuidos por parte de la ciudadanía, es una iniciativa global ligada a las políticas de Gobierno Abierto. Tiene por objetivo poner datos e información al alcance de todos los ciudadanos, sin restricciones de acceso, derecho de autor, patente u otros mecanismos de control. Cuando los datos cumplen con estos requisitos, son considerados "datos abiertos" [www.datos.jus.gob.ar/datos-abiertos](http://www.datos.jus.gob.ar/datos-abiertos)

perabilidad, trazabilidad y reutilización efectiva<sup>158</sup>.

En definitiva, nos posicionamos frente a los datos abiertos del lado de los que entienden que son una herramienta eficiente de acceso a la información pública, y un medio para comprender mejor el funcionamiento de las instituciones del Estado, además de las conocidas virtudes en cuanto a ser la materia prima de la toma de decisiones de políticas públicas.

Para cumplir con dichos lineamientos creamos un Repositorio de Datos Abiertos, integrado por varios sets de datos con el registro, en formato abierto, de todas las resoluciones dictadas desde el 2016, y que actualizamos diariamente.

En los sets de datos se encuentran reflejadas tanto las resoluciones dictadas por escrito, como las decisiones adoptadas en audiencia, con indicación de la materia, la descripción y el objeto de lo que se resolvió en el caso.

De esta manera, fuimos creando nuestras propias bases de datos, que contienen la información necesaria para que la sociedad pueda controlar y conocer sin intermediación cómo trabaja el Juzgado a través de los datos abiertos, que permiten el acceso universal, inmediato y ordenado a información que, antes de la adopción de esta política, se encontraba reservada en el tribunal.<sup>159</sup>

La creación de estos registros nos ayudó a mejorar la transparencia que queríamos darle a nuestra labor diaria, y a realizar mediciones<sup>160</sup> sobre nuestra gestión que quedan publicadas y accesibles para los ciudadanos, con el objetivo de garantizar el principio de máximo acceso.<sup>161</sup>

#### **4. *Publicación de la agenda de audiencias***

Cuando los abogados pensamos el proceso en términos de publicidad, la idea aparece íntimamente relacionada con los principios

---

158 Pueden consultarse los principios de los datos abiertos en "Open Data Charter": <https://opendatacharter.net/principles-es/>

159 Podemos acercarnos a una idea del impacto de esta iniciativa de apertura, el acceso y la interacción que logramos, al observarse que, al día de hoy, estamos por llegar a las tres mil (3K) publicaciones, casi dos millones trescientos mil (2.3M) de impresiones, casi treinta y seis mil (36K) visitas al perfil, y la cuenta es actualmente seguida por más de mil ochocientos (1.8K) personas.

160 Nuestros indicadores sobre este aspecto, referidos a la gestión de los años 2017, 2018 y 2019, se encuentran disponibles en los siguientes links:

<https://twitter.com/jpcyf10/status/1107662455965126657>

161 Entre los principios rectores en los que se funda la Ley Nacional 27.275 con el objetivo de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, de promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública, se encuentra el "principio de máximo ingreso", definido por la ley en el sentido de que "la información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles".

de oralidad y de inmediación, que se ven paradigmáticamente garantizados a través de la celebración de audiencias.

En efecto, dichos principios realizan importantes aportes al objetivo de la transparencia en el ejercicio de la función judicial, ya que permiten visibilizar sin intervenciones ni alteraciones de ninguna naturaleza todas las cuestiones que se argumenten, pregunten, aleguen, ordenen o dispongan oralmente en el marco de una audiencia.

De hecho, la instancia de oralidad resulta vital para transparentar el ejercicio de la función jurisdiccional, permite visibilizar la actividad del juez que debe resolver un litigio de modo directo ante quienes someten a su conocimiento una controversia.

La oralidad trae como beneficio la inmediación entre los jueces y las partes, la evitación de la delegación de funciones, la concentración de la actividad, la evitación de formalidades irrelevantes, la realización de un esfuerzo comunicacional diferente al que exige la escritura que permite una aproximación más cercana al conflicto, la reducción de formalismos y tecnicismos, y la celeridad en la resolución del caso.<sup>162</sup>

Por esa razón nos pareció particularmente importante incluir en el proceso de apertura al que nos venimos refiriendo, la publicación de la agenda de audiencias del tribunal, para que cualquier ciudadano mayor de edad pueda acercarse a presenciarlas en calidad de público.

Seguramente esta parte de la iniciativa puede parecer como lógica, por no decir básica, pero, si alguien está interesado en asistir a audiencias judiciales, ¿qué canal de publicación se conoce? Según nos contaron quienes usaron esta información -hasta ahora fueron estudiantes de derecho- la única forma en la que pudieron hacer eso, sin mucha suerte, fue recorrer las distintas sedes donde están los juzgados y tener que preguntar en cada una de las "mesas de entradas" para conocer el día y horario en que se realizaría una audiencia. No hay posibilidad de conocer dicho dato a través de una página o de carteleras en las sedes de los Juzgados.

## **5. Lenguaje claro**

Para que el acceso y la transparencia no fueran meramente for-

---

<sup>162</sup> En relación con este tópico, ver CHAYER, Héctor Mario y MARCET, Juan Pablo: La Oralidad como vía de Justicia Abierta: Análisis del Proyecto Argentino de Reforma Judicial, publicado en "Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción", Coordinación: Sandra Elena, Buenos Aires, Ediciones SAIJ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, p. 131/142.

males, sino sustanciales, también asumimos el compromiso de trabajar en políticas que se conocen como de "lenguaje claro".

Dicho compromiso se inició con el reconocimiento y reemplazo de palabras que utilizamos y que la persona ajena al ámbito del derecho probablemente no entendía. Ello, ya que entendemos que la utilización de lenguaje claro es otra herramienta que nos era útil para el objetivo de aumentar la confianza de los ciudadanos, además de garantizar el acceso a la justicia.

En resumidas cuentas, tanto para mejorar el ejercicio democrático como la seguridad jurídica, es esencial que las autoridades públicas nos comuniquemos de manera clara y comprensible con las personas, adaptando el vocabulario y la forma de expresar las ideas a las necesidades de sus destinatarios finales. Tan relevante es la cuestión, a punto tal que la comprensión constituye una condición previa para que las personas puedan ejercer sus derechos; y para que las personas sientan mayores niveles de confianza en las autoridades y, como consecuencia de ello, aumente la propensión a que acaten las decisiones que les impactan, directa o indirectamente.

Por si esto fuera poco, se considera además que una comunicación eficaz mejora la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, ya que permite ahorrar tiempo y recursos económicos.

Como resultado de la implementación de esta política, creamos la "Guía de Lenguaje Claro y Estilo"<sup>163</sup>, donde plasmamos las cuestiones relativas al vocabulario, las pautas de estructura y estilo, y la forma en que debemos expresarnos en la red social.

En este punto nos interesa contar un caso de éxito de participación ciudadana en la *co-creación* de un documento judicial<sup>164</sup>, oportunidad en la que tomamos el texto de las notificaciones que realizamos en materia de faltas, generamos uno nuevo redactado bajo los parámetros de lenguaje claro, y lo publicamos en nuestra red social para que la comunidad pudiera sugerir los cambios que consideraban adecuados.

La propuesta apuntaba a generar un proceso colaborativo en la redacción del documento, en la que los sujetos potencialmente

---

163 Puede descargar la Guía, acceder al siguiente link: <http://bit.do/GuiaLenguajeClaroJPCYF10>

164 Proponemos como posible definición que estamos ante una "cocreación" cuando "(...) gobiernos y ciudadanos que inician, diseñan e implementan programas, proyectos y actividades de forma conjunta. Aunque este término es muy parecido al concepto de participación ciudadana, la principal diferencia es que no solamente es conocimiento práctico, sino que también asegura que se alcancen resultados prácticos"; por Michael P. Cañares, La palabra de moda: Cocreación. Reflexiones del taller de gobierno abierto para los servicios públicos de Manila.

afectados pudieran tomar participación directa en la transformación de una instancia del sistema de administración de justicia, para mejorar de forma conjunta un resultado concreto (el contenido de las notificaciones), en función de las experiencias adquiridas, generando también un valor agregado de carácter social<sup>165</sup>.

## **6. Planificación**

Luego de la implementación de las distintas políticas que mencionamos anteriormente, y con el acompañamiento del Centro de Planificación Estratégica del Consejo de la Magistratura CABA, comenzamos un proceso de planificación estratégica consensuada<sup>166</sup>.

Dentro de este plan estratégico cumplimos con el objetivo de finalizar el proyecto de creación de un Manual de Procedimientos Administrativos y de Gestión<sup>167</sup>, que contiene en su primera parte una descripción pormenorizada de algunas cuestiones de organización general referidas a la estructura y funciones generales del personal que trabaja en el Juzgado.

La segunda sección dedicada a los distintos procesos de gestión administrativa (donde se destaca el detalle del proceso relativo a la publicación de las sentencias y resoluciones a través de nuestra red social y el circuito de ingreso de datos al repositorio de datos abiertos del Juzgado).

La última está referida estrictamente al trámite de gestión de causas, que incluye la enunciación de las normas referidas al ingreso y egreso de causas, preparación de audiencias, y otros trámites particulares cuyas pautas de procesamiento internas también se encuentran normalizadas.

## **Conclusión**

La oportunidad de compartir con ustedes este trabajo se inscribe

<sup>165</sup> Ver <https://twitter.com/jpcyf10/status/913858140730462209>

<sup>166</sup> El Planeamiento Estratégico Consensuado trabaja a partir de la construcción de un espacio de carácter plural, multisectorial y multidisciplinario. Ese espacio institucional permitirá la elaboración de un Diagnóstico, en principio de fortalezas y debilidades, que se transformará en el primer documento de acuerdo de los participantes, en el esfuerzo de construir un lenguaje común durante el proceso de desarrollo del Plan. De este modo, podrá definir una Visión, Líneas o Dimensiones Estratégicas, Objetivos y Programas con el fin de realizar un aporte que ayude a mejorar la administración de justicia, aprovechando las oportunidades de una institución, relativamente nueva como el Consejo de la Magistratura e identificando las amenazas que afectan su desarrollo. Ver más en: <https://consejo.jusbaires.gob.ar/institucional/centro-de-planificacion-estrategica/metodologia-de-planificacion>

<sup>167</sup> Para descargar el Manual acceder al link: <http://bit.do/ManualDeProcedimientoJPCYF10>

dentro de los casos de éxito y reconocimiento que no son habituales para el sector público pero que resultan fundamentales a la hora de motivar a seguir en la búsqueda de la mejora, y como ejemplo del alcance de la iniciativa nos interesa resaltar que la iniciativa ya fue replicada por un Juzgado del fuero y que fuimos reconocidos por organizaciones como Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés), y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico<sup>168</sup> (OCDE)<sup>169</sup>, que nos apoyan y ayudan a difundir el trabajo.

Sabemos que ésta no es la única manera de abrir una oficina judicial y que pueden existir otras formas para ello, sin embargo, este proceso es el resultado de estar convencidos que bien vale la pena el esfuerzo y compromiso de todas las personas que trabajamos en el Juzgado, para cumplir con nuestro objetivo principal, que es aportar, desde lo que nos incumbe, a mejorar la calidad de vida de las personas de la comunidad.

Por todo esto seguiremos planificando aspectos que hacen a la transparencia y rendición de cuentas, para que, desde la innovación y de manera colaborativa, establezcamos los ambientes propicios para seguir generando espacios de participación ciudadana, buscando la deseada co-creación de políticas, que sin dudas ayudarán a mejorar la necesaria confianza popular en la actividad, importante e indelegable, que se realiza desde uno de los tres poderes de un Estado democrático.

---

<sup>168</sup> <https://oecd-opsi.org/innovations/transparency-in-the-justice-system-an-obligation-and-an-opportunity/>

<sup>169</sup> <https://twitter.com/OPSIgov/status/1159532477091913728>

# Apertura parlamentaria: un camino hacia la generación de nuevos pactos de representatividad

Por Natalia Fidel

La discusión sobre la apertura parlamentaria debería partir desde una asunción básica inicial: para gran parte de la sociedad, las legislaturas son *cajas negras* en las que no se conoce del todo qué es lo que ocurre. Esta percepción se manifiesta, por ejemplo, en los índices de confianza de los distintos poderes del Estado en Argentina. Según el informe *Confianza Institucional y Vida Ciudadana: Representaciones de la Opinión Pública en la Argentina Urbana*, elaborado por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, durante el año 2017 la confianza de la sociedad en el Congreso fue de tan sólo 17,3%<sup>170</sup>. Cifra que resulta homogénea -aunque con algunas oscilaciones con picos que no superan el 27%- si se toman los datos desde el año 2010.

Esta situación estructural representa un problema grave dado que el rol del legislador es, en esencia, el de la representación. La tarea legislativa resulta fundamental para la integración social a la vida pública, no sólo porque es el espacio natural y cotidiano en el que confluyen las diversas representaciones políticas, sino también porque es el ámbito en el que se plasma de forma concreta y periódica el reflejo de la voluntad de los ciudadanos a través de las leyes.

Un diputado es, justamente, un representante en todo sentido. Es alguien que vela por los intereses de otro, y esa acción implica (o debería implicar) un pacto tácito de confianza entre el representante y el representado. Cuando ella no existe, la legitimidad del sistema se debilita por completo.

Ahora bien, no se puede construir confianza si no existe apertura. Y en el siglo XXI abrirse es mucho más que subir información a una web. Implica crear una nueva manera de relacionarse con la sociedad, relación para la que la información y la tecnología cumple un rol importante. No como fin, sino como un medio, como una llave

---

170 Gutiérrez Guerra, B., Padín Marchioli, M., & Zamprile Antonini, A. (2018b). *Confianza Institucional y Vida Ciudadana: Representaciones de la Opinión Pública en la Argentina Urbana*. Recuperado de [http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/2018\\_-\\_Observatorio-Confianza\\_Institucional-VidaCiudadana.pdf](http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/2018_-_Observatorio-Confianza_Institucional-VidaCiudadana.pdf)

que permite abrir los límites de las diferentes delegaciones de poder.

Como ha definido Álvaro Ramírez Alujas, *"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 las burocracias estatales"*<sup>171</sup>. Justamente, la idea de apertura implica, para los Estados en general, y en particular para los parlamentos, una reconfiguración de las fronteras de la relación con la ciudadanía. Para ello es fundamental entender que al hablar de apertura no nos referimos a una acción estática sino a una idea dinámica: un proceso continuo, simultáneo, evolutivo que tiende a reducir las brechas entre el representado y su representante. A redefinir sus roles. Un concepto que no se agota en la innovación y la tecnología, en los marcos jurídicos, en decisión política y en los cambios culturales. Sino que configura un verdadero ecosistema de valores vinculados a una visión y una forma de comprender el sistema democrático y la gestión pública.

## Índice de Transparencia Legislativa en la Ciudad de Buenos Aires

En las últimas décadas, la mayoría de los gobiernos de América Latina y el Caribe, impulsados por la necesidad de mejorar las capacidades del Estado, han incluido no sólo procesos de modernización hacia una gestión eficiente y participativa sino también normativas que impulsan políticas de gobierno abierto, evaluación por resultados, transparencia y rendición de cuentas.

El contexto de la modernización del Estado en la mayoría de los países de la región está enmarcado por las nuevas dimensiones de la tecnología de la información y de las comunicaciones. Como señala el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo en 2016: *"En los últimos años, en países iberoamericanos, se*

---

<sup>171</sup> Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, IX (15) [fecha de Consulta 25 de septiembre de 2019]. ISSN: 0718-0241.

*han llevado a cabo profundos procesos de transformación y modernización de la gestión pública para lograr gobiernos más efectivos, eficientes y abiertos en beneficio de los ciudadanos.*<sup>172</sup>

En el caso de Argentina, los procesos de modernización del Estado se han enmarcado en diversos acuerdos, compromisos y organismos internacionales en los que participa el país, como es el caso de Agenda 2030 ONU para el Desarrollo Sostenible, los Compromisos asumidos ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la participación en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el respaldo a las Cartas Iberoamericanas; sobre Función Pública (2003), Gobierno Electrónico (2007), Calidad en la Gestión Pública (2008), Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013) y la Carta sobre Gobierno Abierto (2016).

También, desde inicios del siglo XXI, se formularon leyes para dar inicio a estos procesos. Tal es el caso del decreto 103/2001, el cual sancionó una ley orientada a lograr una mayor eficiencia en el "funcionamiento de la Administración Pública Nacional". Al no incluir específicamente las tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), posteriormente en 2016, se sancionó el Decreto 434/2016: Plan de Modernización del Estado.

Este proceso claramente sentó las bases para el cambio de paradigma en la administración pública Argentina, al posibilitar nuevas formas de gestión y mecanismos para la coproducción de valor público más inclusivos, abiertos y participativos. De hecho, enmarcado en el Plan Nacional de Modernización del Estado (2015), se encuentra la estrategia nacional de Gobierno Abierto. Esta modalidad de gestión más participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil apunta, a través de una forma innovadora, a vincular las administraciones públicas con la ciudadanía.

Desde el punto de vista de la transparencia legislativa, ante diversas iniciativas y pedidos de difusión o rendición de cuentas y para garantizar la correcta implementación de la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, la Honorable Cámara de Diputados de la Nación incorporó iniciativas hacia la transparencia y publica, dentro de su sitio web, información relevante sobre las

---

172 XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Recuperado de [https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA\\_2016%20final\\_knawtdh9.pdf](https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016%20final_knawtdh9.pdf)

decisiones que adopta, las actividades que desarrolla, entre otros datos de interés. El sitio web de la cámara cuenta con un Portal de Datos Abiertos, una Plataforma de videos abiertos y un Portal de leyes abiertas donde los ciudadanos pueden leer y hacer aportes a las propuestas y proyectos de ley.

De la misma manera, la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con una sección llamada "Legislatura Abierta" donde se encuentra información sobre Licitaciones Públicas, la Oficina de Atención Ciudadana, un Portal de Datos Abiertos, entre otros.

Sin embargo, las leyes marco y los planes de gobierno son, por lo general, la punta de lanza de una transformación. Funcionan como partida, y no como meta. Marcan un rumbo que los distintos actores del Estado y de la sociedad civil deben apropiarse e impulsar. De hecho, suele ocurrir que, frente a contextos similares, las políticas de transparencia avancen con mayor o menor profundidad, dependiendo de la calidad de los mecanismos que se configuren para estos efectos, y la voluntad política para implementarlos.

Bajo esa premisa, en el año 2016, y junto con la ONG Directorio Legislativo, desde mi banca impulsamos un análisis integral de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, orientado a medir sus niveles de transparencia y apertura en base a estándares internacionales aplicados en distintos parlamentos de la región, lo que nos permitió conocer, por primera vez y con mayor profundidad, el estado de situación de diversos parámetros vinculados al grado de modernización e inteligencia de nuestro poder legislativo.

El estándar implementado fue el del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa que es una medición sobre transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas de los Congresos y las Legislaturas de la región, en base a estándares internacionales, elaborado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL) en 11 países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

El análisis fue la primera medición de transparencia legislativa en la historia de la Ciudad y se pudieron observar las dimensiones y los mecanismos en los que la Legislatura debía avanzar para que fuera más transparente y abierta.

El índice contó con cuatro dimensiones:

## **1. Normatividad**

En ella se evaluó la existencia de normativas relativas a la transparencia y al acceso a la información en 15 categorías diferentes: exhaustividad y publicidad del marco normativo; existencia, regulación, transparencia y acceso a la información en la Legislatura; reglamentación del cabildeo o lobby; registro de intereses; publicación de los temas a tratar en la sesión del pleno; obligación de registrar actividad plenaria y su difusión; publicación de los temas a tratar en las sesiones de comisión; registro de actividad en comisión; publicidad de los gastos y fiscalización de la Legislatura; oficina de vinculación y atención ciudadana en la Legislatura; oficinas sub-nacionales de vinculación y atención ciudadana; canal de televisión; informes de gestión de las y los legisladores; información personal de las y los legisladores; y existencia de una regulación e instancia para la ética parlamentaria.

En esta dimensión, los congresos latinoamericanos mostraron un desempeño de entre el 40% y el 60% de cumplimiento. Mientras que el Congreso de la Nación, con respecto al cual se hizo la base de medición, obtuvo el 56%. La Ciudad de Buenos Aires obtuvo un 45%, ya que, en la Legislatura de la Ciudad, la mayor parte de su normativa se encontraba en su Reglamento Interno, y, algunas pocas cuestiones, en la Constitución de la Ciudad, en Resoluciones y Decretos.

No obstante, una de las conclusiones a las que se llegó luego de analizar esta dimensión es que, en cuanto a la regulación nacional de Acceso a la Información Pública, la Legislatura se mostró en mejores condiciones que el Congreso de la Nación, ya que, si bien existía el Decreto 1172/03, éste era solo aplicable al Poder Ejecutivo Nacional<sup>173</sup>, mientras que la Ciudad además contaba con la Ley 104 de Acceso a la Información, en la cual se establece que toda persona tiene derecho a solicitar información completa al Poder Legislativo, además de al Poder Ejecutivo y Judicial.

Más allá de este caso puntual, y en líneas generales, lo que mejor se encontró regulado en la Ciudad fue la publicación sobre la actividad propiamente parlamentaria (sesiones y reuniones de comisión), mientras que se detectó la ausencia de regulaciones en materia de vinculación con la ciudadanía.

---

<sup>173</sup> Posterior a este análisis, en septiembre de 2016, el Congreso de la Nación Argentina sancionó su propia Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública: la Ley 27275.

Por ese motivo, con posterioridad a la publicación del Índice, se comenzó a trabajar en propuestas concretas. Por ejemplo, se aprobó un proyecto para la publicación en la web de la Legislatura la asistencia de los diputados a las sesiones ordinarias y las votaciones nominales que se realizan frente a los proyectos de ley o declaración. También se presentaron proyectos para regular el ejercicio del lobby y mejorar el registro y publicidad de la actividad de las comisiones; entre otros.

## **2. Labor del Congreso o Asamblea**

Esta dimensión midió el cumplimiento de las normativas y la publicidad de información en relación con la producción legislativa y las funciones propias de la Legislatura, y se analizaron 13 categorías: documento con los temas a tratar en la sesión de los plenos; documento que registre la memoria legislativa en los plenos; asistencia de las sesiones de los plenos; votaciones nominales en los plenos; versiones estenográficas de las sesiones de los plenos; conformación de las comisiones y su agenda; asistencia a las sesiones de comisiones ; votaciones de las sesiones de comisiones; versiones estenográficas de las sesiones de comisiones; documento que registre la memoria legislativa en las comisiones; asesorías externas; publicación de información de viajes; registro de obsequios a los legisladores.

A partir del análisis de esos indicadores, los Congresos y Legislaturas latinoamericanas se ubicaron entre el 35% y el 55% de cumplimiento, mientras que en Argentina el Congreso de la Nación obtuvo un 58% y la Legislatura de la Ciudad un 36%. Una de las principales conclusiones a las que se arribó fue que, si bien la Legislatura de la Ciudad tenía muy buena publicidad con respecto a los hechos ocurridos en el pleno, aún quedaban algunos puntos por mejorar, como era el caso de reunir toda la información dispersa a un compendio para las sesiones en pleno, y en el caso de las reuniones de comisiones implementar las versiones taquigráficas o publicarlas en el caso de haberlas.

A raíz del análisis de estos puntos, se impulsó y aprobó un proyecto para publicar información sobre los viajes de los diputados; y se comenzaron a elaborar proyectos destinados a incorporar versiones taquigráficas de las comisiones; perfeccionar el registro y la publicidad de la asistencia a las comisiones; y registrar y publicar

obsequios recibidos por los diputados.

### **3. Presupuesto y Gestión Administrativa**

En esta dimensión, el Congreso de la Nación y la Legislatura de la Ciudad es en donde mostraron peor desempeño: 27% y 17% respectivamente. Pero también el resto de las Legislaturas y Congresos latinoamericanos mostraron sus rendimientos más bajos: el promedio de cumplimiento fue de entre un 30% a un 40%.

Para llegar a estos indicadores se analizaron las siguientes categorías: publicación del presupuesto de la Legislatura; informes sobre la ejecución del presupuesto de la Legislatura; publicación de la ejecución del gasto de las fracciones parlamentarias; auditorías internas y externas practicadas en la Legislatura; publicación de los salarios y otras prestaciones de los legisladores; estructura administrativa de la Legislatura; asesores de los legisladores; publicación de los estados financieros por viajes de los legisladores por motivo de trabajo; publicación de contrataciones públicas; publicación de llamados a concurso del personal de la Legislatura.

Lo que se pudo observar de manera nítida al analizar esta dimensión es que a nivel regional los principales puntos de atraso en cuestiones de transparencia parlamentaria radicaban no tanto en sus funciones legislativas, fiscalizadoras y representativas, sino en la forma en que funcionan y se rinden cuentas de la gestión en estas instituciones.

### **4. Participación, Atención Ciudadana y Rendición de Cuentas**

En lo que respecta a esta última dimensión, la Ciudad obtuvo un 33% y la Nación un 32% de cumplimiento como promedio de las siguientes nueve categorías: existencia de una oficina de información dentro de la Legislatura; existencia de un mecanismo por el cual se resuelven conflictos al acceso a la información pública; canal de televisión de la Legislatura; publicación de información en páginas web; canales de información y comunicación de la Legislatura; publicación de información sobre actividades de las y los legisladores; publicación de información de las y los legisladores; ingreso de los medios de comunicación al recinto de la Legislatura; participación ciudadana.

En ese sentido, tras el análisis se pudo avanzar en la creación de una Oficina de Atención Ciudadana en la Legislatura de la Ciudad,

que se constituyó como un espacio abierto a los vecinos, pensado para recibir solicitudes, consultas y comentarios.

Como para todo aquello en lo que se desea progresar, los indicadores objetivos resultan instrumentos indispensables. Lo que no se mide, no se mejora, y la transparencia no es la excepción. Menos aún si, como la definimos anteriormente, la entendemos como un proceso evolutivo permanente. Por eso, estos resultados nos permitieron comprender dónde estábamos parados y sacar conclusiones tanto en introspectiva (evaluando a la propia legislatura desde sí misma) como en perspectiva (mirando al resto de las legislaturas en clave comparativa).

Al conocer el estado de situación, pudimos reconocer nuestras fortalezas y nuestras debilidades, e identificamos las oportunidades y los riesgos a los que nos enfrentábamos. El insumo fue un medio, pero no es un fin en sí mismo. Además de tener la información de base necesitamos decisión política para difundirlo y, también, para abordarlo y actuar en consecuencia.

Difundir la información fue una estrategia adecuada: por un lado, se la dio a conocer públicamente (en nuestro caso, presentamos los datos y las conclusiones en un panel en la Feria Internacional del Libro) y también privadamente (la información se socializó con otros diputados y se presentó formalmente ante las autoridades del poder legislativo con ánimo colaborativo y constructivo). A partir de allí, comenzamos a trabajar en propuestas, algunas de las cuales, como hemos visto, se han concretado en cada uno de los aspectos. Este caso pequeño es un ejemplo de cómo un proceso que nació a partir de datos públicos trabajados por un actor de la sociedad civil terminó en una acción de gestión concreta que, además, ayudó a fortalecer a todo el sistema en su conjunto.

## Hacia una representación inteligente

Debemos reconocer que los avances hacia la construcción de Gobiernos y Parlamentos abiertos, en la mayoría de los países de la región, son positivos. Sin embargo, se requieren cambios estructurales profundos y continuos que aseguren que las iniciativas no resulten sólo en intenciones o simplemente transiciones incompletas.

Uno de los principales desafíos para los Estados es lograr establecer una transparencia genuina. De hecho, para lograr estable-

cer este principio, como pilar inicial hacia la apertura, se requiere voluntad política para “abrir la caja negra del Estado”, colocar a disposición información relevante, suficiente y completa (no solo lo conveniente y no vinculante) y alinear todo el aparato público a las normativas existentes y los compromisos adquiridos.

Asimismo, para establecer nuevas reglas de juego en la relación Estado - sociedad civil se requiere también voluntad política para entender verdaderamente al Ciudadano como un coproductor. Sólo de esta manera el rol de la ciudadanía se transformará y tenderá a abandonar un rol pasivo-reactivo basado en la protesta y reclamo de derechos, y se generará una participación activa en la construcción de políticas públicas.

Desde el poder Legislativo todavía tenemos mucho camino por recorrer para afianzar este tipo de dinámicas. Pero el desafío es apasionante, porque en el camino iremos configurando los límites de una nueva representación que sea inteligente. En donde la delegación no signifique desentendimiento de los procesos legislativos, por el contrario, que signifique una nueva forma de vinculación entre el ciudadano y las normas que rigen su vida.

# **Reforma de transparencia y Gobierno Abierto en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina**

**Por Emilio Monzó y Florencia Romano**

A partir de 2016, el gobierno argentino estableció como política pública el fortalecimiento de las instituciones a través de la promoción de políticas de transparencia, ética y probidad, además del uso de las nuevas tecnologías y la gestión de proyectos por resultados. En esa línea, la Cámara de Diputados de la Nación elaboró un plan estratégico de gestión constituido por cuatro ejes: Transparencia, Tecnología y Gobierno Digital; Desarrollo, Bienestar y Cuidado de los RR.HH.; Administración Sustentable y Sostenible; y Gestión por resultados.

En el camino hacia un parlamento abierto reconocemos ciertos primeros pasos:

## **Junio 2016**

Se creó el Programa de Modernización Parlamentaria, Innovación y Transparencia (RP N° 951/16), con el fin de avanzar hacia una gestión cercana, participativa, innovadora, transparente y eficaz, que permitiera institucionalizar y fortalecer un proceso continuo de modernización e innovación de la gestión.

## **Septiembre 2016**

Se sancionó la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública N° 27.275.

## **Diciembre 2016**

Se puso en marcha un plan de adecuación a la Ley N° 27.275 en la Cámara de Diputados de la Nación y se creó la Oficina de Transparencia y Acceso a la información Pública para garantizar su correcta implementación y promover medidas de transparencia activa.

## **Marzo 2017**

Se constituyó la Red de Parlamento Abierto, un espacio de cooperación y colaboración entre la HCDN y siete Organizaciones de

la Sociedad Civil (Asociación por los Derechos Civiles, Democracia en Red, Directorio Legislativo, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Fundación Conocimiento Abierto Argentina, CIPPEC y Poder Ciudadano). Dicha colaboración resulta indispensable para el desarrollo y la implementación de medidas en favor de un parlamento abierto.

Entre los objetivos de la red se destacan: Impulsar una mayor transparencia y participación ciudadana en el ámbito legislativo; concientizar internamente sobre principios de apertura institucional a partir de la colaboración y experiencia de la sociedad civil, y recibir y canalizar las opiniones, inquietudes y propuestas de las organizaciones.

Además, en marzo de 2017, se lanzó una Consulta Pública mediante la Plataforma <https://consultapublica.argentina.gov.ar/> para la implementación de la ley.

### **Mayo 2017**

Se inició un relevamiento de gestión documental para identificar la existencia de activos de información y cuáles de ellos se publicaban en la web institucional, a fin de dar cumplimiento al artículo 32 de la Ley Nº 27.275. Asimismo, la HCDN participó en mesas de diálogo de Open Government Partnership.

### **Junio 2017**

Se formalizó el primer compromiso del Poder Legislativo en OGP, en el marco del Tercer Plan de Acción 2017-2019 de la Argentina ante la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA-OGP) coordinado por el Ministerio de Modernización de la Nación.

## **Un Norte: Compromiso de la Cámara de Diputados de la Nación en el Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019**

Como resultado de las mesas de diálogo, donde por primera vez participaron conjuntamente el Poder Ejecutivo, Poder Judicial, legislaturas provinciales y ambas cámaras del Congreso de la Nación, así como también Organizaciones de la Sociedad Civil, se definió el

siguiente compromiso:

Objetivos:

- Desarrollar e implementar una política de apertura de datos administrativos y parlamentarios.
- Avanzar en la publicación de la información del Congreso Nacional en formatos abiertos.

Meta:

- Plan de apertura de datos legislativos e implementación de un portal de datos abiertos en ambas Cámaras del Congreso de la Nación.

Hitos a cumplir entre agosto de 2017 y junio de 2019:

- Relevamiento de activos y responsables de información parlamentaria y administrativa que produce la Cámara de Diputados y que publica en su sitio web desde 2017.
- Presentación del plan de apertura de datos – en base a los activos identificados en el relevamiento – en reunión con la Red de Parlamento Abierto.
- Desarrollo e implementación del Portal de Datos Abiertos y adaptación de los activos a formatos abiertos. Entre los activos de la Cámara de Diputados se incluyen, como mínimo, datasets con: ejecución presupuestaria, listado de proyectos, resoluciones y actos de naturaleza normativa resultantes del proceso progresivo de digitalización que posean vigencia total o parcial en el ámbito de la HCDN.
- Lanzamiento del Portal de Datos de la Cámara de Diputados de la Nación en evento público.

### **Desafíos iniciales**

La gestión de la Cámara de Diputados de la Nación debió afrontar múltiples desafíos a la hora de poner en marcha la implementación de la Ley 27.275 y el cumplimiento del compromiso planteado en el Tercer Plan de Gobierno Abierto.

- El Congreso de la Nación tiene tan solo un 30% de aprobación por parte de los ciudadanos.
- El partido a cargo de la Presidencia de la Cámara de Diputados no cuenta con mayoría, lo que significa un desafío a la hora de acordar con los distintos bloques la implementación de ciertas políticas.
- La renovación de las autoridades es anual y, por lo tanto, resulta difícil planificar a largo plazo con seguridad.

Además, la Cámara de Diputados presentaba:

- Falta de orden y procedimientos internos.
- Bases de datos descentralizadas y poco confiables.
- Documentación en papel.
- Falta de flexibilidad y apertura al cambio.
- Temor a la apertura gubernamental.

### **Modernización administrativa**

A diferencia de otros parlamentos, donde la apertura inicia en el sector parlamentario, que puede considerarse un terreno menos susceptible, en la Cámara de Diputados de Argentina, los primeros pasos se dieron en la Secretaría Administrativa.

### **Gestión por resultados**

Nos proporcionó una estrategia de gestión que se enfoca en el desempeño y el logro de productos, resultados e impactos. Se basa en un circuito de planificación, implementación, seguimiento y comunicación de proyectos (formulación presupuestaria, planificación operativa anual – POA, gestión del desempeño, compromisos anuales, gestión de proyectos, tablero de control, informe de gestión).

Los objetivos de la gestión por resultados son:

1. Alinear plan, presupuesto y organización.
2. Priorizar el gasto y mejorar la toma de decisiones.
3. Alcanzar resultados en el corto plazo.
4. Mejorar la utilización de los recursos disponibles.
5. Generar mayor visibilidad y transparencia.

¿Cómo lo implementamos?

- Plan estratégico a 4 años
  - Transparencia, tecnología y gobierno digital.
  - Desarrollo, bienestar y cuidado de los recursos humanos.
  - Gestión por resultados.
  - Administración sustentable y sostenible.
- Plan operativo anual

Constituye la herramienta de gestión que da soporte a la ejecución del Plan Estratégico. Logra articular las iniciativas a los objetivos estratégicos estipulados y permite hacer operativa, a través del trabajo diario, la estrategia global.

De esta forma, el POA reúne los diferentes desafíos de corto y mediano plazo propuestos y refleja los indicadores y las metas para el monitoreo y evaluación de la gestión.

- Formulación presupuestaria por proyectos

Se centró en la creación de una herramienta que permitiera vincular la asignación de los recursos presupuestarios a bienes y servicios y a resultados propuestos medibles.

Beneficios:

- Mejorar la toma de decisiones y la priorización del gasto.
- Optimizar los recursos.
- Solicitar rendiciones de cuentas.
- Permitir la planificación estratégica de la Secretaría Administrativa.

- Monitoreo y seguimiento

El Sistema de Gestión por Resultados (SIGER) sistematiza tanto las iniciativas de gestión por resultados como la planificación estratégica, la planificación operativa, la gestión de proyectos y el Tablero de Control para optimizar los resultados y mejorar las posibilidades de éxito. Funciona además como repositorio único de documentación de gestión.

## Metodología de dirección de proyectos alineada a la guía del PMBOK®

A partir de la firma de un acuerdo con el Project Management Institute Buenos Aires, la Secretaría Administrativa es pionera en la administración pública en la incorporación de metodologías alineadas a la Guía del PMBOK®.

### ¿Qué es el PMBOK®?

El más famoso y reconocido producto del PMI es el Project Management Body of Knowledge (PMBOK®). Esta guía estandariza procesos y facilita recursos, herramientas y técnicas para aumentar la efectividad en la gestión de proyectos. La HCDN es el primer poder legislativo en América Latina en la incorporación de buenas prácticas alineadas a la guía del PMBOK.

¿Por qué utilizamos una metodología alineada a la guía del PMBOK®?

- Ofrece un lenguaje común para la gestión de proyectos.
- Aumenta la probabilidad de éxito.
- Sus procesos son el resultado del trabajo y experiencia que aporta un gran número de profesionales de la gestión de proyectos.

- Permite un aumento notorio en la visibilidad de los proyectos y sus entregables.
- Facilita la integración de la organización a través de la eliminación de “silos” y una mejor comunicación y colaboración.

### **Gestión del cambio**

Es una herramienta muy utilizada a la hora de implementar sistemas o incorporar hábitos como, por ejemplo, el reciclaje. Consiste en identificar a los interesados, conocer el contexto y aplicar estrategias de comunicación de doble vía.

Sus objetivos son:

1. Identificar e integrar a todos los interesados en el cambio cultural.
2. Planificar e implementar la estrategia de comunicación de doble vía.
3. Entender el contexto y actuar de manera progresiva.  
¿Cómo lo implementamos?
  - Gestión del compromiso.
  - Comunicación interna.
  - Capacitación.

### **Gestión de las personas**

A través de la gestión de las personas buscamos profesionalizar los recursos humanos, gestionar el talento y promover la mejora del desempeño.

Sus objetivos son:

1. Profesionalizar y capitalizar los recursos humanos.
2. Detectar, seleccionar y gestionar el talento.
3. Promover la mejora del desempeño y la formación continua.
4. Identificar y desarrollar habilidades y competencias para los nuevos desafíos.

¿Cómo lo implementamos?

El plan comprende tres ejes de gestión con sus respectivos proyectos específicos:

- Gestión del talento:
  - o Descriptivos de puesto.
  - o Diccionario de competencias.
  - o Movilidad.
- Gestión de desempeño:

- o Gestión del desempeño.
- Gestión del conocimiento:
- o Plan estratégico de capacitación.
- o Programas de fortalecimiento de competencias para la gestión.

A continuación, se enumeran algunas de las medidas tomadas para establecer el orden interno y, de esa manera, superar los desafíos y alcanzar las metas propuestas:

### **1. Creación de la Unidad de Planificación y Control de Gestión**

A fin de promover la cultura de la eficiencia pública, se creó la Unidad de Planificación y Control de la Cámara de Diputados. Esta oficina trabaja con herramientas de planificación y monitoreo que facilitan la definición clara de prioridades, la asignación eficiente de recursos, y la correspondiente rendición de cuentas que brinda transparencia a la gestión. La Unidad de Planificación y Control de Gestión cuenta con una Project Management Office (PMO), una estructura de gestión que estandariza los procesos relacionados con la gobernabilidad de los proyectos de una organización. Facilita y estandariza el uso compartido de recursos, metodologías, herramientas y técnicas de gestión de proyectos.

En ese marco y, a partir de la firma de un acuerdo con el Project Management Institute Buenos Aires, la Cámara de Diputados es pionera en la administración pública en la incorporación de metodologías alineadas a la Guía del PMBOK®.

### **2. Portales de comunicación interna**

Para posibilitar la apertura y la transparencia de la Cámara de Diputados, primero se consideró indispensable establecer un circuito de comunicación interna. Para ello, se crearon diversos canales de comunicación que hasta el momento no existían y que hoy permiten que las distintas áreas compartan información y se mantengan conectadas: Intranet, Portal del Trabajador y la Trabajadora, Portal del Diputado y la Diputada, boletines mensuales y otros.

### **3. Formulación presupuestaria 2017-2020: Gestión por resultados**

La gestión por resultados no es un concepto nuevo, aunque sí lo

es para la Cámara de Diputados. Es uno de los cuatro ejes centrales de la administración de esta gestión. ¿En qué consiste? En vincular la planificación con el presupuesto para obtener mejores resultados en la administración pública. Con el compromiso de lograr que los recursos se inviertan de manera eficiente, se formuló el presupuesto anual a partir de objetivos y metas a alcanzar bien definidas mediante el Plan Estratégico. Esto quiere decir que, por primera vez en la historia de la Cámara, el presupuesto está hecho en base a los proyectos planificados para cada uno de los cuatro ejes.

#### **4. Suite Integral de Gestión Administrativa (SIGA)**

Hasta ahora la Cámara no había tenido un sistema único e integral de gestión administrativa, y esto dificultaba el seguimiento de los trámites, ya que el control en tiempo real del presupuesto, entre otras cosas, eran necesarias para la toma de decisiones. El Suite Integral de Gestión Administrativa (SIGA) integra todos los softwares utilizados en las labores administrativo-contables y permite hacer el seguimiento de las operaciones contables y administrativas, administrar y supervisar los ingresos y egresos presupuestarios de la Cámara, asegurar la integridad de los datos, incorporar documentos digitales y transparentar la gestión de las distintas áreas intervinientes.

#### **5. Creación del Registro Único de Proveedores**

Con el objetivo de brindar mayor transparencia y equidad a las compras y licitaciones que lleva adelante la Cámara, por primera vez en la historia, se creó el Registro Único de Proveedores. Esta herramienta nos permitió aumentar significativamente la cantidad de proveedores que se presentan por licitación, lo que se traduce indefectiblemente en mayor competencia y por ende mejores precios para los bienes y servicios que necesitamos contratar. Desde su implementación:

- Aumentó un 65% el promedio de oferentes por apertura.
- Aumentó un 300% el número de licitaciones públicas, otorgando mayor transparencia a los procesos de contratación.

Además, es la primera vez que los pliegos incluyen cláusulas que contemplan penalidades para proveedores en caso de incumplimiento.

## **6. Ordenamiento de la gestión de pasajes de diputados/as**

Desde el comienzo, uno de los objetivos centrales de la gestión fue ordenar la solicitud de pasajes terrestres y aéreos que, por normativa, reciben los/as diputados/as para asistir a las sesiones en la Ciudad de Buenos Aires y a la vez, viajar a sus provincias para recolectar las necesidades de sus distritos.

Para ello, se tomaron las siguientes medidas:

o Creación de un nuevo sistema online de solicitud de pasajes.

Esta medida promueve la transparencia ya que la Cámara cuenta con un registro digitalizado de la solicitud de pasajes que hacen los/as legisladores/as. Además, significa un ahorro al evitar la impresión de vouchers (documentos caros porque los imprime la Casa de la Moneda y cuentan con las mismas condiciones de seguridad que un billete) y al poder acceder a tarifas con descuento, ya que cuando un/a diputado/a viajaba entregando un voucher, la aerolínea le cobraba a la Cámara de Diputados una tarifa un 50% más cara.

o Reordenamiento del vencimiento.

Esta medida también significa un gran ahorro. Los pasajes que se entregan todos años a los/as diputados/as tienen vencimiento anual, pero antes podían ser prorrogados. Hasta el momento había casi 10.000 vouchers de años anteriores que nunca habían sido consumidos. Mediante las RP N° 1537/2017 y RP N° 500/2017 se limitó la prórroga del vencimiento de los vouchers. De esta forma se aseguró que los 10.000 vouchers antes mencionados, no pudieran ser utilizados.

o Eliminación del canje y nominación obligatoria de los pasajes.

La Resolución Presidencial RP N° 487/18 establece que todos/as los/as diputados/as recibirán tramos aéreos y/o terrestres y/o dinero según su elección, de acuerdo a un listado de cuatro opciones. En caso de que el diputado o la diputada elija las opciones que contienen pasajes, y estos no sean utilizados, no podrán canjearlos por dinero. Además, se modificó el procedimiento para la solicitud de viajes al exterior, el cual suma informes previos y posteriores al viaje promoviendo mayor transparencia.

A - Desarrollo de manuales de procedimientos

Se está trabajando en la confección de los manuales de procedimientos de todas las direcciones. Esta herramienta es fundamental para el buen funcionamiento de todas las áreas, para definir dota-

ciones óptimas, estandarizar procesos y, a su vez, poder realizar reingeniería de los mismos.

#### B - Digitalización de legajos

Se relevaron todos los legajos de la Dirección General de Recursos Humanos y se comenzó con la digitalización para preservar la durabilidad de documentos de guarda permanente y generar documentos y carpetas electrónicas que faciliten la gestión documental y permitan la recuperación permanente de los contenidos, con pleno valor jurídico y probatorio.

#### C - Ordenamiento e inicio de digitalización de los actos administrativos

Se encuentran digitalizadas todas las resoluciones presidenciales y disposiciones administrativas desde el año 1983. Mediante el orden, es posible construir series documentales que faciliten el guardado y acceso a los documentos a futuro, así como también la evaluación de la tabla de tiempos de guarda. A la vez, la digitalización de documentos permite construir archivos que garanticen la calidad, fiabilidad y el propio acceso de manera sustentable, protegiendo datos sensibles.

#### D - Creación del Sistema de Información Normativo Digital de la HCDN

Se desarrolló un Sistema de Información Digital de actos administrativos. Esto permite, de forma simple, la carga, búsqueda y modificación de actos administrativos de la Cámara de Diputados, así como también la carga de los archivos adjuntos a las mismas previamente escaneados.

#### E - Digesto Administrativo

Se lanzó el Digesto de Administración Legislativa, una herramienta digital que consta de un agrupamiento de normas por temas seleccionados y un glosario de términos corrientes en la administración parlamentaria, facilitando su búsqueda y correlación con otros textos jurídicos. Esto lo convierte en una herramienta referencial normativa, eficiente y eficaz.

#### F - Sistema de gestión documental digital

Antes, todas las notas y los memorándums internos se elaboraban en papel. Ahora todos/as los/as diputados/as realizan sus pedidos de manera electrónica, y de este modo queda registro digital en el sistema. De esta manera, no solo se ahorran cantidades significativas de papel, también se logra reducir en un 80% el tiempo

de los trámites internos.

#### G - Aplicación Diputados Argentina

La Cámara de Diputados desarrolló una aplicación a la cual se puede acceder desde cualquier computadora, incluso sin conexión a intranet, con el fin de centralizar los sistemas que usan habitualmente todos/as los trabajadores y las trabajadoras. De esta manera, su base de datos consolida y normaliza los distintos orígenes existentes, facilitando el procesamiento de datos.

Desde el inicio, la aplicación contó con un visualizador de recibos de sueldo, sesiones en vivo, solicitud en línea de vehículos y solicitud de pasajes.

Se continuaron sumando sistemas con el objetivo de que todos/as puedan realizar sus tareas diarias de manera más moderna, cómoda y ágil, tales como:

- Sistema de suministros

Administra la solicitud y el control de stock del Departamento de Suministros. Se realizó un rediseño completo de la aplicación y se cambió de tecnología, respetando el nuevo estándar de desarrollo. El sistema permite la solicitud y seguimiento de los pedidos de artículos de suministros para los/as usuarios/as de la HCDN, y es accesible desde el celular. Para los/as usuarios/as internos/as del Departamento de Suministros permite una administración completa de los artículos, el stock, la utilización de pistolas e impresoras para el etiquetado, el control de los movimientos del stock y generar reportes personalizados y un flujo de aprobación por artículo.

- Sistema de proveedores

Brinda una plataforma digital a través de la cual se realiza el alta de proveedores de la HCDN y se centraliza toda la información de los mismos. Algunos de los beneficios son la simplificación de los procesos de contratación, la búsqueda ágil de usuarios, un sistema de alertas y notificaciones y una mayor convocatoria y transparencia al permitir la autogestión de los/as proveedores/as y la administración de los mismos desde la Dirección de Compras.

- Mejora del sistema de automotores

Este sistema, que se desarrolló con recursos técnicos propios, garantiza mayor eficiencia en el uso de la flota, mejor comunicación con los usuarios y más seguridad. Además, permite gestionar los viajes de manera remota, incluso desde afuera de la HCDN: es posible acceder desde cualquier lugar del país, sin necesidad de

estar conectado a intranet. El sistema muestra un mapa interactivo con las locaciones favoritas del usuario y fotos del auto asignado y del/la conductor/a.

- Sistema de control de visitas

Permite a la Dirección de Seguridad y Control registrar las visitas de manera más ágil y segura a través de la APP Diputados Argentina. Entre sus principales beneficios se destaca que la información se cruza automáticamente con la base del Registro Nacional de las Personas (RENAPER), y que la carga está sincronizada con el CRM (Administración de Relaciones con Clientes -sigla en inglés-) de la HCDN para los internos y las ubicaciones de espacio físico. El sistema cuenta con módulos para el control de acceso de prensa, proveedores y por eventos. Los beneficios del sistema principalmente son la carga sistematizada y automática mediante la lectura del DNI, mayor rapidez y precisión, y el chequeo con la base de datos del RENAPER.

- COMDOC en app diputados argentina

Permite la búsqueda de expedientes, el detalle de los movimientos de los mismos.

- Digesto en app diputados argentina

Permite hacer búsquedas sobre el Digesto Normativo público de la HCDN. El sistema tiene un módulo para la administración de normas y cuenta con glosario, manual de uso y preguntas frecuentes.

- Consulta de votaciones en app diputados argentina

Permite la consulta de los resultados de las votaciones y sus detalles mediante búsquedas personalizadas.

- Diputados tv en app

Permite reproducir mediante Youtube el streaming de Diputados TV

- Sistema de espacios físicos

Permite la visualización de asignación de espacios físicos (oficinas; salas, salones y espacios comunes) a áreas de la HCDN desde distintas dimensiones, planta política, dependencias, edificios o espacios comunes.

- Sistema de cocheras

El sistema permite el registro de los vehículos que tienen autorizaciones inmediatas, contiene registros históricos de los vehículos en la cochera, gestiona las autorizaciones regulares, temporales e inmediatas, permite controlar recorridas en la cochera mediante una tablet y provee un módulo de consulta en el celular para el

estado en tiempo real de la cochera.

- Sistema de pañol de obras

Administra la solicitud de pedidos de artículos consumibles y préstamos a los talleres, así como también las solicitudes de compra de éstos mismos artículos. Cuenta con flujos de aprobación y control para el movimiento del stock y reportes personalizados para el área. El sistema es autoadministrable, dándole al/a la usuario/a la posibilidad de administrar visibilidad, productos, familia de productos, tipos de atributos, talleres, marcas y ubicaciones.

- Sistema de visitas al palacio durante las sesiones

Gestiona las solicitudes de visitas durante las sesiones a los diferentes espacios habilitados del Recinto (bandejas oficiales y oposición y hemicycle) y espacios generales del Palacio (Salón de Pasos Perdidos y Salón Blanco). El objetivo del sistema es permitir la carga de los listados de visitas online a partir de un usuario habilitado por bloque, permitiendo optimizar los tiempos de la gestión de ingresos a través de tabletas con la información online. Las áreas involucradas en el circuito de gestión de visitas durante las sesiones son:

- o Los bloques políticos, a través de sus presidentes/as y/o secretarios/as parlamentarios/as.
- o La Dirección General de Prensa, que gestiona el ingreso de los/as periodistas.
- o La Secretaría General de la Presidencia, que otorga la autorización.
- o La Dirección de Seguridad, que controla el efectivo ingreso de las personas autorizadas.

- Sistema de asistencia en aeropuerto

Permite la planificación, el seguimiento y la gestión de asistencia en los aeropuertos para los diputados/as. Los/as usuarios/as del sistema son los/as integrantes del Departamento de Atenciones Especiales de la Dirección de Relaciones Oficiales y los/as diputados/as. Este sistema brinda una herramienta para hacer las solicitudes de asistencia y modificaciones de las mismas de manera online.

- Sistema de solicitud de catering

Permite administrar el pedido de catering para las sesiones y eventos, interactuando con el proveedor del catering contratado. También permite generar reportes de las solicitudes generadas.

- Sistema de mantenimiento general de edificios

Permite la administración y gestión de activos de Obras, Servicios Generales y demás direcciones que tienen a su cargo el mantenimiento de éstos dentro del edificio. Permite la gestión de reglas, tareas correctivas y preventivas en base a las distintas familias de equipos. El sistema es autoadministrable en base a parametrización.

- Sistema de lectores para patrimonio

Aplicación que permite la lectura manual o automática de los códigos QR de patrimonio para poder asignar a la tipificación de CRM y hacer un control del espacio físico relevado.

N - APP Diputados Argentina para Android y iOS

La Cámara lanzó una app para la ciudadanía: Diputados Argentina, que permite consultar información sobre la composición de la Cámara (diputados/as, bloques, interbloques, comisiones), así como también sobre las autoridades de la misma. Asimismo, es posible consultar el reglamento de la HCDN y acceder a las transmisiones de Diputados TV y sesiones en vivo. Diputados Argentina es un desarrollo de la Dirección General de Informática y Sistemas de la HCDN, disponible para iOS y Android.

O - Modernización del sistema de quórum y votaciones

Se actualizó el sistema informático que administra, organiza, recopila y almacena la información de las votaciones generadas en el transcurso de las sesiones. Este sistema es responsable del registro del quórum, la generación de actas de votación y de presentes, y la publicación de los resultados en los carteles murales del recinto.

P - Presentismo y nuevo control de acceso

Por primera vez en la historia de la Cámara se comenzó a controlar el presentismo mediante el acceso biométrico en todos los edificios. Los/as empleados/as de la Cámara deben registrar su huella tanto cuando ingresan como cuando se retiran y de este modo se tiene el control absoluto sobre la cantidad de horas trabajadas por cada persona. A partir de la implementación de esta medida, asisten a trabajar 650 personas más por día.

Q - Firma digital

Alineado con el eje estratégico de Tecnología y Gobierno Digital, continuando el impulso para la progresiva despapelización, posibilitando la realización de trámites vía internet en forma segura y con el objetivo de facilitar la obtención de la Firma Digital en el Organismo, se confeccionó la estructura correspondiente para ejer-

cer como Autoridad de Registro, donde se acondicionó una oficina para uso exclusivo, equipada con la tecnología necesaria (Captura de Fotografía Digital, Huella Dactilar) y se desarrolló un sistema de turnos online que organiza el otorgamiento de las mismas.

#### R - Sistema de administración de la relación con los usuarios – CRM

Con la idea de optimizar los servicios prestados por las distintas áreas del Organismo, se migró el Sistema de Administración de relación con el Cliente (CRM) a la Plataforma Microsoft Dynamics CRM, siendo esta de superior usabilidad y mayor funcionalidad, permitiendo la interacción entre áreas, casos, espacios físicos, productos y activos. Dicha puesta en marcha perfeccionó la identificación de preferencias, demandas y servicios de las áreas involucradas, manteniendo una visión 360° de las diferentes entidades por parte de las áreas jerárquicas de la HCDN.

#### S - Sistema de gestión documental digital – COMDOC

Con la intención de reducir el consumo de papel y la optimización en los tiempos de los trámites realizados por las distintas áreas, se implementaron las notas y trámites internos digitales a través del Sistema ComDoc, sentando bases para un cambio de paradigma en la forma de trabajo. Dicha implementación requirió la conformación de equipos multidisciplinarios para capacitar sobre esta nueva modalidad de trabajo transversal a todo el organismo.

#### T - Mesa de aplicaciones de recursos humanos – MAPP

Con el objeto de satisfacer las distintas necesidades de la Dirección General de Recursos Humanos, se desarrolló un portal de aplicaciones en el cual, a través de un único acceso, permita al/a la usuario/a acceder a un conjunto de herramientas de consulta, tales como personal activo, actos administrativos, legajos, ausencias, hoja de ruta, entre otros datos referidos al personal de la HCDN.

#### U - Tableros de control y gestión

La DGIS desarrolló un tablero de control con distintos indicadores sectoriales alimentando un tablero de gestión general para el seguimiento de la gestión, con el fin de recolectar la información de las distintas áreas de la HCDN y traducirla en gráficos, tablas, reportes y vistas dinámicas, proporcionando una visión rápida, profunda y de fácil comprensión para la toma de decisiones estratégicas por parte de las autoridades de la cámara, en su ámbito de actuación.

#### V - Base única de datos

Este proyecto surge con el objetivo de contar con un único repositorio de datos. En primera instancia, se realizó un análisis para consolidar y normalizar los distintos orígenes de datos existentes de diputados/as bloques, interbloques y comisiones, permitiendo la administración de los datos a cada área responsable. El sistema que maneja la base única cuenta con seguridad basada en roles para el control de auditoría de los datos. La base única alimenta las aplicaciones actuales, las que se encuentran en desarrollo y también es base para las aplicaciones futuras, facilitando el procesamiento de datos y la transparencia en la Cámara de Diputados. Todos los sistemas que se encuentran dentro de la APP Diputados Argentina están integrados con la base única, siendo un eje central para la consulta de datos.

X - Implementación de un sistema de control de acceso vehicular (LPR)

Se implementó un sistema de control de acceso vehicular mediante LPR (lector de chapa patente). Dicho sistema cuenta con 3 cámaras que leen en tiempo real las patentes de los vehículos que ingresan y egresan por los accesos a las cocheras del Anexo A y Anexo C, y los registra en una base de datos donde se guarda el historial y fotografías de los ingresos. El sistema puede ser accedido y gestionado vía web, y se integra con una barrera en el acceso al anexo A, que abre automáticamente en caso de detectar un vehículo autorizado.

El desarrollo de cada uno de estos proyectos ha permitido ordenar y sistematizar la información de la Cámara de Diputados, permitiendo así, publicar información de manera activa y responder a los distintos pedidos de informe que ingresan cada día.

## Resultados de la gestión administrativa 2015-2019:

- Realizamos obras en los 90.000 m2 de la HCDN.
- 324 oficinas fueron intervenidas.
- Dictamos 740 horas de capacitación a más de 1600 agentes.
- Ahorramos en papel el equivalente a un edificio de 200 pisos.
- Redujimos un 80% del tiempo en los trámites administrativos.
- Incorporamos más de 1000 estaciones de trabajo con última tecnología.
- Ahorramos 654 millones de pesos mediante el ordenamiento

de los recursos humanos.

- Ahorramos 185 millones de pesos mediante el ordenamiento de la gestión de pasajes.

- Redujimos un 47% el consumo de combustible.
- Alcanzamos el fondo de reserva más alto de la historia: 610 millones.

- Ahorros en la administración (en millones):
  - o \$2.800.000 por optimización de alquileres.
  - o \$30.000.000 por retiro anticipado.
  - o \$6.800.000 por la eliminación del contrato con empresas y cooperativas de recolección y recuperación de residuos.

- o \$1.000.000 por la baja de coberturas innecesarias.
- o \$196.000.000 en base a mecanismos de presentismo.

- Aumentó 45% la asistencia de empleados/as.
- El 98% de las licencias fueron correctamente justificadas con comprobantes de la DGRH.

- Gestión del desempeño:
  - o 396 objetivos formulados.
  - o 146 mandos medios evaluados.

- 500 evacuados en 6 minutos.
- Se logró aumentar en 5 meses un 300% el número de residuos reciclables.

- 8 de cada 10 residuos son arrojados al tacho que corresponde.
- Ordenamiento y digitalización de documentos presentes en los archivos de la D.G.A.C.:

- o Legajos Intervenidos: 2.232.
- o Expedientes digitalizados registrados: 387
- o Imágenes: 132.740
- o Fojas: 113.538

- Un 100% de los Diputados utilizan el Sistema ComDoc.

Logramos un **parlamento más abierto y transparente**:

- Multiplicamos por 11 el número de licitaciones públicas en los cuatro años de gestión.

- Creamos siete portales abiertos a la ciudadanía:
  - o Portal de datos abiertos – [datos.hcdn.gob.ar](http://datos.hcdn.gob.ar)
  - o Portal estratégico de la secretaría administrativa – [sadmin.hcdn.gob.ar](http://sadmin.hcdn.gob.ar)

- o Plataforma de consulta de votaciones – [votaciones.hcdn.gob.ar](http://votaciones.hcdn.gob.ar)

- o Portal de leyes abiertas – [leyesabiertas.hcdn.gob.ar](http://leyesabiertas.hcdn.gob.ar)
- o Plataforma de videos abiertos – [videos.hcdn.gob.ar](http://videos.hcdn.gob.ar)
- o Portal para la equidad de géneros en la HCDN – [genero.hcdn.gob.ar](http://genero.hcdn.gob.ar)
- o Sitio gestión proyectos – [proyectos.hcdn.gob.ar](http://proyectos.hcdn.gob.ar)
  - Publicamos más de 17.200 resoluciones presidenciales y 900 disposiciones administrativas.
  - Pusimos a disposición 25 conjuntos de datos en formato CSV y JSON.
  - Actualizamos de forma periódica información sobre: ejecución presupuestaria, cajas chicas, viajes nacionales e internacionales, escala salarial, nómina de personal y más.
  - Crecimos un 10,13% en la dimensión de presupuesto y gestión administrativa del índice latinoamericano de transparencia legislativa.
  - Se eliminaron los pagos en efectivo – bancarización.
  - Respondimos al 100% de los pedidos de acceso a la información pública.
  - 490 descargas de la app Diputados Argentina para iOS y Android.

## Apertura y Participación Ciudadana

A partir del orden previo, fue posible lograr:

A - Respuesta al 100% de las solicitudes de información realizadas por ciudadanos y organismos de la sociedad civil.

La información más solicitada está relacionada con información producida por la Secretaría Administrativa, referida a la administración de fondos. Gracias al seguimiento personalizado de cada uno de esos pedidos, y la constante coordinación de la Oficina AIP con las distintas áreas, se ha respondido el 100 % de las solicitudes.

B - Publicación de información solicitada por la Ley N° 27.275 ([www.hcdn.gov.ar](http://www.hcdn.gov.ar) > Transparencia).

- Datos de contacto de la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de su responsable, la Dra. Luciana Cañete, para que la ciudadanía pueda acceder rápidamente a ella.
- Publicación de los datos del programa de modernización.
- Estructura orgánica de la Cámara.
- Misiones y las funciones de cada área.

- Nómina de empleados/as: contamos con datos relativos a los empleados/as legislativos/as que conforman la Planta Permanente y la Planta Temporaria, además de los contratos de locación de servicios que cumplen funciones en las comisiones.
  - Escala salarial actualizada periódicamente.
  - Composición del personal por franja etaria y género.
  - Dieta, desarraigo y movilidad de los/as diputados/as, normativa que lo regula y explicaciones detalladas sobre dichas liquidaciones.
    - Listado de legisladores/as que presentan sus declaraciones juradas.
      - Becas.
      - Subsidios.
      - Viajes nacionales: listado de los viajes realizados por cada legislador/a, junto al destino correspondiente además del detalle sobre la normativa que las regula y documento explicativo sobre las opciones existentes.
        - Misiones oficiales (viajes internacionales) y detalle sobre la normativa que las regula.
          - Ejecución Presupuestaria y presupuesto nacional.
          - Ejecución de las cajas chicas.
          - Cartelera de compras y licitaciones, datos destacados del último año y preguntas frecuentes.
            - Sistema para proveedores.
            - Informes de la Dirección de Auditoría Interna sobre los balances financieros, las compras y licitaciones.
              - Resoluciones Presidenciales.
              - Disposiciones Administrativas con buscador por palabra clave, año o número.
                - Informes de gestión, aportando mayor rendición de cuentas.

C - Portal de Datos Abiertos de la Cámara ([datos.hcdn.gob.ar](http://datos.hcdn.gob.ar))

Por primera vez el Poder Legislativo cuenta con un sitio que ofrece datos administrativos y parlamentarios en formatos abiertos y reutilizables. El principal objetivo de la apertura de datos es poner a disposición de la sociedad y hacer públicos los datos que gestiona el organismo, para que cualquier persona u organización pueda utilizarlas.

El portal presenta 20 conjuntos de datos pertenecientes a las Secretarías Administrativa, Parlamentaria y General y a la Direc-

ción General de Diplomacia Parlamentaria, Cooperación Internacional y Culto.

Valor agregado del portal:

- Acceso a la información y transparencia.
- Innovación para la apertura y rendición de cuentas.
- Reducción de costo y tiempo en obtener y procesar información legislativa.
- Reutilización y redistribución en servicios internos y externos.
- Uso de nuevas tecnologías en pos de la apertura e intercambio de información pública.
- Colaboración e innovación cívica digital tanto de actores externos y dependencias internas.

El "Procedimiento Administrativo para la Publicación y Actualización de Información Pública en los portales Web de la HCDN que produce la Secretaría Administrativa" fue aprobado mediante la DSAD N° 450-18.

D - Plataforma Info-JGM (Jefe De Gabinete De Ministros)

Transcurridos 22 años del primer informe dado en el Congreso, resultaba fundamental adecuar la presentación de requerimientos y respuestas a las políticas de modernización e innovación que ya se encontraban en proceso dentro de esta Cámara como en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Por esto, se desarrolló la plataforma "Info-JGM", destinada a la compilación y presentación de las preguntas al Jefe de Gabinete de Ministros por parte de los bloques políticos en las Sesiones Informativas, según lo establece el artículo 101 de la Constitución Nacional. De esta manera, busca estandarizar y sistematizar el proceso a través de la introducción de nuevas tecnologías.

E - Creación del Portal Estratégico de la Secretaría Administrativa y publicación de balances de gestión (sadmin.hcdn.gob.ar)

Desde el primer día, la Secretaría Administrativa se comprometió a comunicar los balances de gestión y los resultados de los proyectos implementados, a fin de rendir cuentas a todos/as los/as ciudadanos/as y cumplir con el deber de funcionarios/as públicos/as. Para ello creó el portal Estratégico de la Secretaría Administrativa.

Esta es una plataforma atractiva, funcional y de fácil navegación, que incluye el modelo de gestión por resultados y otros datos de interés:

- El Plan Estratégico 2017-2020.

- Plan Operativo Anual (POA) 2019 y los resultados del POA 2018.

- Información detallada de cada uno de los proyectos prioritarios y los avances de cada uno de ellos. Pueden ser filtrados por año, eje estratégico o dirección.

- Información sobre cómo gestionamos nuestros proyectos, alineados a la guía del PMBOK.

- Los convenios firmados con otros organismos.

- Los informes de gestión anuales.

- Las presentaciones, fotos y videos de los distintos eventos de balance de gestión.

F - Desarrollo de la plataforma de consulta de votaciones (votaciones.hcdn.gob.ar)

Se creó una plataforma de votaciones abiertas para que los/as ciudadanos/as puedan acceder fácilmente al detalle de la votación de las leyes. Incluye los registros de video de las intervenciones de los diputados y diputadas, acceso a las actas originales y a estadísticas de votaciones, entre otras funcionalidades.

Se puede acceder a la plataforma a través de [votaciones.hcdn.gob.ar](http://votaciones.hcdn.gob.ar).

G - Lanzamiento de una Plataforma de Videos Abiertos ([videos.hcdn.gob.ar](http://videos.hcdn.gob.ar))

Se lanzó una página web desde la que se puede acceder, de manera rápida y sencilla, a videos en alta definición de toda la actividad legislativa. Cuenta con un motor de búsqueda que permite a la ciudadanía encontrar un evento sin que sea necesario que conozca la terminología utilizada en el ámbito legislativo.

H - Publicación de un Portal de Género ([genero.hcdn.gob.ar](http://genero.hcdn.gob.ar))

Se creó un Portal de Género propio, disponible tanto para el público interno como el público externo. En este sitio se presentan en forma directa y accesible todos los datos relacionados al espacio que ocupan las mujeres en la HCDN.

A la vez, el portal contiene material didáctico sobre género e igualdad, información sobre legislación existente y qué hacer ante situaciones de violencia laboral y violencia de género, un repaso de todo lo realizado en la Casa hasta ahora y acceso a capacitaciones. Este portal pretende ofrecer todas las herramientas necesarias para la concientización de las mujeres y los hombres de la Casa en materia de género, ya que la transparencia y el acceso a

la información son clave en el trabajo por la igualdad.

I - Lanzamiento del Portal de Leyes Abiertas (leyesabiertas.hcdn.gob.ar)

El Portal de Leyes Abiertas, elaborado en cooperación con la organización Democracia en Red, es una plataforma de elaboración colaborativa de normas donde los diputados/as ponen a disposición de la ciudadanía sus propuestas y proyectos de ley para incorporar nuevos puntos de vista a sus iniciativas. Los objetivos de la plataforma son:

- Aumentar la calidad de la legislación a partir de la colaboración distribuida.
- Aumentar las capacidades cívicas de los/as usuarios/as.
- Fortalecer la legitimidad democrática de la Cámara de Diputados, transparentando el proceso de redacción de normas.
- Otorgar visibilidad a los proyectos de los/as diputados/as, al propiciar que la ciudadanía activa y los representantes dialoguen en torno a temáticas específicas.

J - Subtítulos *Closed Captions*

Las transmisiones de sesiones y eventos de la Cámara de Diputados ahora cuentan con la opción de subtítulo en vivo. Mediante *Closed Captions* se transcribe todo lo hablado en tiempo real, facilitando así el acceso a las personas con discapacidad o disminución auditiva.

K - Creación del programa "Diputados te Visita"

Esta iniciativa propone abrir y acercar el Congreso de la Nación a las escuelas de todo el país promoviendo así, la transparencia y la participación ciudadana.

Con este fin, legisladores/as de la Cámara de Diputados coordinan visitas a comunidades educativas de las distintas provincias donde explican el proceso de elaboración de leyes en Argentina y proporcionan material pedagógico para la formación cívica de los/as alumnos/as.

De esta manera, los/as estudiantes pueden conocer a través de sus propios representantes la función y el rol que desempeñan dentro de la Cámara de Diputados de la Nación.

L - Interacción con la ciudadanía mediante redes

A través de las redes sociales Facebook (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina), Instagram (@Diputados.Argentina) y Twitter (@DiputadosAR) se realizan síntesis informativas sobre la actividad parlamentaria y se ofrece un variado menú de

contenidos que abarca desde información útil, agenda, historias y curiosidades del palacio, efemérides, datos históricos, información de las provincias y aniversarios de hitos legislativos. Las redes permiten una interacción sistemática con la ciudadanía.

#### M - Cobertura periodística del trabajo legislativo

La cobertura periodística se realiza con un ritmo similar al de una agencia de noticias. Toda la información sobre comisiones, actos institucionales, debates abiertos, jornadas, encuentros y actividades de diplomacia parlamentaria, presentación de proyectos y, por supuesto, debates en sesiones y expresiones en minoría dentro del recinto, es publicada en el micrositio de prensa de la web institucional ([hcdn.gob.ar](http://hcdn.gob.ar)).

La información se presenta en lenguaje accesible, de manera ágil, y estrictamente orientada al ciudadano/a común, además de a los/las periodistas que cubren y hacen seguimiento de la actividad parlamentaria.

#### N - Creación del programa "Leyes para Vos"

Se desarrolló un programa denominado "Leyes para Vos" que apunta a difundir, de manera ágil y accesible, el contenido de nuevas leyes con impacto directo en la vida cotidiana de millones de ciudadanos/as. Consiste en el diseño e impresión de folletos sobre cada una de esas leyes, en los que se explican, en lenguaje simple y claro, los principales aspectos de la norma, el proceso que derivó en su aprobación y la manera de acceder a los beneficios o alternativas que propone la ley.

Esos mismos contenidos son difundidos de manera digital, a través a la web institucional, redes sociales y la señal Diputados TV.

#### O - Redacción y distribución de la gacetilla "La Casa"

Se edita y distribuye una publicación de 32 páginas orientada al ciudadano/a común en la que se explican distintos aspectos del trabajo en la Cámara de Diputados; se muestra el recinto por dentro y se explican detalles de su funcionamiento; se aporta información histórica; se difunden los programas de visitas al Congreso y los mecanismos de participación ciudadana en los debates e iniciativas.

P - Creación de un sitio Gestión de Proyectos ([proyectos.hcdn.gob.ar](http://proyectos.hcdn.gob.ar))

La Cámara desarrolló un nuevo sitio en el que se puede encontrar toda la información necesaria sobre la dirección profesional de proyectos. Además, allí se publican novedades, recomendaciones,

actualizaciones sobre las capacitaciones disponibles y sobre encuentros de la Comunidad de Interés de Proyectos Públicos.

El objetivo del sitio es dar a conocer cómo gestionar y dirigir proyectos institucionales con metodologías profesionales para lograr eficiencia en el proceso y alcanzar calidad en los resultados.

## Mejoras en el resultado del índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (2016-2018)

El intenso trabajo de orden interno y la posterior apertura de la Cámara de Diputados, se vio reflejado en los resultados del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2016-2018. El Índice, publicado cada dos años, es elaborado por la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, formada por distintas Organizaciones de la Sociedad Civil, que evalúa a 13 parlamentos de la región, y comprende cuatro grandes dimensiones: Normatividad; Labor del Congreso; Presupuesto y Gestión Administrativa; Participación Ciudadana.

La nueva medición, realizada por la organización Directorio Legislativo, reflejó una mejoría en las cuatro dimensiones medidas respecto a 2016. El puntaje total obtenido por el Congreso de la Nación ha sido un 46.84%, lo que significó una variación del 7.84 % respecto de la medición pasada.

Los resultados por dimensión para el Congreso de la Nación han sido los siguientes:

- Normatividad: 59.02%, lo que significa un incremento del 2.41% respecto del 2016.
- Labor del Congreso: 56,45%, lo que implica un aumento del 3.67% respecto a la última medición.
- Presupuesto y Gestión Administrativa: 37.27%, con un crecimiento del 10.13% respecto al 2016.
- Participación, atención ciudadana y rendición de cuentas: 42.73%, con un incremento del 10.57% en comparación al 2016.

## Nuevo desafío: plan de acción de parlamento abierto

Habiendo cumplido con éxito el compromiso planteado en el Ter-

cer Plan de Acción de la Argentina ante la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA-OGP) coordinado por el Ministerio de Modernización de la Nación, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, en conjunto, asumieron el compromiso de desarrollar un Plan de Acción de Apertura del Congreso, en el marco del Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto (2019-2021).

El plan contemplará a los legisladores y legisladoras, a los actores involucrados en la gestión de los procesos internos, a la sociedad civil organizada, a la academia y a la propia Alianza para el Gobierno Abierto con sus metodologías de co-creación y monitoreo. Además, será elaborado con la colaboración de EUROSOCIAL+, quién brindará asistencia técnica.

Los objetivos de este compromiso son:

- Fortalecer e incorporar nuevas prácticas de apertura gubernamental en el seno del Congreso de la Nación Argentina;
- Fomentar mayor diálogo y la participación ciudadana en los procesos legislativos;
- Potenciar el diálogo interinstitucional entre los legisladores, funcionarios, autoridades y empleados de ambas cámaras legislativas;
- Incluir a actores de la sociedad civil, academia, medios y sector privado en los procesos de co-creación de políticas públicas parlamentarias;
- Innovar en mecanismos transparentes para la difusión de los procesos legislativos, enfocados en el lenguaje claro y la comunicación pública de los actos de gobierno;
- Promover la adopción de estándares éticos sólidos en los procesos legislativos.

Se pretende que el Primer Plan de Acción de Congreso Abierto sea un hito fundamental que institucionalice una política de apertura legislativa, a través del diálogo y la participación ciudadana en el Congreso de la Nación Argentina.

# **La importancia de las medidas de transparencia, apertura de datos y participación ciudadana en los ámbitos legislativos**

**Por Francisco Quintana y Natalia Persini**

Las casas legislativas son el espacio de representación ciudadana por excelencia. No son sólo usinas en las que se elaboran nuestras leyes (y por tanto nuestras normas de convivencia), sino también donde se fortalecen las democracias a través del control que estos órganos pueden y deben ejercer sobre los diferentes poderes ejecutivos. Así, en las instituciones legislativas se conjugan tres funciones esenciales para el sano funcionamiento de nuestro sistema democrático: la elaboración de leyes, el control del poder ejecutivo y la representación de los ciudadanos. Por lo tanto, mejorar el funcionamiento de estas instituciones –mediante medidas de transparencia y fortalecimiento de la participación ciudadana- es garantizar y mejorar la calidad de nuestra democracia.

Como representantes de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires somos muy conscientes de esa realidad. Y en rigor, no sólo es una consciencia personal sino eminentemente institucional, ya que se materializa en acciones concretas que vienen reforzándose desde hace varios años. De igual modo, esta convicción institucional está también impulsada por un marco normativo de avanzada –nuestra Ley 104 de Acceso a la Información Pública- y una creciente participación de la Sociedad Civil que, organizada, demanda por más y mejores mecanismos que faciliten la participación ciudadana y transparenten el ejercicio parlamentario en todas sus instancias.

Nos enorgullece saber que nuestro trabajo -durante los 2 años de gestión que nos ha tocado liderar- se ha centrado en mejorar las características que deben cumplir las instituciones legislativas: la representatividad, la transparencia, la accesibilidad, la responsabilidad y la eficacia. Y que hemos buscado hacerlo mediante la implementación de acciones concretas, con indicadores claros y medibles, que ayuden a seguir reforzando la legitimidad ciudadana de nuestra casa legislativa.

Debemos destacar que, afortunadamente, el esfuerzo no se realizó en soledad. Muy por el contrario, ha crecido al amparo de un

movimiento creciente que –con el apoyo de diversos organismos nacionales e internacionales- ha dado lugar a una gran variedad de actividades estratégicas encaminadas a empoderar y a capacitar a los gobiernos nacionales y subnacionales (para el desarrollo de planes de acción), como a la misma sociedad civil (ayudándola a reforzar su rol como actor clave para asegurar la libertad de información y promover la transparencia y las buenas prácticas en materia de control). Y nuevamente debemos reforzar que, en nuestro caso particular, gran parte del trabajo lo hemos podido llevar a cabo gracias a la participación activa del poder ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, en articulación con la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés), ha facilitado el desarrollo colaborativo de los dos Planes de Acción de Gobierno Abierto, de los que nuestra Legislatura ha formado parte.

No hay mejor Estado que aquel en el que sus ciudadanos –y toda su sociedad civil organizada- participan activamente. Ya sea mediante la participación directa, o mediante el ejercicio del control ciudadano sobre las decisiones que toman sus representantes. Para ambos casos, se requieren acciones y herramientas que garanticen tanto la participación ciudadana como el acceso a la información, de forma rápida y sencilla. Una ciudadanía informada y participativa es una ciudadanía empoderada. Y es, por tanto, la mejor garantía que una sociedad puede tener para el fortalecimiento y correcto funcionamiento de nuestras democracias.

## Un compromiso institucional: la participación en los procesos de co-creación del Primer y Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto

Desde el año 2016, cuando participamos en la gestación del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde la Legislatura venimos trabajando para dar forma a una estrategia integral que conjugue todas las iniciativas de transparencia y participación ciudadana. Este proceso se inició con un relevamiento detallado del estado de situación de la institución: un diagnóstico que nos permitió conocer en mayor detalle cómo, cuánta y qué información generábamos, así como

qué áreas estaban involucradas. También pudimos conocer qué mecanismos teníamos para facilitar la participación de la ciudadanía, y cómo funcionaban.

Estos pasos dados nos permitieron iniciar un proceso de mejora que incluyó la reorganización de la información con sus mecanismos de publicación, así como las estrategias de participación ciudadana. Y en igual sentido, permitió iniciar un proceso de planificación que encontró su punto cúlmine con la reciente participación de la institución en el Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2018). La participación en este proceso nos permitió redoblar los esfuerzos para generar un mayor alcance de las medidas implementadas durante los años precedentes buscando, también, fortalecer el rol de la institución como referente en la materia.

Este proceso se apoyó fuertemente en los principios de apertura y rendición de cuentas en los que creemos, desde la Legislatura, que se vieron reforzados por los compromisos de la institución para dar cumplimiento a la Ley 104 de Acceso a la Información Pública, así como en la convicción de dar continuidad a los compromisos asumidos en el marco del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto.

Las medidas contempladas para el Primer Plan incluyeron la institucionalización de una Política de Datos Abiertos Legislativos, que planteó la mejora en los niveles de transparencia y apertura de datos públicos, buscando mejorar los parámetros del Índice de Transparencia Legislativa. Este proceso se tradujo en el mencionado primer relevamiento y sistematización de los datos generados por la Casa, y su apertura en distintos formatos para simplificar el acceso y reutilización por parte de la ciudadanía.

El proceso incluyó la participación de la Legislatura en diferentes espacios de trabajo colaborativo con otros poderes del Estado y la Sociedad Civil, buscando mejorar la relación de la institución con el ciudadano, en términos de interacción y comunicación. Estos primeros pasos fueron dados desde la entonces Dirección General de Fortalecimiento Institucional y Modernización Legislativa, y sentaron las bases del trabajo que se continúa realizando en el presente, pero ahora desde la Subsecretaría de Modernización, Sustentabilidad y Fortalecimiento Institucional, otorgándole a la temática de transparencia y gobierno abierto mayor rango institucional.

Desde el año 2018, con la creación de la actual Subsecretaría, se

continuó reforzando la alianza y trabajo articulado con diferentes actores de gobierno, la sociedad civil y agencias internacionales. Se coordinaron acciones y reuniones para socializar experiencias y mejorar nuestras estrategias de apertura de datos y participación ciudadana con la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, la Organización de Estados Americanos, referentes del Banco Mundial, organizaciones de la Sociedad Civil y, por supuesto, con el equipo de la Secretaría General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con quienes recorrimos el proceso de desarrollo y elaboración del Segundo Plan de Acción de OGP.

El emergente más concreto de nuestra participación, siempre signada por el proceso de co-creación con todos los actores participantes, fueron dos nuevos compromisos asumidos: el desarrollo de nuestro Portal de Datos Abiertos para sistematizar, unificar y mejorar aún más toda la información que generamos desde la Legislatura; y por otro lado, la creación y apertura de la Oficina de Atención Ciudadana, cuyo objetivo es ser un nexo directo con la ciudadanía que sirva como herramienta para incrementar la transparencia y la cercanía con la sociedad, abriendo nuestro Palacio Legislativo a todos los vecinos.

### **Hitos del compromiso N°1**

1. Se sistematizaron los nuevos activos y responsables de información parlamentaria y administrativa que produce la Legislatura, discriminando los actualmente publicados en la plataforma web y los no-publicados, obteniendo como resultado un listado de nuevos activos a publicar.
2. Se maquetó el Portal de Datos Abiertos, con desarrollo de distintos datasets en formatos abiertos.
3. Se desarrolló y testeó el funcionamiento del Portal.
4. Se presentó oficialmente el Portal de Datos Abiertos el día 25 de junio. Se realizó una campaña de comunicación y difusión para fomentar su utilización.

Decidimos complementar el trabajo asociado a estos compromisos con otra serie de acciones que coadyuven al fortalecimiento del mismo objetivo general: el de construir una Legislatura más abierta, transparente, colaborativa y participativa, en beneficio de los vecinos

de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Así fue que incluimos como tercer compromiso no explícito la modernización y relanzamiento de la aplicación móvil de la institución. Y en igual sentido, trabajamos en el rediseño integral de nuestra página web -para hacerla más accesible para la ciudadanía-, y en el desarrollo de encuentros y jornadas para pensar críticamente qué estamos haciendo en materia de transparencia, y cómo mejorar nuestros abordajes para acercar la Casa, sus datos y su historia a toda la ciudadanía.

## Compromisos cumplidos y acciones complementarias

Los 10 meses posteriores a la definición de los compromisos fueron de trabajo arduo y articulado entre diferentes áreas de la Legislatura de la Ciudad. Afortunadamente, el esfuerzo realizado nos permitió cumplir anticipadamente tanto los compromisos oficiales asumidos en el marco del Segundo Plan de Acción de OGP, como las otras acciones complementarias que nos propusimos. A continuación, un resumen de lo realizado.

### *Compromiso N° 1: Portal de Datos Abiertos*

El primer compromiso asumido ante OGP fue el de “Analizar la información generada en la Legislatura, sistematizarla y disponibilizarla en una plataforma centralizada de datos abiertos.” Esto se tradujo en la creación del primer Portal de Datos Abiertos de la institución que formalizó, en una herramienta tecnológica centralizada – con datasets en formatos abiertos y reutilizables-, todos los esfuerzos precedentes en materia de generación y apertura de datos.

Este hito se pensó como estrategia para seguir mejorando la apertura parlamentaria, facilitando el acceso digital y el análisis de la información a todos los ciudadanos e instituciones. A su vez, al facilitar la capacidad de monitoreo de la sociedad civil, este compromiso se planteó con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas sobre el desempeño de nuestra institución ante la ciudadanía.

Actualmente, el Portal de Datos cuenta con 23 datasets, que incluyen información generada por todas las áreas de la institución, organizadas en 8 temas: Administrativo contable, Bloques, Diputados, Estructura orgánica, Juntas y Comisiones, Leyes, Proyectos y Sesiones y Votaciones.



### Compromiso N° 2: La Oficina de Atención Ciudadana

El segundo compromiso asumido fue el de "Crear una oficina centralizada que sea el nexo directo con la ciudadanía, y que sirva como herramienta para incrementar la transparencia y la cercanía con la sociedad." Así, bajo el nombre de Oficina de Atención Ciudadana (OAC) creamos el primer espacio de la Legislatura destinado a ser puerta de entrada de todas las consultas, y a dar respuesta a los ciudadanos sobre todo lo que acontece en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: desde el proceso legislativo y los pro-

#### **Hitos del compromiso**

1. Se realizó un estudio -como línea de base- y un análisis comparado de las oficinas de atención ciudadana de los distintos poderes del estado a nivel nacional, provincial y municipal.
2. Se seleccionó el lugar indicado para la instalación de la oficina dentro del Palacio Legislativo.
3. Se adquirió el mobiliario y equipamiento electrónico.
3. Se realizó la selección del personal y su correspondiente capacitación para cubrir los cargos requeridos en la OAC.
4. Se realizó el relevamiento de las áreas de la Legislatura que generan información útil para el ciudadano y se armó el manual de procedimiento de la OAC.
5. Finalmente, el día 26 de febrero, se realizó la apertura oficial de la OAC.

yectos siendo trabajados, hasta los eventos culturales u horarios de atención de la Biblioteca y Hemeroteca, por citar algunos ejemplos.

La OAC abrió sus puertas el martes 26 de febrero de 2019, y desde entonces, permitió acercarlos a los vecinos toda la labor que realizan sus representantes, proporcionándoles la información de manera centralizada, sencilla y amigable, a fin de lograr una mayor cercanía.

La OAC genera mayor transparencia en la información y visibilidad ante la comunidad, aportando al fortalecimiento institucional y posicionando a la Legislatura como referente dentro de los cuerpos legislativos.

Las tareas específicas de la OAC se resumen en:

### **Funcionalidades de Legislatura App**

**Accesibilidad:** Dispositivo móvil con sistema operativo Android/iOS.

**Creación de usuarios:** Posibilidad de crear un perfil de usuario a través de Facebook o Twitter, o bien generar una cuenta por medio de un correo electrónico. Como usuario registrado se puede acceder a todas las herramientas que ofrece la app.

**Suscripciones con notificaciones:** A través de las notificaciones, es posible hacer un seguimiento de todos los intereses que el usuario haya seleccionado, en tiempo real. El usuario tiene la posibilidad de seguir: leyes, comisiones, legisladores y bloques.

**Home personalizado:** Todos los intereses que el usuario seleccione se visualizarán en el home de la app.

**Canal digital en vivo:** Muestra todas las actividades que transmite la Legislatura en vivo. Permite activar las notificaciones para alertar al usuario cuando haya una transmisión (sesiones ordinarias, sesiones especiales y eventos).

**Información de sesiones:** También muestra toda la información de las sesiones, anteriores y las próximas a realizarse. Se puede ver el presentismo, las leyes que se votaron y descargar el acuerdo de labor.

**Agenda:** Muestra todas las actividades que realiza la Legislatura. El usuario tiene la posibilidad de agendar aquellos eventos de interés en el calendario de su celular.

**Participación Ciudadana:** A través de un formulario, el usuario puede presentar una idea o propuesta para su evaluación y análisis.

- **Informar y derivar:** Proporcionar información y asesoramiento sobre la labor legislativa y parlamentaria de la Legislatura, en colaboración con el CEDOM.

- **Difundir la actividad institucional y cultural:** Informar y difundir todas las actividades que ofrece la Legislatura, la Dirección General de Prensa y Difusión, la Dirección General de Asuntos Culturales y Patrimoniales y la Dirección General de Protocolo y Ceremonial.

- **Elaborar una base de datos y realizar estadísticas:** Contar con una encuesta de satisfacción digital del servicio brindado en la OAC y llevar un registro de la cantidad de consultas, del tipo de consultas que se efectúan, cuáles fueron resueltas por la OAC, cuáles fueron derivadas, etc., con la finalidad de conocer los gustos, preferencias y necesidades del ciudadano o visitante de nuestra Ciudad para poder generar diagnósticos y pronósticos.

- **Dar respuestas al Libro de Quejas, Sugerencias y Reclamos online:** Siguiendo la Ley N° 3436 del año 2010, todas las Dependencias Oficiales deben contar con un Libro de Quejas, Sugerencias y Reclamos online para que los ciudadanos puedan dejar asentados sus comentarios. La OAC se encarga de derivar y canalizar los reclamos para finalmente dar una respuesta.

#### Compromiso complementario: Modernización de la aplicación móvil

Complementariamente a los objetivos asumidos y concretados, se tomó la decisión de reforzar otras herramientas tecnológicas que coadyuvaran el objetivo general de facilitar la participación ciudadana y acceso a la información pública. Para ello, se definió avanzar en el desarrollo de una nueva aplicación móvil que permitiera a los usuarios y vecinos de la Ciudad enterarse, de manera efectiva y en tiempo real, de las novedades de la Casa: seguir el estado de leyes y comisiones específicas, consultar rápidamente los datos de cualquier legislador, etc.

El desarrollo permite al usuario crear una cuenta a través de sus redes sociales o su mail, y acceder así a algunas funciones exclusivas para usuarios registrados. El foco del diseño estuvo puesto en la generación de una app que sea tanto intuitiva y eficaz como participativa. Para ello se pensó un sistema de personalización de información donde uno pueda hacer un seguimiento del contenido

que le interese. En ese sentido, el usuario tiene la posibilidad de seguir a legisladores, bloques, comisiones y juntas y leyes de interés. El sistema informa al usuario, mediante notificaciones selectivas, cada vez que alguno de los recursos seleccionados genere o cambie el estado de sus contenidos.

Los días en los que se realizan transmisiones en vivo desde el canal digital de YouTube de Legislatura, la app activa la función de transmisión, notificando al usuario. De igual modo, permite visualizar toda la información de las sesiones, tanto las precedentes como las futuras programadas, y acceder a información diversa como presentismo de los legisladores, leyes tratadas o descargar el acuerdo de labor.

En paralelo, para simplificar la participación de la ciudadanía en las acciones de la Casa, la app contiene una agenda unificada donde aparecen todos los eventos -tanto parlamentarios como culturales-, ofreciendo la posibilidad de agendar aquellos de interés en el calendario del celular.

Por último, la app contiene una plataforma de participación llamada "Presentá tu propuesta", que se erige como una herramienta más, diseñada para abrir la Legislatura al ciudadano, escuchando sus propuestas y haciéndolos partícipes: a través de un sencillo formulario, cualquier vecino de la Ciudad puede presentar una idea de proyecto de ley que será evaluada y derivada al área correspondiente.

Como todas las aplicaciones, se trata de una plataforma perfectible que, a partir de la interacción con los usuarios, seguiremos actualizando y mejorando, agregando nuevos módulos y servicios.

## Conclusiones

Los proyectos presentados en las páginas precedentes son sólo los ejemplos más emblemáticos de lo planificado e implementado en estos dos años. Quedan por detallar una gran variedad de acciones desarrolladas, que incluyeron desde la modernización integral de nuestra página web (priorizando la mejora en la experiencia de usuario) y el desarrollo de seminarios sobre transparencia y participación ciudadana hasta la celebración de encuentros y procesos de articulación con diferentes actores de la sociedad civil, entre otras medidas.

Más allá de las particularidades de cada acción o proyecto específico, lo institucionalmente relevante reside en el hecho de que todos ellos se enmarcan en una visión y convicción común: la transparencia es –y debe ser– uno de los pilares fundamentales de toda gestión. Porque sabemos y creemos en ello, es que buscamos que la Legislatura sea más abierta y cercana a los vecinos. Son ellos, los ciudadanos, los verdaderos protagonistas del proceso democrático. De nuestra parte buscamos hacer todo lo posible para fortalecer su capacidad de controlar y analizar críticamente nuestro trabajo, y para facilitar su participación en todos los procesos que hacen a la vida institucional y democrática de esta Casa.

En los dos años que hemos tenido el honor de encabezar la Vicepresidencia 1º de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –y por tanto de definir los lineamientos estratégicos de la institución–, buscamos traducir nuestra convicción de que sólo mediante una ciudadanía informada y participativa, podremos tener y garantizar prácticas e instituciones democráticas de calidad. En los meses que aún nos quedan por delante, continuaremos reforzando y haciendo honor a esta convicción.

# **Agenda 2030 y Gobierno Abierto: La experiencia colaborativa entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo**

**Por Nora C. Luzi**

La dimensión institucional en la agenda global del desarrollo (Agenda 2030)

## **a) Antecedentes:**

La Agenda Global del Desarrollo (Agenda 2030) es la sucesora de la Declaración del Milenio, que fijó los Objetivos del Milenio (ODM) a ser alcanzados en el 2015 por los países en vías de desarrollo. Si bien los ODM incluían los grandes desafíos de construir un mundo sin pobreza, sin desigualdad entre hombres y mujeres, sin contaminación ambiental y con educación y salud para las todas las personas, la Agenda del Milenio no fijó metas en temas institucionales, de seguridad ni de justicia.

Las Cumbres Mundiales de 2005 y 2010, en el marco de las Naciones Unidas, fueron testigo de la ratificación del compromiso de los Estados Parte con la promoción y protección de los derechos humanos, las cuestiones de género, el estado de derecho y democracia como parte de los principios y valores de la Organización.

Sin embargo, no fue hasta el año 2012, en la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible conocida como Rio+20, que los Estados establecieron que: *"para lograr los objetivos de desarrollo sostenible necesitamos instituciones que, en todos los niveles, sean efectivas, transparentes, que rindan cuentas y sean democráticas"*. En efecto, la evidencia empírica permitía afirmar que el progreso sostenido en el logro de los ODM fue impulsado por una sólida gobernabilidad democrática y el em-

poderamiento de las mujeres.<sup>174</sup>

El proceso de debate sobre los temas que incluiría la Agenda post-2015 incluyó por primera vez una Encuesta Global en la web, conocida como "Mi mundo" e impulsada por Naciones Unidas, donde las personas podían votar hasta 6 prioridades para un mundo mejor. Entre los temas a abordar se incluyó "Gobierno honesto y receptivo a las demandas ciudadanas".

La consulta global se centró en los sistemas de gobernabilidad y sus mecanismos de rendición de cuentas basado en estándares y principios de derechos humanos. Cabe recordar que "Gobierno honesto y receptivo a las demandas ciudadanas" fue votado, en el caso de Argentina, en segundo lugar, luego de "una buena educación" que fue señalada como primera prioridad.

Así es que, basado en la literatura académica existente<sup>175</sup>, en los estudios que se realizaron sobre la implementación de los ODM y las consultas, las discusiones sobre la agenda post-2015 incluyeron la dimensión institucional del desarrollo, la de seguridad y la de justicia, que luego se consagrarían en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 que promueve sociedades pacíficas, justas e inclusivas.

A diferencia de la agenda del Milenio, la Agenda 2030<sup>176</sup> fue adoptada por más de 150 Jefes de Estado y Jefes de Gobierno que representan a países en vías de desarrollo y desarrollados en un claro reconocimiento de que todos los estados presentan desafíos en términos de desarrollo humano sostenible<sup>177</sup>.

La Agenda 2030 posee cinco dimensiones, a saber: las personas, la prosperidad, el planeta, la paz y la construcción de alianzas para la implementación de 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS)

---

174 Deepening Democracy in a Fragmented World, UNDP 2010; The path to achieving the MDG's, A synthesis of evidence around the world, UNDP 2010.

175 El vínculo entre instituciones/derecho y desarrollo ha sido objeto de amplia investigación. Para una visión sobre la relación entre Ley y desarrollo ver: "The relationship between law and Development: Optimists vs Skeptics" K Davies y M.Trebilock, 2008, recuperado el 2 de agosto del 2019 [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1124045](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1124045)

176 Desarrollo sostenible es la articulación virtuosa entre crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental. Para mayor información sobre datos e información en Argentina al adoptarse la Agenda 2030 se sugiere consultar: Información para el Desarrollo Sostenible: Argentina y la Agenda 2030. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2017. PNUD Argentina.

177 Si bien la Agenda 2030 no es jurídicamente obligatoria, la misma debe integrarse a las obligaciones asumidos por los Estados en las Convenciones Internacionales que poseen tal carácter. Asimismo, se espera que los gobiernos los adopten como propios y establezcan marcos nacionales para su logro. Los países tienen la responsabilidad primordial del seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos, para lo cual es necesario recopilar datos fiables, accesibles y oportunos. Las actividades regionales de seguimiento y examen se basarán en análisis llevados a cabo a nivel nacional y contribuirán al seguimiento y examen a nivel mundial. Argentina hizo su proceso de adaptación nacional y a la fecha presentó ante el Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas dos Reportes Nacionales Voluntarios.

y 169 metas globales con indicadores asociados ya que “debemos medir lo que valoramos.”<sup>178</sup>

El principio rector de la Agenda es: “no dejar a nadie atrás”, principio que obliga a redoblar los esfuerzos para disminuir las desigualdades y promover los beneficios de la prosperidad especialmente a los grupos de personas en situación de vulnerabilidad.

### **b) Objetivo de Desarrollo 16: Promoviendo sociedades pacíficas, justas e inclusivas**

Si bien se propuso un objetivo independiente para los aspectos institucionales de la Agenda 2030, los países finalmente acordaron que dicha dimensión quedara incluida junto a objetivos en materia de seguridad y justicia.

Así entonces, el ODS16 establece: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.”

Conceptualmente el ODS 16 incluye los elementos claves del contrato social entre Estado y Sociedad ya que persigue satisfacer las expectativas ciudadanas en cuanto a la prestación de servicios sea del Estado u otras instituciones obligadas.

Este objetivo es el facilitador de la Agenda ya que prevé crear instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles, prevé la transparencia y la rendición de cuentas como así también la participación ciudadana, independientemente de los aspectos sectoriales contenidos en otros ODS.

Dada la relevancia de la dimensión institucional de la Agenda 2030, contenida especialmente en las metas de participación ciudadana, transparencia, acceso a información pública y rendición de cuentas, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acordaron la colaboración para el ejercicio de adaptación subnacional del ODS 16 en las metas mencionadas.

---

<sup>178</sup> Como correlato de la adopción mundial de los ODS, se lanzó la red denominada Carta Internacional de Datos Abiertos (Open Data Charter) definidos como los: “datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar.”

## La experiencia de adaptación subnacional del ODS16

### **a) Consideraciones generales**

La Agenda 2030 prevé instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles de gobierno. El gobierno local es el ámbito más próximo de ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones de la vida en democracia. La implementación de la Agenda a nivel sub-nacional se convierte, entonces, en una dimensión clave para el cumplimiento de las metas nacionales.

En efecto, si consideramos, por ejemplo, que la salud, la educación y la justicia son responsabilidades primarias de las autoridades sub-nacionales como es el caso de Argentina, la contribución de las provincias y de la CABA es sumamente relevante para el logro de las metas nacionales.

Asimismo, la Agenda 2030 y especialmente el ODS16 en las metas de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana en la toma de decisiones y rendición de cuentas son consistentes con otras iniciativas globales como la Iniciativa de Gobierno Abierto a la que adhirió Argentina y que el GCABA impulsó en el ámbito de su jurisdicción.

Es por todo ello que el GCABA y el PNUD llevaron adelante de manera colaborativa el primer caso de adaptación de la Agenda 2030 a nivel sub-nacional en la Argentina, siguiendo la metodología que el PNUD impulsó en 2017 a nivel global en varios pilotos nacionales, entre ellos México, El Salvador y Uruguay. En este sentido cabe señalar que las experiencias mencionadas pusieron de manifiesto la necesidad de avanzar en niveles subnacionales.

### **b) El proceso de adaptación del ODS16 a la CABA**

El proceso abarcó cinco etapas:

- *Etapa 1:* Elaboración de un documento conceptual para presentación del proceso y su metodología. Allí se relevaron las principales iniciativas, planes y programas en implementación en el ámbito de la CABA, incluidas las vinculadas a la Alianza Global de Gobierno Abierto. Este documento tuvo el cometido principal de sentar las bases del proceso de adaptación sub-nacional del ODS16.

- *Etapa 2:* Relevamiento primario de políticas, normativa e indicadores existentes, concentrándose en el relevamiento de planes, políticas, sistemas de información y documentos del GCABA vincula-

dos a las metas seleccionadas del ODS 16. A su vez, se realizó un relevamiento primario para otras metas de del ODS 16, particularmente la meta 16.1.

- *Etapa 3:* Revisión y agregados a la matriz preparada en la etapa 2, bajo el liderazgo de la Subsecretaría de Gestión Estratégica y Calidad Institucional. Aquí se discutió la necesidad de incluir indicadores complementarios y sustitutos de los globales, a fin de que estos capturen mejor los avances hacia las metas del ODS16 considerando el ámbito de competencia del GCABA. En esta etapa, además, se planificó el proceso de consulta a organizaciones sociales y otras áreas del GCBA.

- *Etapa 4:* Realización del proceso de consulta con organizaciones de la sociedad civil y otras áreas del GCBA. Atendiendo a la experiencia en Uruguay y considerando afinidades temáticas, el proceso de consulta tuvo dos ejes: 1) transparencia y acceso a la información y 2) participación e inclusión.

Se realizó un taller con las distintas áreas del GCABA, donde se compartieron las conclusiones del proceso y se avanzó en la definición de los indicadores a utilizar en el monitoreo del ODS 16.

- *Etapa 5:* Validación, definición de indicadores claves y metas. Con formato de taller se convocó a distintas áreas del GCABA y organizaciones de la sociedad civil con quienes se compartieron las conclusiones del proceso y la propuesta final de indicadores a utilizar por parte de GCBA en el monitoreo de avance del ODS 16.

### **c) Conclusiones del proceso**

La metodología de adaptación nacional propuesta por el PNUD, y utilizada en 7 países en sus procesos de adopción de la Agenda 2030, es válida para la adaptación sub-nacional.

Es importante contar con el liderazgo institucional de un área de Gobierno con competencia transversal como es el caso de la Subsecretaría de Gestión Estratégica y Calidad Institucional del GCABA, a fin de convocar no sólo a las áreas temáticas relevantes sino también al área de Estadísticas a los fines de seleccionar y definir la inclusión de indicadores adicionales y su carácter: indicadores sustitutos o complementarios a los propuestos globalmente.

La participación de organizaciones de la sociedad civil en el proceso promueve por un lado la apropiación de la Agenda 2030 y por otro estimula el seguimiento de la ciudadanía hacia las metas definidas.

El desafío es integrar la Agenda 2030 con los compromisos obligatorios derivados de Convenciones Internacionales de los que Argentina, como, por ejemplo, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

## Conclusiones

El GCBA y el PNUD llevaron adelante el primer proceso de adaptación subnacional de la Agenda 2030 en Argentina.

El Informe: "Hacia un gobierno abierto: el proceso de adaptación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" refleja un ejercicio metodológico que incluye un análisis de competencias jurisdiccionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires vis a vis los objetivos e indicadores globales de la Agenda.

Si bien el objetivo seleccionado fue el 16, el ejercicio de adaptación priorizó las metas de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y participación ciudadana, dimensiones claves para la sociedad democrática del Siglo XXI.

El trabajo colaborativo con las Autoridades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha sido exitoso, el mayor desafío es dar continuidad a las mediciones de avance hacia las metas del 2030, en las gestiones de gobierno venideras.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo reitera su compromiso de colaboración para hacer realidad la Agenda 2030 en cada ciudad y pueblo de la República Argentina.

# **“Gobierno Abierto e Innovación en empresas de propiedad estatal: Aprendizajes de las experiencias de Argentina, Brasil y Perú y lecciones para el resto de la región”**

**Por Sebastián López Azumendi**

Aplicación de conceptos y estrategias de gobierno abierto e innovación pública a las empresas del estado

Las estrategias de gobierno abierto e innovación pública se caracterizan por la presencia de tres componentes principales: transparencia, participación y colaboración (Orszag, 2009). La transparencia promueve la rendición de cuentas al proveer información a la sociedad acerca del funcionamiento de los gobiernos. La participación permite a los ciudadanos en general y a los potenciales afectados por políticas públicas, en particular, contribuir con ideas y opiniones que permitan mejorar las decisiones públicas. La colaboración fortalece la efectividad de las políticas públicas al promover el intercambio de información y la coordinación de acciones dentro del sector público y entre este último y el sector privado (Office of Budget and Management, 2009). Las reformas ocurridas en el sector de empresas públicas de los gobiernos de la región durante los últimos años contienen aspectos de los tres elementos.

Durante las últimas dos décadas, varios gobiernos de la región han llevado adelante importantes esfuerzos para mejorar la gobernanza corporativa de sus empresas de propiedad estatal. Estos esfuerzos tuvieron consecuencias positivas en términos de transparencia y de mejora de la gestión, esta última a partir de la mejora de eficiencias de las empresas.

Por el lado de la transparencia, las agencias responsables de monitorear el desempeño de las empresas implementaron distintas regulaciones tendientes a mejorar la gobernanza de las compañías. En su mayoría, estas estrategias consistieron en la elaboración de políticas de gobierno corporativo, que regularon aspectos tales como integridad, designación y evaluación de miembros del directorio, la organización de la función auditoria, los procesos de compras, entre otros.

Del mismo modo, se promovieron instancias de coordinación de los distintos esfuerzos estatales por mejorar el gobierno de las empresas. Varios de los gobiernos crearon estructuras de holding accionario y/o de coordinación de gestión y gobernanza con la finalidad de eficientizar la toma de decisiones afectadas por influencias indebidas de ministros de línea y de funcionarios de las propias empresas. En esa línea avanzaron países como Perú, que creó el holding del Fondo Nacional de Financiamiento de las Actividades Estatales (FONAFE), Argentina que estableció el Comité de Buen Gobierno de las Empresas de Propiedad Estatal y Chile que creó un holding similar al del Perú, el Sistema de Empresas Públicas de Chile.

Por último, la necesidad de reducir los impactos de las empresas en el gasto público hizo que muchas de ellas avanzaran en iniciativas de innovación en la gestión. La innovación de la gestión ocurre, generalmente, ante contextos de recursos insuficientes y cuando a esa realidad se le suma un liderazgo claro (Acemoglu, 2013). La presencia de estos dos componentes genera, en muchas ocasiones, innovación en la gestión, que no es otra cosa que lograr impactos mayores con menores recursos.

Este artículo analiza las experiencias de Argentina, Brasil y Perú a la luz de los componentes del gobierno abierto y la innovación pública.

## Argentina: la coordinación intra-sector público como factor de efectividad de la supervisión

Las reformas introducidas en Argentina a partir de 2015 generaron cambios sustanciales en la configuración de las empresas públicas y de su evaluación y monitoreo. El período presidencial iniciado en 2003 resultó en un estado con mayor peso en la eco-

nomía, siendo una de estas causas una ola de estatizaciones sobre empresas que anteriormente estaban en manos privadas. Desde 2003 a diciembre de 2015, trece (13) empresas, anteriormente privatizadas, fueron objeto de procesos de expropiación o rescisión contractual. Dicho traspaso de capital a manos estatales tuvo distintas consecuencias para la economía, siendo una de ellas altos niveles de déficits públicos.

A diciembre de 2015, el tesoro nacional transfería a las empresas estatales alrededor de cinco mil (5000) millones de dólares para cubrir gastos corrientes, mayormente subsidios económicos derivados de tarifas. Al mismo tiempo, las empresas carecían de estándares de buen gobierno, habiendo sido varias de ellas objeto de prácticas corruptas. Esta situación llevó a la administración entrante a implementar un programa de ordenamiento del conjunto de empresas estatales.

El programa se organizó alrededor de dos grandes objetivos: por un lado, mejorar la transparencia y, por el otro, optimizar la eficiencia de las empresas. Estos dos objetivos fueron, al mismo tiempo, los que llevaron a la elección del diseño de gobernanza de las empresas y del estado como accionista. Se crearon dos instancias de coordinación, una dedicada a monitorear el desempeño de las empresas con foco en el uso eficiente de sus recursos y la otra dedicada a promover prácticas de buen gobierno corporativo.

La primera instancia consistió en un Consejo de Supervisión Estratégica de las Empresas de Propiedad Estatal. El consejo se encontraba conformado por los ministros a cargo de las empresas más relevantes, en términos de su necesidad de financiamiento y de la cantidad de empleados. Además, se encontraba apoyado por un pequeño equipo de expertos en finanzas y gobierno corporativo. El principal instrumento de monitoreo consistió en un tablero de control por medio del cual se hacía el seguimiento de 3 principales variables: 1) evolución del empleo; 2) evolución de la necesidad de financiamiento y 3) evolución del estado de resultado. Estas variables se analizan contra un punto de partida, que fue el año 2016 donde comenzaron dichas reformas.

La segunda instancia consistió en un Comité de Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal. El comité, conformado por las principales agencias con competencia en aspectos de transparencia y anticorrupción de empresas públicas, se conformó por la Sindica-

tura General de la Nación (ente de control interno del estado nacional), la Oficina Anticorrupción, la Comisión Nacional de Valores, la Jefatura de Gabinete de Ministros (el jefe de gabinete de ministros es el responsable de la administración general del estado nacional) y la Presidencia de la nación. La principal herramienta del Comité eran Lineamientos de Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal Mayoritaria, los cuales establecían 7 lineamientos vinculados a reglas de transparencia, integridad, designación y evaluación de la alta gerencia, políticas de auditoría, políticas de compra, responsabilidad social, y gestión presupuestaria. Las empresas se encontraban obligadas a responder cuestionarios sobre su cumplimiento de los lineamientos de buen gobierno y a presentar planes de acción respecto de aspectos incumplidos.

Ambas instancias mostraron resultados alentadores, al menos en la primera etapa de ordenamiento del conjunto de las empresas de propiedad estatal. El Consejo de Supervisión permitió, no sólo poner en primer lugar de la agenda presidencial el ordenamiento de las empresas públicas, sino que también logró establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo de las empresas, esfuerzos que se reflejaron en las transferencias fiscales que remitía el tesoro para gastos corrientes de las mismas. El Comité de Buen Gobierno logró generar consensos entre los presidentes de las compañías sobre la importancia del buen gobierno llevando a que muchas de ellas establecieran líneas de denuncias anónimas anticorrupción administradas por terceras empresas, políticas de integridad, áreas internas dedicadas a la promoción de la transparencia, códigos de gobierno corporativo y políticas de compras que promovieran la competencia y la generación de ahorros. Argentina fue también objeto del proceso de revisión de gobierno corporativo por parte de la Organización y el Desarrollo Económicos (OCDE).

## Brasil: el establecimiento de reglas como estrategia de promoción de la transparencia

El escándalo de corrupción de la empresa estatal Petrobras en 2013 fue el puntapié inicial para al establecimiento de una agenda enfocada en los esfuerzos anticorrupción, dentro del sector público y de las empresas. Pericias de la policía federal de Brasil sitúan las

pérdidas por pagos indebidos en alrededor de 11 mil millones de dólares (O'Globo, 2015)<sup>179</sup>. Las maniobras anticorrupción se originaron en el área de compras de la compañía, que era utilizada como fuente de financiamiento de la política. Estos acontecimientos devinieron en la detención de cientos de políticos y el juicio político a la entonces presidenta de Brasil, Dilma Rousseff.

Pasado el vendaval político, el congreso de Brasil aprobó la ley 13.303/2016 de Responsabilidad de las Empresas Estatales. Dicha ley, única en su tipo en la región, estableció estándares de gobierno corporativo para las empresas estatales brasileras de los 3 órdenes de gobierno: federal, estadual y municipal. La ley abarcó los dos grandes aspectos del gobierno de empresas estatales: la composición, funciones y evaluación del directorio y el proceso de compras. En lo relativo al primer aspecto, la ley brasilera avanzó más que varias de las legislaciones de gobierno corporativo de la región; por ejemplo, la ley prohíbe que sean miembros del Directorio de la empresa a representantes de las agencias reguladoras, de los ministros y secretarios de gobierno, de representantes de partidos políticos o legisladores. También extiende la prohibición a personas que hayan actuado durante los últimos 36 meses antes de su propuesta de designación en la estructura de partidos políticos o en campañas electorales.

Los avances logrados luego del caso Petrobras llevaron también a transformar al Departamento de Coordinación y Gobernanza de las Empresas Estatales en una Secretaría de Estado. Esta decisión dignificó un empoderamiento mayor de los funcionarios responsables de monitorear el desempeño de las empresas públicas. Una herramienta novedosa de la nueva Secretaría fue la implementación de un índice de gobierno corporativo, con el objetivo de medir el cumplimiento de las empresas de la ley 13.303/2016. La primera evaluación arrojó un nivel bajo de cumplimiento de la ley, que fue de 4, de un total de 10. A su vez, la dimensión de gobierno corporativo con puntaje más bajo fue la de designación y evaluación de los miembros de directorios, comités y gerentes.

En la última medición de gobierno corporativo, el promedio entre todas las empresas se elevó a 8,48, siendo de 8,28 el puntaje para la variable de directorios y comités.<sup>180</sup>

---

179 <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/11/pf-estima-que-prejuizo-da-petrobras-com-corrupcao-pode-ser-de-r-42-bi.html>

180 Evaluación del gobierno corporativo de empresas públicas por la Secretaría de Coordinación y Gober-

Brasil demostró la relevancia de establecer reglas de juego para alinear el comportamiento de los actores. El foco de los esfuerzos del gobierno y congreso brasilero fue puesto en la promoción de la transparencia, tanto en la designación y evaluación de las máximas autoridades de las empresas como en los procesos destinados a la adquisición de bienes y servicios. La ocurrencia de irregularidades en ambas dimensiones del gobierno corporativo de Petrobras originó el mayor escándalo de corrupción de América Latina.

## Perú: el rol de auditorías externas en la evaluación del desempeño de empresas públicas

Perú es, tal vez, el país de la región que mayores avances ha mostrado en materia de gestión de portafolios de empresas públicas. La creación del Fondo Nacional de Financiamiento de las Actividades Estatales (FONAFE) en el 1999 representó la estructuración del primer holding de empresas de propiedad estatal de América Latina.

Desde su creación, FONAFE ha dado pasos muy importantes en la organización del estado como accionista. FONAFE ha hecho especial énfasis en la evaluación del desempeño de sus empresas, aspecto pobremente abordado en los países de la región. La evaluación de las empresas del grupo se realizó según 6 aspectos: 1) gestión estratégica; 2) gestión corporativa; 3) gestión operativa y presupuestal; 4) gestión financiera; 5) gobernanza corporativa y de riesgos; y 6) responsabilidad social. FONAFE firma con sus empresas convenios de gestión, una suerte de contratos de gestión por resultados, en donde se fijan las expectativas de desempeño financiero y operativo.

Además de contar con su propio tablero de control, FONAFE obliga a las empresas supervisadas a incluir en los términos de referencias de contratación de empresas de auditoría externa la evaluación de cumplimiento de los convenios de gestión. De este modo, FONAFE ha sido pionero en la región a la hora de introducir auditorías de gestión del desempeño, tan vitales en materia de supervisión del desempeño de empresas de propiedad estatal. La auto-regulación es una alternativa no recomendada para los go-

biernos que quieran mejorar la gestión de sus empresas estatales.

Los Lineamientos Corporativos “Criterios Mínimos para la contratación de Sociedades de Auditoría y Plan Corporativo de Auditoría”<sup>181</sup> establecen los requisitos a cumplir por las empresas externas de auditoría, selección de la que también participa la Contraloría General de la República.

## Conclusiones

Las estrategias de gobierno abierto han sido parte fundamental de las distintas iniciativas de gobierno corporativo de la región. Los componentes de coordinación, transparencia y participación han estado presentes en los esfuerzos de los gobiernos por mejorar el desempeño de sus empresas públicas.

Los casos de Argentina, Brasil y Perú permiten identificar las siguientes lecciones vinculadas a los 3 aspectos mencionados:

1. La alta fragmentación existente en los gobiernos, en especial en los esquemas de gobernanza de las empresas, hacen que el establecimiento de una instancia centralizada de coordinación que cuente con la participación de las principales agencias de control sea una estrategia efectiva de supervisión de las empresas por parte de su accionista.

2. Logrados los consensos generales sobre el buen gobierno corporativo, el establecimiento de reglas de gobierno corporativo contribuye a fijar las expectativas del accionista y a definir el comportamiento esperado de las empresas.

3. La endogeneidad propia de la evaluación del Estado por el Estado y sus riesgos de parcialidad llevan a considerar el rol de terceros externos como clave para lograr mejores esquemas de rendición de cuentas.

---

181 [https://www.fonafe.gob.pe/pw\\_content/documentosgestion/Aprobacion/26/Doc/O3.5.1.LC2.pdf](https://www.fonafe.gob.pe/pw_content/documentosgestion/Aprobacion/26/Doc/O3.5.1.LC2.pdf)



# Sección II: Innovación pública



# **La Ciencia Política y la modernización del estado: De la formación política clásica a la innovación pública**

**Por Fabián Lavallén Ranea**

## **Política y formación pública**

La política forma parte de la esencia misma del ser humano. Desde nuestro origen nos vamos definiendo como seres políticos. Desde el momento que vivimos en una sociedad, formamos grupos o elegimos a quien queremos que nos represente, en todas esas instancias, estamos haciendo "política". Por esta razón, la política es de absoluta centralidad en nuestra constitución como personas y, sobre todo, en personas que intentan organizar de manera armónica, equitativa y democrática la vida comunitaria. Sin pretender hacer una ontología de lo político, sabemos que como todas las ciencias sociales buscan la comprensión de los fenómenos, la Ciencia Política posee un marcado pluralismo teórico, lo que incluso muchas veces implica cierta dificultad para determinar o definir sus ámbitos específicos de aplicación.

La Ciencia Política en su dinamismo, ha confluído a lo largo de la historia entre la propia realidad cambiante y compleja de su objeto de estudio (es decir, la realidad de los diversos dominios políticos; las instituciones, las prácticas, los procesos y procedimientos, sujetos y acciones, sentidos, símbolos y significados) y, por otra parte, en lo que podemos observar, como la producción teórica y la indagación científica. Es decir que la Ciencia Política no posee una definición unívoca, involucrando tanto la institucionalidad y sus procesos, las diversas formas que adquiere el poder, las diversas formas de gobierno, las representaciones y valores, la ética, como así también los debates epistemológicos y filosóficos, sobre la relación del poder con el hombre.

Esta primera reflexión nos ofrece un marco general sobre la Ciencia Política, como una ciencia por demás dinámica, que tiene como horizonte, entre otras cosas, observar el mantenimiento de un equilibrio complejo dentro de la sociedad, generando las herra-

mientas para la toma de decisiones, el análisis de las mejores políticas públicas, prevenir conflictos, etc. Para ello tiene que valerse de muchos conocimientos, tanto operativos como técnicos, filosóficos, historiográficos, pero nunca perdiendo el horizonte de saberes tendientes al bien común. Una Sociedad basada en el principio básico del Bien Común que deberá estar constituida por actores comprometidos con los valores y con los objetivos de esta construcción: educación, creatividad y actitud de liderazgo. Pero para ello, no sólo los objetivos, el horizonte colectivo debe poseer una altura moral, también los recursos que se utilizan para alcanzarlo.

A pesar de lo dicho, hay investigadores y autores que consideran que la Ciencia Política se encuentra en un momento de crisis, por la necesidad de superar la superficialidad de origen,<sup>1</sup> por las limitaciones metodológicas en muchas de sus sub-especialidades, o como ocurre con gran parte de las Ciencias Sociales, por no estar a tiempo de las grandes transformaciones que acontecieron en el quehacer humano en general. Esto no debe dejar un sabor amargo a cualquier intento de balance sobre la disciplina, todo lo contrario. En tan sólo cincuenta años, la Ciencia Política evolucionó de una manera sorprendente hasta llegar a ser una de las disciplinas sociales más importantes.

Ya a comienzos del siglo XX, Max Weber planteaba que era imparable el proceso de profesionalización de la política. Observaba que avanzaba con gran fuerza el espacio del "político profesional" (con saberes técnicos, empíricos, etc.) por sobre el desempeño de los políticos "notables" (es decir, aquellos que poseen capital político, no por sus saberes o conocimientos, sino gracias al renombre, o sus contactos, sus redes, etc.) y los políticos "ocasionales". Este avance se puede identificar claramente en la evolución que ha tenido la disciplina en la Argentina en la segunda mitad del siglo XX, pero más aún a partir del proceso de re-democratización a comienzos de los ochenta, momento en que comenzaron a multiplicarse las instituciones de docencia e investigación, y donde podemos observar la consolidación de una comunidad científica en expansión. Diversos espacios de institucionalización robustecieron el citado proceso de "profesionalización", aunque aún perduraba -a comienzos de los años noventa- un claro distanciamiento entre las áreas disciplinares, y aquellos que se desempeñaban en la admi-

---

<sup>1</sup> Cansino (2008). La muerte de la Ciencia Política. Sudamericana. Bs As.

nistración pública y el Estado, como advertía Oscar Oszlak, quizás uno de los más importantes politólogos en materia de políticas públicas de la Argentina.

La aparición de numerosas universidades nuevas con la oferta de grado en Ciencia Política, el crecimiento de espacios de investigación, nuevas editoriales y revistas en la materia y, por sobre todo, la creación de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) fueron, entre otros, factores notables del alcance de una madurez disciplinar importante de la carrera, como lo ha trabajado incansablemente el investigador Pablo Boulcouf. Numerosos congresos y jornadas nacionales han permitido el intercambio de trabajos, experiencias, marcos teóricos, análisis críticos, en suma, estudios e investigaciones que nutren a la disciplina desde diversas dimensiones y sub-campos.<sup>2</sup> Hoy en día, se avanza en muchas áreas dentro de la Ciencia Política, entre las cuales podemos destacar los estudios sobre políticas sub-nacionales, comunicación política, gestión municipal, gobierno abierto, etc., áreas que permiten consolidar un “puente” profesional entre la gestión y la Academia, prestigiando la profesión, diversificando la investigación, y por sobre todo, lo más importante, fidelizando la vocación a partir de saberes científicos. Esto se ha traducido en que hoy un egresado en Ciencia Política posee más conocimientos abocados al desarrollo del estado, la negociación, los procesos de toma de decisiones, los sistemas políticos, etc. de lo que acontecía hace tan sólo 20 o 30 años.<sup>3</sup>

Ya desde la década de 1930, ante la aparición del Estado de Bienestar, comienzan todos los planteos sobre la profesionalización de los agentes del estado. Cuando amaneció ese estado interventor y dirigista, surgió la necesidad de estudiar en detalle todos sus resortes, el impacto de políticas, los procedimientos de aplicación

2 Hoy la Ciencia Política se encuentra en nuestro país, en un proceso de amplia madurez disciplinar, si tenemos en cuenta la cantidad de casas de Altos Estudios que la desarrollan, la cantidad de instancias científicas (Jornadas, Congresos, Simposios), de revistas especializadas, e investigaciones que se acreditan. Ya sea por la escala de la producción científica, la magnitud de espacios donde se desarrolla, la institucionalización que ha alcanzado, o la expansión de las carreras de grado y posgrado, podemos decir que la disciplina está en el mejor momento de su historia, por lo menos en nuestra región, y particularmente nuestro país.

3 Como lo dice la investigadora Guardamagna (2014): “La identificación, caracterización y análisis de las sucesivas políticas implementadas por el Estado argentino a través de la Escuela Nacional de Gobierno (ENG) y del Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP) del Ministerio del Interior, junto a la interpretación y comprensión del proceso de formulación e implementación de la política orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos constituye, de esta manera, un aporte indispensable en la búsqueda de diversas y posibles soluciones a un problema aún pendiente para los argentinos: la formación y capacitación de nuestra clase dirigente”. Guardamagna, María Melina (2014). La formación y capacitación política en la Argentina democrática. Págs. 77-100. Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 3 N° 6 (enero-junio 2014) ISSN 1853-9254.

de sus políticas, las dimensiones sobre las que trabaja, etc. Antes no había ninguna necesidad de formar a los funcionarios, en la vieja Argentina roquista, porque tampoco estaban articuladas las herramientas para que las demandas de la sociedad se traduzcan en políticas. Pero con la crisis del 30 todo cambió, y sobre todo en los años subsiguientes, con la llegada del gobierno de Juan Domingo Perón,<sup>4</sup> quien "significó un quiebre en el razonamiento de cómo debía ser el Estado y cómo debían formarse y capacitarse los cuadros políticos que iban a conducir ese Estado, siendo tan imperiosa esta necesidad que se plantea en el texto constitucional de 1949".<sup>5</sup> Durante las décadas del sesenta y los setenta, surgen en la Argentina escuelas de Ciencia Política que apuntalan la formación de cuadros, tanto en universidades públicas como privadas. Pero es ya con la re-democratización que comienza la etapa más próspera de la capacitación y formación. Bajo la idea de fortalecer el espíritu democrático y la participación política, se complementa la formación con la idea de modernización del estado.<sup>6</sup> Ya finalmente ante la Reforma de la Constitución Nacional de 1994 se recupera la idea de disponer sobre la creación de instituciones específicas para la formación de los funcionarios públicos.<sup>7</sup>

---

4 Guardamagna (2014) Op. Cit. Amplia la autora: "De esta forma, lo que hizo el peronismo a través del artículo 37 de la Constitución Nacional (CN) fue cristalizar una cuestión que ya había empezado a problematizarse en las dos últimas décadas: la necesidad de dar formación política a quienes se encargarán de la conducción del Estado. A partir de ese momento dicha preocupación queda instalada en el Estado, pero siempre inconclusa, nunca suficientemente resuelta, nunca adecuadamente diagnosticada y sin certezas de lo que se quería formar y capacitar. Se transforma en una cuestión que aparece de manera discontinuada como un elemento más de las propias crisis que atraviesa el desarrollo del Estado argentino".

5 El artículo 37 de la Constitución de 1949 enunció de manera explícita la necesidad de una política de formación y capacitación de dirigentes políticos, e impulsa un programa educativo orientado a la inclusión y movilidad social. Para ello se buscó involucrar incluso a las universidades nacionales. Los cursos se perfilaron entre otras cosas a la "formación de especialistas para la alta burocracia del Estado", como también a "dirigentes sindicales y de partidos políticos, formadores de opinión pública y funcionarios capacitados para la dirección de las empresas públicas estatales" (Sampay 1951:18).

6 Es ya con el alfonsinismo que todo este proceso redundó en un interesante acercamiento entre la Academia y la Política, y la mirada de los intelectuales en los ámbitos de la gestión pública. En esta perspectiva se crea en los primeros años del gobierno de Alfonsín (1984) el cuerpo de Administradores Gubernamentales, tomando como modelo de inspiración la famosa Escuela Nacional de Administración (ENA) del gobierno de Francia. Esta iniciativa estaba orientada a la formación de cuadros técnicos en complemento con los cuadros políticos que se encargan de la formulación de políticas.

7 El artículo 38 de la Constitución Nacional de 1994 (durante el gobierno de Menem), en complemento con la creación de la Escuela Nacional de Gobierno (ENG) y el Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Político (más tarde llamado Instituto Nacional de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales; y posteriormente Instituto Nacional de Capacitación Política o INCaP, fueron los grandes pasos recientes para la centralización de la formación y capacitación de la clase dirigente en la órbita del Estado.

## La “innovación” en el marco del Estado

Hoy en día, los Gobiernos enfrentan nuevos desafíos, los cuales requieren de nuevas habilidades en sus equipos de trabajo. Según la *Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto de la Nación*, esos desafíos podrían enumerarse en: a.- Por un lado, *el nuevo perfil de ciudadanía*, es decir, más conectados, con crecimiento poblacional, envejecimiento y nuevas generaciones digitales; b.- Así mismo, lo que podemos denominar como los “desafíos a la rendición de cuentas”, es decir, el genuino *reclamo de mayor transparencia* a causa de la falta de confianza en las instituciones públicas; c.- La *escasez de recursos económicos*, con presupuestos ajustados para atender a más ciudadanos; d.- Los *nuevos modelos de operación de la “Democracia”*, es decir, el cambio de paradigma de “gestión pública tradicional” a la “Gobernanza en Red y participativa”; y por último, d.- Un *contexto mundial cambiante*, con cambio climático, tecnologías exponenciales, manejo de incertidumbre, volatilidad, etc.<sup>8</sup>

Las últimas décadas fueron muy fructíferas en cuanto al debate sobre las reformas administrativas que debían incorporar los gobiernos para la modernización de la gestión pública. Ya desde fines de los años setenta, comenzó a observarse que el modelo de administración pública inspirada en el clásico ideal burocrático weberiano -la Administración Pública tradicional (APT)- aparecía como arcaico y desactualizado, tanto ante los ojos de la academia, como de los funcionarios públicos. El estado era identificado con una robustez pesada y en expansión, bajo la presión de “nuevas demandas” ante el desarrollo de los estados de bienestar. Aquel estado tenía la jerarquía como un sistema de relación social de referencia, con unas estructuras ministeriales compactas que formaban parte del diseño organizativo preferido bajo ese paradigma.<sup>9</sup> Por ello, la idea de incorporar herramientas y diseños del sector privado comenzó a ser parte del surgimiento de un nuevo paradigma de gestión pública. En complemento con esto, recordemos, también fue muy común identificar la pérdida de la centralidad del estado,

---

<sup>8</sup> Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto. Ministerio de Modernización, Presidencia de la Nación.

<sup>9</sup> Criado, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. *Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública*. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245-275. doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>.

tanto a nivel de la gestión doméstica, como así también como actor fundamental del sistema internacional.

Este nuevo paradigma asumía que el estado debía “abrirse” hacia un proceso de nutrición y aprendizaje desde sectores, actores y procesos externos a la gestión pública -sobre todo desde el campo de la gestión empresarial, como veremos- con una mirada colaborativa, dejando de lado la vieja verticalidad para dar paso a la nueva “gobernanza”,<sup>10</sup> entendida ésta como un *modo de gobierno* de la nueva gestión pública. Fueron Sorensen y Torfing quienes delinearon, con mayor proximidad a la gestión pública con dicho concepto, cuando incorporaron la idea de “redes” de gobernanza, las cuales entendieron como una articulación horizontal de actores interdependientes, pertenecientes tanto al sector público como al privado. Estas redes interactúan entre sí a través de continuas relaciones que se desarrollan en un determinado marco regulativo, normativo, cognitivo o imaginario, facilitando la *auto-regulación* a la sombra de la jerarquía, contribuyendo a la producción de regulaciones públicas.<sup>11</sup> Dichas redes también complementan y reemplazan a los viejos modelos tradicionales de gobernanza pública suministrada por jerarquías y mercados, y las formas jerárquicas de gobierno basadas en un poder absoluto, que antes constituían el fundamento de los estados de bienestar modernos, encuentran en este concepto un límite.<sup>12</sup> El estado debía abrirse también hacia una actualización modernizadora. Y más aún, sin ser sinónimo de “modernizar” -aunque muchas veces se lo utilice de manera indistinta- el estado, ante las nuevas realidades complejas, debía *innovar*.

---

10 “La Gobernanza (governance) dispone un nuevo modo de gestionar las políticas públicas. En los años 80 se emprendió los procesos de reforma del Estado en América Latina, tales como la privatización, descentralización y delegación de responsabilidades de gestión pública a entes privados locales, regionales, renovando los escenarios políticos. (...) La gobernanza surge como un nuevo estilo de gobierno, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en el desarrollo de las políticas públicas, garantizado con la colaboración, consenso y participación de distintos actores”. Ver: Mary Yesennya Salto Chacán A, Enrique Rafael Muñoz Moreta (2018). *La Gobernanza Y Gobierno Abierto: Análisis Comparativo en relación con la Administración Pública*. Volume 14, Issue 8 (August Ver. I 2018), PP.16-21 16.

11 Eva Sørensen & Jacob Torfing (2012). *The Innovation Journal: The Public Sector*. Innovation Journal, Volume 17(1), 2012, article 1. 1 Introduction Collaborative Innovation in the Public Sector.

12 Torfing, Jacob; Díaz-Gibson, Jordi Transformando (2016). *La gobernanza para la mejora de la innovación educativa y social*. Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria, núm. 28, 2016, pp. 99-111. Sociedad Iberoamericana de Pedagogía Social Sevilla, España. Los autores amplían: “Durante las últimas décadas se ha presenciado un vertiginoso incremento en el uso de las redes de gobernanza en diferentes ámbitos y en la mayoría de las áreas de formulación de políticas públicas. Las redes de gobernanza reúnen una pluralidad de actores tanto públicos como privados en unos espacios más o menos institucionalizados de interacción negociada que contribuyen a la producción de valor público”.

El concepto de *innovación pública* posee hoy en día un saludable recorrido. Recordemos que tiene un primer origen en la propuesta de "innovación abierta" desarrollado por el conocido Henry Chesbrough. Este teórico organizacional norteamericano de la Universidad de Yale planteaba en un trabajo que se volvería clásico,<sup>13</sup> una serie de pautas para rediseñar las estrategias de gestión empresarial. Dichas pautas tendían a modificar las formas clásicas de gestión, incorporando la práctica de nutrirse de ideas que provienen del "afuera" de la cultura empresarial, teniendo una "apertura" a nuevos esquemas de trabajo, nuevas morfologías de diseño pero, por sobre todo, generando la actitud de "apertura mental". Asimismo, su propuesta tendía a quebrar los monopolios del conocimiento que las viejas empresas del siglo XX tenían asumido como práctica corporativa. Chesbrough entendió que la distribución del conocimiento y la articulación público-privada -sobre todo en materia de investigación- obliga a dejar atrás los esquemas mentales cerrados y auto-referenciales, motivando a las empresas a modificar sus marcos interpretativos, que en su momento les pudieron dar notables ventajas comparativas y pautas de crecimiento arrolladoras en otros tiempos. Ahora esos elementos pueden transformarse en efectos retardatarios de la modernización y la expansión.

La idea de que los conocimientos producidos en otras áreas o en otras empresas puedan ser provechosos para la propia compañía, no era algo plenamente asumido. Chesbrough observaba que muchas veces se duplicaban los esfuerzos para conocer los mismos desarrollos desde distintas empresas y áreas, con todo lo que implica en valor de la hora hombre dedicado al estudio de un proceso.<sup>14</sup> Por eso, lo que el teórico propone es una estrategia de *innovación abierta*, es decir, "abierta" en el sentido del conocimiento, de la búsqueda de herramientas, de la dinámica de los procesos. Sus ideas motivaron el uso de las capacidades innovadoras existentes en el entorno de las diversas organizaciones, que antes eran sólo asumidos como aquellos recursos internos de la empresa, y ahora se asumen como la matriz general de recursos de todos los ámbitos. Obviamente, estas pautas fueron irradiadas en el contexto de la expansión de las nuevas tecnologías, las cuales predispusieron a

---

<sup>13</sup> Chesbrough, Henry (2009). *La innovación abierta*. Plataforma Editorial. Barcelona.

<sup>14</sup> Cualquiera que haya trabajado en la gestión pública, conoce muy bien el hecho de encontrarse con duplicaciones de esfuerzos incluso al interior de un mismo ministerio, por el desconocimiento que se posee integralmente de todas las áreas de investigación y desarrollo.

las diversas administraciones a mirar desde un lugar más *descontracturado* el rol de la información y los insumos.

El trabajo del norteamericano generó una notable renovación de toda la visión del proceso de la innovación, promoviendo una ágil búsqueda de conocimientos e ideas externos. Lo que nos interesa en este caso, es que dicho concepto –y por lo tanto gran parte de sus ideas- se transfirieron notablemente al campo de la administración pública. Conceptos como redes colaborativas entre los diversos actores políticos, sociales y académicos, la idea de intercambio de datos, como así también de información e insumos, se transfirieron a la gestión pública, obligando a redefinir estrategias, sumando voluntades al campo de lo político, generando prácticas de confianza, promoviendo incubadoras de ideas, laboratorio de experimentación en materia de gestión, pero por sobre todo, involucrando una notable creatividad desde aquellos que comenzaron a vincularse a este nuevo paradigma.

La OCDE,<sup>15</sup> una de las organizaciones que más ha impulsado los procesos de modernización de los estados, posee un espacio de referencia en materia de *innovación*<sup>16</sup>, llegando a elaborar el conocido *Manual de Oslo*.<sup>17</sup> Dicho manual es una guía metodológica para la realización de mediciones y estudios de actividades científicas y tecnológicas, que además define conceptos, permitiendo clarificar diversas actividades consideradas como innovadoras. Esta guía nos facilita, por ejemplo, comprender el rol de las casas de estudios e investigación en todo el proceso de innovación, además de delinear la concepción oficial de la Unión Europea al respecto.<sup>18</sup> Dicho trabajo considera la innovación como *un proceso en red en el que las interacciones entre los diversos agentes generan nuevos conocimientos y tecnología*. Entiende que los vínculos entre las empresas con sus proveedores y clientes se expanden ante los procesos de innovación, hacia otras relaciones con los centros de investigación, con las universidades, y con los organismos públicos. Por eso, los

---

15 Lista de los países miembros de la OCDE por orden alfabético: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía.

16 Ver el portal oficial: <http://www.oecd.org/innovation/>

17 La GUÍA PARA LA RECOGIDA E INTERPRETACIÓN DE DATOS SOBRE INNOVACIÓN, es editado conjuntamente por la OCDE y EUROSTAT. La primera edición de 1992 se centraba en el sector manufacturero, la edición de 1997 amplió su aplicación al sector servicios.

18 El Manual define cuatro tipos de innovaciones: Producto, proceso, marketing y organización, los cuales pueden aplicarse tanto a la industria como a los servicios, incluyendo los servicios públicos.

cambios realmente innovadores se realizan a partir de la aplicación de conocimientos y tecnología que pueden ser implementados, gracias a la colaboración de múltiples actores, en procesos abiertos de mejora. Pero la innovación, entendamos, implica necesariamente un salto cualitativo a partir del concepto de *mejora continua* (más relacionado a la calidad), ya que la innovación supone cambios importantes, incluso disruptivos.

## A modo de epílogo

Hasta hace pocos años era impensable imaginar la innovación en la administración pública. Además, uno de los grandes inconvenientes desde el prisma del estado era que las miradas de la *innovación* siempre apuntaban al mercado, cosa que en la administración era imposible, por el hecho que no puede asumirse al ciudadano como un cliente. Pero, poco a poco, a partir de innovaciones reales y verificables, la gestión pública fue observando los aprendizajes que implicaban esta nueva articulación.

Sin dudas uno de los grandes espacios que permitió dicha innovación fue la emergencia notable de los “laboratorios” de gestión y gobierno, en todo tipo de áreas y en diversos niveles del estado, los cuales se han posicionado como “espacios emblemáticos dentro de las políticas de Gobierno Abierto”, especialmente en América Latina<sup>19</sup>.

En nuestro país surgieron a nivel nacional y provincial, en espacios estrictamente políticos como también educativos, desde gestión de la seguridad pública hasta las políticas educativas.<sup>20</sup> Los mismos comenzaron a ser vistos como lugares para producir enfoques y soluciones experimentales mediante procesos abiertos, ampliamente colaborativos, transversales, horizontales, ágiles, creativos.

Y quizás en esto resida uno de los más importantes aportes de las casas de estudios superiores. Crear ambientes de trabajo interdisciplinarios, múltiples y creativos, donde se puedan “experimentar”

<sup>19</sup> Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas. Exequiel Rodríguez. Universidad Nacional de Rosario - PoliLab - Grupo de Estudios sobre Innovación Pública.

<sup>20</sup> Un caso interesante es el Santalab, el Laboratorio de Innovación Ciudadana de Santa Fe, dependiente de del Gobierno de la Provincia. El mismo es una de las políticas más importantes que ha impulsado la Subsecretaría de Innovación Pública, a través de su Dirección Provincial de Gobierno Abierto.

diversas ideas de mejora, planificar y poner a prueba muchos supuestos, de manera horizontal, colectiva y verdaderamente abierta. Sabiendo que, muchas veces, las grandes ideas germinan desde los enfoques que provienen de otros ámbitos y otras prácticas.

# Ciudades Globales Inteligentes y planificación urbana: entre la participación ciudadana y la inteligencia artificial

Por Sebastián Linares y María Verónica Elías

Las ciudades globales -también las ciudades globales del mundo en vías de desarrollo- están enfrentando grandes desafíos: migratorios, medioambientales, infraestructura, seguridad, pobreza y empleo. Buenos Aires, en ese sentido, está dentro de las 25 ciudades globales del mundo más importantes, según el índice AT Kearney de ciudades globales (AT Kearney Global City Index 2018)<sup>21</sup>. Las ciudades globales son ciudades influyentes que funcionan como nodos predominantes dentro del sistema económico global. Alrededor de ellas opera el transporte internacional, las migraciones masivas, el intercambio de experiencias culturales, el turismo internacional, el intercambio de conocimientos científicos (congresos internacionales), las finanzas internacionales y la demanda masiva de servicios públicos. Las ciudades globales del mundo en vías de desarrollo sufren presiones y demandas de una intensidad mucho mayor que las del mundo en desarrollo: migraciones masivas, informalidad laboral, pobreza, crimen, violencia, falta de infraestructura. En una época de profundos cambios sociales e innovaciones técnicas, producto de la revolución digital, el modo en que estas ciudades aprovechen de una manera inteligente las oportunidades de innovación y el conocimiento científico aplicado al gobierno determinará el grado de bienestar y el ejercicio de las libertades y capacidades de las próximas generaciones.

En este capítulo queremos mostrar que las ciudades globales se enfrentan a dos polos de tensión, aparentemente incompatibles o contradictorios, de innovación política: por un lado, la necesidad de aplicar inteligencia artificial (en adelante, IA) para la automatización y toma de decisiones inteligentes basadas en evidencias y, por el otro, la cada vez más creciente demanda ciudadana orientada a que el gobierno amplíe las oportunidades para la participación ciudadana en la planificación y toma de decisiones urbanas.

---

<sup>21</sup> <https://www.atkearney.com/global-cities/2018>

La tensión en abstracto es muy fácil de entender: mientras que la IA persigue delegar cada vez más la toma de decisiones a las máquinas, en ámbitos que antes eran de dominio de la inteligencia humana (expertos o funcionarios), el cometido de la participación ciudadana persigue abrir cada vez más áreas y dimensiones del gobierno a la participación de todos los ciudadanos, una participación que, además de ser "humana", presupone -como bien ha mantenido Daniel Innerarity- reconocer y asumir, antes que encubrir, la ignorancia del ciudadano promedio -o mejor aún, reconocer que la participación de todos puede suponer un mayor margen de error. Vamos a mostrar que esta tensión, por el momento, es sólo aparente, y que los sistemas de inteligencia artificial que se están usando para el gobierno de las grandes ciudades globales en general no han venido a reemplazar sino más bien a complementar la toma de decisiones "humanas" en la planificación urbana, y que los mecanismos de participación ciudadana más innovadores pueden servirse, en teoría, de dicha tecnología para tomar mejores decisiones. El ideal democrático presume el gobierno "humano" de todos y todas en aquellas decisiones que nos afectan, y la IA sólo podrá encajar adecuadamente en ese ideal sí en vez de reemplazar la inteligencia humana, ayuda a mejorarla.

En el primer apartado, mostraremos algunos ejemplos de IA aplicada al gobierno de las ciudades globales. En el segundo, mostraremos los mecanismos más innovadores de participación ciudadana en la planificación urbana y mostramos algunas vías de innovación prometedoras. En el tercero, reflexionamos sobre posibles reforzamientos y entrecruzamientos entre la IA y la participación ciudadana.

## IA aplicada al gobierno de las Ciudades Globales: algunos ejemplos paradigmáticos

Nos llevaría mucho espacio explicar en qué consiste la inteligencia artificial, qué variedades existen de ella, y cómo podría cambiar el gobierno de las ciudades. Antes, bien nos interesa mostrar cómo una forma específica de inteligencia artificial, en particular, la que se denomina "*machine learning*", puede ayudar -y de hecho está contribuyendo- a tomar mejores decisiones para la planificación

urbana en las grandes ciudades, en áreas tan diversas como el transporte, la realización de trámites, el tráfico urbano, la seguridad y el medioambiente. La tecnología "*machine learning*" es una herramienta que permite registrar masivas cantidades de datos, analizarlos, identificar patrones y correlaciones estadísticas entre variables, y tomar decisiones automáticas en función de modelos matemáticos prefijados (West y Allen, 2018). Para graficarlo de manera un poco superficial, pero no tan desacertada, digamos que en la tecnología *machine learning* la máquina hace a la vez el trabajo del investigador estadístico (registrar datos y correr modelos estadísticos para identificar patrones y correlaciones entre variables) y además hace el trabajo de los funcionarios (en función de los patrones registrados, toma decisiones automáticas vinculadas a esos patrones). Las grandes ciudades están invirtiendo muchísimo dinero en el desarrollo de estas aplicaciones. Entre ellas destacan Nueva York, San Francisco, Londres, París, Singapur, Seattle, Tel Aviv, Pittsburgh, Boston, Ámsterdam, y diez ciudades chinas (Bloomberg Associates, 2019; AT Kerney 2018 Global Cities Report). En todas estas aplicaciones, se trabajó en colaboración con empresas informáticas que invierten en desarrollos de inteligencia artificial, y en una gran cantidad de ellas también con las universidades e institutos tecnológicos, a través de convenios de colaboración público-privado. Veamos algunos ejemplos.

*Permisos de aparcamiento para mudanzas:* Boston ha lanzado una aplicación "online" y automatizada para evacuar los permisos de alquiler de espacios de aparcamiento o estacionamiento, para los camiones encargados de la mudanza. Se trató de integrar la oficina de transporte municipal con los datos provistos por el registro automotor, para verificar de manera automatizada si las solicitudes de permiso correspondían a un vehículo de carga (para desechar las solicitudes fraudulentas), además de verificar geo-referencialmente otras variables como la eventual ejecución de obras públicas, o la prohibición de estacionar en los mismos<sup>22</sup>.

*Control del tráfico:* las ciudades de Seattle y Pittsburgh han introducido sensores y aplicaciones de "*machine vision*" -o a través de la colaboración de Google que les proveen el flujo de conexiones móviles a internet - para detectar los flujos de tránsito en algunas carreteras. De esa manera, el sistema registra, desde varios án-

---

22 <https://www.boston.gov/reserve-parking-spot-your-moving-truck>

gulos, el volumen y la velocidad promedio de los flujos. Según que pasen ciertos estándares, el sistema activa distintas señales de tráfico conducentes a reducir la velocidad. En Pittsburgh, la experiencia piloto arrojó resultados muy exitosos: el sistema redujo el tiempo de traslado un 25%, las interrupciones de ruta un 30%, y el tiempo de espera un 40%<sup>23</sup>.

*Provisión personalizada de información útil al ciudadano:* En Tel Aviv, el gobierno de la ciudad ha lanzado -en colaboración con Microsoft e IBM- la plataforma DigiTel, en la que los ciudadanos pueden registrarse. La municipalidad crea subcomunidades con características especiales para informar selectivamente a las personas acerca de los servicios públicos que les conciernen (desde vacunaciones, vencimiento de plazos de tasas, información sobre comedores gratuitos para niños, y citas médicas) (Bloomberg, 2018). Se trata de una especie de *microtargeting* pero, en vez de ser utilizado para propaganda electoral, es usado para mejorar las oportunidades y la información del ciudadano. Es una especie de *microtargeting* orientado al bien común.

*Realización de trámites online e información personalizada:* En Singapur, el gobierno nacional está aplicando un programa llamado "Ask Jamie", que puede ser implementado en cualquier plataforma de gobierno nacional o local, para responder preguntas sobre cuestiones muy específicas en cada caso, muchas de ellas relacionadas con servicios públicos. Cuando los usuarios visitan una plataforma, les sale una ventana que les pregunta "¿qué desean hacer"? y según las necesidades del cliente, el asistente los va direccionando -a través de algoritmos de IA que correlacionan palabras clave con procedimientos-. Si el asistente no puede hallar ninguna respuesta, lo transfiere a un representante del gobierno local. De esa manera, miles de solicitudes se filtran y sólo aquellas más singulares que aún no tienen una respuesta estereotipada reciben la atención personal. Muchas de estas ventanas, además, terminan en la realización de un trámite online, descongestionando las colas ciudadanas en los edificios públicos.

---

23 La herramienta se llama SURTRAC (Scalable Urban Traffic Control), desarrollada por Rapid Flow Technologies. En 2012 instaló el sistema en el barrio East Liberty, y se conectó a nueve señales de tráfico en tres grandes carreteras de Pittsburgh (Penn Circle, Penn Avenue, y Highland Avenue). SURTRAC recibe datos de sensores de tráfico y cámaras y calcula el flujo de tráfico en cada intersección. El sistema puede calcular la velocidad y el volumen del tráfico desde varios ángulos, y de esa manera automáticamente activar distintas señales para reducir la velocidad.

*Procesamiento masivo automático de solicitudes:* La IA se puede aplicar no sólo para responder a la información requerida de manera automática, sino también para suministrar respuestas a solicitudes que exigen verificación de datos masivos. El departamento de Servicios Sociales de Nueva York (DSS) debía procesar 70.000 solicitudes por mes del programa "Asistencia a la nutrición suplementaria". En el inicio, estas solicitudes eran iniciadas en persona, en las oficinas del Estado. El gobierno de la ciudad se propuso atacar el cuello de botella y contrató a IBM (Watson Health Department) con el fin de buscar una solución automática e inteligente a la congestión. Se compartieron los datos y el equipo registró los patrones de las visitas, y elaboró un sistema de inteligencia artificial para digitalizar los documentos y conectar respuestas automáticas en función de las solicitudes. El sistema redujo un 30% las colas en las oficinas de gobierno. En la misma línea, el Departamento de Incendios de Cincinnati está usando un sistema de IA para analizar los pedidos masivos (recibe 6.600 pedidos por mes) y tomar decisiones para optimizar las respuestas. Teniendo en cuenta variables como el tipo de llamada, la ubicación, el clima, el sistema recomienda una respuesta adecuada -si el paciente puede ser tratado "in situ" o si debe ser llevado al hospital-.

Estos ejemplos no agotan las experiencias de IA aplicada al gobierno local en las ciudades globales, pero muestran una orientación clara acerca de cómo la tecnología "machine learning" puede contribuir a mejorar la vida de las personas, en dimensiones que antes eran patrimonio exclusivo de los funcionarios o expertos. Y no es sólo que la tecnología machine learning ahorra costos -en ámbitos en los que típicamente se requerían muchos empleados- y libera capacidades, sino que permite incursionar en ámbitos de innovación que antes estaban librados al azar, o que estaban simplemente vacantes (como muestra el caso del control de tráfico, con señales variables en función del tráfico, donde antes eran fijas).

Las aplicaciones del *machine learning* son prometedoras y cabe esperar un crecimiento exponencial en los años venideros en las ciudades globales. En distintos ámbitos: desde la seguridad local -a través del reconocimiento facial- hasta el control de emisiones tóxicas, pasando por la salubridad del agua, la detección automática de fraudes en los trámites, hasta la predicción -basada en datos estadísticos- analítica de probabilidades de que un negocio funcio-

ne en una determinada zona, o que un edificio o construcción sufra ciertas emergencias o riesgos.

## Mecanismos innovadores de participación ciudadana en la planificación urbana

En materia de planificación urbana, en las grandes ciudades globales la demanda de mayor participación ciudadana es creciente. Nada puede generar más conflictos para la vida de las ciudades que las grandes construcciones, los grandes emprendimientos urbanísticos, los cambios en los flujos del transporte público, la instalación de grandes centros o estadios deportivos en ciertas zonas, como así la autorización de instalación de empresas o industrias contaminantes. En esta materia, en las ciudades globales se pueden observar tres grandes mecanismos de participación ciudadana, dos de ellos innovadores, y un tercero más tradicional. Los dos primeros son: 1) el uso de mini-públicos o asamblea de ciudadanos (reclutados por sorteo) para dar consejo o tomar decisiones de planificación urbana, y 2) los presupuestos participativos (para decidir en qué proyectos gastar el presupuesto destinado a obras públicas del municipio). El tercero, en cambio, es 3) el creciente uso de las clásicas iniciativas ciudadanas de referéndum.

Las asambleas ciudadanas típicamente se forman con ciudadanos que han sido seleccionados por sorteo de entre la población, y su formato varía según el número (si es una muestra estadísticamente representativa o no), según que la participación sea voluntaria o compulsiva, según la agenda (abierta -se pueden agregar temas- o cerrada y específica), según el procedimiento de toma de decisiones (voto público o secreto, método de agregación preferencial o no preferencial, regla de la mayoría, supermayoría o unanimidad), y según el carácter vinculante o no de la decisión. Asimismo, las asambleas varían en la forma de exponerse a la información de los expertos, y el tiempo y tipo de deliberación entre ellas. Sería imposible en este breve espacio describir con detalle todas las variedades y analizar las evidencias existentes sobre el desempeño de estas asambleas, pero las grandes ciudades del mundo desarrollado vienen haciendo un uso creciente de las mismas. En un primer momento, las asambleas tenían un carácter ad hoc (se convocaban

para debatir y tomar una decisión consultiva sobre algún tema de la agenda urbanística local), pero en los últimos años, han aparecido asambleas permanentes para la planificación urbana. El caso más paradigmático es el de la ciudad de Toronto, que ha lanzado un jurado de ciudadanos sorteados permanente bianual, denominada *Citizen Review Panel on Urban Planning*<sup>24</sup>. Este jurado consta de 32 residentes voluntarios de Toronto, seleccionados al azar, que se reúnen durante 16 sábados durante dos años para discutir temas que el Alcalde de Toronto les somete a consideración. El jurado tiene como cometido oír las opiniones de los expertos, revisar información, discutir entre ellos, y llegar a un informe consensuado sobre la mejor decisión o al menos las alternativas más adecuadas. Los participantes no cobran un sueldo, pero se les pagan los viáticos y la alimentación durante el día de trabajo. Hasta la fecha ha habido dos mandatos diferentes (2015-2016 y el actual 2018-2019 que está en funciones), y ha elaborado informes sobre temas tan diversos como: la regulación de mascotas, planes de estudios de escuelas, la estrategia para la vivienda social 2020-2030, la estrategia municipal sobre biodiversidad, la política de transporte, las políticas de protección del patrimonio, la zonificación para el acceso a la vivienda, la estrategia de parques, la consideración sobre la regulación de automóviles automatizados, entre otras.

Los presupuestos participativos, en cambio, tienen su origen en la experiencia pionera de Porto Alegre, en 1989. Básicamente consisten en procesos en los que se permite a los ciudadanos participar en la decisión de en qué gastar el presupuesto estatal dedicado a obras públicas. Al igual que las asambleas ciudadanas, existe una gran variedad de experiencias, y los formatos del mecanismo varían considerablemente según quienes pueden participar, en dónde (si la participación es virtual o física), la existencia o no de límites presupuestarios, la definición ex ante del costo de los proyectos o no, el método de agregación de los votos, el carácter vinculante o exhortativo de la decisión, y los mecanismos de control de la ejecución<sup>25</sup>.

---

24 <https://www.toronto.ca/city-government/planning-development/outreach-engagement/toronto-planning-review-panel/toronto-planning-review-panel-read-the-summary-reports/>

25 En la experiencia pionera de Porto Alegre (1989), el diseño del PP fue de organización territorial. La estructura del PP estaba formada por tres tipos de instancias que realizan el proceso de mediación entre el Ejecutivo y los ciudadanos. La ciudad se dividió en 16 zonas, según criterios geográficos y sociales a través de los cuales se organizó la participación de la población. Así mismo, se crearon otras organizaciones de participación dedicadas a temas concretos: organización y desarrollo urbano de la ciudad, transporte y circulación, asistencia sanitaria y social, educación, cultura, actividades recreativas, desarrollo financiero y previsión fiscal. Las dos etapas principales del ciclo de esta forma de organizar el PP son las reuniones

Finalmente, tenemos las iniciativas ciudadanas de referéndum en el nivel local. Estos mecanismos de democracia directa “iniciada por la ciudadanía” (*citizen initiated referendums*) tienen su origen en Suiza en el siglo XIX, y más concretamente en Zúrich en 1848, cuya experiencia después se trasladó al nivel nacional y más tarde a varios estados del Oeste de los Estados Unidos, y aún más tarde a Uruguay y a estados locales de Alemania. Se trata de juntar un número determinado (o un porcentaje) de firmas legalmente establecido, para colocar en la agenda legislativa una determinada propuesta de política pública, la cual si es rechazada (o no tratada durante un plazo legal) obliga a convocar un referéndum.

También existe la iniciativa de referéndum abrogatorio, según la cual la ciudadanía puede juntar firmas, en un plazo legal, para someter a votación popular una determinada política que ha sido recientemente aprobada por la Asamblea Legislativa local. Se ha demostrado que estos mecanismos tradicionales de democracia directa no vienen a reemplazar a las instituciones representativas, sino que, si están bien diseñados -la letra pequeña aquí es clave- pueden funcionar para “mejorar” la alineación de preferencias ciudadanas y políticas públicas, así como para canalizar el descontento ciudadano de una manera pacífica en dimensiones que son percibidas como de suma relevancia para el bienestar de los residentes de una gran ciudad. Ciudades tan importantes como Seattle<sup>26</sup>, Múnich<sup>27</sup>, Zúrich<sup>28</sup>, Roma<sup>29</sup>, Auckland, Los Ángeles, San Francisco, Portland. Estos mecanismos se han usado para avanzar o rechazar políticas de planificación urbana en áreas de lo más diversas: desde la creación de un tranvía en Seattle para descongestionar el tráfico, hasta la creación de zonas para el ejercicio de la prostitución en Zúrich, pasando por la decisión de mantener

---

regionales y temáticas. En la primera etapa, la contabilidad de la inversión aprobada el año anterior se hace pública para comprobar qué se ha hecho realmente, qué se está haciendo, y qué no se ha empezado todavía y por qué. En la segunda fase, los vecinos de cada barrio y los participantes de las organizaciones temáticas deciden sus prioridades y eligen a los asesores del Presupuesto. Entre estas dos fases existe una intermedia, en la que se celebran numerosos encuentros, tanto en la esfera temática como en la regional (dividida a su vez en microrregiones). Es entonces cuando la población expresa sus necesidades y establece una cierta prioridad para las obras más urgentes. El Consejo Municipal del Plan de Gobierno coordina y organiza el proceso de elaboración de los presupuestos y del plan de inversión y, más tarde, comprueba la ejecución del presupuesto acordado.

26 <https://www.seattle.gov/cityarchives/seattle-facts/ballot-initiatives>

27 <https://www.thelocal.de/20190201/bavarian-save-the-bees-petition-attracts-support-criticism-as-registration-begins-across-the-state>

28 [https://www.lavozdegalicia.es/noticia/sociedad/2012/03/12/zurich-aprueba-referendo-creacion-zona-prostitucion/0003\\_201203G12P26991.htm](https://www.lavozdegalicia.es/noticia/sociedad/2012/03/12/zurich-aprueba-referendo-creacion-zona-prostitucion/0003_201203G12P26991.htm)

29 <https://www.wantedinrome.com/news/rome-referendum-to-privatise-public-transport.html>

el monopolio de venta de alcohol en Auckland (Nueva Zelanda)<sup>30</sup>, hasta la privatización del transporte público en Roma, por nombrar sólo algunos ejemplos importantes.

## Tender puentes entre la IA y la participación ciudadana en la planificación urbana

Si la IA persigue reemplazar la inteligencia humana, los mecanismos de participación ciudadana persiguen ampliar la participación ciudadana incluso en áreas que antes se suponía que eran patrimonio exclusivo de los expertos o funcionarios. Aparentemente, y en teoría, existe una contradicción entre ambos objetivos. Sin embargo, las experiencias de IA aplicada que están apareciendo en las grandes ciudades nos permiten ser más optimistas respecto del modo en que esta tensión se da en los hechos. Puede verse, en ese sentido, que mientras que la tecnología de machine learning está utilizándose crecientemente para abordar de una manera automatizada la evacuación de cargas de trabajo masivas que requieren una respuesta individualizada y singular, o para realizar predicciones analíticas acerca de los riesgos a los que están expuestos ciertos emprendimientos o proyectos, o incluso para controlar automáticamente la regulación del tráfico, los mecanismos de participación ciudadana típicamente se convocan para tomar decisiones colectivas, que derivan en normativas y regulaciones generales basadas en categorías clasificatorias. Para decirlo de otro modo, mientras que la tecnología machine learning (con todas sus variantes) se está usando en el gobierno local para la toma de decisiones individuales, pero en volumen masivo, los mecanismos de participación ciudadana se utilizan para la toma de decisiones colectivas generales, con efectos que involucran a un conjunto amplio de la población. En ese sentido, los ámbitos de intervención no parecen estar en tensión en la práctica.

Está estudiado que las personas valoran intrínsecamente elegir (Bobadilla, Sunstein y Sharot, 2017), y que prefieren no delegar (a una máquina, o a un tercero experto) -controlando otras variables- por el precio que significa "perder el control". Es verdad

---

<sup>30</sup> <https://trustsaction.org.nz/about-the-petition/>

que preferimos delegar a un experto porque sabemos que la probabilidad de que tome una mejor decisión es más elevada, pero a igualdad de probabilidades y a igualdad de información, preferimos mantener el control, y esto sólo puede explicarse porque valoramos elegir. La IA viene a desbalancear este equilibrio, al mejorar la capacidad predictiva de acertar -en base al procesamiento de ingentes cantidades de datos- en cada caso, de manera que nuestra tendencia a delegar responsabilidades en las máquinas es cada vez más creciente.

A pesar del creciente uso de la IA, los ciudadanos cada vez aspiran más a “tener control” de los aspectos más estructurales y morales de la decisión (no de los aspectos técnicos y predictivos). Por ejemplo, la IA puede ayudar a analizar con sumo rigor la probabilidad de que un determinado aeropuerto sufra cierta clase de riesgos en el futuro (colisiones de aviones, tornados, congestión aérea) en función de diversas variables, puede ayudar también a controlar el tráfico aéreo de una manera automática, según la cantidad de aviones en vuelo en las proximidades; puede asimismo contribuir a detectar fraudes o ilícitos en los aeropuertos, y responder a emergencias, o a procesar masivas solicitudes de autorización para viajar. Pero la decisión básica de construir o no un aeropuerto en las proximidades de un parque público, por ejemplo, o de una playa turística, aunque pueda ser iluminada con la IA, será siempre percibida como parte del ámbito del control de los ciudadanos. Y así sucede con un sinnúmero de políticas públicas, desde la construcción de un hospital, hasta la privatización de un servicio público, pasando por las políticas de zonificación o la regulación de residuos, por nombrar sólo algunos ejemplos. En ese sentido, la IA nunca podrá reemplazar esa necesidad humana de valorar la elección de una manera intrínseca, incluso aunque sea cierto que las máquinas pueden hacerlo mejor aún en esos casos. Pero resulta que, en lo profundo de nuestra manera de ver la vida, no queremos perder el control, porque valoramos la libertad de elegir como quien valora respirar o alimentarse.

Los usos actuales de la IA no muestran que sea una amenaza para la participación ciudadana, y dicha amenaza aparece por el momento como una curiosidad teórica. Con todo, es posible vislumbrar caminos de colaboración entre la IA y los mecanismos de participación ciudadana. En principio, no hay nada que impida que

los ciudadanos, al momento de tomar decisiones en algunos de los mecanismos de participación ciudadana mencionados (asambleas ciudadanas, presupuesto participativo, o iniciativas ciudadanas de referéndum) puedan valerse de cualquier información exhortativa provista por estas nuevas tecnologías. Por ejemplo, los votantes en un referéndum pueden prevalerse de las predicciones analíticas que una aplicación les brinde de manera automática sobre los sentimientos de los usuarios de redes sociales (a través del sentiment analysis). Las votaciones por internet pueden prevalerse de la IA para hacer análisis automáticos sobre cómo habría sido la decisión de haberse aplicado otro método de agregación de preferencias, o puede solicitar el voto simultaneo público y privado para llevar a cabo análisis posteriores automáticos. La teoría de la elección social cuenta con innumerables categorías de análisis (desde el ganador Condorcet, el conjunto Smith, o el conjunto de alternativas "no cubiertas") que podrían servir de fuente de análisis automático para los expertos.

El tendido de puentes entre la IA y los mecanismos de participación ciudadana está abierto. La tensión entre ambos polos de innovación es aparente, más que real. Las ciudades globales deben aspirar a potenciar ambos polos sin temor a poner en peligro las bases de la democracia. Pero no deben olvidar que, al final del día, las personas deben "tener el control" de las políticas. Incluso aunque la probabilidad de equivocarse sea mayor. Porque sin la libertad de elegir las políticas que queremos, la vida en las ciudades deja de ser nuestra vida.

## Conclusiones

Hemos destacado que existe una aparente tensión entre la Inteligencia Artificial -en la forma de machine learning-, que persigue delegar la toma de decisiones a sistemas automatizados basados en el procesamiento de grandes cantidades de datos, y los mecanismos de participación ciudadana, en los tres formatos más comunes de la actualidad: asambleas ciudadanas, presupuestos participativos, e iniciativas ciudadanas de referéndum. Hemos mostrado que la IA aplicada al gobierno local se está usando para la descongestión de grandes volúmenes de decisiones individuales, y para el control variable de grandes flujos (de tráfico, de uso de energía, entre otros). Los mecanismos de participación ciuda-

dana, en cambio, se usan para la toma de decisiones colectivas. En la práctica, no existe tensión alguna. Es posible concebir, sin embargo, formas de entrecruzamiento de ambos mecanismos. Se trataría de concebir sistemas de IA dirigidos a mejorar o iluminar -con datos- la participación ciudadana. Las grandes ciudades globales del mundo en desarrollo deben invertir de manera inteligente en la implementación de sistemas de IA para atender las grandes presiones que sufren, vinculadas a la migración masiva, la reducción del tiempo de los trámites presenciales, la optimización de la respuesta en los servicios públicos, el análisis predictivo, y la detección de irregularidades e ilícitos. No hacerlo supone perder una oportunidad única para salir del estancamiento en el que están sumidas. Pero, y esto es importante, puede hacerse en simultáneo con la ampliación de las oportunidades de participación en la planificación urbana. Ambos objetivos no son incompatibles. Ambos son importantes, pero al final del día, un gobierno local democrático debe asegurar que las políticas más importantes estén bajo el control de quienes viven en la ciudad.

# Más allá de las expectativas: Blockchain y su impacto en el Sector Público

Por Lucas Jolías

El 2017 puede considerarse como el año del bitcoin, y eso ha generado muchas expectativas sobre los beneficios que podría traer la tecnología blockchain a otras áreas como el transporte, gobierno, logística o comercio. Mientras que, teóricamente, blockchain es una tecnología que podría transformar el mundo tal cual lo conocemos, en la práctica muchos piensan que es una burbuja más del mundo de Internet. Algunos gobiernos han comenzado a realizar experiencias piloto, ya sea para mejorar procesos, compartir información con otros organismos, gestión de identidad digital, títulos de tierras o hacer gobiernos más transparentes. Todo parecería indicar que en el corriente año veremos más gobiernos nacionales y locales experimentando con blockchain, aunque el impacto revolucionario de esta tecnología pueda tardar algunos años más.

Lo cierto es que por más que la tecnología surgió en el 2008, recién hace poco tiempo que estamos experimentando con blockchain por fuera de las criptomonedas. Todavía no tenemos claro su potencial en las áreas de gobierno, así como tampoco sus debilidades o riesgos. Lo que sí podemos saber por experiencia con otras tecnologías, es que su éxito dependerá en gran medida de factores que no dependen de esta tecnología blockchain (grado de digitalización, cultura de innovación, voluntad política, etc.). Sin caer en posturas deterministas del tipo "blockchain eliminará todos los intermediarios", ni en posiciones distópicas que interpretan que todo es una gran burbuja, me gustaría plantear algunas ideas básicas de blockchain, cuál es su utilidad, y cuáles son sus obstáculos de aplicación. Luego de realizar diversas experiencias con esta tecnología, hemos aprendido que blockchain tiene un gran potencial, pero que todavía faltan años de experimentación y desarrollo para que tenga un impacto transformador. Comencemos por lo básico.

## Breve explicación de blockchain

En resumidas cuentas, blockchain es una tecnología de confianza

que, gracias a sus características, permite que dos extraños puedan intercambiar bienes o valor sin la necesidad de contar con un intermediario, o como en el caso de las criptomonedas, un banco<sup>31</sup>. Una de las funciones sociales de las instituciones es la de brindar confianza sobre transacciones, procesos o intercambios<sup>32</sup>. Por ejemplo, si yo acepto subirme a un avión piloteado por un completo extraño, es porque confío en que distintas instituciones (empresa, regulador, Estado, etc.) han evaluado y certificado las condiciones técnicas y psíquicas de ese piloto. Las instituciones me dan confianza que esa persona está capacitada para pilotear el avión, por lo que personalmente confío en el sistema y acepto subirme a ese vuelo.

Además de instituciones, existen tecnologías de confianza que complementan el trabajo de profesionales u organizaciones<sup>33</sup>. El ejemplo más simple es el del papel carbónico: permite hacer copias de un mismo documento o información al instante, asegurando que, por ejemplo, todos los involucrados tengan la misma copia de un contrato. El papel carbónico ha sido un invento que dio confianza a las partes involucradas, ya que no es lo mismo tener la misma copia al instante, al momento de la redacción, que copiar a mano un mismo documento dos veces. Los involucrados tienen la seguridad que la información contenida en ese registro (ledger) es exactamente la misma, dando integridad a los datos y confianza a las partes. El blockchain es al igual que el papel carbónico, una tecnología de confianza<sup>34</sup>. Básicamente es una base de datos distribuida donde se lleva registro de cada transacción o intercambio que se realice. Lo innovador de blockchain es que el registro se encuentra distribuido en cada uno de los integrantes que forman parte del proceso y al no ser una base centralizada, es imposible su modificación, ya que una vez que un dato ha sido publicado y enlazado a un bloque anterior, el bloque es validado por toda la red en tiempo real, dando confianza y certeza a todos los nodos integrantes de la red.

Cuando hablamos de blockchain estamos hablando de registros

---

31 Nakamoto, Satoshi (2008): Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System, mimeo.

32 Antonopoulos, Andreas (2014): Masterización de Bitcoin: Desbloqueo de criptomonedas digitales. O'Reilly Media. Ver también Buterin, Vitalik (2013): Ethereum White Paper: un contrato inteligente de próxima generación y una plataforma de aplicación descentralizada, mimeo. Disponible en [http://blockchainlab.com/pdf/Ethereum\\_white\\_paper-a\\_next\\_generation\\_smart\\_contract\\_and\\_decentralized\\_application\\_platform-vitalik-buterin.pdf](http://blockchainlab.com/pdf/Ethereum_white_paper-a_next_generation_smart_contract_and_decentralized_application_platform-vitalik-buterin.pdf)

33 Tapscott, Don y Alex Tapscott (2016): Blockchain Revolution. Penguin USA.

34 Iansiti, Marco y Karim R. Lakhani (2017): "The Truth About Blockchain", publicado en Harvard Business Review, enero-febrero.

digitales distribuidos o DLT (por sus siglas en inglés: Distributed Ledger Technology). Estos blockchain o DLT pueden ser públicos o permissionados. Los públicos son aquellos que tienen más años de experimentación y se utilizan en gran medida para las criptomonedas. Entre los blockchain públicos más conocidos se encuentran el de Bitcoin y el de Ethereum<sup>35</sup> (Buterin 2013, Antonopoulos 2014, Nakamoto 2008). Que sean públicos quiere decir que cualquiera puede ser parte de esa blockchain, no se necesitan permisos para participar y son anónimas, por lo que no requieren la identidad de sus usuarios. Una de las características más llamativas es su mecanismo para generar acuerdos o consensos acerca de una nueva información o "bloque" incorporado a la cadena (cómo se validan las transacciones). No tenemos espacio en este artículo para describir en detalle los aspectos técnicos de la validación, pero a grandes rasgos, se trata de un proceso matemático que es siempre igual en su lógica, pero las variables son diferentes y solo puede resolverse probando números al azar hasta dar con el resultado que se busca en ese momento (mecanismo aleatorio). Los que realizan este proceso son llamados "mineros", los cuales compiten entre sí y aportan una gran capacidad de procesamiento al sistema que permite validar las transacciones. Básicamente los mineros se encargan de validar las transacciones y reciben una ganancia por ello<sup>36</sup>.

### Diferencias y similitudes entre blockchain públicas y permissionadas

Diferencias	Similitudes
Modelo de permisos	Arquitectura p2p
Transacciones administradas	Tolerancia al "problema bizantino"
Criptomonedas	Claves criptográficas
Minería	Transacciones limitadas
Anonimato	Lenguajes
Prueba de trabajo (PoW)	Cadena de bloques de consenso

35 Kasireddy Preethi (2017): ¿Cómo funciona Ethereum, de todos modos?, disponible en <https://medium.com/@preethikasireddy/how-does-ethereum-work-anyway-22d1df506369>

36 Pérez-Solà, Cristina y Jordi Herrera-Joancomart (2014): "Bitcoins y el problema de los generales bizantinos", paper presentando en la XIII Reunión Española sobre Criptología y Seguridad de la Información, Alicante, 2-5 septiembre.

Los registros permissionados están menos explorados y han sido utilizados en procesos de empresas privadas. Su arquitectura peer to peer es similar a las redes públicas, al igual que el lenguaje de programación. La principal diferencia se encuentra en que al ser privados cuentan con sistemas de permisos (solo aquellos “invitados” pueden participar), son identitarias y no necesariamente necesitan de un mecanismo de minería para validar transacciones como sucede con las blockchains públicas. En este caso, la validación puede ser por sistemas de votación, u otra forma de validar transacciones acordada por los participantes (firma digital, por ejemplo). Al no contar con un sistema de minería, no es necesario tener una criptomoneda que permita recompensar a los mineros que certifican las transacciones, ni tampoco es necesaria la capacidad de cómputo de las redes públicas.

### **¿Cuál es la relación entre blockchain y la burocracia estatal?**

En el apartado anterior veíamos qué es blockchain y cuáles son las diferencias entre las redes públicas y privadas. Analicemos ahora cuál puede ser su impacto en los ámbitos de gobierno, así como algunos obstáculos de aplicación.

¿Por qué blockchain puede impactar positivamente en el Estado? Porque éste se sustenta en la burocracia y la burocracia es principalmente un registro (ledger). Un ledger confirma hechos: cuando existen dudas o no existe consenso, vamos al registro. En el Estado uno ve registros por todos lados. ¿Qué certifica mi nacionalidad, la propiedad de mi casa o mi identidad? Una gran base de datos que administra el Estado. Los registros de propiedad asignan quién posee qué y si su tierra está sujeta a determinadas normas o gravámenes. El registro de nacimientos, muertes o matrimonios certifica la existencia de individuos en momentos claves de su vida y utiliza esa información para confirmar identidades cuando esas personas interactúan con otros. La ciudadanía es una gran base de datos que registra quién tiene derechos y está sujeto a las obligaciones derivadas de la nacionalidad<sup>37</sup>. Lo que no existe en un ledger, no existe para el Estado. De allí que pensar en registros o ledgers distribuidos sea una novedad en los ámbitos de gobierno. Blockchain podría hacer más eficiente la forma en la cual se gestionan

---

37 Jolias, Lucas (2018): “Blockchain en la Burocracia: ¿Burbuja o Innovación sin Precedentes?”, artículo publicado en *GobernArte*, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/blockchain-en-la-burocracia/>

los registros públicos, además de mejorar la interoperabilidad de la Administración Pública<sup>3839</sup>.

Como se mencionó anteriormente, el blockchain agrega seguridad a la información, ya que al ser una base de datos distribuida es casi imposible alterar o hackear la información contenida en la cadena. En segundo lugar, cabe destacar la integridad, ya que garantiza que los datos no han sido modificados desde su creación sin el consentimiento de los que participan del proceso. Asimismo, y a diferencia de la firma digital, el blockchain permite además certificar la existencia de un documento o archivo. Los datos contenidos en la cadena de bloques vienen con su propia historia y la historia es una parte fundamental para probar su integridad; esta es una cualidad muy poderosa<sup>40</sup>. La procedencia digital, es decir, la prueba de que se produjo un evento digital es el aporte más valioso de esta tecnología. Otra de las fortalezas es que permite simplificar la trazabilidad de un proceso, pudiendo auditarse de manera más simple, lo que a su vez otorga transparencia, de modo que terceras partes pueden auditar y controlar el accionar del Estado gracias a la información distribuida del blockchain.

La principal debilidad tiene que ver con sus aplicaciones concretas. Al ser una tecnología muy reciente, sus aplicaciones por fuera de las criptomonedas son muy reducidas y de carácter experimental. Por fuera de bitcoin, no contamos con experiencias de largo plazo y alcance de uso de aplicaciones descentralizadas basadas en blockchain, un dato no menor. Falta alcanzar una etapa madurativa, en donde podamos ver casos de éxito claros a nivel mundial. Asimismo, la capacidad de procesar transacciones de las blockchains públicas es bastante baja, teniendo en cuenta que por ejemplo Visa puede realizar en promedio más de 2.000 transacciones por segundo, mientras que bitcoin solo entre 5 y 7. Asimismo, el costo (Gas en términos de ethereum) por cada transacción en redes públicas es muy variable, lo que da poca previsibilidad para aquellos que quieran utilizar esta tecnología más allá de las criptomonedas. Las redes privadas de blockchain se encuentran en una etapa más temprana y experimental que las públicas, y su principal debilidad

---

38 Atzori, M. (2015), "Blockchain Technology and Decentralized Governance: Is the State Still Necessary?". Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2709713](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2709713)

39 Jolías, Lucas (2017): "Blockchain, transparencia y el futuro del Gobierno Abierto", trabajo presentado en la Cumbre Académica de la OGP, Facultad de Derecho de la UBA, Buenos Aires, noviembre.

40 Casey, Michael y Pindar Wong (2017): "Global Supply Chains Are About to Get Better, Thanks to Blockchain", publicado en Harvard Business Review.

es la capacidad de construir confianza entre los actores intervinientes, ya que la participación de “nodos” o involucrados es mucho menor que en las redes públicas.

Actualmente, las experiencias en gobierno son muy pocas y experimentales. La gran mayoría utiliza blockchain como un notariado digital, de manera que certifican documentos, información o etapas de un proceso<sup>41</sup>. Este tipo de aplicaciones son la punta del iceberg y es donde comúnmente comienzan a experimentar los gobiernos. Consiste en utilizar el proceso de minería existente en las redes públicas (bitcoin o ethereum) para certificar documentos o información en general. Al contar con un time-stamp, uno puede certificar que determinada información existe y no ha sido alterada. En la municipalidad de Bahía Blanca (Argentina) hemos utilizado este proceso para certificar la entrega de subsidios del municipio, así como el gobierno nacional de Argentina lo utiliza para certificar el Boletín Oficial. La red de Bitcoin ya ofrece su propio servicio de notariado digital, pudiendo cualquier organismo o persona certificar información. Este tipo de aplicaciones tiene por lo menos dos debilidades para el sector público: por un lado, uno debe pagar el costo de minería a la red pública en criptomonedas (no estando reconocidas por el Estado), y por el otro ese costo fluctúa con el valor de la criptomoneda, por lo que es extremadamente volátil. Esto genera un problema de escalabilidad, ya que certificar una gran cantidad de documentos o información implicaría costos o riesgos que quizás puedan evitarse utilizando otra tecnología, como la firma digital, por ejemplo.

Una segunda utilización, tiene que ver con la tokenización de un activo, ya sea físico o digital. Tomemos como ejemplo la identificación de una persona. En el mundo pre-digital, el simple hecho de poseer un documento o un pasaporte certifica la identidad de la persona. Sin embargo, ese papel (documento) sólo sirve si está asentado en un registro (ledger). La identidad de una persona está dada por figurar en la base de datos nacional, mientras que el documento o el pasaporte es un token: una representación física de la información contenida en el ledger. En un mundo de papel, poseer el token indica la propiedad de ese derecho, ya sea en temas de identidad o propiedad privada. En el mundo digital, es posible

---

41 Jolias, Lucas (2018): “Blockchain en la Burocracia: ¿Burbuja o Innovación sin Precedentes?”, artículo publicado en *GobernArte*, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/blockchain-en-la-burocracia/>

unificar posesión y propiedad de un bien. Por ejemplo, los pasaportes digitales permiten a las autoridades de inmigración consultar la base de datos nacional y determinar si un pasajero puede viajar. De allí que muchos países han comenzado a experimentar con identidad digital o títulos de propiedad basados en blockchain. El proceso de propiedad y transferencia de activos, ya sea de propiedad física o de instrumentos financieros, generalmente implica múltiples interacciones y un largo recorrido en papel<sup>42</sup>. Las agencias gubernamentales comienzan a reducir este proceso tanto digitalizando la información sobre la propiedad de los activos como almacenándola en registros de blockchain. Países como Estonia, Georgia, Canadá, Singapur o Finlandia, están experimentando con temas de identidad digital o registro de propiedad. Al contar con bases de datos distribuidas, todos los actores de un mismo proceso o “negocio”, cuentan con la misma información, rompiendo los silos estancos característicos de la Administración Pública y resolviendo problemas de interoperabilidad. Pero esto nos lleva a pensar en blockchain permisionadas, controladas, en definitiva, por el Estado.

El sector público es una máquina compleja, centralizada en lo que respecta a su responsabilidad de la gobernanza y la prestación de servicios públicos, pero fragmentada en términos de su estructura organizativa y su capacidad para compartir datos. Una de las funciones centrales de los gobiernos a lo largo de siglos, desde sus comienzos hasta nuestros días, ha sido la de certificar o garantizar determinados bienes o procesos. El caso más emblemático ha sido, sin dudas, el del dinero, ya que su existencia depende del respaldo estatal del mismo, por lo menos hasta hace poco. Que el billete esté emitido por una institución, usualmente un Banco Central (o la Reserva Federal tal como ocurre en los Estados Unidos), permite que dos desconocidos puedan intercambiar bienes; es el tercero en cuestión (el Estado) el que certifica esa transacción mediante el dinero. Esto quiere decir que estas instituciones lo que hacen fundamentalmente es arbitrar confianza en la sociedad. Si profundizamos, podemos encontrar que el dinero es uno entre miles de “bienes” o procesos que certifica (da confianza) el Estado. Pensemos en un Estado municipal o local: desde la propiedad de un auto, un terreno, las dimensiones de una casa, y hasta en muchos casos nuestras

---

42 Constantino Collindres, Jorge et. al. (2016): *Uso de Blockchain para asegurar títulos de tierras hondureñas*. Fundación Eleutera, Mimeo.

mascoas, están “certificadas” por el Estado. Si yo quiero certificar que un bien es mío y venderlo a otra persona (en la mayoría de los casos un desconocido), seguramente será necesaria la intervención de un tercero de confianza a esa transacción, que “asegure” que el bien es mío y que puedo hacer la transacción. Ese tercero, en muchos casos, es el Estado. Pensemos en bienes raíces, por ejemplo. ¿Quién registra el cambio de propiedad de la propiedad y los derechos de la tierra cuando un individuo compra una casa nueva? ¿Dónde se almacenan estos registros? En este caso, los registros de transacciones son guardados por las autoridades gubernamentales locales que registran toda la información importante relativa a la propiedad, el tamaño de la tierra y los derechos legales. Si los registros gubernamentales no existían, ¿cómo demostraría que un dueño de casa es dueño de la propiedad? Sin un repositorio de registros de confianza, cualquier persona podría reclamar la propiedad de cualquier cosa. El blockchain permitiría pasar de registros centralizados, en donde el Estado es el único que posee esa información, a registros distribuidos, transparentes y seguros.

La idea de utilizar blockchain en el Estado, no busca construir un sistema alternativo, sino complementar y mejorar el existente. Más allá que, en sus orígenes, las criptomonedas han sido impulsadas principalmente por sectores libertarios con el ideal de reemplazar al Estado por mecanismos tecnológicos, considero que el gran salto de productividad se dará cuando el Estado comience a experimentar y utilizar esta tecnología para mejorar sus procesos<sup>43</sup>. Los gobiernos generalmente centran sus esfuerzos de digitalización en cuatro capacidades: servicios, procesos, decisiones e intercambio de datos. Para cada uno de ellos, puede haber una progresión natural, desde resultados rápidos y superficiales hasta transformaciones radicales. “Dejar registro” es una de las principales actividades del Estado, por lo que las posibles aplicaciones de blockchain son innumerables. Nuestra perspectiva en relación a blockchain y gobierno no es excluyente (blockchain vs. Estado) sino complementaria: cómo la Administración Pública puede hacer uso de esta nueva tecnología, generar mecanismos de confianza y mejorar la trazabilidad y la transparencia. Más que generar confianza en el gobierno, blockchain nos permite generar mecanismos que no ne-

---

43 Shin, Laura (2017): “The First Government To Secure Land Titles On The Bitcoin Blockchain Expands Project”, artículo publicado en Forbes el 7 de febrero.

cesiten confianza en el gobierno, eliminando la discrecionalidad de los funcionarios de turno ¿Quién controla al que controla? Nadie, o efectivamente todos. Blockchain nos permite generar confianza en un mecanismo sin necesidad de confiar en las personas.

### **Algunas recomendaciones de implementación**

Aunque no existe una gran cantidad de casos de uso, no podemos negar que en los últimos dos años ha crecido considerablemente el uso de blockchain con impacto social. Organizaciones como UNICEF, el Foro Económico Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación Avina han estado profundamente involucrados en el fomento de experiencias blockchain, muchas de las cuales tienen resultados prometedores. Por ejemplo, UNICEF Innovation lanzó una iniciativa el año pasado para financiar y asesorar a nuevas empresas de países emergentes para resolver desafíos globales utilizando la tecnología blockchain. Esta iniciativa es parte de acciones más amplias del organismo, como aplicaciones de contratos inteligentes, procesos de toma de decisiones distribuidas y desarrollo de la base de conocimiento para la comprensión de la tecnología blockchain, tanto dentro de las Naciones Unidas como en los países donde UNICEF tiene presencia.

Respaldados por estas organizaciones, y más recientemente convirtiéndonos en una compañía de la cartera del Fondo de Innovación de UNICEF, hemos explorado las implementaciones de blockchain en el sector público latinoamericano como un intento de ayudarlas a recuperar la confianza pública, aumentar la eficiencia y aumentar la transparencia. Aquí, incluimos nuestras 4 mejores lecciones aprendidas durante los últimos 2 años de uso de esta tecnología<sup>44</sup>. Es importante aclarar que blockchain sigue siendo una tecnología de etapa temprana cuando se trata del sector público, y que reconocemos que todavía hay muchas lecciones que aprender y errores por cometer en este proceso de aprendizaje. Entonces, más que considerar el éxito, estas recomendaciones son el resultado de la "prueba y error".

#### *Lección 1: aplicar el principio de Occam*

Usar blockchain solo cuando sea la solución más simple. Existen

---

<sup>44</sup> Jolías, Lucas (2019): *Four Lessons Learned from Building Blockchain Applications for Social Impact*, artículo publicado en el blog *Engineering for change*, disponible en <https://www.engineeringforchange.org/news/four-lessons-blockchain-social-impact/>

varias tecnologías que pueden resolver problemas similares a los resueltos por blockchain. Si pensamos en la singularidad, la confianza compartida o los registros a prueba de manipulaciones, muchas veces una base de datos tradicional, un sistema de trazabilidad o gestión puede resolver el problema de manera más eficiente. Blockchain aún no se ha convertido en la revolución que algunas personas esperan. Una clave para encontrar valor es aplicar la tecnología siguiendo el principio de Occam: solo cuando es la solución más simple disponible (Jolias 2019). Esta es una lección importante para las organizaciones que buscan el impacto social, porque es fácil pensar primero en la tecnología y olvidarse por completo del problema en cuestión. Esto nos lleva a la lección dos.

### *Lección 2: Olvidarse de blockchain hasta conocer bien el problema*

Enamorarse del problema, no de la tecnología que promete resolverlo. Por lo general, pensamos de manera inversa y lo que viene primero es “Quiero usar blockchain, pero aún no sé por qué o cómo”, sin saber claramente cuál es el problema o cómo combinarlo con la tecnología. Tenemos que comprender la naturaleza del problema y luego evaluar si las características de un sistema descentralizado como blockchain pueden resolverlo. Dejar de hablar sobre los aspectos técnicos de blockchain y comenzar a hablar sobre sus beneficios. El usuario final (el ciudadano) no está interesado en saber qué es una prueba de trabajo, un hash o el problema de los generales bizantinos. Debemos interesarnos en sus beneficios; garantizar que la información no haya sido manipulada o que podemos realizar una transacción con la confianza de que el sistema funcionará.

### *Lección 3: Descentralizar no siempre es mejor*

Tendemos a pensar que los sistemas descentralizados siempre son mejores y esto no siempre es así. La gran contribución de blockchain ha sido la creación de un sistema de gobernanza distribuida, pero sus beneficios para el mundo real tienen que ver con las características particulares de cada mercado o sector. La tecnología no siempre elimina a los intermediarios, pero a menudo genera nuevos con una mayor contribución a la sociedad. Según nuestra experiencia, debemos acostumbrarnos a pensar en la combinación de sistemas centralizados (el Estado) con los des-

centralizados (blockchain) y cómo hacer que cooperen y trabajen de manera eficiente.

#### *Lección 4: Mejorar la experiencia de usuario (UX)*

Hasta ahora, tal vez la lección más importante: es imposible que blockchain se generalice si no brindamos una experiencia convincente. Si queremos que el usuario final reconozca y comprenda el poder de un hash, un ID de transacción o un archivo JSON, probablemente nunca saquemos a blockchain de su etapa de prototipo. Mejorar la experiencia del usuario para darle confianza en lugar de una clave de 256 bits, es esencial para lograr la escalabilidad y la usabilidad de las aplicaciones descentralizadas. La mayoría de las experiencias con blockchain deben evitar ser demasiado técnicas para el usuario y, en cambio, hacer que se sientan familiares y seguros sobre la integridad de la información que se consulta. En muchos casos, se requiere un proceso de 4 pasos para certificar que un documento registrado en blockchain es válido: 1) cargar / descargar el documento; 2) descargar el recibo; 3) obtener el hash y luego 4) cargar nuevamente el documento y el recibo de dicha transacción. Esto es demasiado complicado y específico para los estándares modernos, propenso tanto al error humano como al desinterés. Mejorar la experiencia del usuario es una condición necesaria para la adopción masiva de esta tecnología.

## Conclusiones

La tecnología blockchain ha despertado tantas expectativas como detractores. La mitad de los especialistas marcan que revolucionará el mundo tal como lo ha hecho internet, mientras que la otra parte desconfía profundamente de sus aplicaciones concretas. Al igual que con otros temas relacionados con las TIC, nuevamente caemos en discusiones entre utópicos y distópicos digitales. Por fuera de esos parámetros, el potencial del blockchain no sólo se encuentra en la tecnología en sí, sino más bien en la adopción que hagan de ella las instituciones o gobiernos. En definitiva, blockchain es sólo una herramienta con utilidades particulares, que ha demostrado ser extremadamente útil en el mundo de las criptomonedas, pero que todavía debe demostrarlo en otros ámbitos. El éxito que tenga en el Estado dependerá de la voluntad política y de la

formación de una comunidad que experimente con esta tecnología. Más allá de las expectativas positivas, estamos en una fase donde lo importante es experimentar y probar su verdadero potencial.

Actualmente se está en una etapa primitiva de la utilización de las bases distribuidas p2p, y que con el correr del tiempo y las experiencias, podremos avanzar hacia proyectos de mayor impacto en el Estado. Simplificando, uno podría ordenar las etapas de desarrollo del blockchain de la siguiente manera: 1) Utilización de blockchain públicas como certificadoras o notariado de información o documentos; 2) Apps que permitan el registro e intercambio de certificados o títulos, 3) Generación de smart contracts entre el Estado y sus proveedores, 4) Smart contracts que se vinculen con bases de datos externas y, 5) Identidad Distribuida Soberana. A pesar de la muchas veces exagerada expectativa que existe sobre esta tecnología, no debemos descartar su potencialidad como herramienta de eficiencia y transparencia para gobiernos, en especial para aquellos que necesitan generar mecanismos de confianza entre la administración y sus ciudadanos.

# Datos Abiertos como plataforma para la innovación: Reglas y herramientas para cultivar un ecosistema de innovadores

Por Carla Bonina

El valor de los datos abiertos se extiende más allá de la transparencia y la rendición de cuentas, para ser un recurso importante para los negocios y el fomento del crecimiento económico. El foco en el valor económico tuvo tal vez su mayor auge en el 2013, cuando la consultora internacional *McKinsey* estimó que el valor potencial de los datos abiertos a nivel global alcanzaría entre uno y tres billones de dólares por año.<sup>45</sup> Para afianzar ese apogeo, en ese mismo año, la empresa *The Climate Corporation* era adquirida por la multinacional Monsanto en 2013 por una suma de alrededor 1.000 millones de dólares.

Hoy el uso de los datos abiertos forma parte de una práctica comercial más amplia del uso de datos para la toma de decisiones estratégicas, tales como el lanzamiento de nuevos productos y servicios, la optimización de procesos, o para ganar terreno a competidores. En general, las empresas y emprendedores participan en el ecosistema de los datos abiertos de tres maneras: como usuarios finales, como intermediarios o, como productores de datos abiertos.<sup>46</sup> Hay numerosos ejemplos de empresas en el mundo, de todos los tamaños, que utilizan datos abiertos gubernamentales como un activo comercial clave, y que incluyen actividades tradicionales tales como el marketing o la planeación, hasta innovaciones más recientes con big data. En general, el sector privado es usuario de datos abiertos en estrategias de marketing, gestión de la cadena de valor, planificación estratégica e inteligencia comercial. Dado el creciente valor de los datos para la economía, han surgido también oportunidades de negocio para intermediarios que

---

45 Manyika, James, Michael Chui, Diana Farrell, Steve Van Kuiken, Peter Groves, and Elizabeth Almasi Doshi (2013), "Open Data: Unlocking Innovation and Performance with Liquid Information." McKinsey Global Institute.

46 Gurin, J., Bonina, C., & Verhulst, S. (2019) Open Data Stakeholders - Private Sector. In T. Davies, S. Walker, M. Rubinstein, & F. Perini (Eds.), *The State of Open Data: Histories and Horizons*. Cape Town and Ottawa: African Minds and International Development Research Centre. Print version DOI: 10.5281/zenodo.2677777

procesan datos abiertos y los ofrecen como recurso para diferentes audiencias. Existen muchos otros ejemplos en este ámbito, desde apps de transporte como Citymapper, que hoy opera en más de 40 ciudades en el mundo, hasta gigantes de la información como Thomson Reuters, que ofrecen datos abiertos re-empaquetados y herramientas para su visualización como parte de su estrategia de negocios. Por último, empresas que buscan promover el valor público se han vuelto productoras de datos abiertos en sí mismas, compartiendo algunos de sus propios datos o colaborando con el gobierno en temas como planeación urbana, salud, educación, o crecimiento inclusivo. Un ejemplo en este ámbito es Properati, el sitio de búsqueda de inmuebles en línea de Argentina, que pone a disposición herramientas y set de datos abiertos en su división Properati Data<sup>47</sup>.

A pesar del evidente potencial de los datos abiertos para el sector privado, así como también aquellos que son para emprendedores y desarrolladores, los beneficios permanecen sin ser explotados. Una dificultad existente es la discrepancia persistente entre la oferta y la demanda, o bien, entre los datos que se publican y aquellos datos que los usuarios realmente necesitan. Cada industria, ya sea agricultura, obras públicas, o transporte, posee necesidades de información específicas, las cuales requieren de la publicación de diferentes conjuntos de datos. A pesar de los numerosos avances en varios países, en general existen aún pocos canales de diálogo para establecer la apertura de datos con un enfoque en su demanda<sup>48</sup>; más aún, muchas veces la demanda de datos abiertos se malinterpreta, o se define como un resultado.<sup>49</sup>

Para explotar el valor de los datos abiertos, sobre todo en la generación de innovación y reuso por externos, parte del problema que enfrentan los gobiernos es la necesidad de cultivar un ecosistema tanto en lo que denominamos el lado de la demanda—aque- llos usuarios externos que generan nuevos servicios o aplicaciones basadas en datos—, como el lado de la oferta—aquellas agencias que proveen datos. Basándonos en un enfoque de demanda, este capítulo tiene por objetivo presentar un enfoque de gobernanza de datos abiertos, basado en la literatura sobre plataformas digita-

---

47 Properati Data, disponible en: <https://www.properati.com.ar/data/>

48 World Wide Web Foundation. 2018. 'Open Data Barometer, Leaders Edition'. Washington, D.C.

49 Gurin, J., Bonina, C., & Verhulst, S. (2019), op. cit.

les<sup>50</sup>, que permita potenciar canales para cultivar ese ecosistema de innovadores usuarios externos. En términos simples, el argumento es que, con un marco de gobernanza adecuado, el potencial de innovación con datos abiertos se amplía, al igual que sucede con otras plataformas digitales para la innovación.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: primero, repasamos los conceptos básicos de las plataformas de innovación, y por qué los datos abiertos pueden ser un ejemplo aplicable. Luego, pasamos al sistema de gobernanza, y presentamos las reglas y herramientas que, desde el lado de la demanda, se pueden desplegar para potenciar el uso de los datos. Si bien en este capítulo haremos énfasis en las reglas y herramientas para potenciar el reuso de datos por parte del sector privado y los desarrolladores e innovadores externos, el enfoque de gobernanza que proponemos es igualmente válido a la hora de generar reuso para la generación de valor económico, social o ambiental. Para finalizar, concluimos con una serie de recomendaciones simples para su aplicación.

## Plataformas de innovación digital y el caso de los datos abiertos

La investigación en plataformas digitales generalmente aborda dos tipos: las plataformas que permiten transacciones y las que permiten la innovación<sup>51</sup>.

Las plataformas de transacción, a veces también denominadas mercados multilaterales o plataformas de intercambio, tienen por objetivo facilitar las transacciones entre diferentes organizaciones, entidades e individuos, tales como conectar compradores con vendedores, reclutadores con buscadores de empleo, conductores con pasajeros o compositores con compañías de música. Al facilitar las transacciones, estas plataformas generan valor al reducir los costos de transacción y las fricciones que pueden aparecer en un

---

50 Baldwin, C. Y. and C. J. Woodard (2009). *The Architecture of Platforms: A Unified View*. In *Platforms, Markets and Innovation*. A. Gawer. Cheltenham, Edward Elgar: 19-44; Cusumano, M. A., et al. (2019). *The Business of Platforms: Strategy in the Age of Digital Competition, Innovation, and Power*, HarperBusiness; Ghazawneh, Ahmad, and Ola Henfridsson. (2013). 'Balancing Platform Control and External Contribution in Third party Development: The Boundary Resources Model'. *Information Systems Journal* 23 (2): 173-92.

51 Cusumano et al (2019), Op. Cit. Koskinen, Kari, Carla Bonina, and Ben Eaton (2018). 'Digital Platforms in the Global South: Foundations and Research Agenda'. *DIODE Working Paper No. 8*, Centre for Development Informatics, Global Development Institute, University of Manchester.

proceso de transacción dado; por ejemplo, permitiendo que diferentes agentes se encuentren más fácilmente. Típicos ejemplos de las plataformas de transacción son Airbnb, Uber o Mercado Libre.

Las plataformas que permiten la innovación digital, en cambio, actúan como fundamentos sobre los cuales otras empresas pueden construir productos, servicios o tecnologías complementarias, y se caracterizan por tener una “autoridad responsable”, que es quien controla la innovación en la arquitectura central, así como las actividades de innovación que suceden en el ecosistema de innovadores externos. Las plataformas de innovación generan valor para los usuarios de la plataforma por la miríada de nuevos servicios que se crean como complementos de la plataforma por parte de desarrolladores independientes. Un ejemplo de plataforma de innovación es el sistema operativo móvil Android, cuya funcionalidad se basa en un ecosistema de desarrolladores que crean nuevos servicios mediante la innovación de aplicaciones móviles, que luego son apropiadas por millones de usuarios.

Las plataformas de datos abiertos pueden ser analizadas como plataformas para la innovación, ya que ponen a disposición conjuntos de datos a terceros, a partir de los cuales pueden generarse nuevos servicios o productos. Las plataformas de datos abiertos muestran una característica adicional que las distingue de muchas plataformas de innovación comercial. Mientras que la mayoría de las autoridades de la plataforma comercial desarrollan los módulos que conforman el núcleo de la plataforma, las autoridades de datos abiertos obtienen los conjuntos de datos de diversos ministerios u agencias de gobierno. En este sentido, las plataformas de datos abiertos poseen, además, un lado de “oferta”—en este caso, aquellos ministerios o unidades de gobierno que proveen los datos—los cuales también conforman parte del ecosistema a gobernar. Si bien es de suma relevancia, en este capítulo nos enfocaremos en el sistema de gobernanza con un enfoque de demanda—es decir, en aquellas reglas y herramientas que la autoridad de la plataforma de datos abiertos despliega para cultivar el ecosistema de reutilizadores externos—.

## Modelo de gobernanza: reglas y herramientas para cultivar la innovación con datos abiertos

Al igual que en el caso de las plataformas de innovación digital del mundo comercial, cultivar el crecimiento de un ecosistema de innovadores y desarrolladores es un papel crucial de la autoridad de la plataforma de datos abiertos.<sup>52</sup> La capacidad de cultivar innovadores dentro de un ecosistema de plataforma es esencialmente una tarea que consiste en habilitar aquellas actividades de los desarrolladores o innovadores externos que agregan valor a la plataforma y, a la vez, restringir aquellas que puedan quitar o destruir valor, o comprometer la integridad de la plataforma. Para ello, se requiere un enfoque de gobernanza. En términos simples, la teoría de innovación en plataformas digitales del mundo comercial<sup>53</sup> sugiere que para cultivar un ecosistema de innovadores se requieren poner en práctica dos elementos:

**I. Herramientas:** son aquellos artefactos proporcionados por la autoridad de la plataforma que habilitan recursos y permiten a los desarrolladores generar nuevos productos o servicios. En el mundo comercial, ejemplos de herramientas son las interfaces de programación de aplicaciones (API), que proporcionan a los desarrolladores acceso a la plataforma central, y los kits de desarrollo de software (SDK), que facilitan a los desarrolladores la creación de servicios de software tales como apps.

**II. Reglas:** aquellas normas proporcionados por la autoridad de la plataforma que autoriza o restringe a los miembros del ecosistema a realizar determinadas acciones, con el fin de asegurar su integridad. Por ejemplo, en los casos comerciales como el sistema operativo Android o IOS, las reglas toman la forma de licencia o términos y condiciones a los cuales los desarrolladores deben sostenerse, tales como la prohibición de desarrollar apps con fines criminales.

A continuación, detallamos aquellas herramientas y reglas de relevancia que se utilizan a la hora de desplegar una estrategia de gobernanza para cultivar un ecosistema de reutilizadores de datos abiertos.

---

<sup>52</sup> Típicamente, la autoridad de la plataforma de datos la constituyen las direcciones especializadas para ello; por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires, ese rol lo ocupa la Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto dentro de la Secretaría General.

<sup>53</sup> Ghazawneh, Ahmad, and Ola Henfridsson. (2013), op. Cit.

## Herramientas para fomentar la innovación con datos abiertos

A fin de cultivar la demanda de emprendedores e innovadores con datos abiertos, entre las varias herramientas que pueden utilizarse, se puede distinguir entre dos tipos: I) herramientas de información y software, y II) herramientas sociales.

**Las herramientas de información y software** son los recursos tal vez más obvios en una plataforma de datos abiertos, y comprenden a los conjuntos de datos presentados en su portal, así como otras herramientas de información, como manuales y videos relacionados para su uso. También incluye herramientas de software como APIs y portales web que permiten a los desarrolladores e innovadores acceder a conjuntos de datos de manera programática. Tanto el repositorio de la iniciativa de datos abiertos de la Ciudad de Buenos Aires<sup>54</sup>, y el perfil regional de metadatos de la red GEALC de la Organización de Estados Americanos<sup>55</sup> son buenos ejemplos en este sentido. Por su lado, el portal nacional de datos abiertos de Argentina<sup>56</sup> cuenta con varias herramientas de información y software muy relevantes en este sentido. Por ejemplo, los APIs que ofrece el portal de datos nacional<sup>57</sup>, y el propio desarrollo del portal Andino<sup>58</sup> son ejemplos de este tipo de herramientas.

Las **herramientas sociales**, por su parte, complementan a las de información y software, y son aquellas que involucran la participación de quienes componen la demanda de datos mediante el despliegue de eventos, financiación u otro tipo de incentivos. En base a la experiencia en América Latina<sup>59</sup>, podemos destacar las siguientes:

- **Hackatones:** estas maratones de ideas, diseño y prototipado de software reúnen a especialistas, técnicos programadores, diseñadores y emprendedores para trabajar de manera colaborativa. Las jornadas suelen durar entre 24 y 48 horas y suelen tener desafíos específicos para guiar el evento, y en muchos casos cuentan

54 Disponible en: <https://github.com/datosgcb>

55 Disponible en: <https://perfil-regional-metadatos.readthedocs.io/es/latest/>

56 Disponible en: <https://datos.gob.ar/>

57 Disponible en: <https://datos.gob.ar/apis>

58 Disponible en: <https://andino.datos.gob.ar/>

59 Bonina, Carla, and Ben Eaton. 2018. 'The Governance of Third Party Innovation in Open Government Data Platforms: Evidence from Buenos Aires, Mexico City and Montevideo'. In *Academy of Management Global Proceedings*. Vol. Surrey.

también con talleres paralelos para la creación de capacidades. Los hackatones suelen ser de las primeras estrategias para fomentar la reutilización de datos abiertos—y a la vez, crear o fortalecer la comunidad, sobre todo, de emprendedores—. Por ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires utilizó hackatones como sus primeras estrategias para la reutilización de datos. La primera hackaton tuvo lugar en el 2012, y fue la primera organizada por una instancia gubernamental en Argentina. En la Ciudad de México, la realización del primer HackDF—hackaton a principios del 2014—también funcionó como un primer canal para acercarse a la ciudadanía, y a la vez, fortalecer el equipo del LABplc (varios de sus ganadores fueron después reclutados para trabajar en el LAB).

- **Competencias de aplicaciones (Apps Challenges):** Las competencias son similares a los hackatones, pero habitualmente destacan el elemento competitivo con premios o reconocimiento otorgados por un panel de expertos o jueces, y pueden tener una duración mayor a un hackaton. Existen reglas de la competencia, donde se especifican los productos o aplicaciones considerados “admisibles” para los premios. Ejemplos incluyen las competencias de aplicaciones de la ciudad de Buenos Aires, y la iniciativa regional *Desarrollando América Latina* que funcionó desde el 2012 al 2016, la cual pasó de ser un hackaton regional a una *apps challenge* con actividades de “mentoring” y seguimiento a proyectos.

- **Procesos de incubación y fondos semilla:** estas herramientas se utilizan para incubar proyectos bien formulados que tengan potencial para el desarrollo de una aplicación, producto o servicio basado en datos abiertos, y para ello, se ofrece financiamiento semilla para construir y aplicar modelos ampliables. Un ejemplo de un programa de competencia con incubación fue el concurso de internet de las cosas desarrollado por el Laboratorio de innovación de la Ciudad de Buenos Aires (BA IoT). El BA IoT intentaba afianzar una red de innovadores—internos y externos—que puedan usar tecnología, datos y aplicaciones digitales para mejorar la calidad de vida de la ciudad, mediante una serie de talleres, incubación y premiación, a lo largo de 7 meses.

- **Fondos específicos para la reutilización de datos en negocios:** se tratan de fondos concursables para emprendimientos en negocios con datos abiertos. Esto puede realizarse, por ejemplo, mediante alianzas con fondos disponibles en las comunidades de

emprendedores, con el fin de potenciar el uso de datos con impacto en negocios. Aun cuando estos programas pueden tener mayor éxito en cuanto a generar impacto con datos abiertos, la realidad es que son muy pocos los casos en América Latina que cuentan con estos programas.

### **Hackatones: seis aspectos claves a tener en cuenta para organizarlos**

Un hackaton puede ser de utilidad como una herramienta para fomentar la innovación, especialmente en etapas tempranas de estrategias de datos abiertos ya que, en general, los hackatones son poco propensos a generar sostenibilidad o continuidad de los proyectos en el tiempo. Es por ello que varios gobiernos utilizan las hackatones en conjunto con otras estrategias, tales como los *Apps Challenges* o programas de incubación de iniciativas. En suma, una hackaton no debe ser la panacea de la reutilización de datos, y para ello, vale la pena destacar brevemente seis aspectos a considerar en caso de decidir organizar uno:

Definir un problema específico sobre el cual trabajar: plantear un reto específico, y trabajado previamente puede aumentar el éxito de los resultados. Una forma de reducir la complejidad es elegir un tema, presentar los problemas de forma desagregada, o incluso trabajar con una agencia en particular para la solución de un problema específico. Por ejemplo, el hackaton verde de la Ciudad de Buenos Aires en 2014 se enfocó en buscar soluciones a problemas específicos de medio ambiente.

**Trabajar en las fuentes de datos e información:** Los datos abiertos que se utilicen en el evento deben ser de calidad y relevancia para que los participantes puedan hacer diagnósticos más precisos de los problemas a los que se enfrentan y puedan llenar los prototipos de aplicaciones con información lista para consumir.

**Trabajar con aliados:** Esta es la oportunidad para conectarse e invitar a actores de la comunidad que puedan ser

colaboradores estratégicos en resolver un problema. Trabajar con expertos, organizaciones e individuos cercanos al tema de interés resulta clave; asimismo, contar con el apoyo de proveedores de datos, especialistas en tecnología, data scientists y medios de comunicación puede marcar la diferencia en los resultados del evento.

**Planear la realización del evento a detalle:** Los preparativos de un hackaton incluyen la identificación de un equipo a cargo, la selección de un día, lugar y horarios, trabajar con aliados y promocionar el evento.<sup>1</sup>

**Diseñar la agenda del evento:** Un hackaton no es un evento totalmente desestructurado; si bien, gran parte del tiempo se dedica al trabajo en grupos, una agenda clara que dé forma al proceso creativo es de gran importancia. Conocer los problemas, crear un equipo, decidir una idea, planificar el tiempo y preparar una presentación son tareas necesarias en un hackaton que se pueden facilitar con una buena agenda.

**Utilizar mecanismos de seguimiento y tomar nota de lo aprendido:** Dar seguimiento a un hackaton puede resultar clave para que los esfuerzos no se olviden o mueran una vez que termina el evento. Idealmente, un hackaton se puede combinar con un programa de incubación o seguimiento que contribuya a amplificar los resultados. En otros casos, un hackaton puede ser una oportunidad para encontrar talento que pueda ser luego incorporado en el propio gobierno. Por otra parte, tomar nota de lo aprendido es sumamente relevante y realizar una breve encuesta una vez terminado el evento a los participantes es también una buena idea para aprender lecciones.

---

<sup>1</sup> La Open Data Hackathon How to Guide (solo disponible en inglés) cubre en detalle estos aspectos.

## Reglas para fomentar la innovación con datos abiertos

Las reglas son importantes a la hora de fomentar la innovación por parte de terceros, porque permiten mantener la integridad de la plataforma. En el caso de las plataformas de datos abiertos, las reglas toman dos formas:

- **Términos y condiciones de uso:** suele ser una regla clave para mantener la integridad de la plataforma; en general, los términos y condiciones explicitan responsabilidades, y a la vez expresan aquellos usos permitidos, tales como fines lícitos.

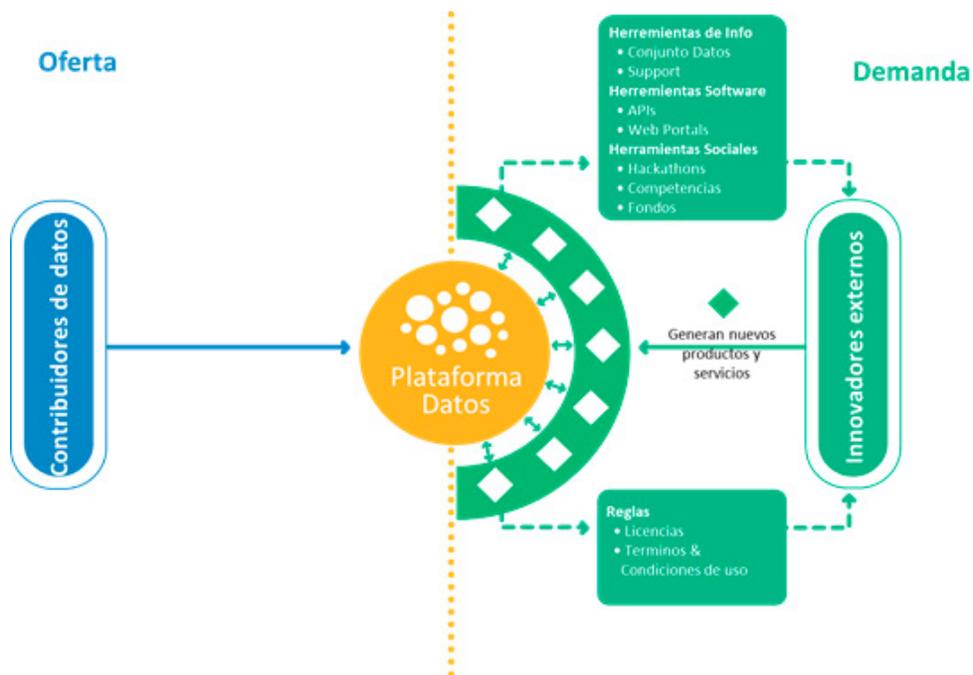
- **Licencias:** generalmente, los datos abiertos incluyen licencias que permiten la reutilización. Por ejemplo, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires aplica la Licencia Creative Commons Atribución 2.5 Argentina (CC BY 2.5 AR) para todos sus contenidos digitales y recomienda su uso como una de las reglas para innovación por parte de terceros.

A pesar de su simplicidad, de manera anecdótica, existen pocos portales de datos abiertos en la región que tengan términos y condiciones de uso claros en sus portales de datos.

## Resumen del modelo de gobernanza

Tal como detallamos al principio, para poner en marcha un sistema sencillo de gobernanza de datos abiertos, la autoridad de la plataforma de datos debe desplegar una serie de herramientas y reglas a fin de cultivar, o incluso expandir, su ecosistema de reutilizadores. En cuanto a las herramientas, incluimos aquellas informativas como conjuntos de datos, así como soporte de manuales y videos. Si bien este capítulo no cubre aspectos de la “oferta” de datos, es crucial contar con datos de calidad, para que las herramientas de información (básicamente, los datos) desplegadas generen valor en su reutilización. La autoridad de la plataforma también despliega herramientas sociales—tales como hackatones, concursos y otras iniciativas—para el fomento del uso de los conjuntos de datos. Por el lado de las reglas, se despliegan regulaciones y licencias para regular la forma en que los innovadores externos utilizan los conjuntos de datos, con el fin de asegurar su

integridad. Estas reglas toman la forma de acuerdos contractuales tales como licencias o términos y condiciones de uso, que imponen restricciones sobre cómo los innovadores externos pueden utilizar los datos y recursos disponibles de la plataforma de datos abiertos. El siguiente esquema resume el modelo de gobernanza para datos abiertos.



Modelo de Gobernanza para la innovación con datos abiertos. Fuente: elaboración propia.

## Reflexiones finales

Comenzamos el capítulo con una preocupación actual para muchas autoridades de datos abiertos: cómo generar mayor valor, innovación y nuevos servicios con datos abiertos, y cómo lograr expandir el ecosistema de innovadores, tanto en el sector privado como otras organizaciones. Para ello, utilizamos teoría de plataformas de innovación, y argumentamos que, para facilitar el establecimiento de un ecosistema alrededor de una plataforma de datos abiertos, establecer herramientas y reglas para su gobernanza es clave. Por el momento, los componentes que presentamos pueden ser algo teóricos.

En esta sección, esbozamos algunas consideraciones finales para que el modelo de gobernanza pueda escalar, y que tiene que ver con factores políticos, de liderazgo y capacidades.

Primero, los gobiernos deben garantizar que la autoridad de la plataforma esté facultada y con autoridad legítima para establecer dichas reglas y herramientas. Las autoridades de la plataforma de datos abiertos deben tener un mandato legal e idealmente contar con el respaldo de una legislación más amplia sobre datos abiertos y gobierno abierto. Sobre casos estudiados por la autora<sup>60</sup> en Buenos Aires, ciudad de México y Montevideo, es evidente que el establecimiento de una autoridad de plataforma fuerte, combinado con políticas de gobierno abierto más amplias, facilitan el despliegue y crecimiento del ecosistema en el tiempo.

Segundo, la viabilidad de una plataforma de datos abiertos depende en gran medida de su reputación por la calidad y utilidad de los conjuntos de datos que pone a disposición, así como de la medida en que están empleados. Por el lado de la demanda, los desarrolladores y otros usuarios se sienten atraídos por una amplia gama de conjuntos de datos de calidad útiles. Del mismo modo, quienes contribuyen con datos al portal (por ejemplo, los ministerios) están más motivados para proporcionar conjuntos de datos cuando aprecian que sus datos se utilizan para la creación de valor social o económico. Por lo tanto, es necesario que una autoridad de plataforma establezca y aplique reglas sobre la calidad de los conjuntos de datos, así como términos y condiciones claros para su uso por parte de terceros a fin de mantener un ecosistema saludable. Estos controles son equivalentes a los utilizados por las empresas de plataformas comerciales, como Apple, en sus ecosistemas. También es coherente con la literatura que destaca la importancia de proporcionar conjuntos de datos de calidad en plataformas de datos abiertos.

Por último, para cultivar y hacer crecer un ecosistema sostenible alrededor de una plataforma de datos abiertos, las autoridades de la plataforma deben sostener el uso de herramientas, sobre todo, las sociales. El estudio realizado en Ciudad de Buenos Aires, México y Montevideo revela la importancia de herramientas sociales como hackatones, concursos de aplicaciones e iniciativas para socializar la importancia del valor de los datos abiertos en el crecimiento de las

---

60 Bonina, Carla y Eaton, Ben (2018), op. Cit.

comunidades, así como la necesidad de adaptarlas hacia necesidades más específicas en el tiempo. En suma, las autoridades de las plataformas de datos abiertos deben evolucionar cuidadosamente su uso de herramientas de recursos y asegurar reglas para cultivar ecosistemas sostenibles, sin olvidar las interdependencias entre el lado de la oferta y el lado de la demanda de sus plataformas.

# Reflexiones de la participación pública como mecanismo de redistribución del poder

**Por Dinorah Cantú Pedraza y María Santos Villarreal**

De acuerdo con la fórmula de Robert Klitgaard, el monopolio de la decisión pública más la discrecionalidad en la toma de esta, aunado a la falta de responsabilidad por la decisión pública adoptada, equivale a corrupción.

La corrupción impacta a los gobiernos en múltiples dimensiones –la social, la económica y la política, que tienen que ver con el beneficio de sólo unos cuantos en detrimento de la hacienda pública, la provocación de una justificación ciudadana de prácticas como el no-respeto a la ley y a la autoridad y la no-exigencia de un buen desempeño del gobierno, la vulneración del contrato social y la merma en la legitimidad de los gobiernos. Así, la corrupción provoca invariablemente que el nivel de confianza en el gobierno caiga.

Entendiendo la corrupción como un problema público, se puede definir como un problema de captura del Estado, es decir, la incapacidad del Estado para producir bienes colectivos.

Este problema público ha generado que la ciudadanía se vuelva más crítica de las acciones del gobierno, generando así un alza en las expectativas que se tienen de la Administración Pública. Por ende, ello exige un rediseño del modelo de gobernanza, mismo que no ha cambiado sustantivamente desde que fue creado. Es decir, si queremos gobiernos eficaces y legítimos, la política electoral tiene que complementarse con una política de participación, en la que la incidencia real y práctica sea visible y medible. Solamente elegir quién nos represente ya no es suficiente, pero entonces, ¿Qué sí lo es?

Cerremos nuestros ojos, tomemos un profundo suspiro e imaginemos el gobierno del futuro. En nuestra visión de ese ideal ya no existe el sector público, ya que lo público se vuelve tarea de todos los sectores que ahora conocemos (academia, sector privado y sociedad civil). Su interacción es dinámica y flexible. La participación no es meramente un tema cuantitativo y de números, sino también un tema cualitativo y de identidades. La generación de política pú-

blica no es lineal, y quien la diseña no necesariamente participa de principio a fin. La Administración Pública es quien gestiona todas estas interacciones y absorbe el costo de documentación y sistematización de todo el conocimiento que se genera a través de estos espacios. Las inversiones comienzan, en su mayoría, por pilotos que generan pruebas de concepto y escalan de manera controlada y medible. La operación no se divide en departamentos temáticos, sino en equipos de trabajo con objetivos centrados en la solución de un problema público. La ciudad es tarea de todas y todos y las elecciones son esos momentos decisivos, donde se determina el rumbo y la visión de esos siguientes años de trabajo en equipo.

A continuación, presentamos algunos modelos que permiten entrever esa nueva relación y visión de lo público. Esos espacios que dan oportunidad de que cada quien participe, más allá de tiempos políticos, sino cuando el tema, la problemática o el reto es algo con lo que se identifica y con lo que considera que tiene algo que aportar. Y que, de persona a persona, permiten que quienes se sumen tengan la experiencia de haber causado un impacto positivo en favor de su comunidad.

A manera de caso de estudio, se analizan los desafíos urbanos y el mecanismo del presupuesto participativo, llevado a cabo en el Municipio de San Pedro Garza García en el año 2019, como un ejemplo de diseño de método y herramientas innovadoras para la resolución de problemas públicos de forma ágil y efectiva, a través de un esquema de gobernanza colaborativa.

Finalmente, se ofrece una reflexión sobre los aprendizajes obtenidos derivados del caso de estudio y una propuesta de reingeniería del proceso del programa del presupuesto participativo, encaminada a fortalecer el esquema de gobernanza colaborativa que se está trabajando para implementar.

## La transición de liderazgos políticos a ciudadanos(as) facilitadores

Redefinir lo público requiere incorporar herramientas innovadoras y participación colaborativa, de forma que el resultado sea un esquema de gobernanza colaborativa.

La innovación pública implica la generación de una interacción

valiosa entre lo social y lo público, un proceso de co-creación distribuida y una colaboración en masa que inspire la esfera pública.<sup>61</sup>

La finalidad de la innovación pública es mejorar la eficiencia y la calidad de los procesos gubernamentales y el flujo o intercambio de información entre el gobierno y el público en general. Tomando en cuenta esta finalidad, es relevante mencionar que estas metas se cumplirían de forma más ágil, certera y eficiente a través de una *"plataforma colaborativa digital que facilite el compartir información, la interoperabilidad, el diseño creado por el usuario y la interacción. Ello permite a los ciudadanos organizarse en redes, compartir sus inquietudes, crear grupos de co-innovación y co-creación de servicios públicos, de decisiones públicas, así como la co-producción de valores públicos. La innovación pública la vemos, entonces, como el reconocimiento de la creatividad y el resultado que imprimen los ciudadanos y actores no gubernamentales en su relación con los funcionarios públicos."*<sup>62</sup>

Entonces, una gobernanza sustentada en la innovación, necesariamente, implica participación y colaboración entre las Administraciones Públicas, el Sector Privado, la Academia y la Ciudadanía Organizada en el co-diseño de las propuestas y soluciones, la publicación y difusión de guías abiertas y comprensibles, la modernización de las instituciones del Gobierno para la inclusión y la utilización de plataformas digitales en las cuales todos los sectores puedan colaborar.<sup>63</sup>

Necesitamos Gobiernos con esquemas de gobernanza colaborativa, porque el enfoque del Gobierno debe ser la redistribución del poder, a través de la participación ciudadana colaborativa para resolver los problemas públicos con métodos y herramientas innovadoras. Para lograrlo debe de haber una línea clara y trazable de "esto antes lo decidía yo, gobierno, y ahora lo decides tú, ciudadana". Sin esta cesión, no podemos hablar de rediseño ni de transfor-

---

61 Hilgers, Denis y Christoph Ihl (2010). *Citizensourcing: Applying the Concept of Open Innovation to Public Sector*. Alemania: *The International Journal of Public Participation* vol. 4, no. 1, p. 68. Disponible en línea: <<https://pdfs.semanticscholar.org/027e/28e33c592adc746c5ba4b77e8ca14fc1cd75.pdf>>.

62 Mariñez Navarro, Freddy (2016). *Innovación y gobernanza colaborativa para la gestión de las políticas públicas*. Chile: XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, p. 1. Disponible en línea: <[https://www.researchgate.net/publication/324314487\\_Innovacion\\_y\\_gobernanza\\_colaborativa\\_para\\_la\\_gestion\\_de\\_las\\_politicas\\_publicas/link/5aca89f4aca272abdc6253dd/download](https://www.researchgate.net/publication/324314487_Innovacion_y_gobernanza_colaborativa_para_la_gestion_de_las_politicas_publicas/link/5aca89f4aca272abdc6253dd/download)>.

63 Murray, Robin, Geoff Mulgan y Caulier-Grice (2010). *The Open Book of Social Innovation*. Reino Unido: The Young Foundation & National Endowment for Science, Technology and the Arts. p. 145-159, 153 y 173-178. Disponible en línea: <<https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/The-Open-Book-of-Social-Innovation.pdf>>.

mación en la gobernanza. Es decir, esta propuesta implica la transición de un modelo tradicional, jerárquico y cerrado a un modelo colaborativo, descentralizado y que aprovecha la inteligencia y los talentos dispersos en su comunidad.

Para diseñar este nuevo modelo, se necesita definir qué personas deben participar, de acuerdo con su tipo de *expertise*, qué incentivos se darán para que participen, en qué actividades consistirá su participación, así como en qué etapa(s) del ciclo de generación de la política pública<sup>64</sup> y para qué van a participar.

Para determinar quiénes deben de participar, se debe generar un perfil de ciudadano(a) sofisticado(a) y que tome en cuenta su situación (por ejemplo, porque le afecta el problema, es usuaria de un servicio o vive en la zona de intervención), sus estudios y experiencia profesional (por ejemplo, para temas que requieren de conocimiento técnico de una materia como la ciencia de datos), sus intereses (porque aunque no estudien o se dediquen a un tema, se han dedicado de manera voluntaria o mediante formas de participación organizada a defenderlo) y habilidades y/o tiempo disponible.

Es muy importante tener presente que las decisiones de diseño del espacio de participación indudablemente determinan el perfil y la interacción de quienes participan. Como también es importante reconocer que no hay una fórmula única ideal de participación, sino que la misma tendrá que ser definida por el objetivo que se busca y al mismo tiempo por la complementariedad de los demás espacios de participación existentes. Lo importante no es tener un mecanismo ideal, sino una serie de espacios que respondan a las distintas necesidades y oportunidades para aprovechar todo lo que tienen que aportar nuestras comunidades.

En este sentido, dejamos sobre la mesa un concepto que apenas empezamos a explorar de manera empírica, y que es, el déficit de absorción de inteligencia colectiva. Es decir, al diseñar un espacio de participación, incluso tomando todas las variables anteriormente descritas, no necesariamente llegará a ese espacio el o la usuaria ideal. Experiencia que puede ser frustrante en ambos sentidos (para la persona que asiste a ese espacio y para quienes lo diseñaron con otro objetivo). En esos momentos, es importante identi-

---

64 Definición del problema, identificación de la solución, desarrollo de la solución, toma de decisión, implementación y evaluación del impacto y resultados.

ficar qué del diseño de ese espacio me permitió captar y aprender lo que cada quién tenía que aprender, y qué del propio formato no me permitió aprender lo que esa persona o personas hubieran tenido que aportar. Por ahora, lo dejamos como una pregunta abierta, para profundizar en futuras publicaciones.

## Dos ejemplos, misma ciudad: presupuesto participativo vs. innovación abierta para la resolución de problemas públicos

Ahora bien, entrando a la parte práctica, contrastamos dos experiencias y modelos de participación existentes para la administración para la que trabajamos.

En el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León tenemos diez mecanismos de participación ciudadana regulados: la elección popular, la revocación del mandato, la contraloría social, la audiencia ciudadana, la audiencia pública, la iniciativa ciudadana o popular, la consulta ciudadana, la consulta popular, los desafíos ciudadanos y el presupuesto participativo.

A continuación, se expone el perfil ciudadano para el que, bajo esta propuesta, optimiza el presupuesto participativo y los desafíos ciudadanos, por ser éstos los mecanismos de participación ciudadana en el que en el Municipio de San Pedro Garza García ha innovado recientemente en la gestión pública para generar una participación colaborativa. El perfil ha sido construido en función de las necesidades que se tienen en estos mecanismos y sus objetivos.

Desafío San Pedro fue el primer programa de innovación abierta como herramienta de participación comunitaria para la solución de problemas públicos. Comenzó en octubre de 2016, cuando el equipo de gobierno abierto del Municipio de San Pedro Garza García logró una colaboración con el Laboratorio de Gobernanza de la Universidad de Nueva York (NYU GovLab) y la organización de la sociedad civil Codeando México, con el objetivo de definir los principales problemas del Municipio y abrirlos a su comunidad para buscar soluciones. El ejercicio consistió en cinco fases: definición del problema, foro y lanzamiento de los retos, selección de los 10 mejores proyectos, programa de coaching y mentoría para desarrollar esos

proyectos y un “demo day”, en el que los participantes presentaron sus proyectos y estrategia de implementación al personal del Municipio e invitados especiales. Se logró un trabajo colaborativo de dos meses y, al final, se implementaron 6 propuestas concretas.

Precisamente, uno de esos proyectos consistió en la transformación del programa del presupuesto participativo municipal, que piloteamos hasta esta nueva administración.

El presupuesto participativo existe en San Pedro desde el año 2001 y se gestionaba a través de la Mesa Directiva de las Juntas Vecinales, donde mediante una asamblea vecinal, decidían el problema a solucionar y el proyecto a implementar. Como datos relevantes, el Municipio tiene una población de 123 mil personas y 185 vecindarios, pero en promedio solo 12 personas asistían a una reunión para decidir cómo invertir el presupuesto.

Sin embargo, Desafíos San Pedro impulsó el desarrollo de la plataforma digital [decidesanpedro.gob.mx](http://decidesanpedro.gob.mx), a través de Consul Project, de código abierto, que ya utilizan en otras ciudades del mundo como Madrid y París. Con esta plataforma digital, por primera vez en el Municipio cualquier residente tuvo la oportunidad de proponer y votar para decidir qué proyectos se van a llevar a cabo en la comunidad. Hubo cuatro innovaciones clave: (i) más presupuesto para proyectos de mayor envergadura y complejidad, (ii) digitalización del proceso para la eficiencia de gestión y transparencia, (iii) mecanismos de pedagogía política y urbana y más tiempo para proponer y votar y (iv) un mejor diseño para los encuentros cara a cara.

Sabemos que estos dos programas no son comparables en términos de convocatoria, ya que no tuvieron la misma difusión ni el mismo objetivo, pero sí son comparables para el ejercicio de analizar las variables que hemos comentado en el presente escrito:

	Programa de Innovación Abierta Desafío San Pedro	Programa de Presupuesto Participativo Decide San Pedro
Perfil ciudadano	El programa atrajo a personas técnicas o especialistas en el tema en cuestión del reto. En este caso, el 50% de las personas participantes no vivían en San Pedro y el incentivo de participación fue el reto técnico que representaba el espacio de participación que se estaba abriendo. Por ello, se atrajeron perfiles técnicos, que querían aplicar sus conocimientos y experiencia para resolver problemas públicos.	El programa atrajo a personas que residen en la zona (Junta Vecinal y Sector), porque conocen las necesidades y áreas de oportunidad de esa zona. El incentivo para participar fue el conocimiento geográfico y vivencial, aunque en ciertas ocasiones ello se mezcló con la experiencia profesional de las y los proponentes (por ejemplo: participaron grupos de arquitectos). Por ello, se atrajeron personas que vivían en cierta delimitación territorial, complementándose con sus características personales (estudios, experiencia profesional, intereses, habilidades, etcétera).
Formato de llamado	Se trabajó con un esquema de retos: se definieron problemas, se desarrollaron soluciones basadas en datos y con mucho trabajo de por medio.	El formato de llamado fue abierto. La única limitación que se tuvo fue la demarcación territorial, ya que lo que se aprovecha es la experiencia geográfica y vivencial de las personas participantes.
Plataforma tecnológica	Se trataba de una competencia de ideas y en esa edición, por temas de competencia intelectual, las propuestas no estuvieron abiertas a consulta y comentarios.	Se transformó el ejercicio del presupuesto participativo totalmente, migrando a una plataforma digital, lo cual le dio un 100% de transparencia al proceso y todas las personas podían apoyar y comentar las propuestas presentadas por sus vecinos.
Déficit de absorción	Los proyectos presentaron soluciones que necesitaban desarrollarse en conjunto con las y los servidores públicos de la administración municipal.	Durante los talleres de propuestas ciudadanas surgieron temas de quejas y reportes para los que no se tenía la preparación de atender y fue difícil distinguir entre propuestas ciudadanas y la necesidad de atender problemas operativos de la administración.
Carga de participación	En cuanto al proceso de desarrollo del proyecto y el plan de implementación la carga estuvo en los equipos que subieron las propuestas seleccionadas.	En cuanto al proceso de desarrollo del proyecto, la carga de implementación recae en la administración pública y las propuestas que no desarrollaron su proyecto de manera adecuada fueron descartadas.

Evaluación	Quienes evalúan las propuestas es un panel de expertos y expertas (funcionarios, organizaciones de la sociedad civil, especialistas internacionales, etcétera), quienes seleccionaron las mejores ideas.	Quienes evalúan las propuestas son las propias comunidades mediante su voto. La propuesta con más votos de la comunidad fue la seleccionada.
Redistribución del poder	Decidir sobre la solución de un problema público.	Decidir sobre la prioridad de gasto de un porcentaje de ingresos propios del Municipio.

## Reflexiones sobre la experiencia de implementar ambas iniciativas

Como lecciones aprendidas (hasta ahora) derivadas de estos ejercicios de participación colaborativa, sabemos que:

1. Los gobiernos locales carecen de la infraestructura necesaria para implementar estrategias colaborativas de participación ciudadana.

Aunque el municipio tiene 13 mecanismos diferentes de participación ciudadana, ninguno de ellos involucra a la comunidad en la colaboración y cocreación de soluciones a los problemas públicos.

Esta brecha no es única. Por diversas razones, las iniciativas o proyectos de participación ciudadana, hasta la fecha, se han centrado típicamente en la deliberación, no en la resolución de problemas. Un meta-análisis reciente de la literatura sobre participación digital revela que: "La mayoría de las investigaciones se han centrado en la calidad de la discusión (proceso) digital... mientras que los resultados de los procesos de deliberación digital (resultados) se han descuidado en su mayoría". La llamada "tecnología cívica" no está produciendo cambios en los resultados de gobierno porque está diseñada para centrarse en los insumos en vez de los resultados.<sup>65</sup>

El piloto de San Pedro Garza García creó la primera oportunidad en la Zona Metropolitana de Monterrey para que la comunidad participara contribuyendo con sus habilidades, talento y experiencia (innovación abierta) para diseñar y cocrear soluciones a los proble-

<sup>65</sup> Friess and Eliders, *Policy and Internet*, agosto 19, 2015, DOI: 10.1002/poi3.95. Peixoto and Fox, *When Does ICT-Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness? Digital Dividends*, World Development Report 2016.

mas públicos que más les interesaban.

Como resultado de “Desafío San Pedro”, los funcionarios del Municipio consideraron la experiencia tan enriquecedora que generaron un cambio a la reglamentación municipal para institucionalizar la innovación abierta como mecanismo de participación, a través del programa del presupuesto participativo que se nombró “Decide San Pedro”.

Sin embargo, una infraestructura sólida requiere no sólo del método (innovación abierta), sino también de la comunidad, de forma que se aproveche al máximo.

Afortunadamente, el piloto que fue “Decide San Pedro” ayudó al municipio a identificar el potencial de la comunidad para ayudar a resolver los problemas públicos y proporcionó una metodología que resultó en la creación de un nuevo ecosistema local, compuesto por actores clave de la academia, la sociedad civil, el gobierno y el sector privado que desean continuar utilizando sus conocimientos y experiencia para resolver problemas públicos en colaboración. Dos ejemplos son la creación de un Consejo Ciudadano para asesorar sobre temas de gobierno abierto (a través de una reforma a la actual regulación municipal en materia de participación ciudadana) y las conversaciones en curso entre una universidad local y el municipio para comenzar un Laboratorio de la Ciudad, donde los estudiantes puedan aprender nuevas habilidades a través de la experiencia práctica, tratando de resolver alguno de los muchos problemas públicos que enfrenta el municipio.

2. Tanto las comunidades globales como las locales son recursos sin explotar de habilidades, talento e innovación y ambas deben ser reclutadas para ayudar a resolver los problemas públicos.

El modelo abierto de innovación y mentoría de Desafío San Pedro ofreció los incentivos intrínsecos necesarios (desarrollo de habilidades y promesa de implementación y, por lo tanto, impacto) para motivar a las personas a participar más allá de los límites geográficos y sectoriales tradicionales.

Como se indicó, a través de 10 proyectos, 50 participantes ofrecieron voluntariamente 1.000 horas de trabajo conjunto, desarrollando sus ideas en soluciones realizables. Especialmente interesante fue el hecho de que el 65% de los participantes seleccionados no viven ni trabajan en San Pedro Garza García. Además, se desarrollan proyectos efectivos cuando las personas aprenden de sus pa-

res en otras ciudades y países. A través de la tutoría individual, los diferentes equipos se reunieron con innovadores de otras ciudades, como Guadalajara, Ciudad de México y Xalapa, o incluso de otros países, como Uruguay y Estados Unidos, para recibir comentarios. Los mentores ofrecieron su tiempo como voluntarios, debido a su pasión por resolver los mismos problemas públicos.

Al final, los funcionarios del municipio recibieron asesoría y retroalimentación sobre el diseño del desafío y la definición del problema para cada desafío de parte de 28 mentores voluntarios locales e internacionales. Los participantes recibieron asesoría y retroalimentación sobre sus proyectos específicos de 20 mentores voluntarios locales e internacionales diferentes, a través de 38 entrevistas individuales.

La creación de este nuevo espacio para la colaboración y la co-creación llevó a todos los equipos a desarrollar propuestas totalmente realizables, que no sólo abordan las necesidades existentes del municipio<sup>66</sup>, sino que también lo hicieron en una nueva creatividad (las soluciones propuestas no estaban mapeadas como un problema por parte del municipio, sin embargo, al menos 6 de ellas se consideraron necesarias de implementar), basados en datos (todas las soluciones utilizan datos como base de la intervención), rentables (el desarrollo de las soluciones no tuvo un costo financiero para el municipio) y de una forma con el ciudadano al centro (todas las soluciones se desarrollaron después de entrevistas en profundidad a usuarios).

3. La innovación abierta con una participación creciente e inmersiva atrae principalmente a grupos altamente profesionalizados para participar.

Aunque la innovación abierta ha conducido a mejoras significativas y medibles en la calidad, diversidad y rentabilidad de la investigación científica y computacional<sup>67</sup>, sigue siendo la excepción y no la norma en el gobierno. Además, cuando los gobiernos sí utilizan la innovación abierta, generalmente lo hacen a través de preguntas abiertas que terminan generando ideas demasiado vagas o incluso inviables<sup>68</sup>, a través de preguntas muy específicas

---

66 Cada equipo entrevistó al menos dos funcionarios municipales trabajando en resolver el mismo problema público que el equipo estaba tratando de resolver.

67 Ver, e.g., Harvard Crowd Innovation Lab's project case studies.

68 En la competencia de Houston Bright Ideas, que estaba diseñada para crear medidas de ahorro de los servidores públicos con un modelo de colaboración abierta distribuida (crowdsourcing), la mayoría de las ideas generadas eran o demasiado vagas o inviables y el proceso no estaba diseñado ni sincronizado para

que generalmente son altamente técnicas, o a través de desafíos que involucran una participación que consume mucho tiempo y que terminan atrayendo a personas con ocupaciones gerenciales y profesionales más altas.

Casi la mitad de los solicitantes a los desafíos provenían del sector privado (47.2%), mientras que casi toda la otra mitad provenía de estudiantes (34%) y académicos (14.4%). En cuanto a la experiencia de los participantes seleccionados, casi todos tenían al menos un título profesional (68%), algunos de ellos con títulos de posgrado (14% de maestría y 12% de doctorado), mientras que algunos pocos (6%) todavía eran estudiantes.

En pocas palabras, existe una compensación entre la eficiencia (participación de personas altamente educadas que se esfuerzan por traducir una solución a un proyecto realizable) y la legitimidad (una participación más diversa, con personas de todos los orígenes).

Dado que el objetivo del proyecto Desafío San Pedro era desarrollar propuestas realizables en lugar de meras sugerencias, quisimos ir más allá de la creación de un buzón de sugerencias electrónicas y mejor experimentar con un proceso que pedía a las personas que presentaran propuestas que describieran en términos generales cómo ejecutar en la práctica sus ideas específicas. Sin embargo, los resultados confirmaron nuestra hipótesis inicial sobre la compensación en el diseño que debe hacerse entre eficiencia y legitimidad. Se necesitan nuevos pilotos para probar distintos modelos que experimenten con diferentes enfoques para cerrar esa brecha.

4. El diseño centrado en el usuario siempre debe ser parte de estas iniciativas y usarse para romper las barreras entre el grupo que termina estando involucrado, a través de la innovación abierta, y las poblaciones vulnerables con poco tiempo libre para hacer voluntariado.

Conscientes del perfil demográfico de los participantes, utilizamos los principios del diseño centrado en el usuario durante la fase de definición del problema del programa de mentoría de Desafío San Pedro para llegar a una población más amplia y diversa. Por ejemplo, el equipo de eficiencia del gobierno se reunió con los burócratas municipales de bajo nivel que trabajan detrás de la ventana, proporcionando los servicios públicos básicos. Durante

la reunión, expresaron que esa era la primera vez que alguien se tomaba el tiempo para escuchar sus necesidades y describieron la pesadilla burocrática que tienen que pasar día a día: “cada vez que alguien paga por un servicio, tiene que hacer a mano 4 copias de la información del pago”.

Además, una vez que el equipo comenzó a explicar lo que se quería lograr (la digitalización de los servicios del gobierno), estos burócratas compartieron sus ideas sobre cómo podrían realizar su trabajo de manera más eficiente y, en última instancia, beneficiar a los grupos que más necesitan ayuda: “mi trabajo es dar becas para niños en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, no tengo los datos que necesito para ubicarlos. Tengo que esperar a que vengan a mí, lo cual resulta contradictorio porque, precisamente debido a su situación de vulnerabilidad, no tienen los recursos para descubrir que pueden pedir ayuda”.

Los equipos ciudadanos también actuaron como intermediarios confiables entre el gobierno y la comunidad, especialmente en temas politizados donde la comunidad no confía en las decisiones del gobierno. Por ejemplo, el equipo que trabaja en movilidad urbana y crea métodos alternativos de transporte (San Pedro Garza García tiene 8.3 autos por cada 10 habitantes), logró ganarse la confianza de las familias que asisten a las escuelas. Gracias a las negociaciones del equipo con los funcionarios del municipio, lo que comenzó como una propuesta muy controvertida (hacer obligatorios los autobuses escolares)<sup>69</sup>, terminó como una política integral de transporte que incluye el uso compartido del automóvil y la generación de incentivos para que los niños puedan caminar y andar en bicicleta a la escuela.<sup>70</sup> La nueva política fue tan bien recibida, que el periódico local informó que, antes de que entrara en vigor la nueva política, las madres y sus hijos se organizaron para comenzar a caminar hacia la escuela (algo sin precedentes en esta área).<sup>71</sup> El equipo y los funcionarios municipales se unieron a los niños que caminaban a su escuela, para detectar las reparaciones que la acera necesitaba.

El cambio de comportamiento es uno de los logros más difíciles que una política debe de hacer. Sin embargo, al tener al equipo ciudadano al centro, aumentó la confianza necesaria para que las

---

69 Planteará Mauricio Transporte Escolar Obligatorio, *El Horizonte*, febrero 15, 2017.

70 Inicia campaña informativa del plan de movilidad sustentable, *San Pedro Garza García*, 2017.

71 Caminan al colegio entre obstáculos, *El Norte*, junio 1, 2017.

personas aceptaran el cambio.

5. Hay una demanda creciente –y no satisfecha– de capacitación de un nuevo tipo de servidor público: el emprendedor público.

Desde experimentar los beneficios de las pruebas de usuario y la creación rápida de prototipos hasta la participación en talleres sobre cómo solicitar una reunión para recibir retroalimentación, los funcionarios municipales necesitaban de un apoyo intenso y constante.

Gallup informa que el 71% de los funcionarios de la ciudad dicen que no están comprometidos con sus trabajos.<sup>72</sup> La oportunidad es perfecta para ayudar a los funcionarios públicos a ser más capacitados y efectivos trabajando de manera diferente y ser capaces de: (1) identificar problemas viables que aprovechen la experiencia de “crowdsourcing”; (2) saber qué datos gubernamentales publicar para ayudar a la comunidad a desarrollar propuestas informadas; (3) definir el proceso de una manera suficientemente enfocada, pero dejando espacio para la creatividad; (4) combinar la experiencia y los conocimientos de aquellas personas de la comunidad con las mejores prácticas e investigación de vanguardia de expertos a nivel mundial; (5) evaluar empíricamente el potencial de las propuestas ciudadanas; y (6) en última instancia, traducir buenas ideas en medidas viables que mejoren la vida de las personas.

Debido a que la nueva tecnología y las nuevas investigaciones están avanzando tan rápido, saber cómo crear soluciones en conjunto requiere de un giro significativo, tanto en la mentalidad como en el comportamiento.

Los funcionarios del municipio que conformaban el grupo de trabajo de gobierno abierto comenzaron el proyecto con un conocimiento limitado sobre las innovaciones en la gobernanza y cómo usar los datos, la tecnología y la inteligencia colectiva para resolver los problemas públicos. A diferencia de las grandes ciudades que tienen departamentos de innovación, los pequeños gobiernos locales necesitan un apoyo completo para poder evolucionar a nuevos métodos y técnicas de gobernanza. Sin embargo, la recompensa es exponencial y, a través de este tipo de ejercicios, podemos ayudar a que las ciudades se hagan abiertas por defecto.

Por medio de este primer piloto, pudimos identificar las áreas en las que los funcionarios que no están familiarizados con la metodo-

---

72 Steven Bosacker y Justin Bibb, *Most City Employees in US Not Engaged* (Mayo 16, 2017), disponible en línea en: [http://www.gallup.com/opinion/gallup/210707/city-employees-not-engaged.aspx?g\\_source=WWWV7HP&g\\_medium=topic&g\\_campaign=tiles](http://www.gallup.com/opinion/gallup/210707/city-employees-not-engaged.aspx?g_source=WWWV7HP&g_medium=topic&g_campaign=tiles).

logía necesitan más ayuda. Instrucciones y plantillas precisas fueron la clave para apoyarlos a superar los obstáculos que enfrentan al hacer algo nuevo. No obstante, es necesario explorar más para identificar más oportunidades de intervención con administraciones locales pequeñas y generalmente son de bajo presupuesto.

Una vez que se supera la empinada curva de aprendizaje inicial, las barreras para la implementación descienden dramáticamente.

¿Qué es lo que sigue? Para hacer frente a los principales desafíos ciudadanos, se requiere invertir más en el desarrollo de una plataforma de innovación cívica para las ciudades latinoamericanas (herramientas y capacitación, las cuales ya están diseñadas), con la finalidad de:

1. Ayudar a las ciudades-objetivo a lograr un progreso medible y específico en sus áreas de sostenibilidad urbana más urgentes e importantes, desbloqueando la energía y el conocimiento de sus propias comunidades para aumentar la prosperidad compartida, mejorar el impacto ambiental y reforzar la legitimidad democrática;
2. Enseñar habilidades públicas de innovación y emprendimiento para dinamizar y empoderar a los funcionarios y apoyarlos para gobernar de manera diferente y fomentar la autosuficiencia continua en la solución de conflictos;
3. Brindar a los gobiernos un proceso empíricamente probado (diseño e incentivos) para involucrarse de manera permanente con su comunidad, para la mejora su efectividad. El resultado es una plataforma que las ciudades pueden reutilizar después del involucramiento inicial; y
4. Proporcionar ideas y conocimientos de investigación sobre qué elementos de las prácticas de participación ciudadana conducen a resultados más efectivos.

# Reutilización de Datos Públicos, uso por parte del sector privado

Por Juan Martín Vila

## La Economía de los datos

Los datos se han convertido en el *commodity* principal de la economía: hoy en día, son el activo más valioso y estratégico con el que cuentan las organizaciones. Prácticamente todas nuestras actividades cotidianas están atravesadas, de una manera u otra, por datos. De la mano de la emergencia de nuevas tecnologías, como la Inteligencia Artificial, el Big Data, el Internet de las Cosas, entre otras, las políticas públicas de datos abiertos se han vuelto un instrumento de gran potencia para promover el desarrollo y crecimiento económico, al hacer disponible un recurso fundamental para la toma de decisiones.

Los datos ofrecen un campo inagotable para que los sectores público y privado colaboren e impacten masivamente en la calidad de vida de las personas. En lo que refiere al sector privado, estos pueden ayudar a crear nuevos negocios, optimizar procesos, crear nuevos puestos de trabajo y mejorar el clima de negocios para la inversión extranjera. Según diversos estudios, los datos abiertos podrían generar un valor agregado de entre tres y cinco billones de dólares anuales en sectores tales como educación, transporte, productos de consumo, electricidad, petróleo y gas, atención médica y servicios al consumidor (Casto & Korte, 2015, p. 7). Poseer datos de calidad sobre los clientes y las operaciones, y haber sido capaces de establecer una cultura analítica sólida, puede ayudar a una compañía a generar conocimiento del negocio, de las variables importantes en el mismo o de sus clientes que puede permitirle implementar propuestas de valor diferenciales. (Dans, 2019).

Se espera, también, que el tamaño del mercado de los datos abiertos crezca un 36,9% desde 2016 a 2020 a un valor de 75.7 mil millones de euros. El número previsto de trabajos directamente relacionados con el Open Data crecería de 75.000 en 2016 a cerca de 100.000 para 2020. Gracias al efecto positivo en la innovación y el desarrollo de las numerosas herramientas que aumentan la efi-

ciencia, no sólo en el sector privado, también en el sector público, se espera que haya un nivel elevado de ahorro de costos a través de la reutilización de datos abiertos de un total de 1.7 mil millones euros para 2020 (Berends, Carrara, Engbers y Vollers, 2017).

Conforme las sociedades van avanzando, cada vez más gobiernos nacionales y locales comprenden el impacto y la importancia de la apertura de datos en el desarrollo económico. Se ha vuelto más difícil concebir la administración de las grandes ciudades del siglo XXI sin las herramientas que permiten analizar datos, tomar decisiones basadas en evidencia, anticiparse a los problemas y mejorar la gestión de los recursos. El gobierno porteño, uno de los más innovadores de la región en materia de gobierno abierto, ya está avanzando con nuevas iniciativas en esta dirección. (Straface, 2019).

A su vez, los datos públicos también pueden ser reutilizados por los ciudadanos. Un caso que vale la pena mencionar es el de GxBus, una aplicación desarrollada en Montevideo, que es capaz de detectar cuál colectivo le es más conveniente al usuario para llegar a su destino. En la actualidad, miles de personas la usan para desplazarse en esa ciudad. El desarrollador no tuvo que pedir permisos ni realizar trámites, ya que los datos sobre el transporte público estaban a disposición de todos. Otro ejemplo es Seúl, cuyo portal de datos abiertos de la ciudad contiene 4.500 datasets, en donde se aplica la política de apertura de datos combinada con servicios creados por ciudadanos. Como resultado, más de 100 aplicaciones fueron desarrolladas en base a estos datos.

Este trabajo pretende analizar el impacto que la apertura de datos públicos en la Ciudad de Buenos Aires ha tenido en los servicios que brindan las empresas del sector privado. Para ello, se realizaron entrevistas en profundidad a representantes de ocho empresas que reutilizan los datos publicados en el portal BA Data para desarrollar sus actividades comerciales.

## Apertura de datos públicos

La apertura de datos públicos se define como el proceso mediante el cual se ponen los datos públicos de los que dispone una administración al alcance de la sociedad en formatos digitales, estandarizados y abiertos, siguiendo una estructura clara que permita su comprensión y reutilización (Garriga-Portolà, 2011, p. 299). Según

la Carta Internacional de Datos Abiertos, estos son datos digitales que son puestos a disposición, que poseen las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar. La Carta de Datos Abiertos fue adoptada por 71 gobiernos Nacionales y Subnacionales. En Argentina, la misma fue acogida por el Gobierno Nacional, las ciudades de Buenos Aires, Córdoba y Bahía Blanca, y la Provincia del Chaco.

El objetivo de abrir estos datos es que la sociedad pueda sacar provecho de ellos y generar valor agregado, construyendo sobre ellos una nueva idea que resulte en nuevos datos, conocimiento, o incluso servicios (Concha & Nasser, 2012, p. 8). En el campo económico, por ejemplo, los nuevos modelos de negocios basados en datos abiertos están emergiendo en gran magnitud y demostrando que integrarlos a un modelo de negocio es útil y rentable (Rubinshtein y Villum).

En lo que respecta a la administración pública, los datos abiertos pueden ayudar a mejorar la prestación de servicios públicos, facilitar la reducción de costos de operación vía eliminación de duplicaciones y contribuir a una mejor toma de decisiones de política pública; con mejores datos y mejor información, las chances de diseñar una mejor política o de prestar un mejor servicio, son mayores. (Bonina, 2015, p. 7)

De esta manera, la apertura de datos constituye uno de los aspectos fundamentales del paradigma de gobierno abierto, ya que fomenta la interoperabilidad entre entidades públicas, a la vez que contribuye a aumentar la transparencia en la gestión pública: "los datos gubernamentales abiertos tienen la capacidad de promover la rendición de cuentas, fomentar los valores democráticos y proteger libertades civiles" (Bonina, 2015, p. 7). Por lo tanto, el valor que generan los datos abiertos no es meramente económico, sino que sus beneficios se transfieren también a la esfera cívica y social. Pero, además, para Vila y Soria (2016):

La importancia de lograr avances en la apertura de datos no radica únicamente en la rendición de cuentas y el fomento de la transparencia por parte de los funcionarios. La apertura requiere también estrategias de participación y colaboración que incentiven su utilización, y que sirvan para la generación de nuevos datos e información por parte de los ciudadanos.

En este sentido, la reutilización y apertura de los datos públicos debe ser un objetivo estratégico, ya que, como remarcan los autores, no es suficiente la publicación de datos e información para construir un gobierno abierto, basado en los pilares de la colaboración, la participación y la transparencia. Es necesario potenciar el impacto que pueden tener en la sociedad civil estos datos, fomentando una ciudadanía informada, capaz de “participar en la toma de decisiones y hacer efectiva su voluntad”. (Vila y Soria, 2016)

## Datos abiertos en la Ciudad de Buenos Aires

En el caso de Argentina, la política de apertura de datos a nivel nacional está enmarcada en varios decretos y resoluciones del poder Ejecutivo. En primer lugar, podemos mencionar el decreto 117/2016, que establece el Plan Nacional de Apertura de Datos, a cargo del Ministerio de Modernización. Por otra parte, la resolución 538/2013 creó el Sistema Nacional de Datos Públicos (SINDAP, por sus siglas), que es el órgano encargado de desarrollar y administrar el portal nacional de datos públicos. Finalmente, la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública prevé la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información pública. Los datos en formato abierto del gobierno nacional argentino pueden consultarse en el portal [datos.gov.ar](http://datos.gov.ar), que cuenta con novecientos treinta y tres datasets relacionados con ciencia y tecnología, asuntos internacionales, energía, transporte, salud, medio ambiente, economía y finanzas, entre otros.

Por su parte, la Ciudad de Buenos Aires fue una de las pioneras en promover la apertura de datos y su publicación a través del portal BA Data, creado por el Decreto 156/12, que estableció que todos los “datos producidos, almacenados y/o recolectados en medios digitales” sean publicados en formato abierto en dicha plataforma. En 2013, fue reconocida como Ciudad del Año en los premios GovFresh de innovación cívica, uno de los blogs más importantes de Estados Unidos sobre emprendedores cívicos y gubernamentales, y uso de tecnologías en el gobierno (Bonina, 2015).

Asimismo, fue la primera institución en Argentina en crear un área que tenía como principal responsabilidad el diseño y la implementación de políticas de gobierno abierto; la Dirección de Inno-

vacación y Gobierno Abierto. También, la Ciudad cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública desde 1998, siendo una de las pioneras en la región en sancionar una ley de esta índole. Sobre esa base, la Dirección General de Innovación y Gobierno Abierto lanzó en octubre de 2014 el Plan de Datos Abiertos, que contribuyó a consolidar la publicación de datos abiertos (Bonina, 2015).

En el año 2018, comprendiendo la importancia estratégica de los datos abiertos, y en pos de fortalecer las políticas públicas pre-existentes, se realizó un diagnóstico sobre el estado de los datos que publica la Ciudad, haciendo hincapié en los ejes de apertura, calidad e interoperabilidad, utilizando el modelo de madurez de capacidades para la toma de decisiones basadas en datos (MMC). La Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto, actual responsable de la política de datos abiertos de la Ciudad, junto con la Dirección General de Ciencias de la Información y la Subsecretaría de Sistemas y Procesos, llevó adelante este diagnóstico, buscando establecer lineamientos para una nueva política de datos abiertos de la Ciudad, que la lleve a esta a una fase superior en materia de generación, uso, análisis y gestión de datos públicos (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2018). De este diagnóstico, surgieron cinco líneas de acción, relacionadas con: calidad e interoperabilidad; sensibilidad; apertura; desarrollo económico; cultura de datos; y gobernanza.

Ese mismo año, la Ciudad obtuvo la calificación de tres estrellas de Open Contracting Partnership (OCP) al adaptar sus datos de compras y contrataciones al estándar fijado por esta organización; y Buenos Aires se posicionó en el primer lugar del Índice de Datos Abiertos de la Open Knowledge Foundation a nivel país, junto con las ciudades de Córdoba y Río Segundo.

## Reutilización por parte del sector privado

Como se mencionó anteriormente, desde el año 2012 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires abre sus datos a través de la plataforma [data.buenosaires.gob.ar](http://data.buenosaires.gob.ar), que facilita su acceso, descubrimiento y reutilización, entendiendo la importancia y los beneficios de los datos abiertos en el contexto actual.

Diversas empresas del sector privado han creado productos y servicios, que aportan valor agregado a estos datos y permiten

mejorar múltiples aspectos de la vida de los ciudadanos. En diciembre de 2018, el Centro de Estudios en Tecnología y Sociedad de la Universidad de San Andrés realizó un diagnóstico sobre prácticas y posibilidades de mejora de la Ciudad de Buenos Aires en relación con la reutilización de datos públicos abiertos de parte del sector privado. Entre los principales hallazgos, se destacó que:

En los últimos años se incorporó una gran cantidad de datos abiertos por parte de los distintos niveles de gobierno para uso público, y que muchas empresas están en forma incipiente incorporando áreas específicas o recursos humanos para la utilización y procesamiento de esta información. (CETyS, 2018)

Tomando en cuenta las líneas presentadas por este estudio, y con la intención de profundizar en el impacto de los datos abiertos en el sector privado, durante el mes de junio de 2019 se estableció contacto con 10 empresas del sector privado que utilizan y consumen los datos abiertos de la Ciudad de Buenos Aires. Los representantes de cada una de ellas coincidieron en la alta calidad de los datos que abre el Gobierno de la Ciudad, y aunque no han podido realizar mediciones que caracterizan el impacto del uso de los datos en los clientes, manifestaron el valor agregado que les aporta en sus modelos de negocio y desarrollos.

En lo que respecta a la metodología del relevamiento, se realizaron entrevistas en profundidad, a partir de un cuestionario semi estructurado. Se inició el contacto con un correo electrónico informando a la empresa las intenciones de indagar sobre su reutilización de los datos publicados en BA Data, y proponiéndoles realizar una llamada con dicha finalidad. En las primeras llamadas se realizaban preguntas muy puntuales sobre el impacto de los datos abiertos en su modelo de negocios, pero estas requerían mediciones específicas para poder ser respondidas, que las empresas no realizaban. Ante esta situación, se modificó el cuestionario, en pos de captar la percepción de los referentes de cada empresa del impacto de los datos abiertos en sus actividades. A continuación, se desarrolla brevemente la información que cada empresa aportó en estas entrevistas.

Como primer caso podemos mencionar a Acindar, empresa del rubro de la construcción. Utilizan como insumo los datasets de Obras Registradas, Obras Iniciadas y BA Obras, disponibles en el portal de Datos Abiertos de la Ciudad. Éstos les ofrecen un me-

por conocimiento del mercado en rasgos generales: les permite dimensionar la estructura del mercado de vivienda tanto residencial como no residencial y entender qué se construye, cómo y cuánto en la Ciudad de Buenos Aires.

BA Obras es la herramienta que más información les aporta, ya que pueden acceder a información sobre las obras que se están realizando y las que se van a realizar, su avance, responsables y demás información disponible en el portal. Para esta empresa, los datos abiertos son una herramienta de detección de oportunidades; la información que no les llega al departamento de ventas por medio de sus clientes la pueden conseguirla a partir de los datos publicados por el Gobierno de la Ciudad.

La empresa remarca la importancia de la apertura de datos de este tipo y la disponibilidad de información en formato abierto que sirva, como en su caso, de insumos para desarrollos y oportunidades de negocio.

Por otra parte, desde hace un año y medio, Google Maps utiliza información disponible en la API de Transporte y los GTFS de subtes, trenes y algunas líneas de colectivos, incluyendo rutas, paradas y alertas de servicio. Lo primero que incorporaron en materia de información en tiempo real fueron las alertas de subtes, actualmente están trabajando en lo que corresponde a trenes.

En el caso de Google, el valor agregado que aportan los datos abiertos de la Ciudad se traduce en tener acceso a datos de calidad, que permiten información precisa a los usuarios al momento de planificar sus viajes. Por ejemplo, los datasets disponibles en Buenos Aires Data le permiten a la empresa generar el predictivo de llegada de subtes y colectivos, dando información precisa a los millones de usuarios de la aplicación, tanto turistas como vecinos de la Ciudad. Un caso específico es el de las alertas automáticas que implementó Google en la plataforma; cuando se produce un corte de servicio, una interrupción o modificación en el recorrido, la alerta que emite la página de Metrovías automáticamente impacta en Google Maps y la app no sugiere esa ruta. Sin la información generada desde SBASE, una persona estaría constantemente monitoreando la red de subtes y configurando alertas manuales, lo que sería inviable ya que el margen de error humano es muy alto.

Los entrevistados expresaron su conformidad con la calidad de los datos que abre el Gobierno de la Ciudad y con la política de

apertura que se lleva a cabo.

Otro caso es Moovit, aplicación de transporte público, que toma como insumo la API de Transporte, así como el dataset de los barrios y bicicletas. Disponer de estos datos abiertos de la Ciudad significa para la empresa una mejora evidente en sus procesos internos y, aunque también obtienen información desde otras fuentes, contar con la información oficial es fundamental para sus operaciones. En el caso de no contar con estos datos abiertos por parte del GCBA el proceso sería menos robusto, más disperso y requeriría de un mayor insumo.

El impacto que tienen los datos abiertos para Moovit incide directamente en todos los usuarios de la App, que ahora tienen una experiencia más precisa y actualizada al momento de planificar sus viajes, “el impacto se da directamente a todos los usuarios a nivel global, porque Moovit está presente en 90 países, en 2800 ciudades, entonces esta información impacta potencialmente a todos los usuarios de Moovit”, para Juan Palacio, Country Manager LATAM de Moovit.

Podemos mencionar también a Trip Go, una app de planificación de viajes, como otro de los casos relevantes. Consultan principalmente los datos disponibles en la API de Transporte Público, y la información en tiempo real. La empresa destaca la facilidad para incorporar los datos abiertos de BA Data a su desarrollo, dado el estándar de publicación usado por la Ciudad.

En cuanto al valor agregado que les aportan los datos abiertos de la Ciudad, mencionaron que a partir de los datos disponibles pueden tener un soporte para la aplicación que antes no poseían, “Básicamente pasamos de no tener posibilidad de tener usuarios así poder soportar Buenos Aires y tener usuarios”, sostuvo Mariano Tucut, ingeniero de software y Team Leader.

Los representantes de la app hicieron énfasis en que se mantenga la actualización de los datos, así como la correctitud de información, como rutas de colectivos que están constantemente sufriendo cambios, ya que esto incide directamente en el servicio que brindan a los usuarios. “La documentación de datos está muy bien, está muy completa”, sumó Tucut.

Por su parte, Properati es una plataforma de inmuebles con presencia en la Argentina, Colombia, Perú, Ecuador y Uruguay que consume datos disponibles en el portal de datos abiertos de la Ciu-

dad como usos del suelo, escuelas, espacios verdes y hospitales. Esta información es un insumo clave para mejorar la experiencia de los usuarios y ayudarles a tomar mejores decisiones sobre los barrios o propiedades de la Ciudad.

De manera específica, el dataset Usos del Suelo les permite filtrar la actividad comercial y residencial de una zona determinada. Por otro lado, la compañía desarrolla una estrategia de difusión de contenidos, basada en periodismo de datos, que se nutre de una vasta variedad de datasets de la Ciudad.

El principal impacto del uso de datos abiertos para esta empresa es el enriquecimiento de la experiencia del usuario de la plataforma, que se genera por medio del acceso a información precisa para la toma de decisiones. En ese sentido, manifestaron la optimización del portal de datos abiertos de la Ciudad respecto a la experiencia en otros países en Latinoamérica, considerándolo uno de los mejores de la región.

El sector turístico tampoco es ajeno a las transformaciones en los modelos de negocio que apuntan cada vez más hacia el uso de datos abiertos en sus desarrollos. Para Global Blue, una empresa operadora de reembolso de impuestos y que trabaja con más de 300 marcas en el país, la información primaria que consumen no proviene directamente del portal de datos de la Ciudad, sino del Observatorio Turístico (<https://turismo.buenosaires.gov.ar/es/observatorio>).

Alejandro Buero, country manager para Argentina & Uruguay de Global Blue, aseguró que hubo un cambio en la forma de acceder a la información: en el pasado la tomaban de informes o anuarios de cámaras y los insumos eran más generalizados. “El nivel de capilaridad que hay ahora se multiplica, la potencia de información que se consigue es mayor”, sostuvo.

Los datos que el Gobierno de la Ciudad disponibiliza son útiles al momento de establecer presupuestos tomando en cuenta las variaciones, arribos y demás variables generales. Además, los usan en análisis puntuales y proyección de captación de clientes explorando zonas comerciales nuevas o corredores.

También, son un insumo para realizar propuestas de marketing que brinden a los clientes o partners (shoppings o marcas) datos con una capilaridad aún mayor. Por otro lado, la experiencia de Buenos Aires en publicación de datos abiertos sigue siendo un caso

remarcable, esto de acuerdo con el representante de la empresa, ya que otras entidades subnacionales no disponen de la información turística tal como lo hace la Ciudad.

En tanto, Dymaxion Labs es una compañía en crecimiento que ofrece servicios de tecnología y trabaja para extraer información a partir de imágenes satelitales con técnicas de machine learning. Brinda a sus clientes un modelo predictivo producto de las imágenes que analiza para que puedan tomar mejores decisiones en sus modelos de negocio.

Con particular incidencia en el sector agroalimentario, Dymaxion Labs brinda estimaciones sobre áreas sembradas basadas en la información que las mismas empresas le proveen, denominadas "datos de verdad de campo" y que pueden ser datos sobre el tipo de siembra, identificación de objetos o áreas inundadas.

Cuando fueron consultados sobre el valor agregado que les aportó el uso de los datos del Gobierno de la Ciudad, los representantes de la empresa expresaron la experiencia positiva en la elaboración de una herramienta que detectara nuevas obras en construcción comparando dos periodos de tiempo. A través del dataset de Obras Iniciadas, disponible en el portal de datos abiertos de la Ciudad, depuraron los polígonos del mapa de la Ciudad donde descubrieron "a ojo" a través de las imágenes, cambios en el uso del suelo.

Esta herramienta los hizo merecedores del primer lugar junto con otras empresas en un concurso organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre herramientas digitales que colaboran con la administración subnacional. "Postulamos una herramienta (...), ganamos el concurso, viajamos al BID, lo presentamos, pero la manera de poder calibrar los parámetros de esa herramienta, que básicamente compara dos imágenes de distinto periodo de tiempo y busca cambios, fue usando este dataset", explicaron desde la empresa.

## Conclusiones

Tanto en la Argentina como en la región, aún hay mucho recorrido por hacer en materia de Datos Abiertos y su reutilización. En este sentido, la Carta de Datos abiertos propone la apertura por defecto, pero también en miras de un propósito. Por un lado, las prácticas tradicionales de gobierno abierto hacen hincapié en

la apertura de datos como pilares de la rendición de cuentas y la transparencia. Pero también es importante dar un paso más ambicioso, que implique vincular los datos públicos abiertos con la economía, los servicios y los desarrollos que realizan las empresas del sector privado. Para fomentar y acompañar a la comunidad de reutilizadores, es necesario establecer un vínculo fuerte con las empresas y emprendedores que utilizan esos datos para comprender sus necesidades, ya que entender el uso que se les da “permite dar mayor impulso a la creación de nuevos servicios y aplicaciones” (Vila y Alalu, 2019).

La Ciudad de Buenos Aires destaca en la región en materia de publicación de datos y rendición de cuentas. Un caso emblemático es el de Buenos Aires Obras, una plataforma desarrollada en código abierto, en la cual se encuentra toda la información referida a obras públicas en un formato amigable y orientado al usuario, y que fue replicada tanto por ciudades argentinas, tal como Vicente López, Olavarría, Bahía Blanca, y Pergamino, como por otras en América Latina, Veracruz y San Pedro Garza García. Por otra parte, la adopción del estándar de Open Contracting Partnership para la publicación de información sobre las compras y contrataciones públicas, junto con la creación del dataset del sistema Buenos Aires Compras (BAC) en formato abierto, disponible en Buenos Aires Data, es un paso sustantivo en este terreno.

A partir de esta base, es menester avanzar hacia una agenda de apertura de datos, no sólo involucrada con la transparencia y la rendición de cuentas, sino que esté orientada a generar valor agregado a través de la reutilización. Es fundamental conocer en profundidad los casos de reutilización de datos públicos por parte de empresas y compañías de distintos rubros en la Ciudad de Buenos Aires, ya que esto contribuye a comprender los usos que se les da a los datos abiertos, buscar en conjunto nuevas oportunidades y atender la demanda específica de aquellos emprendimientos y desarrollos que se nutren de los datos, para mejorar los distintos datasets o proponer nuevos con el fin de impulsar la reutilización como creación de valor agregado, y de esta manera generar comunidad y colaboración entre el sector público y el privado.

Con este fin, se realizaron otras acciones que buscaron fomentar la utilización de los datos abiertos en el sector privado junto con otras áreas de gobierno, fomentando la colaboración. Como comentan Vila y Alalu (2019), se generó una alianza con el pro-

yecto Ciudad Colaborativa, liderado por la Secretaría de Cultura Ciudadana y Función Pública de la Ciudad, el cual conecta gobierno y empresas para trabajar colaborativamente en distintos proyectos. En 2018, se llevó a cabo un desayuno de trabajo con más de treinta empresas para informarlos sobre el uso de datos abiertos de Buenos Aires Data, y se compartió la información a las bases de las empresas. En segundo lugar, junto con la iniciativa Emprendedores, del Ministerio de Hacienda, se presentó a jóvenes emprendedores de la Ciudad los datos que podían encontrar en el portal de datos abiertos de la Ciudad, y de qué manera podían sacar provecho de ellos para potenciar sus emprendimientos.

Estando en contacto con las empresas que reutilizan los datos de la Ciudad de Buenos Aires, el desafío de mejorar su calidad y actualización es alto y pone frente a la administración pública el desafío de mejorar y darle sostenibilidad a este proceso de apertura, por ejemplo, en el caso de los datos en tiempo real. Está claro que mucho de los servicios que los privados pueden dar a los ciudadanos encuentran en los datos en tiempo real un insumo de gran calidad. La apertura de datos públicos para fomentar el desarrollo económico es una realidad, ahora es momento de generar la comunidad e innovar.

# Contrataciones abiertas para infraestructura: Gobierno Abierto en construcción

Por Bernadine Fernz

*"En un mundo con casi 8 mil millones de personas, estamos viendo con una infraestructura diseñada para una población global de 3 mil millones"*<sup>73</sup>

La infraestructura sustenta todos los aspectos de la vida humana. Desde los sistemas de transporte hasta las instalaciones de generación de energía y las redes de saneamiento y agua, la infraestructura permite que la sociedad funcione y las economías prosperen. Se necesita una inversión estimada de USD 97,5 billones en infraestructura para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2040<sup>74</sup>. Sin embargo, a pesar de ser uno de los sectores económicos más grandes del mundo, es probable que falten inversiones por hasta USD 18 billones<sup>75</sup>.

*"Por cada dólar en la brecha de inversión en infraestructura de USD 18 billones, la economía global pierde un multiplicador del PBI de 20%"*<sup>76</sup>

También hay una significativa brecha de eficiencia de 30%<sup>77</sup> entre el dinero gastado y la cobertura y calidad de la infraestructura resultante.<sup>78</sup> En algunos mercados, hasta 70% de los proyectos de infraestructura anunciados nunca se terminan<sup>79</sup> y el 85% de los grandes proyectos viales experimentan 20-45% de sobrecostos<sup>80</sup>. Además, en promedio, se informó al menos una falla de infraestructura por mes en 2018.<sup>81</sup> Incluso en economías más avanzadas como EE. UU., se registraron 3 colapsos de puentes por mes entre 1989 y 2000, en promedio.<sup>82</sup>

Esto significa que la infraestructura vital, transformadora y los

---

73 Foro Económico Mundial (2019) Global Network Civilization for the 21st Century

74 Global Infrastructure Hub (2017) Infrastructure Outlook 2017

75 Global Infrastructure Hub (2017) Infrastructure Outlook 2017

76 Instituto Mundial McKinsey (2016) Bridging global infrastructure gaps

77 Alianza para las Contrataciones Abiertas (2017) Digging into Moldova's never-ending road with open data

78 Fondo Monetario Internacional (2015) Making Public Investment More Efficient

79 McKinsey & Company (2019) Infrastructure Projects Analytics Tool

80 McKinsey & Company (2018) A better road to the future

81 NewCivilEngineer.com (2018) #structuralfailures

82 Gobierno de Seattle (2019) Infrastructure Failures

servicios relacionados no se están entregando a los ciudadanos. Un tercio de las personas de todo el mundo carece de acceso a agua potable y a servicios básicos de saneamiento.<sup>83</sup> Más de una décima parte de la población mundial carece de acceso a la electricidad moderna<sup>84</sup> y casi la mitad todavía no tenía acceso a Internet en 2018.<sup>85</sup> Para 2030, la población mundial aumentará una décima parte<sup>86</sup>; el número de residentes urbanos aumentará un tercio<sup>87</sup> y los eventos climáticos serán cada vez más extremos<sup>88</sup>, exacerbando aún más estos desafíos.

Se necesitan soluciones inteligentes para impulsar inversiones en infraestructura y saldar estas brechas. La apertura, la innovación y la rendición de cuentas son clave. Según la Comisión Europea, aumentar la transparencia, el trato igualitario y la no discriminación en las compras públicas de la UE aumentarían la competencia y evitarían la connivencia, generando ahorros de costos del 20%.<sup>89</sup>

## ¡Aquí es donde las contrataciones abiertas pueden ayudar!

Al incorporar información conjunta, participación de los usuarios y circuitos de *feedback* en toda la cadena de valor de la contratación pública, las contrataciones abiertas pueden ayudar a impulsar un cambio sistémico para permitir un monitoreo más efectivo de los proyectos de infraestructura, desde el inicio hasta la entrega.

---

83 Organización de las Naciones Unidas (2019) Goal 6: Ensure access to water and sanitation for all

84 Asociación Internacional de Energía (2019) Access to Electricity

85 We Are Social (2018) Digital in 2018: World's Internet Users Pass the 4 Billion Mark

86 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (2017) World population projected to reach 9.8 billion in 2050, and 11.2 billion in 2100

87 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (2014) World Urbanization Prospects

88 Consejo del Clima (2017) Cranking Up the Intensity

89 Comisión Europea (2017) Efficient and Professional Public Procurement

Desarrollado por el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas en Infraestructura (OC4IDS por su sigla en inglés), el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (OCDS) y el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas en alianzas público-privadas (OCDS for PPPs), el modelo de contrataciones abiertas posibilita y promueve la **participación activa de los usuarios y el feedback efectivo** durante toda la cadena de valor de la inversión y entrega de la infraestructura. Esto ayuda a brindar beneficios reales y tangibles que incluyen:

- Mejor valor por el dinero.
- Trabajos y servicios relacionados de mejor calidad.
- Mejor eficiencia interna.
- Mejor competencia e igualdad de condiciones.
- Mayores inversiones.
- Reducción de la corrupción.

## Lo que la infraestructura necesita ahora

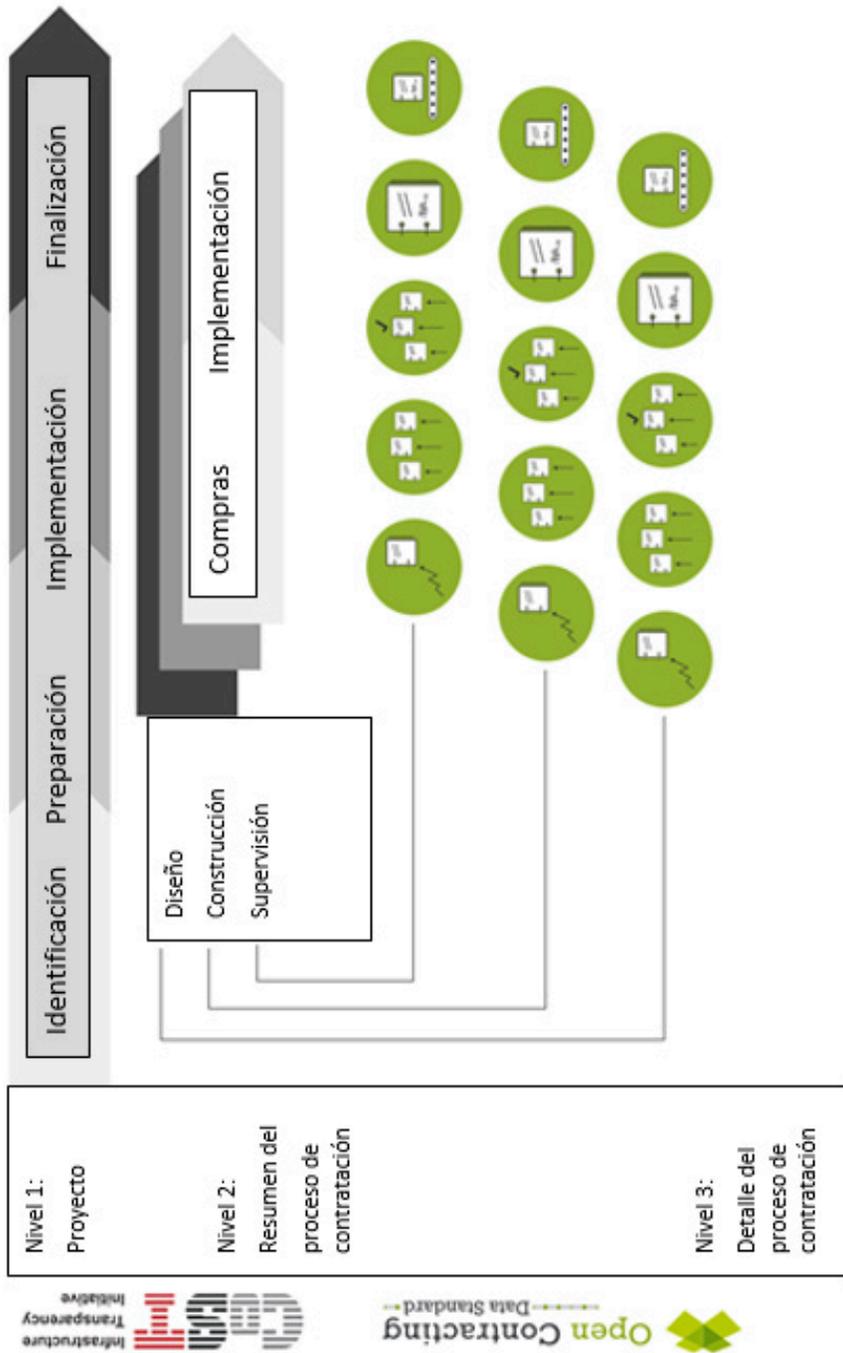
La industria de la construcción y la infraestructura aporta USD 10 billones (13% del PBI mundial) a la economía mundial y emplea 7% de la fuerza laboral global.<sup>90</sup> Se caracteriza por grandes sumas de dinero, plazos prolongados y complejas cadenas de suministro, frecuentemente con información fragmentada y compartimentada, distribuida en múltiples sistemas, ubicaciones y formatos diferentes (ver abajo).

Todo esto impide la inversión, la finalización, la coordinación efectiva, la gestión y el monitoreo lo que, a su vez, aumenta el riesgo de pérdidas por ineficiencia, mala gestión o corrupción. Necesitamos más y mejores datos, publicados de manera oportuna en todo el ciclo de vida de la infraestructura para asegurar que brinde beneficios para la economía, el medioambiente y la sociedad.

El B20 recomienda que los gobiernos del G20 deben *"garantizar la apertura, la imparcialidad, la transparencia, y la rendición de cuentas en todo el ciclo de compras de la infraestructura pública (...) permitiendo el acceso oportuno a la información ... identificando oportunidades para emplear la tecnología en el proceso de compras y mejorando los procedimientos"*.

## El Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas en Infraestructura (OC4IDS)

Por eso creamos el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas en Infraestructura (OC4IDS por su sigla en inglés) – un esfuerzo conjunto de la Alianza para las Contrataciones Abiertas y CoST, la Iniciativa para la Transparencia en el sector de Infraestructura.



Apalancando dos décadas de mejores prácticas en datos abiertos y monitoreo de infraestructura a nivel global, el OC4IDS se basa en el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (OCDS, por su sigla en inglés) y en el Estándar de Datos de Infraestructura (IDS por su sigla en inglés) de CoST para establecer un estándar internacional que determine qué divulgar y, lo que es más importante, cómo divulgarlo, en cada etapa de un proyecto de infraestructura – de comienzo a fin. Al transformar procesos engorrosos, basados en papeles, en datos abiertos estandarizados, legibles por máquinas, e interoperables, el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas en el sector de Infraestructura hace lo siguiente:

1. Ayuda a clasificar, analizar y presentar los datos de una manera fácil de usar y de entender;
2. desata un “efecto de red” para que los datos se puedan agregar, vincular y comparar más fácilmente; y
3. conecta contratos con proyectos para que sea más fácil entender cómo se están desempeñando los proyectos de infraestructura en su conjunto.

El OC4IDS es un estándar de datos versátil que puede adaptarse a distintas necesidades de editores y usuarios para maximizar la utilidad. Se puede utilizar para conectar datos a nivel de proyecto con datos de contratación publicados, usando el OCDS y el OCDS para alianzas público-privadas. Esto ayudará a ofrecer nuevas perspectivas y permitirá un enfoque personalizado, dirigido a los problemas de gobernanza de la infraestructura.

## El Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (OCDS)

El OCDS permite la divulgación de datos y documentos en todas las etapas del proceso de contratación mediante la definición de un modelo de datos comunes. Fue creado para ayudar a organizaciones a aumentar la transparencia en las contrataciones y permitir un análisis más profundo de los datos de contratación relacionados a bienes, servicios y obras. El OCDS ya es utilizado para describir millones de procesos de compras en todo el mundo.

El OC4IDS ofrece una oportunidad de reunir todos los datos de contratación vinculados a un proyecto de infraestructura para re-

utilizar y enriquecer estos datos mediante el monitoreo, y para divulgar información adicional a nivel de proyecto para respaldar una mejor gobernanza de la infraestructura.

## El OCDS para alianzas público-privadas

*Una mejora de 34% en los puntajes de transparencia de una nación, por ejemplo, en los Indicadores de Gobernanza Mundial o el índice de Percepción de la Corrupción, pueden mejorar la calificación crediticia a largo plazo de un país en 2,5 puntos.*

Los proyectos de alianzas público-privadas (PPP, por su sigla en inglés) suelen ser grandes, complejos y riesgosos. Por lo general duran décadas y el proceso de planificación en sí lleva años en completarse. Una barrera clave para las inversiones es que los datos necesarios para construir modelos de riesgo son escasos o están muy dispersos, lo que genera incertidumbre.<sup>91</sup> Por lo tanto, la transparencia es esencial en todo el proceso.

La operación de un activo, como una ruta, un aeropuerto o un hospital, agrega una necesidad adicional de desempeño continuo y de datos de uso. Cientos de documentos – desde evaluaciones ambientales hasta consultas – se generan a lo largo del proceso. Esta complejidad trae aparejada no sólo una clara necesidad de transparencia, sino también de una estructura para hacer un seguimiento efectivo del proceso.

El OCDS para alianzas público-privadas, desarrollado en asociación con el Banco Mundial y basado en su marco para la divulgación en alianzas público-privadas, es una versión adaptada y extendida del OCDS diseñada para apoyar la divulgación y el análisis de datos en proyectos PPP.

El OC4IS puede combinarse con el OCDS para alianzas público-privadas, con el objetivo de unir la información resumida a nivel de proyecto con los datos específicos de los proyectos de alianzas público-privadas. Con el surgimiento de la infraestructura como una nueva clase de activos, el OC4IDS combinado con el OCDS

---

91 OCDE (2005) Infrastructure Financing Instruments and Incentives

para PPP puede ayudar a informar los perfiles de rentabilidad y gestionar las expectativas de los inversores.

Este enfoque de contratación abierta ya está cosechando frutos en Honduras. En un ejemplo sorprendente, el OCDS para PPP reveló una sobreestimación bruta del tránsito y, por ende, en los ingresos potenciales de un proyecto de una autopista con peaje (Corredor Turístico El Progreso). El gobierno tuvo que pagar un total de USD 517 millones al consorcio privado para cumplir con los ingresos mínimos garantizados prometidos en el acuerdo. Como consecuencia, Honduras ahora está revisando todos sus acuerdos de alianzas público-privadas para mejorar la planificación y las negociaciones de las PPP, para que esto no vuelva a ocurrir en el futuro.

## Más allá de los datos

Es evidente que se necesitan más y mejores datos para abordar los desafíos de inversión y entrega de infraestructura. No obstante, la transparencia es sólo el comienzo y no el fin de cualquier camino de contratación abierta. A menos que los datos se usen para monitorear activamente los proyectos y contratos de infraestructura, con circuitos activos de feedback tanto para usar como para responder a nueva información, es poco probable que ocurran mejoras.

Por eso, la Alianza para las Contrataciones Abiertas invierte activamente en actividades de construcción de capacidades para monitores de la sociedad civil, empresas, académicos y periodistas, además del gobierno, lo que permite tanto la divulgación como el uso de datos.

En Ucrania, las reformas de contrataciones abiertas involucraron una variedad de estrategias de cambio, incluyendo mecanismos de feedback y reclamos para los ciudadanos, una campaña sostenida de educación y extensión comercial, así como una estrategia de marca y redes sociales; además de la introducción de un sistema de compras electrónico y otras reformas legales. Todo esto ayudó a luchar contra la corrupción y aumentó la confianza empresarial en las compras públicas. Los incidentes reportados de corrupción cayeron de 54% a 29% y el 80% de los empresarios dijo creer que el sistema ProZorro impulsado por el OCDS reduce la corrupción. Esto también se reflejó en la mejora del 18% de Ucrania en su puntaje general del Índice de Percepción de la Corrupción, sólo 3 años después del lanzamiento de ProZorro en 2015.

Estos abordajes participativos varían necesariamente según el contexto local, y una guía detallada para el monitoreo o la participación ciudadana están más allá del alcance de este artículo. Sin embargo, nos gustaría compartir dos casos de estudio donde la innovación y la participación combinadas están ayudando a ofrecer una infraestructura de mejor valor, centrándose en las personas y en su entorno natural.

## Caso de estudio 1

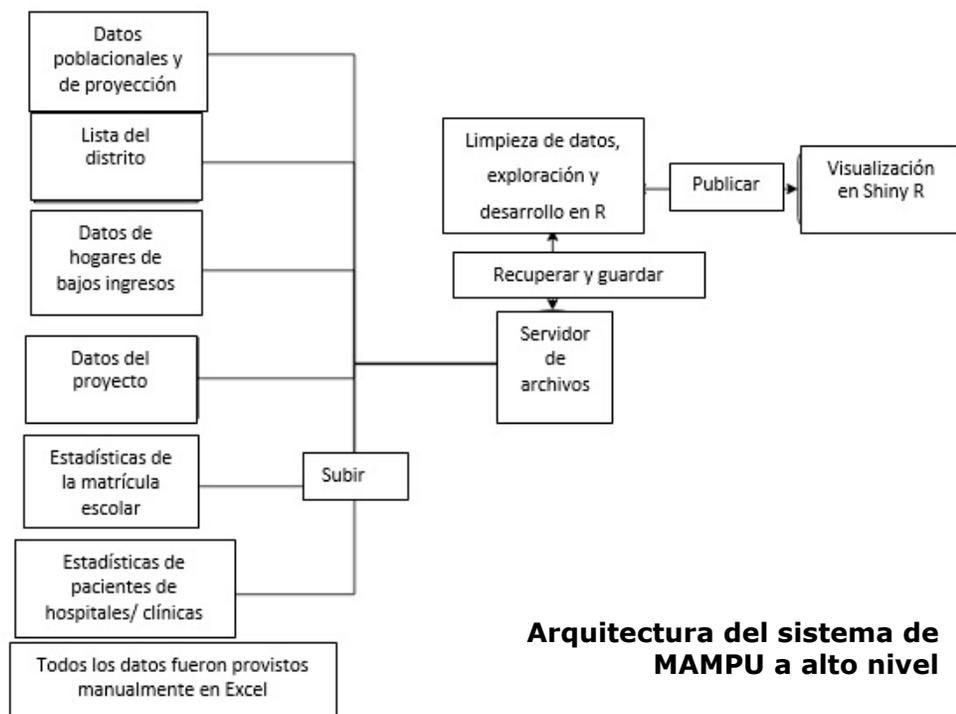
### **La infraestructura en el lugar y momento adecuados, por las razones adecuadas: transformar las compras públicas de infraestructura en salud y educación**

En junio de 2019, el gobierno de Malasia, liderado por la Unidad de Planificación de Gestión y Modernización (MAMPU, por su sigla en inglés) desarrolló un prototipo de contratación abierta para mejorar la planificación y la entrega de obras de infraestructura en salud y educación públicas. Se inspiraron en la enorme inversión necesaria para instalaciones de educación y salud en el país, con aproximadamente USD 500 millones gastados en la construcción de hospitales, centros preescolares, escuelas primarias, cen-

tros de matriculación y otras instalaciones educativas y de salud, sólo en 2018.

Teniendo en cuenta esta importante inversión y su potencial para transformar o salvar vidas, crearon una herramienta impulsada por datos para ayudar a los Ministerios de Educación y Salud a alinear, con mayor precisión, las necesidades de infraestructura con las inversiones en infraestructura. Esta herramienta uniría los datos de compras con los datos de capacidad y utilización, así como los datos de las necesidades de los usuarios para identificar las mejores ubicaciones para escuelas y centros de atención médica. Específicamente, la herramienta analizaría información relevante para cada grupo de instalaciones, como los datos de compras anteriores / actuales, el crecimiento poblacional, la capacidad de las instalaciones, los estándares globales (por ejemplo: relación de alumnos por maestro, o relación de camas hospitalarias por población), la distancia a las instalaciones, los tipos de servicios ofrecidos y otros parámetros (ver la arquitectura del sistema abajo). A su vez, esto permitiría a las entidades contratantes tomar mejores decisiones y más informadas que cumplan las necesidades de los ciudadanos con precisión.

Dada la brecha de gastos en infraestructura y los recursos limitados disponibles, es fundamental que dicha infraestructura se construya en lugares donde existe la mayor necesidad – no sólo para reducir la desigualdad y permitir que los ciudadanos tengan mejores servicios, sino también para que el gobierno obtenga un mejor valor por el dinero-.



### Construir el prototipo

El prototipo se construyó utilizando muestras de datos de compras de más de 140 distritos que abarcan 16 estados / territorios, y la construcción de aproximadamente 80 escuelas, 10 hospitales y 100 clínicas en un período de cinco años. Además, la distribución actual de la población (incluyendo las categorías de bajos ingresos y en edad de asistencia escolar), así como la proyección del crecimiento poblacional para 2025 a fin de analizar la relación entre instalaciones / población y las brechas de capacidad. Los datos de proyectos escolares y hospitalarios obtenidos del sistema de monitoreo de proyectos del gobierno (SPP II) se convirtieron al formato del OC4IDS, ya que este formato estandarizado permite la interoperabilidad, lo que significa que se pueden unir diferentes conjuntos de datos para brindar métricas en la construcción de instalaciones para salud y educación. Esto luego se agregó a las capas de visualización existentes creadas, en base a población, inscripción, etc. (ver mapa a continuación).

Los primeros hallazgos identificaron distritos superpoblados y escuelas con exceso de solicitudes de inscripción, lo que indica una escasez de escuelas en estas localidades. Los niños locales se ven obligados a viajar distancias significativas para conseguir el ingreso a las escuelas. Del mismo modo, la mayoría de los hospitales no cumple con los estándares básicos establecidos por la Organización Mundial de la Salud, por ejemplo, en cuanto al número mínimo de camas requeridas.

### **Lograr el impacto**

Esto significa que el gobierno malayo ahora cuenta con una herramienta de referencia conjunta basada en evidencia para identificar las ubicaciones óptimas para escuelas e instalaciones de salud que ofrezcan el mejor retorno de la inversión en términos de impacto social y valor por el dinero. A su vez, esto garantiza una distribución más justa de los fondos entre las regiones, a la vez que reduce la presión sobre los servicios públicos al mejorar las proporciones de instalaciones por población.

Tras haber presentado la prueba de concepto este verano, MAMPU ahora está trabajando para ampliar el prototipo y expandir su alcance para incluir conjuntos de datos actualizados, una mejor visualización y un mecanismo de almacenamiento escalable de memoria en caché para una recuperación y visualización de datos más rápidos. La interfaz de usuario contará con un tablero interactivo y un mapa de visualización para capacitar a los usuarios para que puedan examinar mejor las compras y entregas de obras de infraestructura y hacer que quienes toman las decisiones rindan cuentas.

Una vez que se complete e integre totalmente al proceso de planificación y de compras, esta herramienta basada en datos alimentará el 12º Plan de Malasia<sup>92</sup> (2021-2025) para ofrecer un programa sólido en infraestructura que responda con mayor precisión a las necesidades de los ciudadanos ¡Entregando la infraestructura adecuada en el lugar adecuado, por las razones adecuadas!

---

<sup>92</sup> Un esquema completo de las políticas y estrategias de desarrollo del gobierno; también denominado Plan de Malasia s 5 años. El primer plan se introdujo en 1965, cubriendo la agenda de desarrollo de 1966 a 1970.

## Caso de Estudio 2

### **Construir mejor, construir bien: una nueva herramienta para una infraestructura sostenible y resiliente al clima**

Honduras es uno de los países del mundo más vulnerables a los efectos del cambio climático. Con el aumento de las temperaturas, soportó la peor parte de los eventos climáticos severos cada vez más frecuentes, desde sequías hasta huracanes, inundaciones, aludes y más. Los modelos climáticos predicen que estos efectos se volverán aún más graves en el futuro.

Con los años, Honduras ha enfrentado duros desafíos para encontrar el equilibrio adecuado entre las actividades de desarrollo y las preocupaciones ambientales. En muchas ocasiones, los proyectos de infraestructura se desarrollaron sin una planificación adecuada o sin considerar las ubicaciones ambientalmente sensibles. De hecho, los proyectos de infraestructura se aprueban y construyen a menudo en áreas ambientalmente vulnerables debido a severos impactos ambientales, como la degradación y la deforestación, y se ven comprometidos o dañados como consecuencia de fenómenos meteorológicos extremos. En la mayoría de los casos, los criterios y/o motivos para otorgar licencias ambientales para los proyectos de infraestructura propuestos no fueron claros o, en el peor de los casos, se desconocían.

Para abordar estas deficiencias, CoST Honduras desarrolló INFRAS, una herramienta para contrataciones abiertas impulsada por el estándar OC4IDS. INFRAS está diseñada para integrar los riesgos ambientales en el proceso de aprobación de los proyectos de infraestructura propuestos. Aplicado a todos los proyectos de infraestructura, INFRAS:

- **Mejoraría la claridad y la comprensión** del alcance de las violaciones ambientales;
- **mejoraría la toma de decisiones y los procesos** para reducir los impactos y riesgos ambientales; e
- **identificaría nuevas oportunidades** para implementar proyectos de infraestructura más sostenibles.

Esto evitará que los proyectos de infraestructura se construyan en áreas ambientalmente protegidas, como los bosques tropicales, o en áreas peligrosas desde el punto de vista ambiental, como las propensas a sufrir inundaciones o aludes.

## Construir el prototipo

En un primer paso, se recopilieron datos de cuatro fuentes diferentes: SISOCS<sup>93</sup>, SINEA<sup>94</sup>, LUM<sup>95</sup>, y SINAGER<sup>96</sup> (ver la arquitectura del sistema arriba). Usando estos datos, se construyó INFRAS, una herramienta fácil de usar con un tablero de análisis visual que incluye un mapa interactivo de “banderas rojas” (ver abajo). En la fase conceptual, INFRAS muestra:

- Los proyectos de infraestructura aprobados y las correspondientes licencias ambientales (o la falta de ellas);
- las discrepancias entre los proyectos aprobados y los requisitos ambientales reglamentarios;
- los proyectos aprobados sin evaluaciones de impacto ambiental (EIA) o con fallas en la divulgación.



Con INFRAS, los ciudadanos tendrán acceso a información más detallada sobre los proyectos de infraestructura en todo Honduras y **sobre la medida en que estos proyectos cumplen con las regulaciones ambientales**. También estamos trabajando en un mecanismo de monitoreo público o feedback para que los ciudadanos puedan enviar actualizaciones y observaciones en tiempo real sobre los proyectos en curso.

93 SISOCS – Portal de transparencia en infraestructura que revela datos sobre 1.445 proyectos de infraestructura y pronto publicará datos de OC4IDS.

94 SINEIA – Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental del Ministerio de Recursos Naturales.

95 Mapas de uso del suelo – Sitio del Instituto de Conservación Forestal, con datos de licencias ambientales y de áreas protegidas.

96 SINAGER – Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, sistema de alertas tempranas que proporciona mapas de riesgos y vulnerabilidades.

## **Lograr el impacto**

INFRAS identificó que al 75% de los proyectos de infraestructura aprobados se les había otorgado una licencia ambiental, pero 72% de dichos proyectos (es decir, 54% de todos los proyectos de la muestra) tenían inconsistencias o errores en el tipo de licencia otorgada (lo que se requería legalmente vs lo que fue otorgado). Más preocupante aún fue que 25% de los proyectos restantes se llevó a cabo pese a que las licencias ambientales requeridas no habían sido otorgadas<sup>97</sup>.

En la etapa conceptual, el prototipo INFRAS se concentró en identificar irregularidades entre los requisitos para obtener la licencia ambiental y las licencias otorgadas. Sin embargo, en la segunda fase, INFRAS se ampliará para incluir parámetros adicionales, como datos sobre silvicultura o áreas ambientalmente protegidas, así como patrones climáticos, incluyendo la probabilidad de eventos meteorológicos extremos que pueden causar aludes e inundaciones. Esto garantizará una evaluación adecuada de la vulnerabilidad de los proyectos de infraestructura y permitirá a los responsables de tomar decisiones planificar y diseñar mejor una infraestructura resiliente al clima. En la fase final, también se incluirán datos e indicadores para analizar la sostenibilidad social, institucional, económica y financiera de los proyectos, como la adquisición de tierras y las necesidades de reasentamiento, así como la vida útil prevista del proyecto y planes de mantenimiento.

---

97 Ver GRAPHIC://datawrapper.dwcdn.net/kLk4m/5/



### 9. INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA

ODS 9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

### 11. CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES

ODS 11. Hacer que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles

### 15. VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES

ODS 15. Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de los suelos y detener la pérdida de la biodiversidad

Dado que los agricultores hondureños ya están huyendo de los efectos del cambio climático, el desarrollo económico y humano en el país dependerá de la construcción de infraestructura sostenible resiliente al clima. Esto toca muchas de las metas consagradas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La construcción de infraestructura sostenible (Objetivo 9) es crucial para que las ciudades sean seguras y resilientes (Objetivo 11), y también para proteger y promover el uso sostenible de nuestros bosques y tierras (Objetivo 15). Esta herramienta brindará a los tomadores de decisiones mejor información sobre los proyectos de infraestructura y, a su vez, los ayudará a tomar las decisiones correctas para los ciudadanos de Honduras y el medioambiente. Al mismo tiempo, las empresas, la sociedad civil y los medios de comunicación podrán pedirle al gobierno que rinda cuentas.

## El impacto de los Datos Abiertos

Por Nuria Espuny

La intensa transformación tecnológica que está experimentando el mundo, junto al efecto de la globalización, ha provocado innumerables cambios en los modos de vida de todas las sociedades del planeta. Vivimos de lleno en la era de la información, lo que da un enorme potencial para que todos los agentes implicados (sociedad, gobiernos, organizaciones, etc.) sean más transparentes, responsables y éticos. Esto, a su vez, permitirá que las sociedades avancen para alcanzar el modelo ideal, un modelo sostenible, caracterizado por ser más equitativo, justo y que genere riqueza.

Para cumplir con estos retos, los datos juegan un papel fundamental ya que aportan una evidencia directa y real sobre el estado del mundo. Los datos son uno de los elementos que juegan un papel central en este cambio global, como señala el Open Data Charter<sup>98</sup> y, por ende, los gobiernos tienen el deber de ofrecer sus datos de forma abierta. Esta obligación deriva no sólo de las normativas legales establecidas, sino que podemos considerarlo un deber de ética pública: en el caso de los entes públicos, hemos de tener presente que no estamos “dando” los datos, sino que simplemente devolvemos a la ciudadanía lo que es suyo, lo que le pertenece, lo que ha estado generando con dinero público. Los datos no pertenecen a las Administraciones públicas. Los datos del sector público son públicos (y disculpen la redundancia), lo que significa que pertenecen a la sociedad. Solamente se pueden excepcionar de esta publicidad determinados datos tipificados específicamente en la normativa vigente, por temas de seguridad nacional o por privacidad de información personal, por ejemplo.

En este sentido, la actual estrategia del Gobierno de Cataluña establece la apertura por defecto de todos los datos que sean susceptibles de ser públicos. Pasar de *publicar aquello que la ley nos obliga a publicar todo aquello que ninguna ley prohíbe* es un cambio de paradigma no menor, que tiene importantes consecuencias dentro de la organización que hemos de ser capaces de asumir y gestionar.

No obstante, la apertura de datos, por sí sola, no ofrece nada. Es

---

<sup>98</sup> CHARTER, Open Data. Principios. <https://opendatacharter.net/principles-es/>

el tratamiento de ellos, de su análisis y comprensión, de su reutilización, lo que realmente permite obtener un valor. Por tanto, desde el sector público hemos de ser más ambiciosos, más proactivos. Además de emplazarnos a abrir datos, hemos de conseguir hacerlos comprensibles. El reto es convertir los datos en información y la información en conocimiento, para poder exprimir todo el valor de los datos y que puedan tener el máximo impacto a nivel social y económico.

Por tanto, las Administraciones Públicas hemos de proporcionar herramientas y capacitar a la ciudadanía para que pueda extraer la información que está "escondida" detrás de los datos. Existe una gran diferencia entre tener derecho a la información y tener la capacidad de hacer algo con esta información. Porque poder acceder a los datos no es suficiente. El verdadero impacto de los datos abiertos es directamente proporcional a la capacidad que tengamos de entenderlos y de utilizarlos. Y esta capacidad ha de servir para empoderar a la sociedad, ya sea para que puedan ejercitar su derecho de control sobre las actividades del gobierno, para que ayuden a tomar mejores decisiones o simplemente para que puedan utilizarlas en beneficio propio, creando nuevos negocios o mejorando los existentes, lo cual, al final contribuye a incrementar la actividad económica del país y, por tanto, supone un beneficio para la sociedad.

Por tanto, insisto en este punto, no es suficiente con tener portales de datos abiertos, sino que es imprescindible implementar proyectos que ayuden a comprender los datos, incluyendo formación en herramientas de visualización gráfica que faciliten el análisis de los mismos mediante interfaces atractivas, simples, amigables, intuitivas. Que los datos estén abiertos no significa necesariamente que estén realmente abiertos a la ciudadanía. Son necesarios mecanismos que permitan a todas las personas acceder a este valioso recurso que son los datos y que les permita transformarlo en valor social, cultural, económico, político, entre otros.

Un buen ejemplo de mecanismo de soporte a esta transformación de datos en información y conocimiento es una aplicación que implementamos desde el Gobierno de Cataluña para hacer comprensibles los presupuestos anuales de los municipios catalanes<sup>99</sup>. Estos presupuestos hace muchos años que se publican, pero la

---

<sup>99</sup> <http://pressupostosmunicipals.transparenciacatalunya.cat/>

complejidad de la materia y la forma en que se proporcionaban conllevaba que la gran parte de la ciudadanía fuera incapaz de entender la información existente detrás de los datos. Así, desarrollamos una aplicación visual e interactiva, una herramienta telemática que se alimenta de datos abiertos que permite buscar y conocer la evolución de los presupuestos municipales, comparar entre distintos años e incluso entre municipios, permite realizar rankings, y visualizaciones sobre mapas, entre otras funcionalidades. Los datos se presentan de forma estructurada y fácil de interpretar, ya que se adaptó al lenguaje *ciudadano* y no al *administrativo*. Es la diferencia entre publicar una información o transparentarla. Y es a esto último a lo que debemos aspirar para que pueda ser útil.

Tal como comentábamos anteriormente, los datos son muy valiosos y, en este sentido, las administraciones públicas somos generadores de cantidades ingentes de datos. Por otra parte, es evidente que poder disponer de estos datos de forma estructurada en sistemas de información, que permitan ponerlas a disposición pública de forma fácil conlleva un coste importante, tanto económico como en recursos humanos. No obstante, es imprescindible evaluar la oportunidad de asumirlo desde el análisis del coste-beneficio, es decir, poniendo en el otro lado de la balanza las ventajas que ello comporta. ¿Y cuáles son estas ventajas? ¿Qué impactos directos e indirectos comporta? ¿Cuáles son los motivos que nos han de impulsar a la máxima apertura de los datos públicos?

## Por transparencia y rendición de cuentas

Desde el momento en que determinados datos como en qué se gasta el dinero público (contratos públicos, quiénes son los perceptores de las subvenciones, sueldos de los altos cargos del gobierno) o con quién se reúnen los cargos directivos de las entidades (contactos con lobbys) son de dominio público, es obvio que la ciudadanía tiene en sus manos una información que le permite exigir explicaciones en base a datos objetivos, en base a evidencias, del porqué de las actuaciones y decisiones de las administraciones públicas. La confianza perdida de la ciudadanía con las instituciones públicas sólo será recuperable con mecanismos de transparencia y por medio de la evaluación de su gestión.

## Para fomentar la participación ciudadana y su colaboración

El aumento de la calidad democrática de nuestro país tiene que pasar, sin lugar a dudas, por aumentar la participación de nuestra sociedad civil en la toma de decisiones públicas. Su colaboración en la definición y ejecución de políticas públicas no puede limitarse a ejercer su derecho a voto en las elecciones de sus representantes, sino que hay que involucrarlos durante todo el mandato. Y son estos representantes elegidos los que deben habilitar herramientas para que se pueda llevar a cabo esta colaboración. En este sentido, es evidente que uno de los requisitos imprescindibles para que la sociedad pueda participar es que pueda tener a su disposición toda la información relacionada con la cuestión a tratar, de forma inteligible y en formatos que permitan el cruce de datos para poder extraer información adicional a la proporcionada por la Administración.

## Para incidir en el crecimiento económico y la innovación

Los datos abiertos se han convertido en un elemento catalizador de la innovación, en el sentido de que contribuye al surgimiento de nuevos negocios y la generación de nuevos puestos de trabajo en torno a esta nueva industria de la información, desde empresas infomediarias (organizaciones intermedias entre los productores y los consumidores de información) hasta desarrolladores de apps. Además, ya están apareciendo nuevos perfiles profesionales como son los periodistas de datos (periodistas especializados en investigación y análisis mediante estos datos abiertos), o los llamados científicos de datos, perfiles que parece que serán cada vez más necesarios en todas las organizaciones, incluidas, obviamente, las administraciones públicas. La misión de esta nueva profesión es extraer conocimiento de los datos, generar valor y aplicarlo a las organizaciones para mejorar. Conceptos como Big Data, que generan nuevos conocimientos por la combinación de grandes cantidades de datos provenientes de diferentes fuentes, también están implicados.

## Como apoyo a la investigación

Los datos abiertos implican una mejor calidad de la investigación, ya que permiten reducir costes en la recogida de datos y facilita su explotación mediante la tecnología, que hace posible el tratamiento masivo de datos. Además, el hecho de poder poner los mismos resultados de las investigaciones en formato abierto facilita la compartición de conocimiento y evita la repetición de proyectos que se hayan llevado a cabo previamente, con el consiguiente ahorro de recursos.

## Para aumentar la eficiencia de las administraciones y mejorar los servicios públicos

En el caso de las administraciones públicas, los datos abiertos pueden ayudar a mejorar la prestación de los servicios públicos, reducir costes y mejorar la toma de decisiones. Un ejemplo de los beneficios internos asociados es la facilidad en la interoperabilidad de los datos que conlleva, es decir, la compartición de datos públicos de diferentes entes sin necesidades de convenios para compartir datos ni integraciones tecnológicas entre sistemas de información. Los datos abiertos ayudarán a la mejora de los servicios públicos ya que contribuyen a la detección de ineficiencias y la optimización de los procesos internos. Debemos interiorizar e impregnar en el ADN de nuestra organización la necesidad de resolver, de planificar y evaluar, basándonos en datos objetivos y cuantificables.

Así, como vemos, el impacto de esta nueva materia prima es enorme y con el avance de tecnologías como IoT, la Inteligencia Artificial y el Big Data, el potencial que tiene tenderá a ser infinito (permítanme la licencia de exagerar un poco). La complejidad se encuentra en medir este impacto, en cuantificarlo. ¿Cómo podemos asegurar que el dinero público asociado a la apertura de datos revierte a la sociedad con superávit? Y aquí hay que tener en cuenta dos puntos. Primero, la dificultad de calcular el coste de apertura, dado que hay costes muy directos como es la implementación de las plataformas tecnológicas (frontoffice y backoffice) de los portales de datos abiertos, pero, por ejemplo, ¿cómo determinas el coste asociado a impulsar el cambio de mentalidad en las

organizaciones que permite que determinados datos se publiquen, venciendo arcaicas resistencias?

La segunda cuestión a tener en cuenta es la dificultad de medir el retorno del beneficio como consecuencia de la reutilización de los datos. Uno de los motivos viene dado por el hecho que este beneficio no se puede cuantificar en términos monetarios. Cuando hablamos del sector privado, este indicador suele relacionarse con ganancias económicas, es decir, diferencia entre dinero invertido y dinero ingresado. En cambio, en el sector público, no se persigue el lucro económico, sino que la medida es la calidad del servicio público proporcionado, mucho más difícil de asociar a un indicador dinerario que permita comparar coste invertido-beneficio obtenido.

Además, la complejidad de este cálculo del retorno de beneficio viene incrementada porque no tenemos la información completa sobre la reutilización de los datos abiertos. Dado que la propia naturaleza del formato abierto establece que se pueden descargar y utilizar libremente, sin ningún tipo de registro y sin necesidad de explicaciones sobre su reutilización, no tenemos información sobre todos sus usos (desarrollo de aplicaciones, visualizaciones o visores, análisis, etc.) y, por tanto, sobre el posible beneficio a nivel social o económico que se está llevando a cabo.

Así, la apertura de los datos, como ya hemos comentado, no genera por sí sola valor económico o social, sino su uso. Y aunque es complicado, hay diversos autores que han intentado hacer este estudio. Como señala Granickas, K. (2013)<sup>100</sup>, el impacto de los datos abiertos se puede analizar mediante la provisión de datos abiertos (portales de datos, por ejemplo) y la reutilización de estos datos. Existen identificados diversos grupos de reutilizadores de estos datos que, básicamente, son los activistas y programadores, la sociedad civil y administración pública, los periodistas y las empresas. Los tres principales impactos son el económico, el social y el político.

En relación al impacto económico hace referencia a la creación o generación de valor económico gracias a la apertura de datos abiertos. Calcular el beneficio directo e indirecto es clave para medir este indicador, aunque este cálculo es un reto en sí mismo ya que las metodologías usadas son variadas y simplificadas. Granickas resume en una tabla el tipo de impacto económico según el tipo de reutilizador.

---

100 Granickas, K. (2013). Understanding the impact of releasing and re-using open government data.

Beneficio para el gobierno	Beneficio para el sector privado	Beneficio para organizaciones no gubernamentales y sociedad civil
Incremento de la recaudación mediante un aumento de la actividad económica	Nuevas oportunidades de negocios en bienes y servicios	Monitoreo mayor informado
Creación de empleo	Reducción en el costo de conversión de datos (no hace falta seguir convirtiendo a formatos raw)	Nuevas oportunidades para proyectos: herramientas de construcción / aplicaciones
Reducción en el costo del intercambio de datos	Mejora en la toma de decisiones basada en información confinable	Aumento del potencial de sustentabilidad mediante mayor capacidad
Mejora en la eficiencia de los servicios (especialmente a través del enlace de datos)	Mejora en las habilidades de los equipos de trabajo	
Incremento en el producto bruto		
Estímulo al emprendedorismo (crecimiento económico)		

**Tabla 1. Granickas, K. (2013). Understanding the impact of releasing and re-using open government data<sup>101</sup>.**

El impacto político hace referencia a la rendición de cuentas y la transparencia. La transparencia en si no es un objetivo, sino que es el punto de partida para llegar a una rendición de cuentas de la administración real. Hay una relación directa entre la cantidad de datos abiertos y el conocimiento de la sociedad sobre su estado.

Por último, el impacto social hace referencia al acceso a la in-

<sup>101</sup> [https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/2013\\_understanding\\_the\\_impact\\_of\\_releasing\\_and\\_re\\_using\\_open\\_data.pdf](https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/2013_understanding_the_impact_of_releasing_and_re_using_open_data.pdf)

formación, la participación cívica y el apoderamiento. Medir su impacto también es un reto, aunque hay factores medibles como el número de solicitudes de acceso a la información pública o aplicaciones que permitan a la sociedad entender el estado y funcionamiento de la administración.

Profundizando más en el impacto económico, los beneficios derivados del uso de datos abiertos suelen agruparse en dos categorías: beneficios directos e indirectos.

- o Los beneficios directos son beneficios monetizados que se realizan en transacciones de mercado en forma de ingresos y valor bruto agregado, la cantidad de empleos involucrados en un servicio o producto y los ahorros de costos asociados.

- o Los beneficios económicos indirectos son, por ejemplo, nuevos productos y servicios, ahorro de tiempo para los usuarios, crecimiento vinculado a la economía del conocimiento y una mayor eficiencia en los servicios públicos.<sup>102</sup>

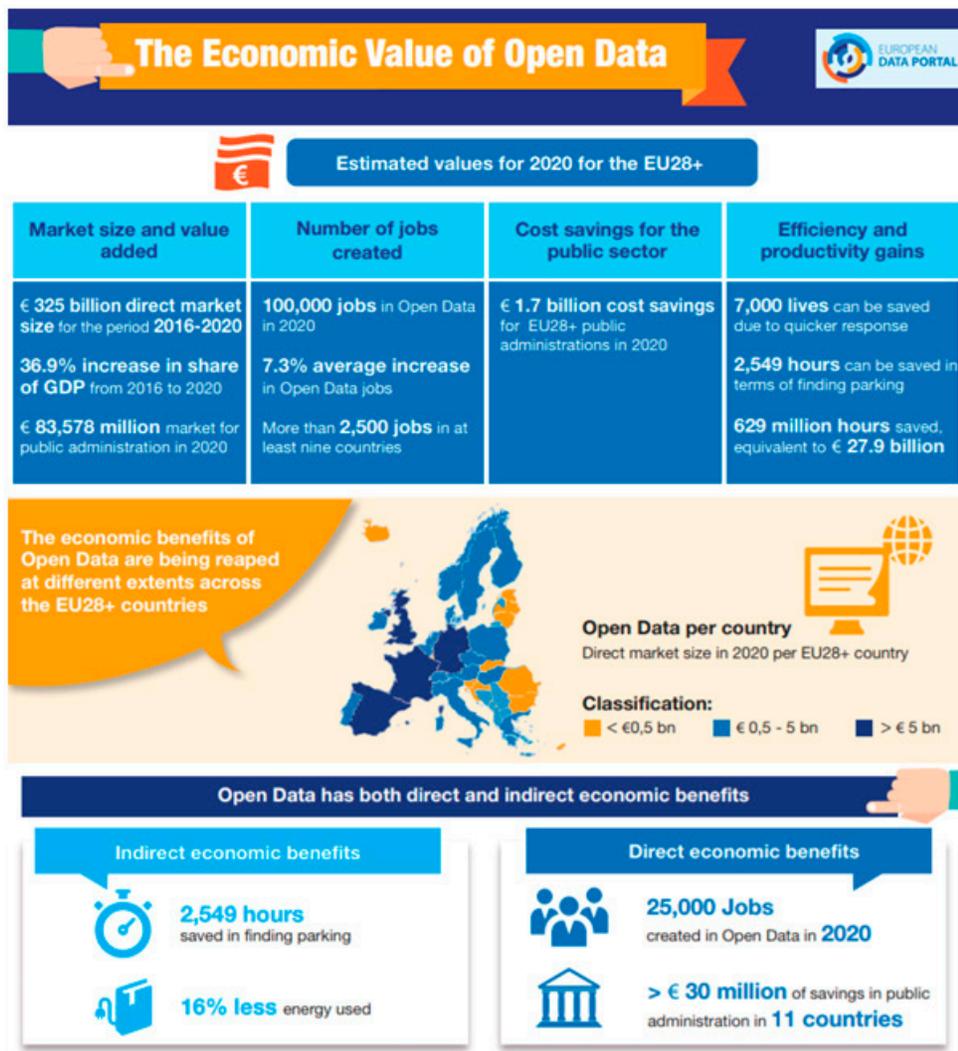
- o En un estudio de gran alcance a nivel europeo se recogían estos indicadores y se publicaron en un informe de la Comisión Europea. En su revisión del mercado único digital se destacaba el impacto para las empresas, el peso en la economía y el impacto consiguiente en la creación de puestos de trabajo de esta nueva economía de los datos<sup>103</sup>.

La industria europea de datos en su conjunto muestra cifras de crecimiento sólidas: en 2016, la industria europea de datos comprendía casi 255.000 empresas con una participación del 14,1% de los 1,8 millones de empresas del sector de las TIC y profesionales. El crecimiento de estos números ha sido constante en los últimos años, por ello debería ser viable en un escenario de alto crecimiento, un aumento alrededor de 359.000 empresas en esta industria para 2020.

---

102 Verhulst, S. & Young, A. (2016). *Open Data Impact. When Demand and Supply Meet. Key Findings of the Open Data Impact Case Studies*. Disponible en: <http://odimpact.org/files/open-data-impact-key-findings.pdf>

103 Berends, J. & Carrara, W. & Radu, C. (2017). *European Data Portal. Analytical Report 9: The Economic Benefits of Open Data*. Disponible en: [https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/analytical\\_report\\_n9\\_economic\\_benefits\\_of\\_open\\_data.pdf](https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/analytical_report_n9_economic_benefits_of_open_data.pdf)



**Figura 2. Infografía que resume los principales indicadores de impacto económico de los datos abiertos Berends, J. & Carrara, W. & Radu, C. (2017). European Data Portal. Analytical Report 9: The Economic Benefits of Open Data<sup>104</sup>.**

En términos absolutos, se estima que la economía de datos duplicará las cifras actuales y alcanzará los 739 billones de euros para 2020, representando el 4% del PIB global de la UE. En la misma línea, y sobre la base de un escenario de alto crecimiento, se espera

104 Disponible en: [https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/analytical\\_report\\_n9\\_economic\\_benefits\\_of\\_open\\_data.pdf](https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/analytical_report_n9_economic_benefits_of_open_data.pdf)

que el número de profesionales de datos prácticamente se duplique alcanzando los 10 millones de profesionales para 2020.<sup>105106</sup>

Otro estudio de mercado de la UE también destacaba un crecimiento entre 2015 y 2016 de cerca de 247 mil millones de euros de valor global de la economía de datos. Según el informe, el valor de la economía de datos en 2016 valía casi el 2% del PIB de la UE, con 15 países de la UE liderando el impacto de esta economía de datos<sup>107</sup>.

Si nos fijamos más allá de los beneficios para empresas ligadas a la economía de los datos o al sector de las TIC, observamos beneficios también para administraciones públicas, gobiernos y otras instituciones. Su impacto y beneficio no va asociado a generar un valor económico de los datos abiertos, sino más bien a una reducción de los costes anuales gracias a su uso por parte de la administración pública.

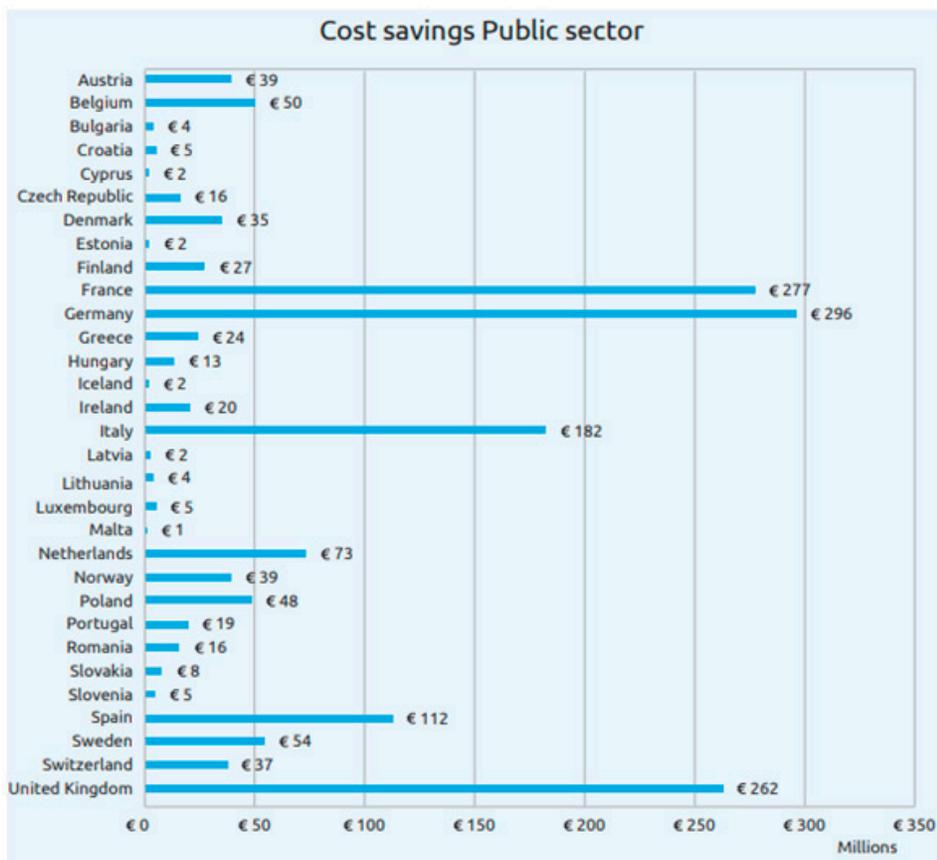
Estos ahorros se pueden identificar en indicadores como el tiempo ahorrado por el personal administrativo en tareas o gastos redundantes o el ahorro asociado a los costos de transacciones y suministro de datos por solicitudes de derecho de acceso a información pública.

---

105 Berends, J. & Carrara, W. & Radu, C. (2017). European Data Portal. Analytical Report 9: The Economic Benefits of Open Data. Disponible en: [https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/analytical\\_report\\_n9\\_economic\\_benefits\\_of\\_open\\_data.pdf](https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/analytical_report_n9_economic_benefits_of_open_data.pdf)

106 European Data Portal (2015), Creating Value through Open Data. Disponible en: [https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp\\_creating\\_value\\_through\\_open\\_data\\_0.pdf](https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_creating_value_through_open_data_0.pdf)

107 IDC (2017). European Data Market Study Final Report SMART 2013/0063. Disponible en: <http://data-landscape.eu/>.



**Figura 3 Previsiones del total de ahorro en costes gracias al uso de los datos abiertos por países miembros. Caggemini Consulting. Creating value through Open Data<sup>108</sup>.**

Para concluir y a modo de resumen, es evidente que el valor de los datos abiertos se irá incrementando y su uso permitirá tener administraciones más eficientes y eficaces, aumentar la actividad económica, la creación de nuevos servicios para mejorar la sociedad entre otras cosas. Por este motivo, desde los gobiernos tenemos la obligación de fomentar no sólo la apertura de datos de calidad (fiables, actualizados, completos, etc.) sino también de incidir de forma expresa en su reutilización, desde un doble e importante rol como fuente de datos abiertos y como regulador del sector. Y no nos podemos permitir el lujo de no estar a la altura de la situación.

<sup>108</sup> Disponible en [https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp\\_creating\\_value\\_through\\_open\\_data\\_0.pdf](https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_creating_value_through_open_data_0.pdf)

## Periodismo de datos abiertos por un cambio

Por Angélica Peralta Ramos

El periodismo de datos consiste en contar historias o investigar, a partir de la información contenida en bases de datos. Desde sus orígenes, los periodistas hicieron su trabajo a partir de la obtención de información, pero nunca se tuvo la posibilidad de manejar el nivel de complejidad y volumen al que se puede acceder en la actualidad.

En los últimos años, tanto en Argentina como en el mundo, profesionales o incluso ciudadanos comunes tienen la posibilidad de acceder a millones de documentos y datos públicos. Esto sucede gracias a tres factores clave.

En primer lugar, la aprobación a nivel nacional -luego de más de una década de insistencia por parte de la sociedad civil- de la Ley de Acceso a la Información Pública, que hoy ya se encuentra implementada.

En segundo, los decretos de los gobiernos sobre datos abiertos, en relación con el transporte de datos a través de medios portables y reutilizables. Estas iniciativas, que acompañan la labor de organizaciones, permiten "llevarse los datos" de forma accesible, para mostrarlos o analizarlos de muchas maneras diferentes.

El tercer factor agrupa la baja de costos y el aumento en los anchos de banda para transmitir información, la aparición de herramientas gratuitas y accesibles para analizar y graficar, el código abierto y la colaboración abierta. Es decir, la evolución de la tecnología es otro aspecto crucial para el análisis y uso de la información.

En este nuevo entorno competitivo, con audiencias cada vez más digitales que demandan participación, los medios requieren que el periodismo se abra a una nueva forma de colaboración para enriquecer sus contenidos, y así brindar un mejor servicio. Esto se logra mediante iniciativas que acerquen los datos a los ciudadanos, permitiendo de este modo tanto la participación como así también el control: que se adueñen de ellos. Si los datos se usan y sirven, nunca más deberían volver a la oscuridad.

Es por ello que compartiremos nuestra historia, seleccionando algunos casos emblemáticos en los que hemos trabajado. Cuanto más contagiemos a otros y más se usen los datos y la información,

más sentido tendrá cuidar su transparencia y democracia.

Desde octubre de 2010, en LA NACIÓN decidimos trabajar con bases de datos públicas. Apenas presentamos esta idea escuchamos las primeras frases desmotivadoras: "¿Periodismo de datos? ¿Qué datos? Si en Argentina no hay datos o los que hay son mentira...". Pero nuestra intuición y decisión pudo más, y nos empujó a continuar en ese camino más allá de estos primeros obstáculos.

Para nosotros las bases de datos son una nueva fuente, una nueva materia prima para sumar a un trabajo que ya veníamos haciendo. Nuestro equipo se especializa en medios digitales, tanto a la hora de promover nuevas habilidades en el grupo, como así también facilitar la innovación en la producción de contenidos. En este contexto, desde el principio entendimos que era necesario adoptar el periodismo de datos lo antes posible. Además, sabíamos que en otros países existían leyes de acceso o transparencia. Mientras que, en Argentina, el decreto existente 1172/2003 permitía pedir información al Poder Ejecutivo Nacional, pero exclusivamente acercándose personalmente a las mesas de entrada de los ministerios.

Decidimos ampararnos en dicha normativa, como así también en la Ley 104 de la Ciudad de Buenos Aires, para poder mejorar aún más nuestro trabajo. Incluso se buscó a una persona especializada en producir los pedidos, para que luego esta le enseñara al resto del área la manera correcta de formularlos. Así activamos un mecanismo virtuoso de uso de la información pública.

Al mismo tiempo surgieron casos de filtraciones y mails de grandes volúmenes de datos, donde solo la tecnología pudo ayudar a los periodistas a investigar de modo colaborativo y eficiente. Sabíamos que estábamos en el camino correcto.

A partir de la implementación del decreto de apertura de datos, del uso del expediente electrónico y de la aprobación e instauración de la nueva Ley Nacional de Acceso a la Información Pública, el proceso de pedido y obtención de este tipo de información en Argentina cambió radicalmente.

Los sitios de datos abiertos, descargables y reutilizables, la posibilidad de realizar pedidos de manera electrónica y remota, y luego obtener las respuestas digitalizadas es algo que en nuestro equipo valoramos, y por eso insistimos en utilizar esta información y darle vida en notas, investigaciones y visualizaciones.

Entendemos que, tanto para el periodismo como para la ciuda-

danía, el cambio fue radical. Si bien quedan materias pendientes en los datos entregados, como así también en los formatos en los que se entregan, la pelota pasó del otro lado.

Ahora, es tarea del periodismo ser creativo, resolver problemas, saber pedir ayuda, y buscar abrirse a colaborar, con el objetivo de ser creativos y sumar valor en los contenidos y servicios que le brindan a su audiencia.

À lo largo de estos nueve años fuimos trabajando una variedad de proyectos, donde enfrentamos distintas situaciones y dificultades. Pero en todos los casos, y siempre en equipo, pudimos resolverlas. Aquí algunos ejemplos.

## Los casos

### **I. Casos con datos publicados en PDF u otro formato, pero no abiertos (usando tecnología para scrapear, transformar OCR, etc.)**

#### ***Subsidios al Transporte de Colectivos (2011)***

En 2011 comenzamos a buscar proactivamente información en diferentes sitios, nos aliamos con periodistas “pioneros” dentro de la redacción, y logramos publicar nuestro primer caso: el de los Subsidios al Transporte de Colectivos, comentado en el primer Manual internacional de Periodismo de Datos<sup>109</sup>. En dicha investigación buscamos analizar hacia dónde iban los subsidios para el sistema de transporte público publicados por la Secretaría de Transporte, también incorporamos datos de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. La conclusión fue que en 2011 los colectivos recibieron un cheque diario de 10 millones de pesos en concepto de subsidios<sup>110</sup>.

#### ***Gastos del Senado (2012)***

La investigación sobre los “gastos en el Senado” comenzó en 2012, y tuvo su origen en un informante anónimo que hizo llegar a nuestra redacción, vía correo electrónico, una fotografía del despacho de Amado Boudou en la que se veía una mesa importada de Italia. Luego se detectaron en el sitio oficial del Senado en Internet

<sup>109</sup> [http://interactivos.lanacion.com.ar/manual-data/estudio\\_de\\_casos\\_14.html](http://interactivos.lanacion.com.ar/manual-data/estudio_de_casos_14.html)

<sup>110</sup> <https://www.lanacion.com.ar/economia/colectivos-insaciabiles-un-cheque-diario-de-10-millones-en-subsidios-nid1380725>

tres datasets con archivos de contrataciones en formato PDF, del 2004 en adelante (Decretos del Senado, Departamento Administrativo del Senado y Departamento Contable del Senado).

Durante 2012 y 2013, gracias a estos datasets y a numerosas investigaciones periodísticas, se publicaron artículos en la tapa de LA NACION basados en la información que habíamos obtenido. Estas notas suscitaron el descargo del, por entonces, vicepresidente en ejercicio Amado Boudou, como así también de quien anteriormente ocupara su cargo. En relación a esos desembolsos, también se abrió una investigación judicial que involucró a Boudou.

El trabajo del equipo permitió descubrir también que algunos de los gastos correspondientes a viajes oficiales fueron presentados con fechas que se superponían entre sí, o incluso, que algunos de esos viajes directamente no se habían realizado.

### ***Congresoscopio (2014)***

LA NACIÓN creó una aplicación de noticias llamada Congresoscopio que le permite a toda la ciudadanía conocer en detalle el desempeño parlamentario de cada uno de los diputados. La información se comenzó a procesar usando Reconocimiento Óptico de Caracteres (OCR) a partir de documentos en formato PDF publicados hasta el año en curso inclusive<sup>111</sup>. A partir de 2016 se agregó a la aplicación la información obtenida en votaciones del Senado de la Nación.

## **II. Casos publicados en base a respuestas de pedidos de información pública**

Pensiones de Ex Presidentes (2017)<sup>112</sup>

Tortugas, estimuladores y spinners: qué les retiene la Aduana a los turistas en Ezeiza (2018)<sup>113</sup>

Robos históricos, sospechas y extravíos en la Casa Rosada (2019)

---

<sup>111</sup> <http://blogs.lanacion.com.ar/projects/espanol/congresoscopio-una-aplicacion-de-noticias-para-seguir-la-labor-legislativa-de-nuestros-diputados/>

<sup>112</sup> <https://www.lanacion.com.ar/2015545-las-pensiones-de-los-ex-presidentes-un-beneficio-con-algunas-disparidades>

<sup>113</sup> <https://www.lanacion.com.ar/economia/tortugas-estimuladores-spinners-que-les-retiene-aduananid2172024>

### III. Casos con datos abiertos

Reclamos al 147 - Datos del GCBA<sup>114</sup>

Surtidores Argentinos - Combustible (2016) - Datos de la Secretaría de Energía

Billetometro (2016) - Datos del BCRA<sup>115</sup>

Las horas pico del subte (2018) - Datos del GCBA<sup>116</sup>

Obras en la ciudad (2018) - Datos del Observatorio de Obras Urbanas GCBA<sup>117</sup>

Censo de Arboles (2017)

Hemos utilizado esta base de la Ciudad varias veces. De esta manera hemos podido dar a conocer las distintas especies, como así también brindar detalles sobre cada una; por ejemplo, cuáles son las más comunes, cuándo florecen, etc.<sup>118</sup>

### IV. Armado de proyecto combinando distintas fuentes en red con ONGs y otros medios

Publicidad oficial: Cuánto recibió cada grupo de medios desde julio de 2009 hasta junio de 2015 (2015) - Base de la JGM Nacional.<sup>119</sup>

A qué precio (2019) - Relevamiento de diferentes fuentes, ingresada manualmente para lograr una base comparable<sup>120</sup>.

---

114 <https://www.lanacion.com.ar/tema/reclamos-en-la-ciudad-tid53755>

115 <https://www.lanacion.com.ar/economia/cuantos-billetes-de-cada-valor-circulan-en-la-argentina-nid1914111>

<http://blogs.lanacion.com.ar/projects/sin-categoria/tracking-the-monetary-base-in-pesos-2003-2017-and-how-this-speaks-about-inflation/>

116 <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/las-horas-pico-del-subte-se-contradicen-con-las-establecidas-por-el-gobierno-nid2103408>

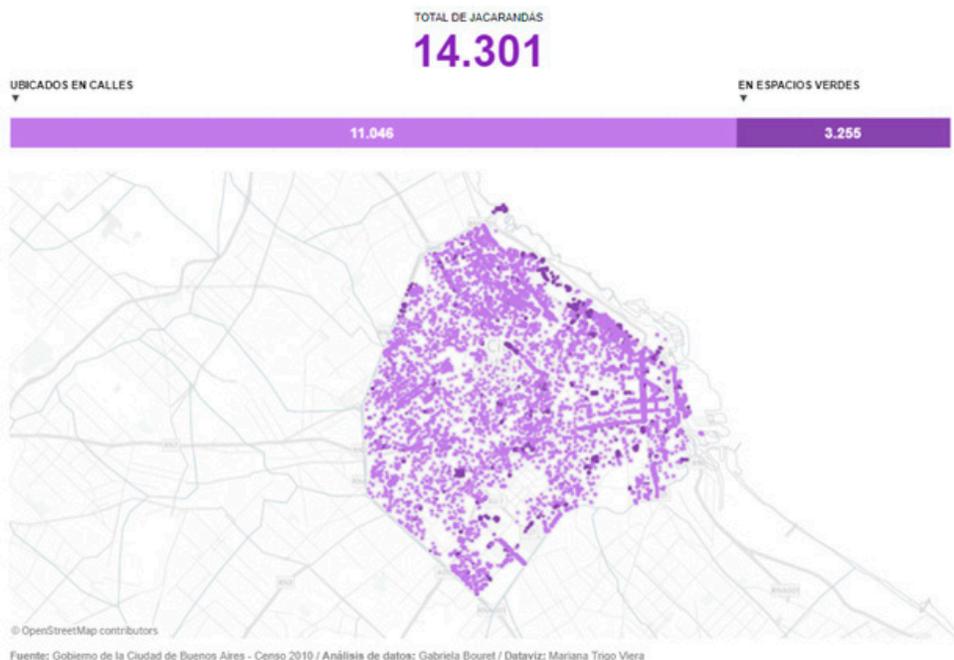
117 <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/ciudad-once-obras-mas-curiosas-2018-buscaran-nid2205723>

118 <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/dia-del-arbol-cuales-son-mas-comunes-nid2282322>

<http://blogs.lanacion.com.ar/projects/sin-categoria/mapping-jacarandas/>

119 <http://www.lanacion.com.ar/1841286-pauta-oficial-2009-2015-todos-los-nombres-y-los-montos-cobrados>

120 <https://aqueprecio.lanacion.com.ar>



## **V. Casos con datos cerrados donde trabajamos con una herramienta de colaboración abierta**

Vozdata y la participación de la audiencia a través de voluntarios de ONGs de transparencia, Universidades y la audiencia de LA NACION.

### **Telegramas Electorales (2015)**

En este proyecto descargamos 90 mil telegramas en formato PDF del sitio oficial: [www.elecciones.gob.ar](http://www.elecciones.gob.ar) y, como ejercicio de observación ciudadana, convocamos a una red de voluntarios con el objetivo de cuidar el voto.

Analizamos 16.311 telegramas de 13 provincias, y la conclusión principal fue que el 48 por ciento de los documentos incluía irregularidades, como la ausencia de la firma de presidente de mesa, casilleros vacíos, etc.

### **Vozdata - Una plataforma de colaboración abierta**

Para llevar a cabo la tarea de digitalización y apertura de los diferentes volúmenes de información desarrollamos VozData. Esta herramienta colaborativa permite clasificar o convertir documentos públicos presentados en formatos cerrados, en una estructura de base de datos.

Los lectores y usuarios voluntarios formaron parte del proceso de chequeo de documentación o del armado de bases de datos basadas en documentos públicos, una práctica vital y diferente, para ejercer la participación y el control ciudadano. Vozdata fue desarrollada sobre la plataforma CrowData en código abierto, por

dos “fellows” del programa Knight-Mozilla OpenNews, y el equipo de LA NACION Data.

Una vez que la totalidad de documentos de un proyecto son revisados y controlados, LN Data organiza la base de datos de modo simple, y la pone a disposición para descargar de manera estructurada y en formato abierto. Poder Ciudadano, la Fundación Conocimiento Abierto, Directorio Legislativo, la Asociación Civil por la Igualdad y a Justicia (ACIJ) y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) son algunas de las organizaciones que apoyaron la iniciativa. También participaron alumnos de la Universidad Austral, la Universidad Católica Argentina, la Universidad del Salvador y el Colegio Universitario de Periodismo de Córdoba.

A continuación, se describen los principales hallazgos y lecciones aprendidas sobre nuestra experiencia al utilizar la plataforma:

-Es vital trabajar en conjunto con ONG´s y universidades que se interesen por temas de transparencia, como así también con el público en general. El trabajo en equipo se desarrolla mayormente a distancia, complementado con reuniones presenciales a los que llamamos “Maratones cívicos”.

-Trabajar con universidades implica acercar a los estudiantes datos públicos en formatos cerrados, que ellos deben liberar. De esta manera los integrantes de cada proyecto no solo interactúan con documentos públicos, sino que también se concientizan sobre los beneficios de los formatos abiertos.

-La capacitación es un factor clave para acelerar la adopción de formatos abiertos en los próximos años. Después de graduarse, los estudiantes incorporarán herramientas sencillas para publicar datos, como hojas de cálculo o valores separados por comas (CSV) en sus lugares de trabajo, y de esa forma invitar a otros compañeros a que hagan lo mismo.

### **La comunidad y los eventos**

En 2011 participamos de la primera Media Party de Hacks Hackers en Argentina. Este evento está dedicado a la innovación en el periodismo, con marcado acento en el uso de nuevas tecnologías. Nos pareció una experiencia enriquecedora.

Inspirados en el poder de transformación e innovación de la Media Party, en 2012 decidimos organizar un evento con foco exclusivo en la apertura, análisis, uso y visualización de datos de interés público, el DATAFEST. Hablamos de bases de datos de interés público porque, además de las gubernamentales, incluimos a otros productores de información relevante como ONGs, organismos multilaterales y academias.



El objetivo de esta iniciativa es activar la demanda de información de interés público, usando los datos y convirtiéndolos en historias a investigar. Siempre se puede producir periodismo de datos gracias al trabajo de equipos multidisciplinarios. La unión de programadores, "data scientists", periodistas y diseñadores alrededor del objetivo de analizar información permite descubrir y producir contenidos nunca vistos, y muchos más ricos para quienes del otro lado ya no creen lo que una persona o un medio les cuenta. Hoy entendemos que el receptor quiere verificar y corroborar lo expuesto por el periodismo con documentación que respalde la evidencia, y la busca presentada de la manera que más le gusta;

es decir, de modo interactivo.

El DATAFEST fue un éxito. Con el apoyo de muchos que creyeron en estos equipos y en estas ideas, lo repetimos otras tres veces. Luego el Gobierno de la Ciudad y más tarde el Gobierno Nacional tomaron la posta, y con otro foco (pero siempre alrededor de los datos y la información pública) organizaron eventos como: hackatones temáticos, Argentina Abierta, OGP en Argentina, IODC en Argentina; y desafíos con becas de innovación, entre otros.

### **Conferencia WIDS (Mujeres en Ciencia de Datos)**

En marzo de 2018 subimos la apuesta y coorganizamos, con la Facultad de Ingeniería de la UBA y la Universidad de Stanford, una conferencia global en múltiples ciudades del mundo, destinada a compartir experiencias y conocimientos de mujeres en el campo de la ciencia de datos y la inteligencia artificial. Desde nuestro rol de corresponsables de la agenda, invitamos al Gobierno Nacional y al de la Ciudad de Buenos Aires a mostrar ejemplos de uso de datos para políticas públicas o monitoreos.

Sabemos que los datos que producen los Estados, y que se distribuyen gracias a los gobiernos abiertos y a las leyes de acceso a la información, tienen en manos del ciudadano común, del experto, del académico o del empresario, un potencial enorme como materia prima para mejorar y transformar las cosas generando impacto social.

Creemos que la aplicación de la tecnología, la inteligencia artificial, o la ciencia de datos sobre documentos o bases de datos clave, puede ayudar a la optimización de procesos en el Estado. Como así también promover la participación de toda la sociedad.

El periodismo y los medios de comunicación pueden ayudar a este proceso facilitando estas herramientas, difundiéndolas, convocando equipos e incorporando innovación abierta, para mejorar los resultados que luego volcarán en sus historias.

De esta manera la información será más accesible y cercana, convirtiéndose en la materia prima de un proceso natural y cada vez más participativo.

## **#JusLab**

# **Una experiencia inédita sobre el Laboratorio de Justicia Abierta e innovación del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

**Por Mariano Heller**

### La idea

Los desafíos de aplicar políticas públicas de gobierno abierto y transparencia en los poderes judiciales son enormes. Hablamos, sin dudas, del poder más conservador del Estado, y su necesidad de “mostrarse” transparente es mucho menor que la del resto de los poderes ya que sus miembros principales, los magistrados, no requieren renovar sus mandatos por el voto popular. Nos toca trabajar en el más oscuro de los poderes, explicado como el menos conocido por los ciudadanos y sobre el cual se vierte una enorme cantidad de críticas.

Los jueces son los que tienen en sus manos la posibilidad de decidir sobre cuestiones muy importantes de la vida de los ciudadanos e incluso, también, sobre las medidas dispuestas por los otros dos poderes del Estado. No nos olvidemos que son, además, los que poseen muy pocas limitaciones en cuanto a la remoción y duración de sus cargos. Esas son, entre otras, las razones por las que se encuentran alejados de la sociedad y parecieran ser inaccesibles para el ciudadano común.

En este sentido, creemos que una de las formas de recuperar la confianza ciudadana es mostrar claramente quiénes somos, qué hacemos, cómo lo hacemos. Tanto desde el punto de vista administrativo como desde el punto de vista jurisdiccional. Así es que el Consejo de la Magistratura de la ciudad de Buenos Aires ha adoptado diversas políticas tendientes acercar el poder judicial a los ciudadanos. Una de ellas es el #JusLab.

Esta iniciativa surgió a fines de 2018 en el marco del diálogo

entre los distintos poderes del estado de la ciudad, mientras se trabajaba en iniciativas de gobierno abierto. No se me ocurrió a mí, pero se ha transformado en parte fundamental del plan de gobierno abierto del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que nos toca llevar adelante. Es, sin dudas, innovadora y pionera ya que no se registran iniciativas similares en otros poderes judiciales y formalmente funciona como un compromiso adquirido por el Consejo de la Magistratura junto a los juzgados penales contravencionales y de faltas 10 y 13 con la Alianza Mundial para el Gobierno Abierto (AGA). Existen laboratorios de justicia, también específicamente de justicia abierta, pero ninguno se dedica a transparentar gestiones o administraciones de justicia - trabajan más que nada sobre acceso a la justicia- y en general son llevados a cabo por instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil.

Lanzado en marzo de 2019, el #JusLab se reúne mensualmente en distintas sedes que alternan entre el poder judicial, otros poderes del estado, la sociedad civil e instituciones académicas y su agenda de trabajo. Fue co-creada entre los poderes del Estado e integrantes de la sociedad civil organizada, y tiene un horizonte organizado de trabajo hasta septiembre de 2020. Dividimos tanto el trabajo como su organización en 6 ejes que explicaré a continuación.

## Capacitación

Uno de los temas que tenemos absolutamente claros es que, en los poderes judiciales, se sabe poco y nada sobre los principios de gobierno abierto y su posible aplicación en la justicia. En principio, le tememos a lo que no conocemos y por eso el eje de capacitación resulta fundamental. Evitando transformar a un laboratorio en un curso común y corriente, es importante que los participantes incorporen algunos conceptos básicos que puedan romper algunos mitos y generar confianza en los que deben convertirse en agentes de cambio.

En este sentido, la idea es trabajar con quienes tienen experiencia en la temática y puedan transmitir los valores principales de gobierno abierto y cómo pueden ser trasladados a los poderes judiciales, haciendo hincapié en la importancia de la rendición de cuentas por parte de todos los poderes del estado, el trabajo sobre

apertura de datos judiciales, la participación ciudadana y la utilización de nuevas tecnologías. Hubiera sido imposible empezar a trabajar en un Lab de justicia abierta sin este conocimiento primario.

## Comunicación

No descubro nada nuevo si digo que la comunicación es fundamental a la hora de intentar recuperar (u obtener por primera vez) la confianza de la ciudadanía en los poderes judiciales. Ha habido en este rubro históricos déficits que afectan la fluidez en la comunicación y existen factores culturales que es necesario desterrar para mejorarla.

En este sentido, el lab busca reducir las brechas generadas por paradigmas históricos del estilo de "los jueces hablan solo por sus sentencias" intentando definir nuevos canales de llegada.

Buscamos entonces trabajar tanto respecto de lógicas tradicionales de comunicación vinculadas a los medios masivos y a periodistas que cubren noticias judiciales como a formas alternativas.

También resulta importante comprender que, más allá de las expectativas que podamos tener, el trabajo que realizan los poderes judiciales no despierta especial interés en la ciudadanía salvo respecto de casos resonantes. Bajo esta realidad, es clave definir quiénes son los intermediarios o los interlocutores que difunden e interpretan nuestro trabajo. Queda claro que aquí el trabajo con la sociedad civil organizada y el periodismo es trascendental.

Asimismo, hay medios alternativos que merecen ser tenidos en cuenta. El uso de redes sociales es un recurso ineludible en esta época, pero también hay opciones que permiten a los ciudadanos conocer mejor el trabajo de los poderes judiciales como ciclos de videos con jueces que expliquen sus decisiones o visualizaciones que puedan generar una mayor comprensión de los procesos.

Creo que más allá del interés que tenga o no la sociedad sobre la agenda de un tribunal o las sentencias que dicta en un día, es obligación, como funcionarios de una República, abrir esa información para el ciudadano común. Se trata de rendir cuentas y resulta fundamental a los fines de acercar los jueces a la ciudadanía poder mostrar qué hacen todo el día, cuál es su agenda, qué decisiones han tomado.

Ese nombre que aparece en la puerta de ingreso de un juzgado

es quien, en definitiva, va a tomar alguna decisión que va a afectar la vida de una o más personas y nos parece muy importante que la población sepa quién es, lo conozca, pueda escucharlo y comprender lo que dice.

Por tal motivo, el JusLab debe hacer fuerte hincapié en iniciativas de lenguaje claro. Tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en el resto del país se viene trabajando en redes que lo promueven y el laboratorio debe profundizar este trabajo buscando instalar definitivamente el tema en materia de resoluciones judiciales.

Las resoluciones judiciales se dictan respecto de personas que deben comprender cabalmente qué es lo que se está decidiendo. Los fallos escritos con palabras complejas, llenos de artículos y terminología jurídica son difíciles de entender para cualquier ciudadano, incluso a veces, para los abogados.

Consideramos importante que todos los operadores del sistema de justicia se comprometan a intentar conversar con las personas, ya sea en una audiencia o a través de una resolución en palabras que cualquiera pueda entender.

## Datos abiertos y transparencia

Como adelantamos al principio, abordar el camino de la transparencia y la apertura es uno de los desafíos más trascendentales para el poder judicial. Actualmente estamos inmersos en un momento de profunda desconfianza de la ciudadanía hacia los jueces. Dicha desconfianza es producto de diversas razones que vienen arrastrándose hace muchos años.

El problema de la lejanía de la ciudadanía con el poder judicial tiene efectos muy negativos en un Estado de Derecho. Si la población no cree en la justicia, no se acerca voluntariamente a ella por lo que no reclama por sus derechos. Si las personas no acuden a la justicia cuando se ha vulnerado un derecho, la Constitución Nacional se convierte en letra muerta, en un catálogo de palabras bonitas que no sirve para cumplir los objetivos para lo que fue creada.

No olvidemos también que un Poder Judicial que no funciona puede acarrear responsabilidad del Estado frente al Derecho Internacional por no cumplir con los tratados internacionales firmados por nuestro país.

En este sentido, y como ya hemos afirmado, transparentar la

tarea judicial es crucial. Y una de las herramientas principales para hacerlo es el trabajo de abrir nuestra información. Bajo esta premisa, el laboratorio trabajará sobre los caminos a seguir para publicar en formato abierto todas las decisiones judiciales, siguiendo los lineamientos que empezaron a trabajar los juzgados penales, contravencionales y de faltas números 10 y 13 de la Ciudad de Buenos Aires.

Pero este desafío requiere la discusión de algunas aristas que generan dudas respecto del tema. Por eso, es importante abordar también el debate sobre hasta dónde se puede llegar con la apertura de datos judiciales sin vulnerar la privacidad de ciudadanos que tienen una razonable expectativa de mantener a salvo sus datos personales.

Por último, resulta fundamental trabajar sobre la importancia de la utilización y la carga correcta de los datos para poder generar políticas públicas basadas en evidencia. Es algo que puede resultar obvio, pero en muchos casos viene trayendo inconvenientes a la hora de evaluar la gestión de los tribunales para poder imaginar soluciones a los problemas imperantes.

## Tecnología e innovación

Los poderes judiciales pasaron armoniosamente de la máquina de escribir al procesador de textos, pero los todos los pasos que se generaron de allí en adelante fueron algo más conflictivos. La inmersión en los gestores de expedientes se convirtió en traumática cuando la infinidad de sistemas que se fueron adoptando tuvieron que empezar a “dialogar” entre sí. El resultado fueron jurisdicciones y fueros desconectados que fueron generando sus propias culturas tecnológicas.

Ante esta realidad, el laboratorio aspira a buscar soluciones utilizando las nuevas tecnologías como aliadas. La búsqueda de automatizar algunos procesos, como por ejemplo el de anonimización de expedientes para publicar en formato de datos abiertos, o el trabajo con herramientas de inteligencia artificial son algunos de los desafíos que tiene este emprendimiento.

Más allá de las reuniones en las que podamos discutirlo, uniendo este eje con el de datos abiertos y transparencia, creemos que la utilización de hackathons puede ser una buena herramienta para

llegar a soluciones, fomentando también la participación de actores que puedan y quieran colaborar para mejorar el funcionamiento de los poderes judiciales desde su propia expertise.

## Participación

Creemos fundamental que los operadores del poder judicial se comprometan a intentar generar interés de la ciudadanía en las cuestiones que hacen al funcionamiento del poder judicial.

Se trata de un desafío muy importante pero bastante complejo. Resulta trascendental, en este sentido, la participación de los medios de comunicación que son, en definitiva, quienes se encargan normalmente de imponer la agenda de los temas que van a estar en boca de todos. También de otros intermediarios entre el ciudadano común y el poder judicial como los representantes de la sociedad civil organizada.

Sin embargo, como decía, es una de nuestras tareas más complicadas. Las especiales características de los poderes judiciales hacen que la promoción de la participación ciudadana deba encararse desde lugares creativos y será tarea del laboratorio, con ayuda de especialistas en la materia, encontrar canales de participación que permitan un intercambio útil para todos y que genere mejoras en aquella deseada recuperación de confianza.

## Cooperación

Todo proceso de cambio se facilita si se encuentran los aliados correctos. El trabajo del laboratorio deberá hacer especial hincapié en esta cuestión.

Bajo esta lógica, es fundamental explorar los caminos de la cooperación institucional con distintos actores nacionales e internacionales que colaboren y coadyuven al trabajo en materia de justicia abierta.

Se ha avanzado mucho en la Ciudad de Buenos Aires respecto al trabajo de estado abierto. Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial trabajan en conjunto sobre políticas públicas de gobierno abierto y, como ya dijimos, este laboratorio es producto de ello. Pero la cooperación debe agotarse en una jurisdicción. Es por ello que deberán profundizarse también las relaciones con los poderes

ejecutivos, legislativos y judiciales del resto del país. Se trabaja habitualmente con las áreas de justicia y de modernización de la Nación y esa relación deberá seguir creciendo. Asimismo, es muy importante poder trabajar en conjunto con otros poderes judiciales por la vía de la Junta Federal de Cortes o el Foro Federal de Consejos de la Magistratura. De esta manera, quienes trabajamos en la temática podremos nutrirnos de otras experiencias e intercambiar resultados de nuestras políticas.

Ya lo hemos mencionado varias veces, pero en este eje resulta clave la relación con la sociedad civil organizada. Son actores clave que deben criticarnos y empujar desde su lugar los cambios necesarios para abrir, transparentar y modernizar los poderes judiciales. Para eso hay que juntarse y escucharlos y el lab es un inmejorable espacio para hacerlo.

Entre los posibles aliados para generar cambios están, sin lugar a dudas, los organismos internacionales. Algunos, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo tienen programas especiales que fomentan la transparencia institucional. Otros, como el PNUD, trabajan en la temática desde el fortalecimiento de las instituciones y el acceso a la justicia esencialmente a través del objetivo de desarrollo sustentable 16 (ODS 16). La OCDE resulta también un actor fundamental en el plano internacional y trabaja codo a codo con estados nacionales y subnacionales en estándares sobre gobierno abierto, transparencia y datos abiertos. Por último, la Alianza Mundial para el Gobierno Abierto ha sido un canal sumamente importante de intercambio de experiencias y fomento de la tarea que se viene realizando en la materia.

El Laboratorio de Justicia Abierta e Innovación es un escenario ideal para identificar, profundizar y afianzar estos vínculos de cooperación que nos permitirán sentirnos mucho más acompañados y legitimados en este tipo de emprendimientos.

## Desafíos para lo que viene

Todo el trabajo en materia de gobierno abierto en los poderes judiciales implica enormes desafíos. Obviamente el #JusLab no escapa a esta realidad. Teniendo en cuenta que es una tarea que recién comienza, tenemos delante un horizonte de trabajo plagado de grandes retos. Algunos están claros y otros no tanto, pero no

tengo dudas que el desarrollo del #JusLab seguirá adelante cuando se termine el compromiso con la Alianza Mundial para el Gobierno Abierto. Esto es así debido a que ha probado ser, hasta ahora, una herramienta eficaz de divulgación, discusión y cambio que de ninguna manera podemos dejar morir.

Estamos muy contentos con la repercusión que ha tenido, de la cantidad de asistentes que hay en cada encuentro y sobre todo del intercambio que se ha dado en cada uno de ellos. No han faltado las controversias y los debates entre los participantes, pero estamos seguros de que esa es la forma en que se producen los cambios.

La idea del lab no es una conferencia fría donde cada exponente nos ilustra sobre sus conocimientos, sino que se trata de un trabajo real de campo donde se intenta intercambiar experiencias en vistas de mejorar el sistema de justicia y acercar a los ciudadanos al poder judicial. Creemos que este es el camino.

# Innovación y datos abiertos de justicia: Estado de la cuestión en la Argentina

Por Sandra Elena y Julio Gabriel Mercado

La capacidad de las instituciones de adaptarse a los desafíos emergentes de la cuarta revolución industrial en curso (Schwab, 2017) y de implementar a la vez una agenda común de desarrollo, como es el caso de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas<sup>121</sup>, reside en buena parte en la capacidad que estas tengan de innovar y de adecuarse a las necesidades de las personas.

Los datos están haciendo realidad la revolución que prometen desde hace muchos años. De hecho, ya modificaron qué entendemos por inteligencia, que ahora es mucho más que la capacidad humana e individual de entender, comprender o resolver problemas. El sector justicia no es ajeno a este escenario disruptivo.

Este trabajo argumenta a favor de la implementación de una visión basada en la innovación abierta específica para el sector justicia, mediante un ecosistema abierto de gobernanza colaborativa (Chatfield y Reddick, 2018). Dado que consideramos que, sin datos abiertos de justicia, dicha visión no puede ser llevada a cabo, proponemos la implementación de un enfoque de Justicia Abierta que, fundamentado en los principios de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas y participación pública, permita a dicho ecosistema contar con la materia prima necesaria para funcionar. Puesto que nos centramos en el caso de la Argentina, plantearémos nuestra lectura sobre el estado en la cuestión de la disponibilidad de esos datos abiertos de justicia en nuestro país.

Para esto, en primer lugar, presentaremos nuestra categorización para entender la innovación en el sector justicia. Esta propone dividirla en cuatro categorías, basadas en la clasificación introducida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a través de las distintas versiones de su Manual de Oslo (OCDE/Eurostat, 2018) y en la propuesta metodológica del Grupo de Trabajo sobre la Justicia, a través de su Grupo de Trabajo Especial sobre Innovación (Task Force on Justice, 2019). Dichas categorías son: innovación de producto (nuevos servicios y productos de jus-

---

121 Vid. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

ticia); innovación de proceso (cambios en los procesos de las organizaciones del sector justicia);<sup>122</sup> innovación de gobernanza (nuevas modalidades de relación entre el sector justicia y la ciudadanía); e innovación conceptual (cambios en el paradigma o modo en el cual estas organizaciones ven el mundo) (Elena y Mercado, 2019).

En segundo lugar, avanzaremos sobre la temática de los datos abiertos de justicia y sobre el prerrequisito que la existencia y disponibilidad de estos supone hoy en día para el desarrollo de cualquier esquema innovador en el ámbito de la justicia. Introduciremos, en este contexto, el concepto de Justicia Abierta, en tanto la visión que propone la aplicación de los principios de Estado abierto (transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas y participación pública) por parte de las organizaciones del sector justicia y en el cual la provisión de datos abiertos tiene un carácter medular. Reseñaremos brevemente, como caso de datos abiertos de justicia en nuestro país, la experiencia del Programa de Justicia Abierta implementado en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación desde el año 2016.

En tercer lugar, analizaremos la situación general actual de los datos abiertos de justicia en la Argentina, a través de la presentación de nuestro modelo para clasificar qué datos de justicia son los que se encuentran disponibles actualmente y cómo es que estos datos se presentan. En base a esa clasificación, propondremos un listado no comprehensivo de aquellas iniciativas de publicación que consideramos que en la actualidad representan a las principales productoras e intermediarias de datos abiertos de justicia en nuestro país.

Para concluir, dejaremos asentada en las conclusiones nuestra posición respecto de la situación actual de los datos abiertos de justicia en nuestro país y los desafíos que el sector debe superar, así como posibles estrategias superadoras que se le presentan.

---

122 El Grupo de Trabajo sobre la Justicia (Grupo de Trabajo sobre la Justicia) es una iniciativa presidida por los gobiernos de Argentina, los Países Bajos y Sierra Leona, así como por The Elders (organización no gubernamental internacional, fundada en el año 2007 por el expresidente sudafricano Nelson Mandela). El Grupo de Trabajo es un capítulo de Pioneros para Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas (Pathfiles recursos de los estados de incomodado, justo e inclusivo), institución internacional y multisectorial abocada a unir y potenciar a líderes mundiales y expertos en el campo de la justicia, con vistas a acelerar la provisión de justicia para las personas y las comunidades, en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.3 y con todas aquellas metas de la Agenda 2030 de Naciones Unidas ligadas a la justicia. Vid. <https://www.justice.sdg16.plus/>

## Innovación abierta de justicia

Hablar de innovación en el sector justicia equivale a hablar de innovación en un sector en el cual el impacto de esta ha sido marcadamente inferior en contraste con otras áreas de gobierno, como pueden ser los servicios públicos generales, la salud o la vivienda (OCDE, 2019).

A pesar de este antecedente, las cosas parecen estar cambiando: la incidencia de nuevas tecnologías comienza a hacerse un hueco en el funcionamiento de la justicia, ya sea creando nuevos servicios o actualizando algunos procesos básicos. Comienza a evidenciarse un consenso en torno al potencial de la innovación para mejorar la provisión de justicia desde una perspectiva abierta e interdisciplinaria, consenso que, creemos, requiere de un andamiaje conceptual común para seguir creciendo.

Para definir innovación abierta de justicia tomamos como puntos de partida la definición de Rogers (1962), según la cual, innovación es cualquier idea, práctica u objeto percibidos como nuevos por un individuo o por cualquier unidad de adopción, y su posterior ramificación, a partir de la asunción de un mayor protagonismo por parte del Estado en los procesos innovadores (Mazucatto, 2011; Schwab, 2017), hacia el concepto de innovación pública (Hartley, 2005; Windrum y Koch, 2008; Osborne y Brown, 2011). Finalmente, llegamos a la premisa de que esa innovación que concebimos como pública debe tener asimismo un carácter eminentemente abierto (Chesbrough, 2003; Bommert, 2010; Hilgers e Ihl, 2010), lo que significa que debe basarse en interacciones e intercambios entre organizaciones tanto públicas como privadas y entre estas y la sociedad civil, en el marco de esquemas de gobernanza colaborativa, orientados a crear valor público tanto desde el punto de vista social (el logro de objetivos comunes), como económico (un mejor uso de los recursos disponibles) y político (mayores niveles de consenso y participación pública) (Chatfield y Reddick, 2018).

En lo que concierne al sector de justicia, aplicar un enfoque de innovación abierta tiene por objeto posibilitar que la mayor cantidad posible de actores y organizaciones involucrados se vean facultados y estimulados para buscar una continua mejora de su funcionamiento. Ello supone poner en tela de juicio muchas viejas prácticas y repensar algunas nociones básicas. Se trata, en defi-

nitiva, de modificar el paisaje de un sector cuyo modo de trabajar no ha sufrido demasiadas transformaciones a lo largo de los últimos dos siglos (Muller y Barendrecht, 2013). Este cambio puede tener lugar a través de iniciativas que apuntan a abrir, facilitar y descongestionar el trabajo de las organizaciones de justicia (principalmente en aquellas labores especialmente mecánicas [Howarth, 2013]), que pueden asistirles en lograr resultados más justos y eficaces para la sociedad (Salerno, 2019) pero que en ningún caso pueden reemplazar lo esencial del criterio y factor humanos, indelegables en buena parte del ciclo de provisión de justicia (Nieva Fenoll, 2019).

Una posible visión de innovación abierta de justicia ha sido planteada por el Grupo de Trabajo sobre la Justicia (2019). Entre las premisas para innovar, el Grupo de Trabajo sugiere considerar:

- Poner a las personas en el centro, esto es, repensar el sistema no sólo en términos de los operadores de justicia sino también de las necesidades jurídicas de las personas y del papel de la justicia en facilitar la interacción social;
- Nuevo foco en los resultados, lo cual implica pensar la resolución de conflictos desde una escala más humana (en otras palabras, centrarse en si la persona afectada obtuvo de la justicia una solución efectiva o no, y si esa decisión sirvió o no para prevenir daños a futuro);
- Abrir el sistema de justicia a otras profesiones, esto es, abandonar el “modelo de toga” (robe model) según el cual la justicia es dominio exclusivo de los profesionales de la ley (abrir las organizaciones de justicia a profesionales de otras ciencias, como la economía, la informática, la sociología, la administración, etcétera, así como a usuarios particulares);
- Repensar los costos de la justicia, lo cual supone no centrarse en el costo monetario del funcionamiento del sistema, sino más bien en los beneficios para el desarrollo económico y la cohesión social que supone reducir el número de personas con necesidades jurídicas insatisfechas.<sup>123</sup>

A fin de llevar a cabo esta visión, hemos planteado un modelo

---

<sup>123</sup> Tomamos para delimitar a las necesidades jurídicas insatisfechas la definición del Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia (Subsecretaría de Acceso a la Justicia, 2017), donde se las define como la brecha existente entre la experimentación de un problema jurídico y la resolución satisfactoria del mismo, incluyendo aquellas necesidades jurídicas que no se resuelven porque las personas no son conscientes de sus derechos o porque están limitadas para hacerlos valer.

(Elena y Mercado, 2019) que intenta categorizar las distintas iniciativas de innovación abierta de justicia. Apoyándonos en la base conceptual elaborada por la OCDE sobre innovación, reflejada en las distintas versiones del Manual de Oslo (OCDE/Eurostat, 2018) y por los parámetros de acción propuestos por el Grupo de Trabajo a través del último informe de su Grupo de Trabajo Especial sobre Innovación (Grupo de Trabajo sobre la Justicia, 2019), elaboramos una propuesta de categorización aplicable a las iniciativas de innovación de justicia que las divide en innovación de producto, de proceso, de gobernanza y conceptual.

Es así que entendemos como innovación de justicia al producto de la creación o provisión de un nuevo bien o servicio para los usuarios del sistema de justicia, así como un cambio en el modo en que ese bien o servicio preexistente es provisto (OCDE/Eurostat, 2018). Son ejemplos de esta categoría la puesta en marcha de servicios de asistencia legal o la creación de nuevos canales para proveerla (Rodríguez y Carpintero, 2019), la aplicación de los principios del lenguaje claro a decisiones judiciales, sentencias, dictámenes, etc. (Iacopetti, 2018), o la publicación y apertura de bases de datos, estadísticas o información de las organizaciones de justicia (Elena, 2019).

En segundo lugar, consideramos innovación pública de justicia de proceso a aquellos cambios en los procesos organizacionales, tanto internos como externos (OCDE/Eurostat, 2018), que tienen lugar sobre la estructura, los recursos, los procesos administrativos o la gerencia de las organizaciones de justicia (Walker, 2014). Son ejemplos de este tipo de innovaciones la implementación cambios en los sistemas de gestión basados en la justicia electrónica (e-justice) (Jiménez-Gómez, 2017a; Chatfield y Reddick, 2018), de herramientas de inteligencia artificial para la gestión judicial (Chaumar, 2015; Krausová, 2017; Nieva Fenoll, 2018), o la provisión de servicios de analítica judicial (Chen, 2018).

La innovación de justicia de gobernanza consiste, siguiendo los planteos del Grupo de Trabajo sobre la Justicia (2019), en la introducción de cambios que trascienden las fronteras de las organizaciones y modifican los procesos de toma de decisiones o suman nuevas instancias de interacción entre las organizaciones del sistema y entre éstas y la sociedad civil. Son ejemplos de este tipo de innovaciones la creación de plataformas y mecanismos basados en

la participación ciudadana para el debate sobre política pública de justicia (Chayer y Marcet, 2018), el establecimiento de instancias participativas basadas en la escucha (Rottman, Efke, Hansen y Stump, 2002) o la realización de actividades de comunidad basadas en el uso de datos (expediciones de datos, hackatones o mediatones) (Ko, 2018).

Finalmente, entendemos por innovación de justicia conceptual la introducción de nuevos paradigmas o formas de ver el mundo, acompañados de un replanteo de su misión, objetivos y estrategias (Halvorsen, Hauknes, Miles y Rannveig, 2005). El replanteo de cuestiones básicas sobre el funcionamiento del sistema de justicia propuesto por el Grupo de Trabajo (2019), planteado más arriba, representa un ejemplo de esta categoría de innovación.

## Datos abiertos y justicia abierta

Un denominador común para las cuatro categorías de innovación de justicia mencionadas es que el éxito de su implementación se encuentra supeditado, en buena medida, a la disponibilidad en formatos abiertos de datos de las organizaciones de justicia.

La sola aplicación de nuevas tecnologías no resulta suficiente para llevar a cabo los esquemas innovadores necesarios que rompan la inercia del sistema de justicia y lo acerquen a las necesidades actuales de la sociedad: por el contrario, la aplicación de un enfoque de innovación abierta de justicia debe traer aparejado un cambio cultural (“un nuevo paradigma o forma de ver el mundo”), mediante el cual las organizaciones que se abren a la innovación deberían idealmente compartir sus datos e información de manera abierta, superando las barreras impuestas por sus propios límites organizacionales (Maseh y Katuu, 2017).

Introducir al sector justicia en un esquema de gobernanza colaborativa, que se encuentre a la altura de la era digital (Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2005) y que lo haga a través de una transición hacia este nuevo enfoque de innovación, trae aparejado un uso intensivo de los datos. Para hacer esto posible, debe aspirarse a generar a un verdadero ecosistema abierto de gobernanza colaborativa (Chatfield y Reddick, 2018), sustentado sobre la apertura y el libre flujo de estos.

Aplicar una filosofía de datos abiertos en el sector justicia es,

entendemos, el mejor camino para un verdadero aprovechamiento de la ingente masa de datos generados por las organizaciones del sector, masa de datos que muy probablemente seguirá creciendo de manera exponencial en lo próximo (Ahl, Cai y Xi, 2019) y que debería ser utilizada como materia prima en esquemas de trabajo colaborativos y horizontales, mediante tecnologías que promuevan el desarrollo de innovaciones y fomenten su reutilización (Kas sen, 2019).

Dicho esto, nos topamos con un primer obstáculo para llevar adelante este enfoque: en lo que respecta a datos abiertos de justicia, el consenso generalizado actual señala la existencia de un gran déficit que aún debe ser saldado (Stevenson, Katz y Decker, 2013; Thomson Reuters/Open Data Institute, 2017; Marković y Gostojić, 2018). Históricamente consideradas distantes y aisladas de cualquier influencia social, las organizaciones del sector siguen todavía rezagadas respecto del resto del Estado en lo que respecta a la implementación de políticas de apertura de datos (Elena, 2019).

Al respecto, consideramos que la visión de Justicia Abierta (Elena y Mercado, 2018) puede ayudar al sector justicia a salvar esta deficiencia, puesto que brinda un marco tanto conceptual como de práctica para que las organizaciones del sector implementen políticas de transparencia activa basadas en la apertura de datos sobre su funcionamiento.

En los países de raíz anglosajona cuyos sistemas se basan en el derecho común (common law) el principio de justicia abierta forma parte del paisaje desde los inicios del derecho tal como lo conocemos. El posterior abordaje benthamiano de este concepto señala la idea, simple pero no por ello menos eficaz, de que los actos de los jueces deben ser públicos, puesto que así es posible asegurar su probidad y limitar su poder, mitigando los eventuales abusos que pudieran cometer (Bentham, 1843; Spigelman, 1999; Jaconelli, 2002; Cunliffe, 2012; Rodrick, 2017).

En la última década, con el advenimiento del movimiento mundial de Gobierno abierto (o Estado abierto), la Justicia Abierta adoptó un cariz universal: pasó a ser aplicable a cualquier sistema en el cual se contemple fomentar los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación pública en la justicia, independientemente de su tradición jurídica. Justicia Abierta es hoy, en concreto, la visión que defiende la aplicación de los principios

de Estado abierto por parte de las organizaciones del sector justicia (Elena y Mercado, 2018) y que considera que, a medida que el funcionamiento de la justicia se vuelve más abierto y participativo, se hace posible materializar un nuevo modelo de gobernanza que fortalece la eficiencia y legitimidad de los procesos, así como el Estado de derecho en general (Biber, 2014; Jiménez-Gómez, 2017b; Ryder, 2018).

Como señalábamos, uno de los pilares de la Justicia Abierta consiste en la aplicación de políticas activas de transparencia, de modo que todos aquellos datos e información relevantes sobre el funcionamiento de las organizaciones de justicia sean accesibles, de forma fácil y comprensible, a policymakers, litigantes y público en general (LoPucki, 2008; Dawes y Helbig, 2010), para lo cual la aplicación de una filosofía de datos abiertos presenta un vehículo ideal.

Un caso de aplicación de esta visión y de la filosofía de datos abiertos de justicia lo provee, en nuestro país, el trabajo realizado durante los últimos tres años por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación a través del Programa de Justicia Abierta. Iniciado en el año 2016, el Programa lleva a cabo un trabajo de recopilación y apertura de datos y estadísticas a través del primer portal de datos abiertos de justicia del país, [datos.jus.gov.ar](http://datos.jus.gov.ar), en el cual es posible encontrar tanto datos primarios, granulares, como visualizaciones que permiten conocer y analizar el funcionamiento de buena parte de las organizaciones de justicia del país (pertenecientes al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como también a los Poderes Judiciales nacional y provinciales –superiores tribunales y ministerios públicos fiscales-).

Para llevar a cabo esto, Justicia Abierta implementó un modelo inédito de trabajo colaborativo para la elaboración de datos abiertos de justicia de calidad, a través de la celebración y realización de un Convenio Inter-jurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos con más de 50 instituciones de justicia, dando como fruto el desarrollo de estándares comunes para la publicación y la apertura de datos desde una perspectiva federal e integrada.<sup>124</sup>

A partir de la experiencia de Justicia Abierta, hoy la filosofía datos abiertos se difundió hacia buena parte de las organizaciones del sector justicia argentino, entre las cuales existe una mayor sensibilidad respecto de la importancia de los datos como herramientas

---

<sup>124</sup> Vid. <https://github.com/datos-justicia-argentina>

para la transparencia y la rendición de cuentas. Esto sentó las bases para contar en un futuro con los datos necesarios para alimentar un eventual ecosistema abierto de gobernanza colaborativa de justicia en nuestro país.

## Datos abiertos de justicia en Argentina

Abordar la cuestión de datos abiertos en el sector justicia en la Argentina requiere destacar, en primer lugar, el hito que supuso la sanción en 2016 de un nuevo marco para su publicación mediante la Ley 27.275<sup>125</sup>, norma que establece en su Artículo 7° entre los sujetos obligados a brindar información pública, así como al Poder Ejecutivo y Legislativo nacionales, al Poder Judicial de la Nación, Ministerio Público Fiscal de la Nación, Ministerio Público de la Defensa y Consejo de la Magistratura. Dicha norma estableció también específicamente el requisito de que dicha información sea publicada en forma completa, actualizada y utilizando formatos digitales abiertos (Artículos 1°, 5° y 32°).

En el caso del Poder Ejecutivo Nacional, esta medida se complementó con el Plan de Apertura de Datos<sup>126</sup>, también de 2016, que estableció para todos los organismos dependientes de su órbita la obligación de llevar adelante establecer estrategias particulares de apertura y publicación de sus datos en formatos abiertos.

A la luz de este desarrollo normativo, el panorama respecto de la publicación de datos abiertos de justicia en nuestro país sigue siendo incipiente, aunque ha experimentado un gran salto positivo en los últimos años. A continuación, describiremos nuestro modelo (Elena, 2019) para categorizar los datos abiertos del sector disponibles en la actualidad en nuestro país, a lo cual le seguirá un listado no comprehensivo en el cual incluiremos a productores e intermediarios de datos abiertos de justicia cuyas iniciativas serán evaluadas tomando como criterio qué información es la que publiquen (casos; datos jurisdiccionales; datos estructurales)<sup>127</sup> y cómo

125 Ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, sancionada el 14 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

126 Decreto PEN N° 117 de Plan de Apertura de Datos, dictado el 12 de enero de 2016. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257755/norma.htm>

127 Evaluamos a futuro incorporar una nueva categoría que incluya a datos no-judiciales pero vinculados con el sector justicia, esto es, datos surgidos de actividades ligadas a temáticas como el acceso a la justicia o el género, pero que provengan de fuentes distintas de las judicaturas, los ministerios o las defensorías públicas. Ejemplos de esa categoría podrían ser datos sobre trata de personas, violencia contra las mujeres,

es que la publican (datos primarios; datos estadísticos ; datos estadísticos mediante visualizaciones gráficas).

De acuerdo con este modelo, los datos abiertos existentes del sector justicia pueden dividirse en tres grandes categorías:

- Casos (relativos a sentencias y decisiones judiciales);
- Datos jurisdiccionales (generados a partir de los casos, materias o políticas sobre las cuales se desempeñan las organizaciones del sector justicia);
- Datos estructurales (relativos a aspectos financieros, administrativos o de funcionamiento interno de las organizaciones).

Por otra parte, esos datos se publican en tres modalidades distintas.

- Datos primarios (granulares, sin procesamiento estadístico, normalmente reunidos mediante conjuntos de datos);
- Datos estadísticos (agregados, con procesamiento estadístico, reunidos mediante conjuntos de datos);
- Datos estadísticos mediante visualizaciones gráficas (agregados, con procesamiento estadístico, publicados a través de visualizaciones estáticas o mediante herramientas de visualización y análisis).

En base a la aplicación de este modelo a los datos abiertos de justicia en Argentina hemos elaborado el listado que se detalla a continuación en Tabla 1. Ese listado clasifica y ordena a las iniciativas en base a la disponibilidad y disposición de los datos detalladas más arriba.

La base lógica para completar este listado no ahonda en otras clasificaciones usualmente utilizadas para medir el nivel de apertura de los datos<sup>128</sup>: esto se debe a que priorizamos el carácter exploratorio de este trabajo, si bien mantuvimos como criterio mínimo para considerar abierto un dato la condición de que se presente de modo estructurado y que sea descargable.

## Conclusiones

Se ha iniciado en Argentina un lento proceso de publicación de

---

personas privadas de libertad, mediación, utilización de pulseras electrónicas, etc.

128 Los criterios más extendidos a los que hacemos referencia podrían ser la escala de cinco estrellas de Berners-Lee (vid. <https://5stardata.info/en/>) o bien la guía de medición elaborada por la Open Data Charter (vid. <https://opendatacharter.net/4869-2/>).

datos de justicia. Estas instituciones han comenzado a percibir la importancia para la acción de la filosofía de datos abiertos. Ellas comenzaron a considerar estos datos como materia prima para la implementación y evaluación de políticas públicas de Justicia, así como para sumar legitimidad y cercanía con la ciudadanía a un sector tradicionalmente cerrado, que ha quedado relegado en términos de implementación de una agenda de apertura.

Si bien esto es un hecho, todavía existen muchas barreras para la implementación de iniciativas de datos abiertos de calidad y para el uso extendido de datos abiertos judiciales. Los principales desafíos son, por un lado, intrínsecos a los mismos datos, que deben cumplir con requisitos de privacidad, legado e interoperabilidad. Por otra parte, hay desafíos institucionales, propios de las instituciones que generan, publican y utilizan los datos abiertos públicos de Justicia. Se trata de las dificultades para alcanzar la necesaria interacción transversal entre instituciones de distintos Poderes del Estado, sumadas a las tradicionales barreras políticas y culturales al cambio en el sector público, las falencias en términos de capacidad tecnológica, del marco legal, a la ausencia de estándares comunes para la publicación, o al aún limitado involucramiento de la sociedad civil en el uso de esos datos.

Con todo esto, la apertura de datos de justicia ocupa un rol importante en la realización de iniciativas globales como la Agenda 2030 de Naciones Unidas, por lo que un movimiento que se gestó a nivel global tiene un creciente impacto en nuestro país.

Por último, incluiremos algunas recomendaciones destinadas a mejorar y acrecentar el ecosistema de datos abiertos de Justicia:

- Las instituciones judiciales tienen que cumplir en su totalidad con la ley de acceso a la información y las políticas y regulaciones de apertura de datos;
- Las instituciones judiciales, junto con los intermediarios como la academia y las organizaciones de la sociedad civil, deben ser parte de la estrategia nacional de datos abiertos;
- Las instituciones de justicia deben promover el uso de datos abiertos judiciales a través de diferentes herramientas (concursos, hackathones, etc.);
- Es aconsejable que las instituciones de justicia trabajen juntas para configurar un portal de datos abiertos de Justicia que pueda federar los datos de otros portales para facilitar la búsqueda y ac-

cesibilidad de la información;

- La interoperabilidad entre los sistemas de las diversas instituciones judiciales que producen datos abiertos es imprescindible;

- Una de las principales instituciones de Justicia del país (Ministerio de Justicia, Corte Suprema, Consejo de la Magistratura, Jefejus o Consejo de Procuradores para el caso de instituciones provinciales) debe asumir el liderazgo del proceso y coordinar la política judicial de datos abiertos;

- Esta organización líder, junto con organizaciones de la sociedad civil, debería promover la definición y adopción de estándares comunes para los datos abiertos judiciales;

- Las instituciones deberían proporcionar no solo datos judiciales en el formato de conjuntos de datos abiertos, sino también visualizaciones e historias con datos para llegar a todos los usuarios;

- Deben existir mecanismos de participación pública para evaluar y priorizar los conjuntos de datos del sistema de Justicia;

- El sector justicia debe debatir el equilibrio entre publicación y protección de datos privados. La privacidad no debe usarse como excusa para evitar la apertura;

- Los jueces deben establecer metas, objetivos e indicadores medibles para el servicio de Justicia. El desempeño judicial debe evaluarse utilizando datos abiertos;

- Las organizaciones internacionales deben promover la creación de grupos de trabajo de datos judiciales abiertos y la participación de expertos y líderes judiciales de datos abiertos en conferencias y debates.

Un ecosistema de datos abiertos judicial fuerte y sostenible creará instituciones judiciales más transparentes y responsables, mejorará la calidad y la efectividad de la política pública judicial e impactará en un mayor acceso a la Justicia y entornos más justos y seguros para todos.

# Sección III: Epílogo



# El futuro de la innovación en la era digital: Tendencias y agenda pendiente

Por Carlos Santiso

*"En la vida hay que evitar tres figuras geométricas; los círculos viciosos, los triángulos amorosos, y las mentes cuadradas." Mario Benedetti.*

*"L'avenir, tu n'as pas à le prévoir, mais à le permettre." Antoine de Saint Exupéry.*

## ¡Desátame!

Carlos Castillo Peraza, intelectual y político mexicano, solía quejarse de que "la burocracia es el arte de convertir lo fácil en difícil por medio de lo inútil". Esta reflexión refleja las frustraciones de los latinoamericanos con sus burocracias enmarañadas y anacrónicas en la era de la cuarta revolución industrial y de los nativos digitales. En la región tenemos sociedades del siglo veintiuno, pero Estados del siglo veinte. Es más, la cultura legalista de nuestras administraciones hace que se piense que todo problema público se puede resolver a través de una ley o una regulación. Esta patología regulatoria se ha agudizado con los escándalos de corrupción que han generado aún más normas legales y controles formales.

Sin embargo, la informalidad institucional hace que exista una brecha abisinia entre las normas legales y las prácticas reales, reflejo de la debilidad institucional en el sentido de Douglass North en cuanto a la incertidumbre de las reglas del juego y el apego a la ley. La maraña burocrática de los Estados de la región sigue siendo su principal Talón de Aquiles en materia económica para reducir la informalidad y promover la productividad, pero también en cuanto a las relaciones sociales y los sistemas políticos. Según las encuestas de Latinobarómetro, América Latina es la región del mundo con menor nivel de confianza interpersonal. En 2018, solo el 14% de los latinoamericanos confiaban en los demás. Si las personas no

confían en los demás, aun menos confiarán en las instituciones.

No deja de ser trágicamente irónico que la región con mayor adición regulatoria sea también la que más evade sus normas. Las reglas se manipulan más de lo que se las respeta, y la ley se usa como una navaja a doble filo. Como lo solía decir el expresidente mexicano Porfirio Díaz, "para mis amigos, itodo!; para mis enemigos, ila ley!" Según el informe 2020 sobre el clima de negocios que el Banco mundial acaba de publicar, la región se destaca por el peso asfixiante de sus trámites y la complejidad de sus burocracias. Ningún país de la región logra estar entre los 50 más ágiles del mundo, con Chile en el puesto 59 de los 191 evaluados. La paradoja es que Latinoamérica es la región con más normas y, al mismo tiempo, donde menos se respetan. Es más, los países con más regulaciones suelen ser también los más corruptos, abriendo la puerta a la discrecionalidad y los sobornos.

## Una agenda en transición

En este contexto, las sociedades latinoamericanas han atravesado cambios profundos desde las transiciones hacia la democracia, los cuales se aceleraron en la última década con la revolución digital, la urbanización creciente de la región y el incremento de la clase media - aunque una clase media vulnerable y angustiada-. Los "nativos digitales" son la primera generación que no vivió en dictadura y cuyas aspiraciones fueron modeladas en un contexto de crecimiento, de urbanización acelerada, y de mayor conectividad digital. La brecha de expectativas entre las aspiraciones de las sociedades y la capacidad de los gobiernos en satisfacerlas fue creciendo.

La agenda de gobierno abierto y el impulso de la innovación pública surgieron en este contexto, proponiendo una nueva forma de gobernanza más en sintonía con las aspiraciones de los ciudadanos digitales, más ágil y participativa. La irrupción de la revolución digital y el efecto disruptivo de las nuevas tecnologías están, sin embargo, cambiando el panorama en el cual se mueven estos movimientos, acelerando los cambios de paradigma en la relación entre los ciudadanos y los estados. La revolución digital tiene implicancias mayores para nuestras sociedades, economías y democracias, abriendo nuevas oportunidades, pero también presentando

nuevos desafíos.

Se pueden desatacar las siguientes lecciones y transiciones:

- La agenda de gobierno abierto ha sido originalmente impulsada por demandas por mayor transparencia para hacer efectivas las leyes de acceso a la información. A través del gobierno abierto se pretende ir más allá del derecho de acceso a la información pública, con los conceptos de “transparencia activa” y “abierto por defecto”. Ya no es suficiente crear portales de transparencia y colgar información institucional en formatos inusables. Los estándares de transparencia ahora incluyen la obligación de abrir los datos públicos en formatos reusables para poder explotarlos, analizarlos y cruzarlos. Los datos se vuelven un activo clave para crear valor público.

- La agenda de gobierno abierto también ha expandido sus preocupaciones, con una primera generación de reformas y planes de acción que enfatiza la transparencia de los datos y la rendición de cuentas sociales, para integrar cada vez más preocupaciones acerca de la calidad de los servicios públicos y los resultados de la gestión pública; es decir, lograr un impacto tangible que mejore sus vidas. La agenda de gobierno abierto debe enfatizar más los resultados que logra en mejorar las vidas de los “olvidados del desarrollo” y cómo puede aportar respuestas concretas a las demandas de mayor justicia social, equidad económica, y justicia fiscal. La exclusión, la corrupción, la desigualdad y la informalidad siguen siendo “los cuatro jinetes del Apocalipsis” de la mitología bíblica.

- Una de las causas importantes de la “trampa del desarrollo” (OCDE 2019) en la cual se encuentra la región está en la debilidad del pacto social y la falta de equidad fiscal. Resulta por lo tanto paradójico que en una región donde es tan necesario movilizar recursos públicos para lograr un desarrollo más inclusivo a través de impuestos más justos, mora fiscal (o “tax morale” en inglés) sea tan alta. Según la OCDE, en 2015 el 52% de los latinoamericanos consideraban justificable evadir impuestos. Esto crea un “círculo vicioso” de menos confianza, menos recursos y menos servicios. Es más, según el Banco mundial y la consultora PwC, Suramérica es la región del mundo en donde es más complejo y costoso pagar sus impuestos y cumplir con sus obligaciones tributarias – mismo si uno lo quisiera. En el 83% de los países de la región, el tiempo necesario a las empresas para cumplir con sus obligaciones tributarias supera el promedio global.

- América Latina padece de una adición regulatoria. La agenda de gobierno abierto e innovación pública deben atacar estos desafíos para lograr Estados más ágiles, más simples y centrados en el ciudadano. La maraña burocrática de los Estados de la región sigue siendo su talón de Aquiles. En promedio, se redujeron los tiempos y costos para abrir una empresa, pero la región sigue siendo la región del mundo con mayor número de trámites y de días necesarios para crear una empresa. En Brasil, por ejemplo, una pequeña o mediana empresa tiene que gastar 1500 horas por año para cumplir con sus obligaciones fiscales, comparado con 159 horas en las economías de la OCDE. En Colombia, para hacer cumplir una sentencia judicial, una empresa pasa, en promedio, tres años y le cuesta 46% de monto implicado, más de la mitad en la OCDE. Los trámites para los ciudadanos, como establecer un certificado de nacimiento o conseguir su cedula de identidad son aún más engorrosos y menos priorizados en las reformas de simplificación regulatoria de la región (Roseth, Reyes y Santiso 2018).

- En este contexto innovar no es un lujo; es una necesidad. Es importante resaltar, como lo hace Aura Cifuentes, coordinadora del equipo de innovación del Departamento Nacional de Planeación del gobierno de Colombia, que "la innovación pública va más allá de la innovación en el sector público." La innovación no es improvisación, sino experimentación para testear soluciones diferentes a problemas cada vez más complejos, desde una perspectiva multisectorial, en un ambiente de "sandbox regulatorio" que permita procesos iterativos de prueba y error. Asimismo, la innovación pública tampoco se limita a introducir nuevos procesos y tecnologías disruptivas. Las nuevas tecnologías son un medio no un fin de la innovación pública. El concepto de innovación pública abarca aspiraciones más amplias y profundas de co-creación de valor público entre el sector público y la sociedad civil organizada.

## Tendencias a futuro

Estas agendas están marcadas por unas tendencias de fondo. Existen importantes oportunidades de consolidarlas y ampliarlas.

- Es imperioso poder medir los resultados que las innovaciones logran en términos de impacto en la calidad de los servicios públicos, así como mayor eficiencia del gasto público. Es clave poder

demostrar su valor económico y fiscal, inclusive en términos del retorno en inversión y el “value for money” de esas iniciativas. Esto es imprescindible para garantizar su sostenibilidad en un contexto de malestar social, deceleración económica y presiones fiscales, mismo si es sumamente difícil medir el impacto de los planes de gobierno abierto, por ejemplo, en la prevención de la corrupción.

- Estas agendas deben enfocarse más en lograr resultados tangibles a nivel local, en las ciudades y los municipios. La agenda de “ciudades inteligentes” está impulsando reformas importantes en materia de gobierno abierto, participación ciudadana, datos abiertos e innovación pública. Las iniciativas de innovación social, los laboratorios de innovación pública y los proyectos de inteligencia de datos se han multiplicado en las ciudades. Pero se han desatendido a los pequeños municipios en zonas peri-urbanas y rurales.

- Un tema de cada vez más relevancia y sensibilidad está vinculado a la gobernanza de los datos públicos, más allá de su apertura. La regulación de la seguridad e integridad de los datos personales preocupa cada vez más a los ciudadanos ansiosos por su privacidad. Dentro de los mismos gobiernos, la apertura pública de los datos ha permitido circunvalar la falta de interoperabilidad entre los sistemas de información de las agencias y dependencias públicas. Pero no ha resuelto los desafíos de la gobernanza de los datos públicos y la regulación de su uso por el sector privado; tampoco hemos resuelto la gobernanza de los datos masivos generados por la nueva economía, digital e intangible. Lograr un balance delicado entre privacidad de datos personales y apertura de datos públicos se ha vuelto más complejo, y esto requiere definir más claramente la gobernanza de los datos, garantizar su integridad y definir con mayor precisión quien es dueño de estos datos.

- En este contexto, hay dos desarrollos interesantes. El primero es promover el valor económico de los datos públicos, es decir promover la generación de nuevos segmentos económicos que apalancan los datos públicos abiertos para generar nuevos emprendimientos, en particular a través de las micro, pequeñas y medianas empresas y start-ups digitales. Existen iniciativas promisorias en Argentina, España y México al respecto. El segundo desarrollo está vinculado con el debate sobre el uso público de los datos privados, es decir el uso por las entidades públicas de datos generados por el sector privado pero que tienen un valor público.

Estas nuevas formas de alianzas público-privadas son particularmente importantes y promisorias.

- Innovar también implica cambiar prácticas y mentalidades. El presidente francés, Emmanuel Macron, resalta la necesidad de “poner el Estado en modo start-up” (Algan y Cazenave 2016), incubando start-ups disruptivas en el propio Estado y facilitando las condiciones para la emergencia de start-ups con vocación pública. Las govtech, esas start-up digitales que apalancan los datos y las nuevas tecnologías, son particularmente promisorias, no sólo para lograr impacto social - como las civictech - pero para modernizar la acción pública (Santiso 2019). Estas start-ups govtech ofrecen una nueva propuesta de valor para la innovación pública basadas en nuevas alianzas público-privadas para la innovación. Varios países empiezan a introducir retos públicos y fondos govtech que promueven nuevas soluciones a problemáticas públicas, y a flexibilizar la contratación pública para promover la compra de innovación y para promover los ecosistemas govtech.

Es importante resaltar que el progreso no siempre es regular y lineal; puede haber regresiones y senderos que se bifurcan. De particular relevancia está la necesidad de repensar la inclusión y la reducción de las desigualdades. El malestar social que atraviesa Latinoamérica refleja las aspiraciones frustradas de una clase media creciente, pero vulnerable, que espera mejores servicios públicos y mayor integridad de sus políticos. “El futuro,” nos recuerda el escritor argentino Jorge Luis Borges, “no es lo que va a pasar, sino lo que vamos a hacer.”

# Autores





**Álvaro Herrero:** Abogado (UNLP), Master en Estudios Latinoamericanos (Georgetown University) y PhD en Ciencia Política, (University of Oxford). Subsecretario de Gestión Estratégica y Calidad Institucional del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina).



**Juan Martín Vila:** Magister en Políticas Públicas (Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid). Director General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina). Docente de la Escuela Superior de Gobierno de la Universidad Austral. Miembro de la Red Académica de Gobierno Abierto.



**María Barón:** Máster en Asuntos internacionales (Universidad de Bologna). Directora Ejecutiva Global de Directorio Legislativo, organización regional con base en Argentina y los Estados Unidos.



**Carla Bonina:** Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires); Máster en Políticas Públicas (CIDE – México) y Doctora en Management (London School of Economics). Profesora Asistente en Innovación y Emprendimiento en la Surrey Business School, Reino Unido, e Investigadora Principal en la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA).



**Dinorah Cantú Pedraza:** Licenciada en Derecho (Facultad Libre de Derecho de Monterrey); Máster en Administración y Política Pública y Sin Fines de Lucro (MPA) (New York University). Secretaria de Innovación y Participación Ciudadana del Municipio de San Pedro Garza García (México). Miembro no residente de la Academia "GovLab" de la Universidad de Nueva York (NYU).



**Pablo Cruz Casas:** Abogado (Universidad de Buenos Aires); especialista en Derecho Penal (UBA), Finanzas Públicas (UNdLM), Cibercrimitos (UdeSA) y Protección de Datos Personales (UBA). Juez de Primera Instancia en el fuero Penal Contravencional y de Faltas, a cargo del Juzgado N° 10 de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina). Docente de Derechos Humanos y Derecho Constitucional -CBC UBA-, Derecho Informático (Universidad de Palermo). Presidente de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (MAFUCABA 2018-2020).



**Dardo Ceballos:** Licenciado en Comunicación Social (Universidad Nacional de Rosario). Director de Gobierno Abierto de la Provincia de Santa Fe (Argentina).



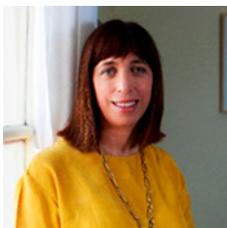
**Sandra Elena:** Abogada (Universidad de Buenos Aires) y licenciada en Ciencia Política (Universidad del Salvador), máster en Derecho Internacional (American University). Coordinadora del Programa de Justicia Abierta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina.



**Nuria Espuny:** Ingeniera en Electrónica y Telecomunicaciones (Universidad Ramón Llull). Posgrado en Gobierno y Gestión Pública en la Sociedad de la Información (Universidad Pompeu Fabra). Directora General de Transparencia y Datos Abiertos de la Generalitat de Catalunya.



**Bernadine Fernz:** MSc en Ambiente y Desarrollo (London School of Economics). Encargada Global de Infraestructura de la Alianza para las Contrataciones Abiertas (Open Contracting Partnership).



**Natalia Fidel:** Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de San Andrés (UDESA) y realizó una Maestría en Políticas Públicas en la London School of Economics a través de una Beca Chevening. Diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina). Presidente de la Comisión Especial de Reforma Política de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



**Paula Forteza:** Diputada francesa por La République en Marche ! para la 2ª circunscripción de los franceses establecidos en el extranjero (América latina y el Caribe). En 2015 se unió a la misión Etalab adjunta al Primer Ministro, donde supervisó cuestiones relacionadas con la modernización de la administración pública, la apertura de datos y la implementación de políticas de transparencia, así como la organización de la Cumbre Mundial de Gobierno Abierto en París.



**Mariano Heller:** Abogado (UBA). Magíster en Administración Pública de American University (Washington DC). Becario Fulbright y miembro de la Sociedad Honoraria Pi Alpha de la Administración Pública de los Estados Unidos. Funcionario del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina). Docente de grado y posgrado de la Facultad de Derecho de la UBA y de la Universidad de Palermo.



**Lucas Jolías:** politólogo (Universidad del Salvador) y magíster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO). Profesor de Elementos de Ciencia Política en la Universidad de Quilmes y de "Ciudades y Territorios Inteligentes" en la Universidad Tecnológica Nacional. Director de OS City.



**Fabián Lavallén Ranea:** Licenciado en Historia (USAL); Licenciado en Relaciones Internacionales (USAL); Doctor en Ciencia Política (USAL). Director de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Abierta Interamericana (UAI). Sede Regional Rosario, Santa Fe (Argentina).



**Sebastián Linares:** Licenciado en Derecho (UNLP); Doctorado en Ciencia Política y de la Administración (Universidad de Salamanca). Investigador y profesor Conicet-Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (Bahía Blanca), Argentina.



**Sebastián López Azumendi:** Especialista Líder en Reforma Regulatoria de CAF Banco de Desarrollo para América Latina, y entre 2016 y 2019 fue asesor senior en Empresas Públicas del gobierno de Argentina. Es licenciado en derecho y cuenta con una maestría en Políticas de Desarrollo Internacional de la Universidad de Duke (EEUU).



**Luis Francisco Lozano:** Abogado. Juez del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina).



**Nora Luzi:** Abogada y Especialista en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de La Plata); Magister en Derecho Internacional (Washington College of Law, American University). Coordinadora de Gobernabilidad Democrática del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina.



**Mauricio Mejia:** Licenciado en Ciencias Políticas y estudios latinoamericanos y cuenta también con una maestría en Relaciones Internacionales por Sciences Po Paris y King's College London. Jefe de Gabinete de la diputada Paula Forteza y profesor de Democracia Digital en Sciences Po Paris.



**Julio Gabriel Mercado:** Licenciado en Ciencia Política y de la Administración (Universidad de Santiago de Compostela) y magister en Estudios Europeos con especialización en Derecho (Collège D'Europe). Asesor del Programa de Justicia Abierta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina.



**Emilio Monzó:** Abogado (Universidad de Buenos Aires). Presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina entre 2015 y 2019.



**Hernán Najenson:** Abogado (Universidad de Buenos Aires) y Profesional Certificado en Anti Money Laundering (FIBA AML Institute y Florida International University). Subsecretario de Justicia del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina).



**Angélica Peralta Ramos:** Licenciada en Sistemas (Universidad CAECE); Máster en Dirección de Empresas (Universidad Austral); Posgrado en Administración de Proyectos (Universidad de Buenos Aires). Gerente de Desarrollo Multimedia del diario La Nación (Buenos Aires, Argentina). LA NACIÓN DATA Project Manager.



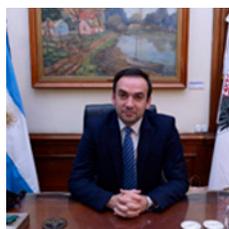
**Natalia Persini:** Diplomada en Tecnología, Derecho y Ambiente (Instituto Tecnológico de Buenos Aires). Subsecretaria de Modernización, Sustentabilidad y Fortalecimiento Institucional de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina).



**Luis Petrikorena:** Licenciado en Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco. Director de Gobierno Abierto y Coordinación de la Presidencia del Gobierno Vasco. Presidente del Grupo Promotor del Plan de acción de Euskadi-Basque Country en el Programa Local de la Open Government Partnership.



**Elisa Quartucci:** Licenciada en Economía y Magister en Políticas y Estrategias (Universidad Nacional del Sur). Docente - investigadora de la UNS (Universidad Nacional del Sur) y la UPSO (Universidad Provincial del Sudoeste). Secretaria de Modernización y Calidad de Gestión del Municipio de Bahía Blanca (Argentina).



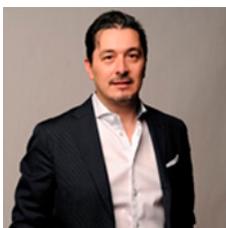
**Francisco Quintana:** Abogado (Universidad Católica Argentina). Vicepresidente 1° de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), período 2018-2019. Consejero del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires.



**Yasmín Belén Quiroga:** Abogada (Universidad de Buenos Aires); Diplomada en Investigación Criminal (Universidad de Belgrano). Secretaria Privada del Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 10 de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina).



**Florencia Romano:** Ingeniera industrial graduada en la Universidad de Mendoza con la distinción de Medalla de Honor. Secretaria Administrativa de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina de 2015 a 2019, siendo la primera mujer en la historia en ocupar el cargo.



**Carlos Santiso:** Doctor en Economía Política Comparada (Johns Hopkins University), Máster en Política Económica Internacional (Columbia University), Máster en Política Pública (Institut d'Etudes Politiques de Paris). Director de Innovación Digital del Estado en CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. Miembro del Consejo Asesor del Foro Económico Mundial sobre Transparencia y Anticorrupción.



**María Santos Villarreal:** Licenciada en Derecho (Facultad Libre de Derecho de Monterrey) Coordinadora Jurídica de la Secretaría de Innovación y Participación Ciudadana del Municipio de San Pedro Garza García (México).



**María Fernanda Trigo:** Licenciada en Matemáticas (St. Mary's College, South Bend), Máster en Relaciones Internacionales (Georgetown University). Directora del Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Organización de los Estados Americanos.

## **Gobierno Abierto e Innovación Pública: Los pilares de la nueva agenda de gobernabilidad**

Esta obra se propuso reunir a especialistas de distintas partes del mundo para capturar el estado de las políticas de gobierno abierto e innovación pública. Abordando estudios de casos tanto a nivel local, regional y nacional como de los tres poderes del Estado, recoge los más recientes avances y desafíos en el diseño e implementación de reformas de participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia en los gobiernos del continente americano y Europa.

Sin embargo, la principal contribución de este libro es identificar la novedosa agenda de reformas que se está gestando como producto de la irrupción de nuevas tecnologías y su intersección con las políticas clásicas de gobierno abierto, innovación pública y transformación digital del Estado. Dicha agenda incluye temas como blockchain, datos abiertos, laboratorios ciudadanos de innovación, el uso de datos para mejorar la calidad de los servicios públicos, plataformas digitales para el crowdsourcing y la participación ciudadana, compras y contrataciones públicas, periodismo de datos, y mucho más.

---

### **Álvaro Herrero**

Especialista en Gobierno Abierto, Innovación Pública y Justicia.

Ha sido Subsecretario de Calidad Institucional del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Director Ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), e integrante del consejo directivo de diversas ONGs y redes internacionales.

Consultor internacional del BID, Banco Mundial, PNUD, USAID y UNICEF en más de 20 países de América Latina y el Caribe y profesor invitado en diversas universidades.

PhD en Ciencia Política (University of Oxford), Master en Estudios Latinoamericanos (Georgetown University) y Abogado (UNLP).

### **Juan Martín Vila**

Consultor y docente de Gobierno Abierto, Innovación y Transformación Digital en el sector público.

Anteriormente fue Director General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Jefe de Gabinete de la Subsecretaría de Gobierno Abierto e Innovación Pública de Argentina.

Docente de la Escuela Superior de Gobierno de la Universidad Austral y Docente invitado de la Universidad Panamericana (México) y Universidad Nacional San Juan Bosco (Chubut)

Magister en Políticas Públicas del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid.

Miembro de la Red Académica de Gobierno Abierto.