



Desafíos para la implementación de un gobierno abierto en el Municipio de Luján

AUTOR: Lic. Matías Fernández

DIRECTOR: Dr. Matías Bianchi

Abril de 2023

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos de la Maestría en Política y Gestión Local, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

Resumen

Uno de los grandes problemas con los que se encuentran los gobiernos en la actualidad tiene que ver con la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía. Esto se refleja en instituciones débiles que no cuentan con la capacidad de interpretar y dar respuesta efectiva a la multiplicidad de demandas de estos tiempos. La gestión local no está exenta de esta situación, pero gracias a la cercanía que puede construir con los ciudadanos, reúne condiciones ideales para desarrollar políticas públicas que permitan construir respuestas a esta crisis de legitimidad. El presente trabajo parte de la hipótesis que el enfoque de gobierno abierto permite fortalecer la confianza entre el gobierno y la ciudadanía.

Los principios que sustentan el concepto de gobierno abierto (transparencia, participación, colaboración e innovación pública) y sus antecedentes en la República Argentina son significativos y útiles para construir una experiencia local con la capacidad de transformar administraciones cerradas en abiertas.

En este trabajo, analizamos la implementación del programa de gobierno abierto en el Municipio de Luján en la Provincia de Buenos Aires, reconociendo las cualidades de ciudad intermedia que posee el distrito, los avances logrados en materia de participación ciudadana como antecedentes históricos y aportando un conjunto de acciones para desarrollar que permitan fortalecer y constituir un programa permanente de gobierno abierto.

Para la elaboración del plan se implementó la metodología del marco lógico que nos permite crear la política pública desde la identificación de los problemas hasta la definición de los mecanismos de monitoreo.

Concluimos considerando que una política de gobierno debe abordar todas sus dimensiones para ser exitosa. También reconocemos el rol de los agentes innovadores que impulsan y garantizan que estas políticas se lleven adelante y la necesidad de resaltar que un programa de gobierno abierto no es simplemente un lugar al que queremos llegar, sino más bien un camino a recorrer para hacer de la administración pública algo más abierto, cercano y sensible a las problemáticas que atraviesa una comunidad local. En este sentido, pensamos el gobierno abierto a partir de este trabajo como una cultura y filosofía del hacer, con el objetivo de construir gestiones locales más democráticas y eficientes en la administración de los recursos.

Índice

Introducción.....	5
Relevancia.....	8
Metodología	9
Capítulo 1: El gobierno abierto en la agenda política	11
1.1 Las instituciones se distancian de las demandas ciudadanas	11
1.2. El concepto de gobierno abierto	15
1.2.1 Transparencia.....	18
1.2.2. Participación.....	19
1.2.3 Colaboración e innovación pública	21
1.3 Gobierno abierto en Argentina	22
1.4 La agenda del gobierno abierto en la gestión local.....	24
Capítulo 2: Características y descripción del caso de estudio: el Municipio de Luján	29
2.1 Responsabilidad y competencias del municipio.....	29
2.2 Agenda de gobierno abierto en Luján	32
2.3 Ámbitos de participación existentes	37
2.3.1 Consejo Municipal para Personas con Discapacidad.....	39
2.3.2. Consejos de la comunidad	39
2.3.3. Presupuesto participativo popular	40
2.3.4 Consejo Permanente para la Seguridad Ciudadana	40
2.3.5 Agencia de Desarrollo Local	40
2.3.6 Consejo Urbanístico Ambiental	42
2.3.7 Mesa local intersectorial de Luján	43
2.3.8 Junta Municipal de Estudios Históricos	43
Capítulo 3: Plan de gobierno abierto del Municipio de Luján	44

3.1 Principios rectores del programa gobierno abierto en el Municipio de Luján	44
3.2 Nivel inicial: trazar el camino al gobierno abierto.....	47
3.2.1 Iniciativas existentes	49
3.2.2 Influencia externa	54
3.2.3 Agentes innovadores	56
3.2.4 Definición de gobierno abierto en el ámbito local	58
3.3. Nivel intermedio: elaboración del programa de gobierno abierto	59
3.3.1 Análisis de actores.....	59
3.3.2 Árbol de problemas y árbol de objetivos.....	61
3.3.3 Marco lógico.....	65
3.3.4 Acciones	67
3.3.4.1 Carta de compromiso por un gobierno abierto	68
3.3.4.2 Mesa asesora de gobierno abierto.....	70
3.3.4.3 Proyecto de Ordenanza de gobierno abierto	71
3.3.4.4 Plan anual de gobierno abierto	73
3.3.4.5 Fomento de los ámbitos existentes.....	74
3.3.4.6 Capacitaciones al personal municipal	75
3.4 Nivel avanzado: Indicadores y seguimiento del programa	76
Capítulo 4: Casos de implementación de políticas de gobierno abierto en la provincia de Buenos Aires	81
Capítulo 5: Conclusiones	88
Referencias bibliográficas.....	95

Cuadros

Cuadro 1. Crédito presupuestario por área de gobierno	30
Cuadro 2. Ámbitos de participación ciudadana en el Municipio de Luján.....	38

Cuadro 3. Niveles de implementación de gobierno abierto en el Municipio de Luján.....	47
Cuadro 4. Plataformas digitales del Municipio de Luján.....	54
Cuadro 5. Marco lógico del programa de gobierno abierto del Municipio de Luján.....	67
Cuadro 6. Casos de implementación de políticas de gobierno abierto en municipios bonaerenses	82

Gráficos

Gráfico 1. Dimensiones del gobierno abierto local.....	45
Gráfico 2. Los tres caminos del gobierno abierto.....	48
Gráfico 3. Árbol de problemas.....	63
Gráfico 4. Árbol de objetivos.....	64

Introducción

Un ciudadano se acercó hasta la mesa de entradas del municipio para preguntar como iniciar la habilitación de un comercio, le indicaron que se dirija hasta el final del *hall* y del lado izquierdo pregunte por María. Al llegar al lugar, María no se encontraba, pero otro empleado le indicó que primero vaya hasta la oficina de “Catastro” a preguntar si su negocio podría estar habilitado en el lugar previsto. Caminó unos cuantos pasos, giró por varios pasillos y tuvo que hacer preguntas en otras ventanillas. Al encontrar el lugar, seis personas se encontraban antes que él frente a un enorme y antiguo mostrador que dividía la sala en dos. La espera se desarrolló en un pasillo mientras se cruzaba con otros ciudadanos que pasaban de un lado al otro sin mirar. A su turno, hizo la pregunta que le habían indicado. La empleada pública le respondió que debía dirigirse a la oficina de habilitaciones. Comenzando a indignarse, tomó aire y explicó que de dicha oficina lo enviaban para ahí. La empleada tomó nota de la situación y le sugirió que pase en unos días porque en ese momento su jefa no se encontraba en la oficina y no iba a poder darle una respuesta. En consecuencia, pidió un teléfono para poder comunicarse. Lo agendó y se retiró.

Mientras tanto, otro vecino en la oficina de obras públicas reclama por la extracción de un árbol con peligro de caída. Recuerda que junto a los vecinos de la cuadra inicio un expediente hace un año. No hay respuesta para darle más que se acerque a otra oficina para volver a dejar asentado el reclamo.

Otra persona que no se puede desplazar, se comunica por teléfono a los talleres municipales para pedir que le recojan las ramas que dejó en la vereda luego de podar las plantas de su casa. Después de reiterados intentos con los llamados logra que alguien le responda y pasa el pedido. Un mes después sigue esperando una respuesta.

En mesa de entradas, una persona quiere dejar una nota pidiendo que se arregle la calle de su barrio. Le piden que abone la tasa municipal de inicio de expediente. Al no tener dinero en ese momento, se retira sin poder iniciar su pedido. En la salida se cruza a un conocido que trabaja en el municipio y le deja la nota para que intente hacérsela llegar al Intendente.

En el pasillo que dirige a la tesorería, una persona reclama por el cobro de un subsidio. La empleada le acaba de decir que se perdió su expediente y que vuelva en unos días para ver si lo puede encontrar.

Las postales se suceden en un sin fin de problemas pequeños que se agravan a la vista de cada ciudadano conformando una enorme telaraña de burocracia municipal que no da respuesta.

En paralelo, un grupo de vecinos indignados se oponen a obras que se llevarán a cabo porque creen que afectarán su vida. Sin información real sobre lo que se hará, suponen y sacan conclusiones apresuradas de las tareas por realizarse. El municipio no ha presentado a la comunidad mayores detalles de los trabajos y solo circula un pliego técnico de una licitación que se encuentra en marcha. Confundidos por la situación, otros vecinos que creen que las obras servirán para mejorar sus vidas, juntan firmas para que las mismas se realicen, aunque también desconocen en totalidad los detalles de la propuesta.

Los reclamos de los vecinos ocupan los portales y redes sociales de los medios de comunicación locales, que, superados por las permanentes quejas, simplemente copian y pegan los mensajes que hacen llegar sus lectores, generando un círculo permanente de temas reiterados y agobiantes.

¿Existe una manera de revertir estas situaciones? El presente trabajo sostiene que los principios que sustentan al gobierno abierto, basados en la transparencia, participación, colaboración e innovación pública, se presentan como una oportunidad para que la gestión local se fortalezca, gestione construyendo consensos y mejore los niveles de confianza ciudadana. Además, este enfoque, busca respaldar una administración local moderna sobre la cual la comunidad se vea reflejada y se sienta acompañada. A diferencia de la administración central, nacional o provincial, el entorno local encuentra en la cercanía con el ciudadano un elemento central que favorece las oportunidades de mediación e interacción. Por estas razones, se presenta una estrategia para desarrollar un programa permanente de gobierno abierto local.

En el primer capítulo se comienza por analizar las razones por lo cual el concepto de gobierno abierto tomó relevancia para la administración pública, considerando el contexto político y social en el cual el mismo irrumpió, principalmente enmarcado por la pérdida de

confianza hacia las instituciones y el auge de movimientos sociales que desafiaron al poder político tradicional. Tomaremos la pérdida de confianza en las instituciones como una oportunidad para implementar reformas que constituyan la creación de nuevos lazos entre la administración pública y la comunidad. Además, abordaremos sus avances en Argentina y su inclusión en la agenda de los gobiernos locales. En este capítulo buscamos conceptualizar una definición de gobierno abierto y la recopilación de los antecedentes existentes en la esfera nacional, comprendiendo que es la base para trasladar una estrategia de implementación en la gestión local.

En el capítulo segundo, se presentará un diagnóstico sobre el municipio de Luján, nuestro caso de estudio. Para ello se describen las principales características del municipio, qué servicios brinda, como está organizado, cuáles son sus raíces históricas y que antecedentes existen en relación con la temática de gobierno abierto. A partir de esto, se analizan las experiencias y principios rectores que nos encontramos como punto de partida en materia de gestión, administración, transparencia y participación ciudadana.

En el tercer capítulo, se presentan las principales directrices que conforman el programa de gobierno abierto que se propone para Luján. En este sentido, se definen hitos a alcanzar; las influencias para la ejecución del programa; las acciones concretas que se pretenden desarrollar; la estrategia y metodología; y los indicadores y seguimiento del programa. Este capítulo narra el corazón práctico y programático de la propuesta. Aquí esencialmente estamos describiendo la puesta en marcha de la política que queremos impulsar y contamos como lo vamos a hacer en tres niveles de implementación.

En el capítulo cuarto se presentan otros casos de municipios que propiciaron acciones de gobierno abierto a los fines de relevar experiencias existentes en la región. El objetivo es identificar acciones similares para poner en valor la importancia de la integralidad que debe tener el programa, evitando acciones aisladas que pueden ser novedosas pero insuficientes a la hora de generar un cambio profundo en la concepción de la administración local. Para enfocarlo en características administrativas similares tomamos tres casos de la provincia de Buenos Aires: Bahía Blanca, Coronel Pringles y Berazategui. De esta manera, los casos que analizamos comparten el encuadre jurídico de Luján, ya que se rigen por la misma constitución provincial y la Ley orgánica de las municipalidades bonaerense.

Por último, presentaremos las conclusiones del trabajo como síntesis de la presente investigación y plantearemos los desafíos que quedan por delante en relación con la agenda de gobierno abierto en la gestión local.

Relevancia

La importancia del presente trabajo consiste en analizar las políticas ejecutadas en el Municipio de Luján en el marco de un programa de gobierno que toma como un valor innovador de la gestión pública los conceptos que sustentan al gobierno abierto.

Al concentrarnos en un caso de estudio, tenemos la ventaja de poder identificar con mayor claridad las capacidades estatales existentes, los actores que intervienen en la elaboración de las políticas públicas y el resultado de la aplicación del programa.

Su relevancia también radica en que el punto de vista del investigador es la propia gestión de gobierno, por lo cual el análisis y la investigación forman parte de la propia acción. Hacer e investigar transitan un camino permanente de intercambio entre la teoría y la práctica, la capacidad de análisis y el pragmatismo que demandan las decisiones de gobierno.

El presente trabajo se enmarca en la idea de reforma del Estado como parte de procesos que llevan tiempo y sus objetivos difícilmente pueden ser alcanzados en un corto plazo. Por consiguiente, se abordará el tema bajo la figura de un camino posible. No se trata de cumplir con determinados requisitos o una lista de tareas a completar. Se trata de comprender la profundidad de los cambios de paradigma en la elaboración de las políticas públicas sostenidas desde los principios del gobierno abierto. Se promueve un programa que va desde la concepción del gobierno abierto hasta las acciones concretas de su implementación con el objetivo de consolidarlo y darle carácter de permanente. De esta manera, buscamos poner en valor la confianza como herramienta para establecer nuevos lazos entre el municipio en tanto institución y la comunidad.

Esta estrategia obedece a que muchas veces los gobernantes anuncian planes de transparencia, programas prometedores de participación, agendas innovadoras para atender los problemas de la comunidad que se ven abrumados en el día a día de la gestión de gobierno, en el acelerado peso de sus agendas y en las dificultades propias de la disputa política. En-

tonces, la teoría de lo que se pretende se va alejando cada vez más de la realidad del gobierno y de las posibilidades de acción.

A la decisión política de avanzar en un programa de gobierno abierto, se le deben sumar las herramientas que permitan llevarlo a cabo y si bien existen antecedentes de políticas exitosas en distintas áreas de la temática, nos encontramos con la dificultad de sintetizarlas en un programa que atienda a todas sus dimensiones e incorpore una mirada local que incluya la potencia de generar capacidades y aprendizajes permanentes.

Por ello, se considera que la relevancia del presente trabajo radica en la capacidad de situar el caso, analizando los pilares del gobierno abierto desde un contexto local específico, recopilando la historia y experiencia existente del caso de estudio y finalmente proponiendo un esquema de trabajo con pasos a seguir como consecuencia de la vocación de transformar y no como imposición o aplicación de una política prefabricada que esté aislada del contexto situacional.

Contemplamos la idea de políticas que tengan la capacidad de adaptarse a los cambios, a las coyunturas, a las amenazas y oportunidades. Desde esta óptica se podrá analizar al gobierno abierto como un método para el gestor local y no como un objetivo en sí mismo.

Metodología

La presente es una tesis de aplicación, por lo cual su finalidad es producir un programa de gobierno abierto en un territorio determinado que es el Municipio de Luján. Si bien la misma podrá ser tomada en cuenta como una guía para otras experiencias, se circunscribe a un objetivo acotado y específico, ya que considera los antecedentes, saberes y experiencias recogidas tanto de dicha comunidad como de la institucionalidad existente.

El objetivo general consiste en elaborar un programa de reforma institucional para la implementación de un gobierno abierto en el Partido de Luján.

A su vez, consideramos objetivos específicos realizar un diagnóstico institucional sobre el funcionamiento del gobierno municipal del Partido de Luján con relación a los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas y uso de tecnología; analizar la legislación y avances normados existente en términos de gobierno abierto en el Municipio de Luján;

y recopilar experiencias locales cercanas al caso de estudio con relación a prácticas de gobierno abierto.

El trabajo presenta una serie de acciones que conformarán el programa de gobierno abierto. Para su desarrollo y fundamentación, se utiliza la Metodología del Marco Lógico (MML) del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), un organismo que forma parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).

El método consiste en una herramienta para la preparación y evaluación de proyectos que comenzó a utilizarse en la década de 1960 y que fue adoptado oficialmente a principios de 1970 por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Esta metodología busca evitar el desarrollo de actividades no conducentes a la finalidad de los proyectos; establecer métodos adecuados de seguimiento y control; y comparar la planificación con los resultados.

La MML es una herramienta útil y recomendable para la gestión del ciclo de vida de los proyectos, pero debe ser utilizada en conjunto con otras técnicas y métodos en las distintas fases del ciclo de vida de los proyectos (ILPES, 2004).

Cómo herramientas para la elaboración del proyecto, realizamos en primer lugar un análisis de actores involucrados. En segundo término, plantearemos un árbol de problemas y un árbol de objetivos para completar como tercer paso el marco lógico que contenga la finalidad, los propósitos, los componentes y las actividades a desarrollar.

Capítulo 1: El gobierno abierto en la agenda política

La agenda de gobierno abierto como una respuesta a la crisis de representatividad y legitimidad de los gobiernos no es nueva y está presente en muchos países del mundo. Por ello, en este capítulo recopilamos los hitos que pusieron en valor los conceptos que lo sustentan a partir del siglo XXI, repasando posteriormente sus avances en Argentina y como estos finalmente decantaron en las gestiones locales.

1.1 Las instituciones se distancian de las demandas ciudadanas

Desde 1995, la Corporación Latinobarómetro tiene la misión de realizar una de las encuestas más detalladas en materia de democracia y percepción de la situación económica de América Latina. Sus resultados, son expuestos cada año, evidenciando en los últimos períodos un notable retroceso en materia de credibilidad hacia las instituciones políticas por parte de los ciudadanos. La década de 2010 – 2020 fue de deconstrucción en la región, a diferencia del decenio de 2000 al 2010, que fue de construcción. (Latinobarómetro, 2021).

Entre el 2010 y el 2018, el respaldo a la idea de que la democracia es preferible a cualquier otro régimen ha tenido un retroceso que fue desde el 61 al 48 por ciento, y en 2020 se registra un 49 por ciento. Para el 2020, la preferencia a un régimen autoritario reúne al 13 por ciento de las preferencias, mientras que a un 27 por ciento le resulta indiferente el régimen de gobierno.

Una de las variables que presenta el informe tiene que ver con la confianza en las instituciones. En el 2020, la iglesia se presentaba como la institución que generaba mayor nivel de confianza, con una aceptación del 61 por ciento, pero con una caída que acumula 12 puntos si consideramos los siete años anteriores. A su vez, este respaldo era más significativo en algunos países. En los dos extremos se encuentran Paraguay, donde se manifestó un 77 por ciento de confianza, mientras que en Chile la iglesia tan sólo tiene un 35 por ciento de confianza.

Las fuerzas armadas y la policía ocupan el segundo y tercer lugar respectivamente con un 44 y 36 por ciento. El *ranking* continúa con la figura del presidente de cada país con un 32 por

ciento; la institución electoral con un 31 por ciento; el gobierno con un 27 por ciento; el Poder Judicial con un 25 por ciento; el congreso con un 20 por ciento; y los partidos políticos con un 13 por ciento. Entre todos los casos, el congreso, los partidos políticos y el gobierno, son las instituciones que más han perdido confianza por parte de sus pueblos. En el caso de Argentina, la confianza en el gobierno se encuentra en un 22 por ciento. En los extremos, encontramos a El Salvador donde se expuso un 71 por ciento de confianza y Ecuador donde se registró un 10 por ciento.

Sin embargo, esta situación no fue siempre igual. Desde el 2003 al 2010, el respaldo a los gobiernos transitó un período de ascenso que alcanzó el 44 por ciento de confianza, pero desde ese año en adelante, la cifra comenzó a descender significativamente. El proceso de alza coincide con una etapa de crecimiento económico de la región, marcado por condiciones favorables en el comercio exterior y programas económicos que favorecieron el consumo interno, la obra pública y la redistribución de la riqueza. En este sentido, la confianza en las instituciones se entrelaza con la idea de bienestar individual pero también con la capacidad de hacer del Estado, ya que este crecimiento estuvo caracterizado por gobiernos activos que mostraban permanentemente lo que hacían con los fondos públicos.

Como contra cara, Latinobarómetro también realiza consultas sobre la confianza que existe frente a instituciones privadas. En este caso, las clínicas privadas lideran la muestra con un 52 por ciento de respaldo, seguidas por los hospitales (47 por ciento), los bancos (42 por ciento), los medios de comunicación (39 por ciento), las ONG (38 por ciento), las compañías nacionales (37 por ciento), las compañías internacionales (33 por ciento), Facebook (27 por ciento), los organismos multilaterales (25 por ciento) y los sindicatos (25 por ciento).

Esta pérdida de confianza a las instituciones no limita la supremacía que siguen teniendo los Estados nacionales en la configuración de la vida social. Guste o no guste, el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural, aun cuando dicho cambio se defina como un ajuste estructural (Evans, 2007). En el Contrato Social, Jean J. Rousseau (2007), expone la idea de que la soberanía es indivisible, ya que representa la voluntad del pueblo o sólo la de una parte de este. En este sentido, es el Estado quien regula las relaciones sociales dentro de un determinado territorio. Pero también constituye la instancia política específica de dominación, lo que supone la facultad para configurar aspectos sustanciales de la vida social (Medina y Cao, 2012).

Necesariamente el rol del estado como la credibilidad y confianza en las instituciones gira permanentemente en torno a un proceso que se retroalimenta de ida y vuelta entre gobernantes y ciudadanía. O'Donnell (2010) presenta la idea de cuatro dimensiones del estado: el conjunto de burocracias; el sistema legal que lo sustenta; la síntesis entre las dos primeras como un foco de identidad colectiva; y el intento de establecer filtros que operan como barreras que lo delimitan sus fronteras, no solo territoriales, sino también en términos internos, de mercado o población. Sobre la dimensión del estado como foco de identidad colectiva, se destaca la idea que transmiten los gobernantes de estar llevando adelante sus funciones para los ciudadanos o para el pueblo. La construcción de un nosotros desde la cúpula de la administración de gobierno busca generar la representación de los intereses colectivos, haciendo alusión a la idea de un gobierno de las mayorías. El éxito o no de esto, determina en gran medida según el autor, el grado de credibilidad que puede tener el Estado.

El valor de la confianza institucional se relaciona con la creencia de que las instituciones actuarán acorde a las expectativas de la ciudadanía sin tomar decisiones que la perjudiquen. Cuando distintos sectores de la sociedad se sienten directamente perjudicados, la desconfianza aumenta afectando la legitimidad de los procesos políticos.

Que los responsables de la toma de decisiones del gobierno confíen entre sí y en los ciudadanos es esencial para lograr políticas públicas efectivas que prioricen los bienes públicos, así como políticas con beneficios a largo plazo (Keefer & Scartascini, 2022).

La caída en la credibilidad y la crisis de representatividad tiene múltiples razones y elementos, que pueden ser infinitos ante la demanda de cada ciudadano. En primer lugar, en el día a día de la gestión de gobierno se constituye una barrera en la interacción entre los ciudadanos y sus representantes. A esto se le suma el exceso de demanda y la dificultad para organizarla, la ausencia de objetivos concretos, la no definición de prioridades, la existencia de costos más altos que los previstos en los presupuestos y la ausencia de participación ciudadana.

La pérdida de confianza en las instituciones también dejó un espacio vacío que fue cubierto mediante la aparición de nuevos actores. Desde el 2010 en adelante, irrumpieron en varios países movimientos marcados por un alto componente disruptivo, acaparando la atención pública y apuntalando nuevos debates en torno al rol de las instituciones. Tal es el caso de la denominada Primavera Árabe (2010); los Aganakitsmenoi en Grecia (2010); Occupy Wall

Street en Estados Unidos (2011); los indignados en España (2011); Yo soy 132 en México (2012); jornadas de junho en Brasil (2013); y el movimiento Nuit Debout en Francia (2016).

En Argentina, durante este proceso se gestó el movimiento “Ni una menos”, que surgió como una protesta ante los femicidios y posteriormente fue avanzando sobre distintas reivindicaciones del movimiento feminista. El *hashtag* #NiUnaMenos se convirtió rápidamente en ágora, espacio organizacional y sujeto político. Con el correr de los días, el diálogo virtual se masificó y desembocó en la gigantesca marcha en Buenos Aires del 3 de junio de 2015 (Gutiérrez, 2020).

Los casos mencionados comparten una característica principal vinculado al uso de las nuevas tecnologías de la información. Las redes sociales, se convirtieron en ámbitos de interacción y convocatoria. Estos movimientos, emergentes en los últimos 10 años y estrechamente vinculados al uso de tecnologías digitales, eran actores que proponían prácticas, principios y maneras de organización opuestos a la política representativa basada en partidos políticos (Gutiérrez, 2020).

Zygmunt Bauman (2021) describe en el concepto de modernidad líquida, que nos encontramos en un tiempo en el cual las estructuras sólidas de la modernidad fueron suplantadas por la era de los líquidos, donde prima la fluidez y liviandad. En este contexto, el autor relata la supremacía del individuo sobre el ciudadano y la reconfiguración de los espacios de toma de decisión entre lo público y lo privado. En este contexto, la deslegitimación de las instituciones burocráticas del Estado tiene raíces más profundas inmersas en un proceso de cambio cultural. En cuanto al poder, se aleja a toda vela de la calle y del mercado, de las asambleas y de los parlamentos, de los gobiernos locales y de los nacionales, más allá del alcance del control de los ciudadanos, hacía la extraterritorialidad de las redes electrónicas (Bauman, 2021).

Las redes no explican todo por si solas, sino que lo debemos comprender en el marco de un nuevo concepto de sociedad global que nos permita apreciar la simultaneidad de los conflictos sociales. En términos teóricos, la sociedad red debe analizarse, en primer lugar, como una arquitectura global de redes auto reconfigurables, programadas y reprogramadas constantemente por los poderes existentes en cada dimensión; en segundo lugar, como el resultado de la interacción entre las diferentes geometrías y geografías de las redes que incluyen las actividades básicas, es decir, las actividades que configuran la vida y el trabajo en la so-

ciudad, y en tercer lugar, como el resultado de una interacción de segundo orden entre estas redes dominantes y la geometría y geografía de la desconexión de las formas sociales que quedan fuera de la lógica de redes global (Castells, 2009).

Estas nuevas manifestaciones no son ajenas al contexto, sino todo lo contrario, se ven atravesadas por la dificultad de que en el enfrentamiento con las instituciones no logran tampoco institucionalizarse a sí mismas. Aquellas protestas fueron el indicador de un despertar político tras muchos años de relativa apatía. Sin embargo, la negativa de esos movimientos horizontalitas a involucrarse en las instituciones políticas limitó su impacto (Mouffe, 2018).

Lo que han logrado estos movimientos desde las redes ha sido incorporar una voz de disconformidad que transita de lo virtual al espacio público, acentuando una vez más la crisis de representatividad de las instituciones de la democracia, pero en términos generales, sin lograr articular alternativas políticas electorales. A su vez, una ciudadanía activa en el reclamo que se van transformando de manera constante, se adelanta a los procesos de elaboración y planificación tradicional de políticas públicas, generando una brecha cada vez más significativa entre la respuesta burocrática estatal y la variedad de demandas sociales.

1.2. El concepto de gobierno abierto

Si bien el término gobierno abierto no es nuevo, en el 2009 el entonces presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Barack Obama, le dio un nuevo impulso y visibilidad al presentar el “Memorándum de transparencia y gobierno abierto”. Su postulado principal consistió en sostener que el gobierno debe ser transparente, participativo y colaborativo. Estos tres principios que componen la piedra basal del gobierno abierto comenzarían a calar profundo en la agenda de gobiernos de todo el mundo.

En 2011, con la idea de profundizar la divulgación de estas ideas, se creó la Alianza para el Gobierno Abierto (por sus siglas en inglés OGP), impulsada por Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos. En 2016 se firmó la Carta iberoamericana de gobierno abierto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD-. En estos casos, se identifican cuatro pilares que conforman un gobierno

abierto: transparencia y acceso a la información pública; rendición de cuentas públicas; participación ciudadana; y colaboración e innovación pública ciudadana.

El proceso de digitalización y gobierno electrónico sentó las bases para que la agenda de gobierno abierto pueda comenzar a ser desplegada. La consolidación del gobierno abierto en la agenda internacional es el resultado del esfuerzo sostenido de los países, desde los inicios del siglo XXI, en el ámbito del gobierno electrónico (Naser & Ramírez Alujas, 2017).

La inversión de los gobiernos en materia de modernización fue fundamental y significó un punto de partida. Sin embargo, gobierno electrónico y gobierno abierto no son sinónimos. Cuando nos referimos a gobierno electrónico, se trata del aprovechamiento de la tecnología para hacer más eficientes procesos que anteriormente se hacían por otros medios. El uso de computadoras, redes de conectividad, dispositivos móviles, plataformas web, instalaciones urbanas, aplicaciones y todo uso de la tecnología vinculado al gobierno o la ciudad conforman este primer universo. No obstante, en la actualidad, cuando hablamos de gobierno abierto el concepto va más allá de la oferta de servicios en línea. Se habla fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas (Naser & Ramírez Alujas, 2017).

La tecnología aporta herramientas que permiten llevar estos principios en un diálogo constante con la ciudadanía, pero no garantiza una solución. Es por ello, que se debe complementar con un marco de acciones y decisiones desde las máximas autoridades de la administración para que el enfoque sea integrador con la ciudadanía en la elaboración, control y seguimiento de políticas públicas.

Un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón & Lorenzo, 2010).

Podemos comenzar por considerar que se trata de un enfoque para la gobernabilidad. En suma, gobierno abierto es un paraguas conceptual que toma en gran medida valores muy propios de la democracia, de forma peculiar y novedosa, y que, probablemente, surge por

razones que buscan legitimidad y no transformadoras del modelo de gobierno que en este momento histórico posee la hegemonía global (Villoria Mendieta, 2012).

En torno a la conceptualización del término, es fundamental considerar los aportes realizados por las instituciones ya mencionadas como la OGP y CLAD, y otras tales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que presentan distintas definiciones, algunas presentes en publicaciones y otras recopiladas de sus portales digitales. Para la OGP, Gobierno Abierto es un nuevo paradigma basado en los principios de transparencia, participación y colaboración, que tiene como objetivo transformar la relación entre la ciudadanía y el Estado tras el agotamiento de los modelos tradicionales de gestión pública.

Por su parte, para la OCDE (2016), se trata de “una cultura de gobierno centrada en el ciudadano, que utiliza herramientas, políticas y prácticas innovadoras y sostenibles para promover la transparencia, la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas del gobierno para fomentar la participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo”.

La OEA (2015), ha hecho hincapié en la idea de gobierno abierto como una herramienta para una mejor democracia al mismo tiempo que lo consideran un paradigma de gestión al que se debe aspirar. En un sentido similar, el CLAD en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto de 2016 asume el compromiso de "promover el gobierno abierto y el acceso a la información como herramientas claves para lograr mayor transparencia, mejor gestión gubernamental, participación ciudadana e inclusión social".

Por último, la CEPAL, asume que nos encontramos ante un cambio de paradigma de gestión pública que atraviesa a las instituciones de todos los poderes del Estado, en tanto que el mismo sostiene que la relación con la ciudadanía debe ser el centro del accionar y de la toma de decisiones del quehacer público.

Entre estas definiciones, podemos concluir que existen algunas coincidencias en torno a la definición que nos permiten conceptualizar al gobierno abierto como una cultura-filosofía de gobierno centrada en la ciudadanía; una herramienta para promover la transparencia, parti-

cipación, colaboración e innovación pública; y un proceso de fortalecimiento de la democracia que permita legitimar la acción pública.

Como vimos hasta acá, los fundamentos que sustentan al gobierno abierto están profundamente relacionados con la capacidad de generar intercambios constantes con la ciudadanía, convirtiendo al territorio y a la gestión local en un ámbito estratégico para su desarrollo. Si bien los estados nacionales fueron la punta de lanza que fomentó la inclusión del tema en la agenda de gobierno, la aplicación se puede facilitar en comunidades más chicas donde la participación y colaboración se relacionan con mayor simpleza con la cotidianidad de los problemas de los ciudadanos.

1.2.1 Transparencia

La transparencia y publicidad de los actos de gobierno o la condena a la corrupción fueron ocupando, al menos discursivamente, un lugar importante en la agenda estatal (Oszlak, 2013). Esto alentó a que los gobiernos pusieran principal atención en la agenda de la transparencia. Esencialmente se trata de un proceso mediante el cual se garantiza el acceso a la información que produce y posee el Estado. Podemos identificar dos tipos de transparencia con características diferentes. Por un lado, la transparencia pasiva que está enmarcada en el derecho de acceso a la información pública y se inicia ante la solicitud de un ciudadano o de un conjunto de ellos, por la cual se pretende acceder a determinada información que posee el Estado y tiene la obligación de brindarla. En este caso, la información es compartida a partir de un requerimiento.

Por el caso contrario, existen acciones de transparencia activa cuando el Estado pone directamente información a disposición de la ciudadanía sin que exista la mediación de una solicitud. Un ejemplo de este caso son las plataformas de datos abiertos.

El principio de transparencia requiere como punto de partida de la voluntad política de las autoridades. Reconoce el derecho a la información que puedan solicitar los ciudadanos, pero también insta a los gobiernos a poner a su disposición aquellas informaciones que den cuenta de sus actividades y resultados, en base a los principios de relevancia, exigibilidad, acce-

sibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez, y máxima divulgación (Oszlak, 2012).

Los portales de datos deben tener en consideración al menos tres elementos: la disponibilidad y acceso oportuno a la información pública de manera gratuita y fácil; la posibilidad de reutilizar y redistribuir datos, en formatos estándar y aptos para ser trabajados por terceros; y el acceso igualitario a los mismos, para que no se produzca ningún tipo de discriminación en el acceso a la información. Los datos pueden encontrarse en formatos libres cuando se pueden crear y manipular utilizando *software* libre, algunos ejemplos son datos en formato CSV O JSON. En caso de que los datos se encuentren en formatos que operan bajo algún tipo de licencia, se hace referencia a datos propietarios, como podrían ser archivos en formato DOC.

Cada conjunto de datos sobre un tema suele llevar la denominación *dataset*. Esto facilita a que la actualización de la información sea cargada siempre en el mismo repositorio, facilitando la búsqueda por parte de los usuarios y generando un catálogo.

Por otra parte, llevar adelante un proceso de apertura de datos, requiere de una importante coordinación hacia el interior de la administración pública. Es imprescindible definir las temáticas de datos, organizar los tiempos de publicación, fijar pautas y asignar responsabilidades. En este sentido, la entidad pública responsable de la página principal de datos abiertos debiera definir una estructura interna para dar soporte, definir los diferentes roles, como validador, propietario, revisor de la calidad, el publicador de los datos, etc. (Cepal, 2017).

Existen otros ejemplos que hacen a la transparencia tales como portales de contrataciones públicas, transparencia en la obra pública, la publicación de la agenda diaria de los gobernantes y los mecanismos de rendición de cuentas mediante los cuales se exponen resultados y objetivos alcanzados en un período de tiempo determinado.

1.2.2. Participación

El segundo valor del gobierno abierto es la participación. Tradicionalmente, quienes trabajan en la elaboración de políticas públicas son los funcionarios y equipos de gobierno. Las personas que ejercen la conducción del Estado son quienes toman las decisiones sobre la base de

inputs, que constituyen las demandas de la sociedad. Su objetivo, es dar una respuesta que satisfaga las demandas y signifique un logro para la gestión. Las políticas públicas que se producen pueden ser denominadas *outputs*. En esta lógica, los ciudadanos no forman parte de lo que ocurre entre una necesidad y su respuesta. Pero en el caso que nos ocupa, estamos hablando de abrir la caja negra del Estado y de instar a los funcionarios a que escuchen a los ciudadanos, respondan a sus propuestas, los acepten como coproductores y admitan que deben rendirles cuenta, además de responder a sus críticas y observaciones (Oszlak, 2012).

Gobierno abierto retoma la agenda de la participación ciudadana para ponerla nuevamente en el centro de la escena. La participación profundiza y amplía la democracia en la búsqueda de constituir una nueva institucionalidad. Para garantizarlo se deben dar condiciones que favorezcan una participación efectiva, esta debe ser diseñada para su aprovechamiento y así evitar las desviaciones que puedan generarse y que contribuyan al desinterés de la comunidad.

En el Plan de gobierno abierto publicado por la CEPAL (2017), se presentan cuatro instancias de la participación: inicial, intermedio, avanzado e innovador. En el nivel inicial, se incorpora a la ciudadanía con un rol de control y evaluación, al mismo tiempo que se dictan normas que favorezcan dicha participación; en el nivel intermedio, además de los puntos iniciales se incorporan pactos entre la ciudadanía y el gobierno, bajo el cual se fijan objetivos a alcanzar bajo una modalidad participativa; en el nivel avanzado, la participación ya se considera institucionalizada y con canales formales que la conviertan en una práctica permanente del Estado; y en el nivel innovador, se busca además promover instancias novedosas y nuevos enfoques de la participación ciudadana.

Si queremos ampliar la participación y compromiso ciudadano, y promover innovadores espacios para colaborar en la resolución de los problemas públicos, se hace necesario facilitar el diálogo, incorporar nuevas prácticas y mayor horizontalidad en la relación, (re)conectar a autoridades, directivos públicos, funcionarios y ciudadanos en una conversación más fluida, permanente y transversal sobre el qué y el cómo mejorar el gobierno y la gestión pública (CEPAL, 2017).

Existen muchos esquemas de participación posibles: planificación participativa, consulta pública, presupuesto participativo, democracia por sorteo, mesas de diálogo, iniciativa popular,

elaboración participativa de normas, banca del vecino, jurados ciudadanos, consejos comunitarios, observatorios, auditorías sociales, cabildo abierto y consulta popular.

1.2.3 Colaboración e innovación pública

Por último, el gobierno abierto debe ser colaborativo. El concepto busca introducir una dimensión más sobre las bases de la transparencia y la participación, promoviendo un círculo virtuoso recíproco entre Estado, organización civil y sector productivo. El Gobierno busca colaborar con la ciudadanía, las empresas, las ONGs y el resto de las administraciones, aportando a todas ellas herramientas innovadoras y nuevos métodos de trabajo colaborativos (Cobo, 2012).

En este sentido, el gobierno abierto dota a los ciudadanos de nuevas herramientas para transformar los datos en información que les permitirá tomar mejores decisiones, tanto personales como colectivas. El objetivo es sumar conocimientos para encontrar respuestas novedosas a problemas complejos y que esas respuestas sean producto de un trabajo colectivo. Algunos ejemplos en este caso pueden ser los talleres creativos, *hackatones*, concursos de innovación y laboratorios de políticas públicas.

La apuesta más innovadora dentro del enfoque de GA es la co-creación, basada en la producción colaborativa y distribuida de recursos y capitales compartidos. No obstante, esta particularidad y su potencialidad, se observa una falta de estímulo en el desarrollo de iniciativas de GA que estén centralizadas en la co-creación, tanto entre gobiernos como entre los organismos internacionales. (Bianchi, M., León, C., Perini, A., 2017).

Los programas innovadores buscan promover una mayor interacción entre ciudadanos y gobernantes, apelando a la creatividad y la inteligencia colectiva.

Estos ámbitos que van más allá de la participación apelan a la reconstrucción de la confianza en las instituciones estatales. Construir la confianza en uno de los retos más importantes que afrontan las democracias modernas. Desafortunadamente, la confianza no crece de forma natural, ni se otorga o hereda, es un activo que debe ser creado. Esto implica recursos políticos, imaginación y liderazgo. Las buenas noticias son que las estrategias de gobierno abierto parecen estar contribuyendo para superar este reto. (Bianchi, M., León, C., Perini, A., 2017)

1.3 Gobierno abierto en Argentina

En los últimos años, la administración pública nacional en Argentina adoptó medidas vinculadas a la agenda del gobierno abierto. Sin embargo, los antecedentes los podemos remontar a la sanción de la reforma constitucional de 1994 que introdujo principios de participación. En 1996 se sancionó la Ley 24.747 de Iniciativa Legislativa Popular; en 1999 la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública; en 2001 la Ley 25.432 de Consulta Popular; y en 2003 la Ley 25.831 de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo también dictó actos administrativos vinculados a principios de gobierno abierto. Mediante el decreto presidencial 1172 del año 2003 se establecieron las primeras medidas en relación con el acceso a la información pública. Este decreto aprobó el reglamento general de audiencias públicas para el Poder Ejecutivo Nacional; estableció la publicidad de la gestión de intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional; definió criterios para la elaboración participativa de normas; estableció el acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de reuniones abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos; y estableció el acceso libre y gratuito vía internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina.

Este último ítem, es uno de los antecedentes más importantes relacionados al libre acceso a información pública gracias al aprovechamiento de las nuevas tecnologías.

Por otra parte, mediante el Decreto presidencial 117 del 2016 se creó el Plan de apertura de datos, que instruyó la elaboración de una serie de acciones para promover la publicación de datos hasta el momento reservados al Estado. A su vez, se definieron cuáles eran los datos a publicar: la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Nacional; la nómina de Autoridades Superiores del Poder Ejecutivo Nacional, así como la Declaración Jurada Patrimonial Integral de carácter público que a cada uno de ellos corresponda; la nómina del personal contratado vigente, según conste en la Oficina Nacional de Empleo Público; los escalafones y escalas salariales aplicables a los diferentes regímenes de empleo público; los créditos presupuestarios, según surjan del Sistema Integrado de Información Financiera; las contrataciones que tramiten en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas; las Solicitudes de Acceso a la

Información recibidas en virtud del Reglamento de Acceso a la Información Pública; y las Audiencias de Gestión de Intereses, según consten en el Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses del Poder Ejecutivo Nacional.

Teniendo en cuenta los principios de ambos Decretos, en 2016, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 27.275 con el objetivo de “garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública”. La Ley plantea el principio de legitimación activa por el cual toda persona física o jurídica se encuentra alcanzada por la misma y por el derecho de acceso a la información pública sin importar su interés legítimo, patrocinio, ni acreditación subjetiva. A su vez, establece los ámbitos de aplicación, mecanismos de funcionamiento, excepciones y la creación de la Agencia de Acceso a la Información Pública.

La norma, se basó en los principios de presunción de publicidad; transparencia y máxima divulgación; informalismo; máximo acceso; apertura; disociación; no discriminación; máxima premura; gratuidad; control; responsabilidad; alcance limitado de las excepciones; *in dubio pro petitor*; facilitación; y buena fe.

En 2012, Argentina ingresó a la Alianza para el Gobierno Abierto y en el año siguiente presentó su primer Plan de Acción Nacional bianual con 19 compromisos y un principal foco puesto en la concientización sobre la importancia del gobierno abierto. En 2015, se presentó el segundo plan con 15 compromisos y el eje atravesado en la participación a través de mesas temáticas de gestión. En el tercer plan, presentado en 2017, se postularon 44 compromisos de los cuales 33 estuvieron relacionados a organismos del Estado Nacional y 11 a Provincias. En la última presentación realizada en 2019, se asumieron 18 compromisos a través de 20 áreas de gobierno involucradas y se incorporó una dimensión sobre géneros y diversidad.

En el marco de las acciones a implementar, en 2018 se creó la Mesa Nacional de Gobierno Abierto integrada por representantes de distintos organismos del Estado y organizaciones de la sociedad civil.

Los compromisos que cada país lleva a la Alianza para el Gobierno Abierto son evaluados por un Mecanismo de Revisión Independiente.

1.4 La agenda del gobierno abierto en la gestión local

El proceso de descentralización del Estado que se desarrolló en muchos países de América Latina hacia finales de los años '90 no estuvo acompañado por la transferencia de recursos necesarios para atender las nuevas demandas, y los gobiernos subnacionales asumieron mayor responsabilidad ante los ciudadanos, sin tener la capacidad para dar una respuesta cierta en muchos casos.

En la República Argentina, la regulación del régimen municipal es una facultad cedida a las Provincias en la Constitución Nacional. Lisandro de la Torre, definía a los municipios como “una organización completamente natural, que nace sin violencia donde quiera que exista una agrupación de individuos” (De la Torre, 1954).

La disparidad entre los municipios puede ser significativa, por lo cual existen municipios donde habitan millones de habitantes, como así también pequeños poblados que no superan los 100 habitantes, conformando una amplia gama de realidades heterogéneas. También existen disparidades en relación con los requisitos y características que los conforman, ya sean territoriales, jurídicas, institucionales y fiscales. En términos de la democracia, podemos considerar que es el primer eslabón que relaciona a la ciudadanía con el Estado. El municipio es esencialmente órgano de la democracia local y proveedor de servicios (Passalacqua, 1992).

A su vez, existen gobiernos locales que no son municipios, en muchas provincias denominados “delegación” y en algunos casos con autoridades elegidas directamente por el Gobernador. Si bien los datos son provisionales, se estima que en la Argentina existen 1.165 municipios y 1.086 gobiernos locales sin estatus municipal de dependencia provincia (Iturburu, 2012).

La Ley Orgánica de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, establece que “la Administración local de los Partidos que forman la Provincia estará a cargo de una Municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente, y un Departamento Deliberativo, desempeñado por ciudadanos con el título de concejal”. Si bien no hace mención, también encontramos en los municipios bonaerenses la figura del Poder Judicial local en la figura de los Juzgados de Faltas y Juzgados de Paz.

En cuanto a las normas locales, el Intendente manifiesta sus actos de gobierno principalmente a través de Decretos, mientras que el Concejo Deliberante sanciona Ordenanzas, Decretos, Resoluciones y Comunicaciones.

La autonomía es la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones y otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobiernos propios (Iturburu, 2012).

Si bien está consagrada por la Constitución Nacional, no fue legislada en los casos de las Provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe.

Según el describe Mónica Iturburu (2012), los municipios tenían entre sus competencias originales las de administrar la justicia de paz; la instalación de establecimientos de caridad; la definición de número, instalación, sostenimiento y vigilancia de escuelas primarias; la apertura y conservación de calles, veredas, alumbrado público; la legislación sobre su propia organización; la promoción y manejo del aumento del vecindario; la policía de orden, seguridad, limpieza; la creación y control de los mercados de abasto, agua, salubridad, bibliotecas públicas, cementerios y acciones que promuevan la comodidad de los vecinos. Sin embargo, la autora, señala la existencia de nuevas funciones, conformada por una agenda novedosa que incluye muchos más temas tales como la promoción económica; el desarrollo local; la generación de nuevas oportunidades; la generación de políticas de desarrollo social; la integración comunitaria; la mejora en la calidad ambiental; la generación de poder regulatorio local; la seguridad; la salud; y la educación. Sin embargo, estas nuevas competencias, no fueron asumidas con la transferencia de los recursos que permitan dar una respuesta. Las municipalidades generan poco más de un tercio de sus recursos totales (Iturburu, 2012). Esto quiere decir, que los municipios cuentan con recursos insuficientes para hacer frente a las demandas de sus ciudadanos. A su vez, parte de esta agenda, forma parte de lo que tradicionalmente se veía como competencia del gobierno nacional o los respectivos gobiernos provinciales.

En este sentido, en el espacio local se entremezcla la crisis de representatividad y la pérdida de confianza a las instituciones, con la oportunidad de generar canales más fluidos y cercanos con la comunidad. No es de extrañar que la agenda del gobierno abierto también haya llegado a los municipios.

La cercanía de la administración local permite una ventaja al momento de poner en marcha un proceso de gobierno abierto. La mayor inclusión e interacción entre la población y las entidades de administración y los representantes elegidos ayuda a cerrar brechas de información, al empoderamiento ciudadano y a una mayor legitimidad de las políticas públicas, dando en ese sentido una ventaja comparativa a los gobiernos locales para tener un conocimiento más profundo de las necesidades de la población y su apoyo (Bianchi, M., León, C., Perini, A., 2017).

Al igual que en la administración nacional, la base de acciones para el desarrollo del gobierno abierto en la gestión local está asociada a la transparencia, la participación y la colaboración. En los gobiernos locales podemos encontrar experiencias pioneras en materia de participación ciudadana por las ventajas que otorga la cercanía con los vecinos.

La importancia del gobierno abierto en la gestión local se encuentra respaldada también por organismos internacionales, ya que existen programas del Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial que promueven y financian acciones en este sentido. A su vez, desde el gobierno nacional existe una política permanente de fomento, capacitación y generación de herramientas y plataformas que permitan a los gobiernos locales incorporar capacidades relativas a la rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.

Un elemento fundamental para el despliegue de programas locales de gobierno abierto está centrado en la presencia de agentes innovadores, considerados como líderes políticos que deciden impulsar transformaciones en relación con la apertura del gobierno que forjan estos procesos en las comunidades locales. Estos líderes encuentran en este camino una oportunidad para recuperar la confianza, lograr una legitimación constante e incluso compartir decisiones con los ciudadanos para minimizar riesgos.

Según consta en el informe del Ministerio de Economía de la Nación (2022), denominado “Gasto Público Consolidado 2009-2020 por Finalidad y Función”, el gasto público del gobierno nacional representa el 24,4 por ciento del PBI, mientras que las provincias representan el 15,7 por ciento y los municipios solo inciden en un 3,3 por ciento. En este sentido, podemos comprender que gran parte del gasto estatal está monopolizado por la administración central nacional y provincial.

Los Municipios bonaerenses tienen dos principales fuentes de ingresos, los denominados ingresos tributarios que se componen principalmente por la coparticipación definida según el Coeficiente Único de Coparticipación (CUD) y los ingresos no tributarios conformados mayoritariamente por el cobro de tasas y derechos municipales.

En un informe publicado en 2019 por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, se destacaba que, en 2018, del consolidado de los ingresos de los 135 municipios, el 45,8 por ciento correspondían a recaudación propia, mientras que el 46,9 por ciento eran ingresos de otras jurisdicciones en las cuales se contemplan principalmente los fondos de la coparticipación provincial y las transferencias directas del gobierno nacional para el financiamiento de obras públicas. Introduciéndonos a nuestro caso de estudio, en el Municipio de Luján, los ingresos corrientes propios significaban el 35 por ciento y el 65 por ciento restante correspondían a ingresos de otras jurisdicciones.

Con relación al gasto, se contempló en ese mismo año que el 46,5 por ciento de este estuvo destinado al pago de salarios del personal. Sin embargo, la diferencia entre los extremos es más que significativa, tal es el caso de Chascomús donde el gasto en salarios representó el 78 por ciento del gasto corriente y el caso de Almirante Brown en donde significaba el 32 por ciento. Tan solo 25 municipios tenían un gasto inferior al 50 por ciento destinado exclusivamente al gasto en personal. Esto muestra la gran dificultad de los municipios para llevar adelante acciones de gobierno más allá de pagar sueldos y cumplir con servicios básicos de mantenimiento de las ciudades. Luján se encontró en el puesto 120 de 135 municipios destinando el 71 por ciento de sus gastos en personal.

El gasto general de los municipios puede ser agrupado en cuatro grandes grupos: mantenimiento del Honorable Concejo Deliberante; mantenimiento de la administración gubernamental (Departamento Ejecutivo); servicios sociales (salud, asistencia social, educación, cultura, deportes, vivienda, recolección de residuos y obras públicas, entre otros); e intereses de la deuda.

Como detallamos anteriormente, existen municipios en los cuales la incidencia del mantenimiento de la administración en sí misma absorbe gran parte de los recursos, destinando una inversión ínfima en inversión para la comunidad. Esto obliga la búsqueda constante de fuentes de financiamiento externas y una alta dependencia con respecto al gobierno provincial y nacional.

En el promedio del período 2009 – 2018, tan solo el municipio de Capitán Sarmiento tuvo una inversión en gastos de capital que superó el 40 por ciento. Por otra parte, solo seis municipios tuvieron una inversión entre un 30 y un 40 por ciento (José C. Paz, San Nicolás, Presidente Perón, General Pinto, Ezeiza y Mar Chiquita). El resto, se encuentra en valores inferiores al 30 por ciento e incluso 19 de ellos no alcanzaron el 10 por ciento. Entre los más bajos se ubicó Luján en el puesto 127 de 135 con una inversión en una década de tan solo el 8 por ciento.

Capítulo 2: Características y descripción del caso de estudio: el Municipio de Luján

En este capítulo identificaremos las características relevantes del Partido de Luján que nos permitan diferenciarlo de otros casos y experiencias, comprendiendo su naturaleza única que nos permitirá posteriormente presentar un programa de gobierno abierto acorde a su realidad. Para ello partimos desde sus condiciones geográficas, demográficas e históricas, pasando por la composición actual del municipio y los servicios que brinda, para reseñar luego los antecedentes existentes con relación a políticas de gobierno abierto.

En este sentido, rescataremos una amplia tradición en la existencia de ámbitos de participación ciudadana que con distintas características y resultados marcaron una forma de vincular a la ciudadanía con el municipio a lo largo de los años.

2.1 Responsabilidad y competencias del municipio

El Municipio de Luján se encuentra a 67 kilómetros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, posee una superficie de 777 kilómetros cuadrados y una población estimada en 111 mil habitantes. Su reconocimiento internacional está relacionada a la Basílica Nacional Nuestra Señora de Luján, lo cual ha convertido a la ciudad en cuna de acontecimientos históricos relevantes. En 2030, se cumplirán 400 años del “milagro de las carretas”, hito religioso que dio origen a la devoción de la Virgen de Luján.

Entre los acontecimientos relevantes de la historia local, en 1755 el pequeño poblado recibió el título de “Villa” y un año después construyó el Cabildo y con él la designación de las primeras autoridades. En 1856 se creó la Municipalidad del Partido de la Villa de Luján, siendo su primer presidente Juan de la Cruz Casas; en 1886, la Municipalidad adquirió la figura de un Concejo Deliberativo y un Departamento Ejecutivo, encabezado por un Intendente Municipal elegido entre los concejales, quien era designado por el período de un año con la posibilidad de ser reelecto; y en 1928 por primera vez se eligió un Intendente mediante el sufragio.

Para el año 2021 el Municipio tuvo un presupuesto aprobado para el ejercicio económico de 3.500 millones de pesos, mientras que para el 2023 el mismo ascendió a los 15.567 millones de pesos. Como vemos en el cuadro 1, la Secretaría de Servicios públicos, obras e infraestructura y la Secretaría de Salud, absorben en su conjunto el 66 por ciento del gasto previsto.

Cuadro 1. Crédito presupuestario por área de gobierno.

Jurisdicción	Crédito presupuestario	Porcentaje
Secretaría de Servicios públicos, obras e infraestructura	\$ 6.376.123.067,00	40,96%
Secretaría de Salud	\$ 3.953.218.472,00	25,39%
Secretaría de Desarrollo Humano	\$ 1.226.331.507,00	7,88%
Secretaría de Protección Ciudadana	\$ 758.057.469,00	4,87%
Secretaría de Economía y finanzas	\$ 706.528.886,00	4,54%
Servicios de la deuda	\$ 634.875.868,00	4,08%
Secretaría de Gobierno y Participación Ciudadana	\$ 556.169.579,00	3,57%
Secretaría de Jefatura de Gabinete	\$ 529.575.199,00	3,40%
Secretaría de Turismo y Cultura	\$ 261.894.024,00	1,68%
Honorable Concejo Deliberante	\$ 225.984.515,00	1,45%
Conducción superior	\$ 198.058.469,00	1,27%
Secretaría de Desarrollo Productivo	\$ 87.685.780,00	0,56%
Secretaría Legal y técnica	\$ 52.497.165,00	0,34%
Organismos Descentralizados	\$ 0,00	0,00%
Total General del Presupuesto Anual	\$ 15.567.000.000,00	100,00%

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la estructura de empleados de toda la planta municipal ronda los dos mil agentes. En materia de servicios públicos, se administra directamente el sistema de cloacas, agua y mantenimiento urbano.

El sistema de recolección de residuos está a cargo del Municipio y es prestado a través de empresas contratadas. Bajo la órbita de administración municipal en materia de servicios públicos también se administra una planta de tratamiento de residuos de tanques atmosféricos; un taller municipal en el cual funciona una fábrica de caños, una carpintería, una herrería y un taller mecánico; una planta depuradora; y el basural municipal que se encuentra en proceso de reconversión a una planta de transferencia de residuos y reciclado.

El servicio eléctrico se encuentra concesionado a una Cooperativa de Servicios Públicos de la cual el Intendente designa un representante en su Consejo de Administración.

Una de las áreas más importantes para la gestión local es el sistema público municipal de salud, integrado por un hospital central, un policlínico y 24 Centros de Atención Primaria. Tan solo el Hospital representaba para el año 2021 el 27 por ciento del gasto anual del presupuesto municipal y cuenta con 539 empleados. El mismo, se encuentra al momento del presente trabajo en proceso de ser transferido al gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

El área de desarrollo humano es otra de las esferas con un gran presupuesto y atención. A su cargo se encuentra la asistencia alimentaria a personas en situación de vulnerabilidad que asiste mensualmente a 8 mil familias del distrito. Por otra parte, existe un Centro Integrador Comunitario; dos Centros de Atención Infantil; una casa de abrigo para niños; un parador para personas en situación de calle; un polideportivo; y un campo de deportes. También existen áreas destinadas a brindar políticas para adultos mayores, discapacidad y géneros.

Otra de las áreas visibles es la de Protección Ciudadana. Su principal espacio de gestión es el Centro Operativo de Monitoreo que cuenta con una red de 450 cámaras de vigilancia desplegadas por todo el territorio municipal. Además, dispone de un equipo de guardia urbana que realiza actividades de prevención en la vía pública y un cuerpo de inspectores de tránsito y transporte.

Por otra parte, el municipio contiene seis localidades, cada una con su respectiva delegación municipal (Jáuregui, Olivera, Cortinez, Carlos Keen, Open Door y Torres).

La agenda de gobierno abierto es vista desde esta perspectiva como una oportunidad para mejorar los servicios que brinda el municipio, favoreciendo la optimización de los recursos y la eficiencia en el gasto público. También se constituye como un camino para encontrar valores identitarios en una ciudad que, como ya mencionamos, posee una historia próxima a los 400 años pero que por el crecimiento demográfico y la cercanía con la Ciudad de Buenos Aires se encuentra atravesada por constantes cambios y amenazas externas. Al ser una ciudad intermedia en cantidad de habitantes, tiene ventajas objetivas para fomentar la participación y el intercambio con la comunidad que los grandes centros urbanos no poseen, un entramado importante de instituciones sociales, culturales y deportivas con una rica historia de participación y movilización ciudadana.

El municipio como articulador de estos valores desde la óptica de la agenda del gobierno abierto puede fortalecer su confianza y ser un motor cada vez más activo en la generación de valor local.

2.2 Agenda de gobierno abierto en Luján

En el contexto de auge del gobierno abierto, el Municipio de Luján también dio algunos pasos en la búsqueda de capacidades institucionales que permitan incorporar acciones tendientes a la transparencia.

En septiembre de 2016, bajo la administración del Intendente Oscar Luciani se creó la Subsecretaría de Modernización del Estado, con el objetivo principal de llevar adelante un programa de gobierno abierto. De dicha experiencia es imposible acceder a registros ya que los mismos fueron eliminados. Al acceder al portal “ga.lujan.gov.ar” nos lleva directamente a un mensaje de “sitio no encontrado”. En octubre de 2018, dos años después de su implementación, en un artículo del periódico local “El Civismo”, se señala con respecto a la plataforma que la misma se encuentra “desactualizada y con datos difíciles de comprender para cualquier vecino, el sistema digital está lejos de cumplir los objetivos de apertura, transparencia y participación planteados”. Esta experiencia fallida no produjo resultados y estuvo caracterizada por el poco respaldo político a una iniciativa que parecía se convertiría en un emblema de dicha gestión.

Uno de los avances más significativos en términos de transparencia es del 2021 cuando el Honorable Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza N° 7.419 que regula el derecho de acceso a la información pública. La norma establece por su objeto “regular el mecanismo de Acceso a la Información Pública en el ámbito de la Municipalidad de Luján y sus Organismos Descentralizados, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento”.

Considera como información “toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, en soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por las dependencias mencionadas en el Artículo 1º, aún aquella producida por terceros con fondos municipales o que obren en su poder o bajo su control, no hallándose comprendida aquella información alcanzada por las disposiciones del Artículo 10º”.

Las excepciones a las que hace mención este artículo son los casos de información que afecte los derechos o intereses legítimos de terceras personas; información preparada por Asesores Jurídicos o Abogados del Municipio cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso; cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional o por normas provinciales y/o nacionales o abarcada por secreto de sumario o la propiedad intelectual e industrial; notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión que no forman parte de un expediente; información referida a datos personales de carácter sensible –en los términos de la Ley N° 25.326– cuya publicidad constituya una vulneración al derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a quien refiere la información solicitada; información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona; información sobre materias exceptuadas por Leyes u Ordenanzas específicas; información obrante en actuaciones que hubieren ingresado a la Secretaría Legal y Técnica para el dictado del acto administrativo definitivo hasta el momento de su publicación y/o notificación.

En su artículo N° 6 se establecen los principios que rigen a la información pública en el marco de la presente Ordenanza:

- Principio de relevancia: Se presume relevante toda información en poder de los órganos de la administración municipal, en cualquier formato, soporte, fecha de creación, clasificación o procesamiento.
- Principio de libertad de información: Toda persona goza del derecho a acceder a la información obrante en los órganos de la administración municipal, con las solas excepciones o limitaciones establecidas por la presente.
- Principio de transparencia: Toda información en poder de los órganos de la administración municipal se presume pública, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas en la presente o en normas de mayor jerarquía.
- Principio de máxima divulgación: Los órganos de la administración municipal deben proporcionar información en los términos más amplios posibles, excluyendo sólo aquello que esté sujeto a excepciones legales.
- Principio de divisibilidad: Si un acto administrativo contiene información que puede ser conocida e información que debe denegarse en virtud de razones legales, se dará acceso a la primera y no a la segunda.
- Principio de facilitación: Los mecanismos y/o procedimientos para el acceso a la información en poder de los órganos de la administración municipal deben facilitar el ejercicio del derecho, excluyendo requerimientos que puedan obstruirlo o impedirlo.
- Principio de no discriminación: Los órganos de la administración municipal deberán entregar la información a todas las personas que así lo requieran, en igualdad de condiciones y sin hacer distinciones arbitrarias.
- Principio de oportunidad: Los órganos de la administración municipal deben proporcionar respuesta a las solicitudes de información dentro de los plazos establecidos, con máxima celeridad y evitando todo tipo de trámites dilatorios.
- Principio de control: Los mecanismos y/o procedimientos para el acceso a la información serán objeto de fiscalización permanente.
- Principio de responsabilidad: El incumplimiento de las obligaciones que esta Ordenanza impone a los órganos de la administración municipal origina responsabilidades y da lugar a las sanciones que en ella se establecen.
- Principio de gratuidad: El acceso a la información pública es gratuito en tanto no se otorgue su reproducción. El costo de las copias que se autorizaren es a cuenta y car-

go del peticionante, y sujetas al pago de los aranceles administrativos correspondientes, siempre que el costo de la reproducción no obstaculice el ejercicio del derecho.

- Principio de informalidad: La solicitud de información se realizará por escrito con la única identificación del solicitante, quien deberá consignar su nombre, documento de identidad, domicilio real e información de contacto fehaciente. Las solicitudes también podrán efectuarse en la oficina correspondiente en forma oral, en cuyo caso el funcionario municipal que reciba el pedido de información deberá dejar constancia de ello e iniciar el trámite pertinente de forma similar a las presentaciones formuladas por escrito. En ambos casos, se deberá entregar al peticionario una constancia del pedido efectuado, en la que se le informará el plazo en que se le proveerá la información.

Otro de los hitos importantes es el programa de apertura de datos del Municipio de Luján creado mediante el Decreto del Departamento Ejecutivo 280/2021 bajo la coordinación de la Secretaría de Jefatura de Gabinete. En su artículo segundo se instruye a todas las Secretarías que conforman el Departamento Ejecutivo a la elaboración de un “plan de apertura de datos”, en el cual se detallen los datos activos existentes en cada área.

Entre los fundamentos del citado decreto, se destaca que a partir de la plataforma CKAN, de licencia libre, el Municipio de Luján desarrolló a través de la Dirección de Sistemas y Modernización una plataforma local que permite cargar *datasets*, actualizarlos y abrirlos a la Comunidad; que la posibilidad de acceder a datos públicos fortalece el proceso democrático, favoreciendo la colaboración entre la ciudadanía y el gobierno; que para una adecuada apertura de datos se debe promover la disponibilidad y acceso, la posibilidad de reutilización y redistribución, y la participación universal.

En 2020 el Municipio mutó del sistema de expediente en papel a un sistema de expedientes electrónico denominado GDELu. El Honorable Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza N° 7.523 que estableció la adhesión a la Ley provincial N° 14.828 que crea el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires y la ley provincial N° 13.666 que autoriza la firma digital de documentos oficiales como normativas que dan sustento a tal sistema.

La norma también define que “la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica Luján (GDELu) será de carácter integral, progresivo y sostenido en el tiempo, ejecu-

tándose en etapas, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación y tendrá como objetivo la modernización de la gestión y la optimización de los recursos municipales a través de la creación, registro y archivos de documentos electrónicos, acompañados de la firma electrónica y/o digital de los agentes y funcionarios intervinientes”.

Cómo ya se ha mencionado, la colaboración se encuentra dentro de la filosofía de gobierno abierto con el objetivo de fomentar todo tipo de sinergia que permita ahorrar costos, aprovechar experiencias existentes, potenciar nuevas acciones, formar cuadros técnicos de gestión encargados de la ejecución de los programas, compartir plataformas y desarrollar acciones conjuntas.

En el caso normativo, por lo menos dos convenios de cooperación fueron autorizados por el Honorable Concejo Deliberante durante el 2021. La Ordenanza N° 7.516 convalidó el convenio entre el Municipio y la Secretaría de Innovación Pública dependiente de la Jefatura de Gabinete de ministros de la Nación por el cual se estableció la relación de cooperación a los fines de implementar el sistema de expedientes electrónicos.

Por otra parte, mediante la Ordenanza N° 7.515 se autorizó la firma de un convenio de cooperación con la Asociación Civil Asuntos del Sur. En este caso, se buscan promover acciones vinculadas al fortalecimiento de la participación ciudadana; la conformación de una red que permita extender y facilitar el desarrollo de políticas de proximidad; el fortalecimiento de la agenda de transparencia local; y la capacitación a equipos del municipio en distintas temáticas de gestión.

En el mismo año, también el Municipio suscribió un convenio de colaboración con el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en el marco del programa de oficinas de transparencia, por el cual las partes acuerda “implementar políticas activas de transparencia, ética pública, integridad y anticorrupción”.

Cómo vimos hasta aquí, la agenda en términos de transparencia incluye hasta el momento tanto el principio de transparencia activa (apertura de datos) como pasiva (mecanismo de solicitud de acceso a la información pública). También existen pasos recientes importantes en materia de colaboración y cooperación. Sin embargo, veremos que la mayor experiencia reunida en torno a los ejes de gobierno abierto, se encuentran en el ámbito de la participa-

ción, favorecida por la cercanía que poseen los gobiernos locales con la comunidad y sus instituciones.

2.3 Ámbitos de participación existentes

Los antecedentes más notables en términos de gobierno abierto se registran en el ámbito de la participación ciudadana. Algunos de estos espacios creados por normas municipales hace aproximadamente veinte años persisten hasta la actualidad. El relevamiento de estas experiencias nos permite comprender los niveles de vinculación con la comunidad que posee la administración al punto de partida de promover nuevos mecanismos enmarcados en los principios del gobierno abierto. Como ya se ha señalado, los espacios de participación pueden poseer distintas características que tomaremos como opciones al momento de proponer acciones para el caso Luján. Pueden encontrarse regulados por normas o no; pueden ser abiertos a todos los ciudadanos o estar sujetos a determinados requisitos de participación; pueden tomar decisiones vinculantes o ser ámbitos de consulta no vinculantes; e incluso puede llegar a manejar directamente fondos públicos. Como vemos en el cuadro 2, nos encontramos con ámbitos de participación estatales de los más diversos que encuadran en cada una de estas categorías mencionadas.

Cuadro 2. Ámbitos de participación ciudadana en el Municipio de Luján.

Nombre del ámbito participativo	Norma regulatoria	Cantidad de participantes	Tipo de Participación	Manejo de fondos públicos	Estado actual
Consejo Municipal para Personas con Discapacidad	Ordenanza 3.646	15	No vinculante	No	Activo
Consejo de la comunidad	Ordenanza 6.215	-	Vinculante	Si	Inactivo
Presupuesto participativo popular	Ordenanza 6.198	-	Vinculante	Si	Inactivo
Consejo permanente para la seguridad ciudadana	Ordenanza 4.509	20	Vinculante	Si	Activo
Agencia de desarrollo local	Ordenanza 4.709	100	No vinculante	No	Activo
Consejo urbanístico ambiental	Ordenanza 7.417	70	No vinculante	No	Activo
Mesa local intersectorial de Luján	Ley Provincial 12.569	50	No vinculante	No	Activo
Junta municipal de estudios históricos	Decreto	80	No vinculante	No	Activo

Fuente: Elaboración propia.

2.3.1 Consejo Municipal para Personas con Discapacidad.

Fue creado en 1997 mediante Ordenanza Municipal N° 3.646 con el objetivo principal de construir una articulación en torno a la implementación de políticas de atención, promoción, equiparación de oportunidades a las personas con discapacidad en el Partido de Luján. En su estructura se creó la figura de un presidente y su integración incluía un representante de la Secretaría de Política Social del Municipio; un representante de los bloques del Honorable Concejo Deliberante; un representante del Consejo Escolar; un representante por cada uno de los establecimientos de Educación Especial del Partido; un representante por cada entidad dedicada al trabajo de atender a personas con discapacidad con personería jurídica; un representante por cada una de las entidades oficiales o comunitarias de y para personas discapacitadas; y personas con discapacidad, profesionales o cualquier otro ciudadano que se sienta motivado con colaborar con los fines del presente consejo.

En este sentido, además del marco de las instituciones invitadas a participar, se permite una integración amplia que facilita a cualquier ciudadano conformar este ámbito de participación. Dentro de estos inscriptos, se promueve la constitución de un plenario y la conformación de una mesa directiva compuesta por un presidente, un secretario y cuatro vocales. Esta mesa directiva puede ser elegida por el propio plenario o arbitrariamente por el Departamento Ejecutivo municipal a través de un decreto.

2.3.2. Consejos de la comunidad

Los denominados Consejos de la comunidad fueron creados por Ordenanza N° 6.215 en el 2013. La norma establece la conformación de catorce consejos en los cuales se agrupan los barrios por cercanía o delimitaciones geográficas. Además, se prevé una reunión mensual de la cual están invitados a participar un representante por cada institución del barrio incluyendo jardines y escuelas. También se establece la participación de representantes de la Dirección de Entidades Intermedias de la Municipalidad y representantes del Honorable Concejo Deliberante. El rol de los Consejos consiste en asesorar, recomendar y promover acciones de mejoras en el barrio. Sin embargo, también se establece como su responsabilidad la implementación del presupuesto participativo.

2.3.3. Presupuesto participativo popular

En el 2013, el Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza N° 6.198 por la cual se creó el programa “Presupuesto Participativo Popular”. En el mismo se estableció que a partir del 2014 se comprometería para el primer año el 5 por ciento del presupuesto municipal asignado a la Jurisdicción de Obras y Servicios Públicos, el 7 por ciento para el segundo año y el 10 por ciento para el tercer año.

La participación estaría garantizada mediante los Consejos de la Comunidad mencionados anteriormente. Desde su sanción el mismo no fue implementado en ninguno de los ejercicios económicos posteriores.

2.3.4 Consejo Permanente para la Seguridad Ciudadana

Mediante la Ordenanza N° 4.509 del año 2002, el Concejo Deliberante de Luján aprobó el denominado “Plan comunitario de seguridad ciudadana”. Para garantizar el cumplimiento de este, la norma creó un Consejo Permanente para la seguridad ciudadana conformado por instituciones y vecinos del distrito, al mismo tiempo que aprobó la creación de un fondo conformado por un arancel a pagarse con las facturas del servicio eléctrico.

En este caso, además del ámbito de deliberación y debate, los vecinos pueden decidir sobre el destino de los fondos y hacer un seguimiento de su ejecución, como así también presentar los informes de rendición de cuentas.

2.3.5 Agencia de Desarrollo Local

La misma fue creada por Ordenanza N° 4.709 del Honorable Concejo Deliberante en el 2004 con el propósito de “posicionar y diferenciar al Partido de Luján, basándose en las ventajas competitivas existentes y en la optimización de los recursos públicos y privados, para lograr resultados positivos en los aspectos económicos, social y educativo que mejoren las condiciones de vida de todos sus habitantes”.

Las agencias de desarrollo pueden ser un motor importante en el desarrollo económico de un municipio o región. En este sentido, la continuidad, la calidad del diálogo interno, las herramientas con las que dispone y la claridad en su funcionamiento son aspectos fundamentales. Además, se debe destacar que existen distintos tipos de agencias que pueden ser puestas en funcionamiento a partir de los recursos o las potencialidades del territorio. A pesar de la variedad de sus actividades, ámbitos de competencia y formatos institucionales, las ADLs son, por lo general, organismos creados bajo el amparo del sector público (federal, estatal, provincial o municipal), si bien incorporan agentes y organizaciones del sector privado (López Iglesias, 2012).

En el caso de Luján, como ya mencionamos con anterioridad, se estableció su creación por Ordenanza Municipal. En esta norma, se establecieron como objetivos y funciones de la agencia: promover la gestión asociada y participativa para que el crecimiento económico genere un impacto social, que implique la adecuada distribución de los beneficios del desarrollo y la disminución de los indicadores de pobreza y desempleo; planificar y ejecutar acciones tendientes a promover el desarrollo equitativo y armonioso de la estructura económica y local; orientar las oportunidades de inversión privada, fortalecimiento de la economía local, aprovechando las ventajas comparativas en materia de posición geográfica, infraestructura de comunicaciones, recursos humanos, institucionales y políticos; preservar y potenciar los recursos ambientales e impulsar la introducción de nuevas actividades y emprendimientos comerciales, industriales, residenciales, de esparcimiento y turísticos.

Cómo podemos observar en esta visión, las agencias de desarrollo en los países en vía de desarrollo emprenden actividades que difieren en su enfoque con las de los organismos de desarrollo en el mundo desarrollado. Sus proyectos, sin duda, reflejan un eje más específico sobre el desarrollo humano y los problemas sociales (Canzanelli, 2010).

En cuanto a su composición, está conducido por un director ejecutivo designado por el Intendente Municipal. Además, cuenta con un Consejo Directivo, un Consejo Asesor y personal asignado por el municipio para su funcionamiento.

Las ADLs tienen, entre otros, el objetivo de consolidar y acrecentar el tejido empresarial a los efectos de mejorar el empleo, el crecimiento económico sostenible a escala local, y la calidad de vida de los habitantes de la región (López Iglesias, 2012). En este sentido, el Consejo Directivo buscó en su origen representar a los sectores económicos y productivos más im-

portantes incorporando un representante de Asociación de Comerciantes, Industriales y Productores (A.C.I.P.), un representante de la Asociación Regional de Productores Agropecuarios del Este (A.R.P.A.E.), un representante de la Universidad Nacional de Luján, un representante de la Cooperativa Eléctrica y de Servicios Públicos Lujanense Limitada, un Concejal en representación de cada bloque político del Honorable Concejo Deliberante y un representante de los Sindicatos. Por otra parte, se establecen cuatro miembros rotativos para personas físicas o jurídicas relacionadas con el desarrollo local. Por su parte, el Consejo Asesor está integrado por todas las instituciones intermedias y empresas del Partido que se inscriban en la Agencia.

En el caso mencionado no se manejan de manera directa recursos públicos. En consecuencia, podemos señalar que su modelo responde a lo que Canzanelli (2010) explica como el modelo animador donde “la agencia es un organismo confinado a las funciones de animación general y de preparación en la toma de decisión” y su presupuesto está estrictamente vinculado a su funcionamiento.

2.3.6 Consejo Urbanístico Ambiental

El Consejo Urbanístico Ambiental es el ámbito más reciente de participación ciudadana en el Municipio creado por el Honorable Concejo Deliberante mediante Ordenanza N° 7.417. Su objetivo general es el de promover el derecho a la vivienda y a la ciudad, la función social de la propiedad y la gestión democrática de la ciudad. A su vez, se plantea como un espacio de evaluación, análisis y debate organizado y permanente de cuestiones urbanísticas y ambientales para construir consensos sobre el uso y la administración del suelo.

La norma de creación consideró para su conformación la designación de tres representantes por parte del Departamento Ejecutivo; la Comisión de Urbanismo y Planeamiento Urbano y Rural del Honorable Concejo Deliberante; y la posibilidad de que 18 instituciones de la comunidad designen un representante cada una. La nómina no es excluyente y cada ciudadano que lo desee puede participar individualmente. Las designaciones tienen un plazo de dos años y en la primera asamblea de cada conformación se debe elegir un Presidente, Vicepresidente y Secretario.

Para su funcionamiento, se dictó un reglamento interno y sus decisiones se deben materializar mediante un dictamen que acompañe los expedientes que sean remitidos para su análisis por el Concejo Deliberante en un tiempo máximo de 60 días, con una única posibilidad de tener una prórroga de 30 días en caso de que se trate de un tema que lo justifique por su complejidad. La opinión del Consejo Urbano Ambiental es no vinculante.

2.3.7 Mesa local intersectorial de Luján

Tiene como objetivo lograr un trabajo articulado entre las diferentes instancias institucionales con el fin de analizar, diseñar, planear, evaluar e implementar acciones específicas en relación con el abordaje y la prevención de las violencias por razones de género dentro del territorio lujanense.

Pueden sumarse a la mesa local representantes de instituciones y organizaciones que realizan tareas vinculadas con la construcción de un Luján libre de violencia machista y con igualdad de género.

2.3.8 Junta Municipal de Estudios Históricos

Fue creada 1978 mediante Decreto del Intendente Municipal. Funciona con una Comisión Ejecutiva compuesta por los integrantes de las subcomisiones de trabajo y la figura de un coordinador general. Los cargos son desempeñados ad-honorem y el Intendente oficia de Presidente Honorario. Sus principales objetivos están relacionados al estudio, promoción, divulgación y producción de contenidos relacionados a la historia de Luján.

Capítulo 3: Plan de gobierno abierto del Municipio de Luján

Del análisis de la agenda local que existe en torno a las políticas del gobierno abierto pasamos en esta instancia a la implementación de acciones que nos permitan abordar de manera integral todas las dimensiones que lo sustentan: transparencia, participación, colaboración e innovación pública.

Para tener una visión integral de la propuesta presentaremos los lineamientos generales de la estrategia que se pretende llevar adelante en distintas etapas de implementación, para luego detallar con mayor exactitud cada componente.

En este sentido, presentaremos los tres caminos al gobierno abierto que también sirve para caracterizar el punto de partida. Esta sección es de vital importancia en el plan porque se trata de reconocer y aprovechar estratégicamente las vías que promueven el cambio de un gobierno cerrado a uno abierto. Aquí retomaremos algunas de las acciones mencionadas con anterioridad por considerarlas de mayor importancia ya que poseen características que merecen ser resaltadas y mejoradas en algunos casos. También se explican los niveles de implementación de las acciones.

En segunda instancia, se presentarán los elementos sustanciales del programa a ejecutar teniendo en cuenta todo lo descripto hasta el momento y como etapa superadora que busca sintetizar acciones que puedan operar como cajas de herramientas que permitan consolidar los procesos en marcha favoreciendo su visión como políticas de mediano y largo plazo.

3.1 Principios rectores del programa gobierno abierto en el Municipio de Luján

El programa de gobierno abierto local adopta la filosofía, principios y valores que ya hemos presentado hasta el momento: la transparencia, la participación y la colaboración e innovación pública.

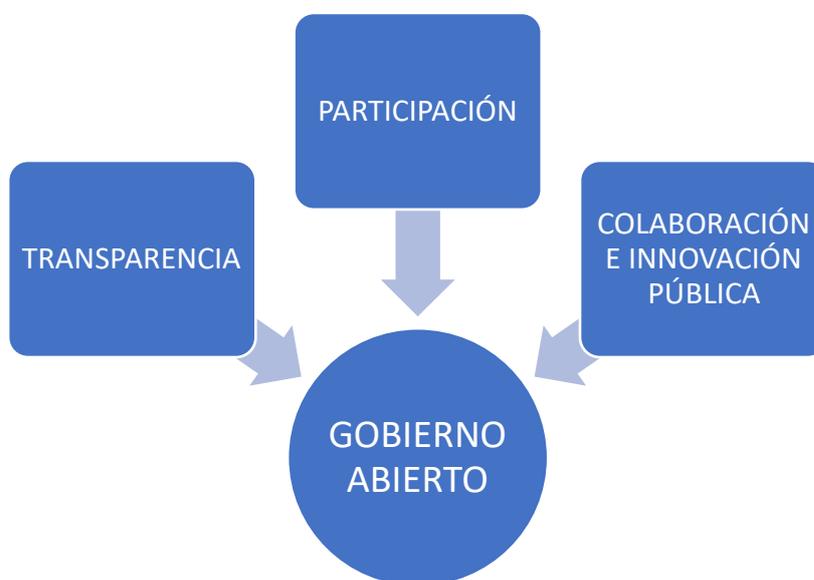
En el sentido de la transparencia perseguimos como objetivo que la información sea de fácil acceso, se encuentre publicada oportunamente, atienda a necesidades e intereses de la comunidad, cumpla con estándares de apertura de datos y contemple facilidades para solicitar información que aún no está disponible.

Con relación a la participación, se adopta la postura de promoverla para que los ciudadanos sean protagonistas de los debates públicos. Para ello es importante garantizar los insumos, información y mecanismos necesarios para que la misma sea fructífera. Existen distintas experiencias de participación como también opciones ante la trascendencia de los ámbitos a crear, ya que pueden ser vinculantes o no vinculantes, estar sujetos al uso de recursos o ser solamente ámbitos de deliberación e intercambio. Los mismos no son contradictorios e incluso pueden coexistir sin inconvenientes, dejando en claro en cada caso cuales son los alcances, limitaciones y competencias.

Por último, consideramos que en términos de colaboración e innovación pública el programa reconoce la trascendencia de las nuevas tecnologías de la comunicación y la prioridad de constituir redes y alianzas estratégicas. En este punto, también reconocemos la importancia de soluciones tecnológicas que ayuden a mejorar procesos y servicios como así también medios de interacción para el ciudadano. La innovación es una herramienta para la promoción de una usina de ideas innovadoras para la resolución de conflictos y problemas.

Cómo vemos en el gráfico 1, estos tres componentes mencionados componen la esencia de nuestro programa de gobierno abierto en el ámbito local.

Gráfico 1. Dimensiones del gobierno abierto local.



Fuente: Elaboración propia

Para identificar los distintos estados del programa y esquematizar su desarrollo, nos proponemos establecer una línea de base como nivel inicial. En esta etapa los esfuerzos se concentran en llevar a cabo un relevamiento exhaustivo de las iniciativas existentes para poner en valor los caminos que luego utilizaremos como respaldo en la aplicación de los niveles siguientes del programa. Además, se comienzan a visualizar los lineamientos que regirán el programa y se llevará adelante la primera instancia de planificación. El objetivo es reconocer donde estamos y proyectar el camino que queremos trazar.

En este punto, es imprescindible alcanzar una primera definición de los principios que regirán el programa y sobre todo definir que se va a entender por gobierno abierto en el ámbito local. Si bien se trata de un ejercicio que supone un cierto nivel de complejidad conceptual y, sobre todo, operativo, es crítico para intentar definir un marco de referencia dentro del cual se delimiten con claridad los límites y alcances prácticos que contendrán los compromisos que se generen a partir del proceso de construcción del plan de acción (CEPAL, 2017).

En el segundo nivel, que caracterizamos como intermedio, se aplicarán las primeras herramientas metodológicas y operativas del programa tales como la firma de convenios, instalación pública de la temática y presentación de plataformas digitales. Aquí ya nos encontramos con parte del plan en marcha, acciones que todavía no generan el impacto deseado pero que podemos observarlas en ejecución. También es la etapa donde se prestará principal atención a mejorar y consolidar las acciones preexistentes que deseamos poner en valor.

En el tercer nivel, el cual denominamos avanzado, ya nos encontraremos desplegando toda la estrategia de gobierno abierto elaborada en los niveles anteriores. En este nivel nos concentramos en la ejecución de todas las acciones proyectadas y comenzamos además con el monitoreo. A partir de acá contaremos con indicadores y mecanismos de evaluación que nos permitan retroalimentar el plan, realizar cambios, mejoras y seguir proyectándolo.

Como vemos en el cuadro 3, estos tres niveles sintetizan las etapas a llevar adelante durante la implementación del programa. Sin embargo, debemos destacar que el objetivo no es solamente cumplir con ítems o tareas a ir completando, sino que se busca dejar instalada la capacidad de seguir haciendo las cosas desde una nueva filosofía y práctica política institucional.

Cuadro 3. Niveles de implementación de gobierno abierto en el Municipio de Luján.

Nivel	Acciones
Inicial	Relevamiento de iniciativas existentes. Reconocimiento de los caminos de Gobierno Abierto. Definir principios generales del programa de Gobierno Abierto.
Intermedio	Aplicación de herramientas y metodologías que forman parte de la agenda de gobierno abierto.
Avanzado	Implementación completa de las acciones que conforman el plan. Seguimiento y monitoreo.

Fuente: Elaboración propia.

3.2 Nivel inicial: trazar el camino al gobierno abierto

La etapa de cambio de un gobierno cerrado a uno abierto consiste en un período de transición en el cual consideramos vitales el reconocimiento de tres caminos que pueden servir como motor del proceso: la apropiación, formalización y apuntalamiento de iniciativas existentes; las influencias externas; y el rol de los agentes innovadores. La etapa de transición opera también como un reconocimiento público de la agenda de gobierno abierto y como una etapa de aprendizaje hacia el interior de la administración pública en la cual se generarán mejores condiciones para la prosecución del programa. Es natural que convivan en todo este tiempo rasgos de mayor apertura con rasgos tradicionales de la administración.

Como vemos en el gráfico 2, en la estrategia planteada tomaremos estos tres caminos bajo el concepto que los mismos son complementarios y necesarios recíprocamente. En algunos casos podemos entrarnos con uno o dos de los caminos en marcha, o incluso ninguno. Sin embargo, lo interesante del caso de estudio del Municipio de Luján es que identificamos acciones que podemos caracterizar y ubicar en los tres casilleros.

Gráfico 2. Los tres caminos del gobierno abierto.



Fuente: Elaboración propia.

En primer término, las iniciativas existentes nos permitirán hacer un uso eficiente de los recursos, ayudándonos a detectar potencialidades e inconvenientes en cada una de ellas. Como se presentó en el capítulo anterior, existieron en el municipio iniciativas para llevar adelante un programa de gobierno abierto que no tuvieron continuidad y su aplicación no llegó a consolidarse ni siquiera dentro de la misma gestión de gobierno que la promovía. Por otra parte, existen acciones actuales de transparencia activa y pasiva, como así también siete ámbitos creados en materia de participación que deben ser considerados para comprender sus alcances prácticos y la satisfacción de los ciudadanos que los conforman. Además, analizamos las herramientas digitales con las cuales cuenta el municipio para un mejor aprovechamiento de estas. Si bien no debemos confundir los principios de un gobierno electrónico con un gobierno abierto, las herramientas tecnológicas son fundamentales por su capacidad de simplificar procedimientos administrativos.

El segundo camino hacia el plan está vinculado a las relaciones institucionales que puedan dar soporte y respaldo al programa. Incluir al Municipio en programas nacionales y provinciales como así también fomentar las relaciones con universidades públicas e instituciones ciudadanas que se abocan a la temática. Estas influencias externas permiten ahorrar costos, reconocer saberes y experiencias útiles para aplicar en nuestro caso, y aportar una mirada externa permanente que nos permita sostener principios de objetividad.

Por último, el rol de los agentes innovadores consiste en la decisión de las autoridades que conforman la plana mayor de una gestión de gobierno para promover la apertura. Estos

agentes pueden ejercer un rol importante para la ejecución y continuidad de un programa o plan. La vocación de la conducción del gobierno por implementar acciones de cualquier índole es un valor en sí mismo en la ejecución de políticas públicas. En consecuencia, nos podemos encontrar con funcionarios que promuevan estas acciones, como con aquellos que las resistan o combatan. El presente trabajo se realiza desde la premisa de ser una guía para aquellos gobernantes que puedan considerar oportuna y necesaria una implementación de gobierno abierto en la gestión local, ya que en caso contrario carecería de sentido y utilidad la propuesta.

A partir del análisis de los tres caminos, en este nivel inicial nos proponemos definir que se comprenderá por gobierno abierto en el municipio de Luján. Este ejercicio nos dará paso al siguiente nivel sobre la base de un primer consenso y lineamiento general.

3.2.1 Iniciativas existentes

Las iniciativas existentes que nos encontramos son principalmente plataformas virtuales o avances tecnológicos que se encuentran atravesados por los principios que sustentan la esencia de apertura, transparencia y participación ciudadana. Al comenzar el camino hacia un gobierno abierto, el Municipio contaba con un sistema de expedientes en papel respaldado por un programa virtual denominado SAME (Sistema administrador de expedientes). Por un lado, toda la documentación se plasmaba en documentos impresos que debían ser foliados y agregados de manera manual a los expedientes. Estos documentos se creaban en un programa editor de texto y cada oficina utilizaba su propio membrete, tipografía y estilo. La ausencia de una uniformidad en la creación de documentos se convirtió durante años en la regla de la administración. Este problema no sólo tiene referencias estéticas, ya que de fondo nos mostraba la ausencia de tipos de documentos estandarizados. Para un mismo trámite era recurrente que se tomen distintos recorridos, desconociendo los criterios utilizados por cada oficina. Era común y corriente equivocarse utilizando los de años anteriores y hasta imprimir hojas con el nombre de otros Intendentes del pasado. Sobre una cartulina que oficiaba de carátula se escribían a mano los pases y el mismo proceso se debía realizar en el SAME al momento de llevar el expediente de una oficina a la otra. El sistema emitía una especie de comprobante que debía ser firmado por la oficina receptora, así el

remitente tenía constancia del pase en caso de ser extraviado. El usuario de mesa de entradas era el único facultado a caratular, es decir, iniciar un expediente. Esto significaba que toda la administración pública local dependía de dos personas para iniciar cualquier tipo de trámite, que se desempeñaban en un horario regular de 07:00 a 13:00 de lunes a viernes. La pérdida y reconstrucción de los expedientes era una constante. La posibilidad de su reconstrucción dependía de la buena suerte de que cada oficina haya decidido guardar en su computadora el documento generado para cada trámite y en caso contrario debían rehacer el trabajo.

Al ser un sistema de expedientes, no existía un registro de notas, considerando que estas son miles de documentos más que no tenían registro, ni seguimiento. Cada nota era un mensaje, indicación y orden efímera.

Como alternativa a este sistema, el Municipio decidió implementar en el año 2021 el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), que en su aplicación local tomo la denominación de GDELu.

El GDE es el sistema que utiliza la Administración Pública Nacional y fue aplicado también por otros gobiernos, tanto provinciales como locales. Es totalmente digital y permite caratular, numerar y hacer seguimiento de todas las actuaciones administrativas y expedientes. El Municipio llevó adelante su implementación en colaboración con la Secretaría de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, aportando la novedad que fue el primer caso local en que se aplicó de manera simultánea en el Departamento Ejecutivo y en el Concejo Deliberante.

Este sistema permite resguardar toda la documentación oficial y acceder con rapidez al contenido completo de todos los expedientes. A diferencia de su antecesor, se elimina la posibilidad de pérdida de expedientes; se pueden definir más usuarios que puedan iniciar un trámite; permite establecer procedimientos ante trámites recurrentes; incorpora un panel de control con estadísticas que incluye el monitoreo de productividad de cada área; resuelve la limitación horaria de trabajo ya que se trata de un sistema que está las 24 horas del día en línea; agiliza el envío de notas entre las áreas del gobierno; y facilita al ciudadano el acceso a su expediente en caso que el mismo requiera de una copia.

Su aplicación es un ícono en materia de transparencia de funcionamiento del Estado, ya que toda la documentación que se produce queda registrada, es de fácil acceso y no se puede borrar. El sistema permitió también incorporar la firma digital para todos los actos de gobierno incluida la firma de los decretos. En este último caso, el sistema cuenta con un sistema de seguridad de firma con *token* que garantiza la seguridad y fidelidad del documento.

En relación con la publicación de los actos de gobierno, el Municipio desarrolló en el año 2000 una plataforma de boletín oficial que se sigue utilizando hasta la actualidad y en la cual se pueden buscar los decretos por año, mes, tipo de documento, número o palabras claves. En este caso, el sistema sufrió pequeñas actualizaciones y a pesar de los años que trascurrieron desde su desarrollo, el mismo sigue siendo ágil y cumple con el objetivo de transparentar con rapidez y con un método sencillo los decretos firmados por el Intendente con sus funcionarios.

El boletín oficial es una de las herramientas principales en términos de transparencia ya que garantiza el derecho ciudadano de acceder a las decisiones de los gobernantes y todas las medidas que requieran de la emisión de un decreto.

En el camino de mejorar la interacción con la comunidad en relación con los reclamos, en el 2021 se puso en funcionamiento el Centro de Atención al Vecino (CAV). El mismo permite que a través de un teléfono celular y utilizando la plataforma de mensajería Whatsapp se pueda cargar un reclamo, denuncia o realizar una consulta. El programa cuenta con un método de respuesta automático realizado con inteligencia artificial por lo cual se encuentra en línea las 24 horas y todos los días del año. También se pueden realizar la misma gestión a través del sitio web de la municipalidad. Al finalizar la interacción se entrega al ciudadano un número de seguimiento de la solicitud realizada con la cual puede consultar el estado en cualquier momento a través de la misma plataforma. A partir de allí, el sistema deriva cada reclamo al área que tiene que resolverlo o informar una respuesta, ya que no todos los casos pueden llegar a tener una solución inmediata. Con la respuesta cargada al sistema, el trámite vuelve a la oficina de atención al vecino donde los empleados a cargo corroboran si la resolución es total o parcial, transmitiéndole al ciudadano iniciador las novedades de su caso. Si existe una respuesta favorable el reclamo queda tildado como solucionado en el sistema y si no se resolvió permanece abierto con las observaciones pertinentes para volver a derivarlo al sector del municipio que debe seguir trabajando en el tema.

Antes de la implementación de dicho sistema, cada reclamo que llegaba al municipio por parte de un vecino se convertía en un expediente físico, que habitualmente no tenía respuesta o demoraba mucho tiempo. En muchos casos también se le obligaba a pagar al ciudadano el derecho de oficina y de carátula del expediente, situación que alimentaba el enojo ya que ante un reclamo lo primero que debía hacer el ciudadano era abonar un trámite.

En términos de transparencia, en febrero de 2021 se presentó el portal de datos abiertos. El mismo fue implementado a partir del trabajo en conjunto con la Secretaría de Innovación Pública de la Nación que suministró la plataforma Andino, un desarrollo basado en CKAN que es uno de los sistemas más utilizado para este tipo de plataformas. En el portal podemos encontrar once categorías de datos: economía y finanzas; educación, cultura y deportes; gobierno y sector público; justicia, sistema judicial y seguridad pública; licitaciones; medio ambiente; obra pública; población y sociedad; producción y empleo; salud; transporte.

La formalización de la apertura de datos se estableció por Decreto Municipal N° 280/2021 en cuyo artículo segundo se instruyó a “todas las Secretarías que conforman el Departamento Ejecutivo a la elaboración de un Plan de Apertura de Datos, en el cual se detallen los datos activos existentes en cada área”.

Dos años después de su puesta en marcha cuenta con 114 *datasets* creados. Cada uno de ellos significa un universo temático sobre el cual se van cargando y actualizando archivos recientes. Por ejemplo, uno de los registros con más actualizaciones es el del sistema de estacionamiento medido de la ciudad en el cual se pueden encontrar estadísticas mensuales sobre la recaudación, las infracciones y el medio de pago utilizado. Como hemos visto, el objetivo de esta plataforma es poner información pública al servicio de la ciudadanía sin necesidad de realizar una solicitud. Son datos de interés que se presentan libres de derechos, con un fácil acceso y buscando que los mismos sea reutilizados.

También podemos encontrar informes sobre la situación económica-financiera del municipio; el estado de ejecución presupuestaria; el stock de deuda pública; entre otros datos o documentos económicos de relevancia como el presupuesto municipal.

Evaluando los tipos de formatos de datos publicados, nos encontramos principalmente con *datasets* con archivos denominados propietarios, ya que fueron creados por *software* con licencia paga. En este sentido, se identifica una dificultad para producir y publicar datos en

formatos libres. Este no es un impedimento significativo para continuar con la política creada, pero es una situación que puede ser mejorada con mayor capacitación y estandarizando procesos de estadísticas y datos locales.

En términos de participación ciudadana también se implementó una plataforma virtual que permite llevar adelante procesos de consulta pública, debates y además habilita a las personas a cargar sus propios proyectos. Esta plataforma se encuentra desarrollada sobre la base del sistema Consul, un software libre de participación ciudadana que es utilizado por lo menos en 35 países y por más de 135 instituciones públicas y privadas. Si bien la plataforma se encuentra operativa y funcionando, presenta algunas dificultades. Por ejemplo, se trata de un sistema que ya tiene varios años y no es lo suficientemente amigable para pantallas pequeñas como teléfonos celulares. Además, requiere de un proceso de inscripción obligatorio para participar que no resulta sencillo para todos los usuarios, por lo cual sería conveniente facilitar un acceso utilizando una cuenta vinculada a otra plataforma o red social.

A pesar de estas observaciones que pueden ser mejoradas por otra plataforma o el perfeccionamiento de la existente, la posibilidad de participar de manera virtual en el diseño de política pública es una herramienta de interés que si bien no reemplaza otras instancias presenciales puede ser de mucha utilidad dependiendo del caso o ser complementaria con otras iniciativas de participación generando un proceso mixto virtual y presencial.

Al ciudadano, se le pone como objetivo que su proyecto debe reunir 100 adhesiones para avanzar. Al momento de relevar el portal para el presente trabajo, solo una iniciativa había logrado tal objetivo cuya propuesta era ampliar la red de ciclovías. Además, el gobierno impulsó a través de la plataforma el debate sobre algunos proyectos de obras pública como la reconversión del campo municipal de deportes y la renovación del distrito histórico de la ciudad.

Como podemos ver en el cuadro 4, se destaca el uso de licencias gratuitas que con un desarrollo complementario por parte del municipio permitieron llevar adelante todas estas acciones sin que impliquen grandes erogaciones presupuestarias y la mayoría de ellas son de reciente implementación.

Cuadro 4. Plataformas digitales del Municipio de Luján.

Nombre de la plataforma	Utilidad	Año	Desarrollador	Costo de licencias
GDELu	Sistema documental electrónico de la administración pública, incluye expedientes y elaboración de decretos.	2021	Secretaría de Innovación Pública de la Nación	Gratuito
Boletín Oficial	Permite publicar los decretos del Municipio.	2000	Área de sistemas del Municipio de Luján.	Gratuito
Datos abiertos	Permite publicar datos de la administración pública local sobre distintas temáticas.	2021	Área de sistemas del Municipio de Luján / Secretaría de Innovación Pública de la Nación.	Gratuito
Participá Luján	Permite llevar adelante procesos participativos, consultas públicas, debates y facilita a los ciudadanos la posibilidad de enviar proyectos.	2021	Área de sistemas del Municipio de Luján	Gratuito
Centro de Atención al Vecino -CAV-	Permite sistematizar los reclamos, denuncias y consultas de la ciudadanía.	2021	Área de sistemas del Municipio de Luján	Gratuito

Fuente: elaboración propia.

3.2.2 Influencia externa

Otro de los pilares en la cultura del gobierno abierto tiene que ver con la capacidad de generar relaciones que fomenten el intercambio con agentes externos y sirvan como facilitadores

de herramientas y experiencias. En muchas ocasiones estas relaciones pueden favorecer la implementación de acciones a un bajo costo ya que muchas plataformas o metodologías ya elaboradas permiten ahorrar tiempos y no atravesar las mismas dificultades por las cuales otros ya pasaron. La influencia externa también puede darse a partir de la observación de casos exitosos que funcionan como multiplicadores o tienen un efecto contagio por lo cual todos quieren hacer lo mismo o algo similar.

Como se señala en el punto anterior, el Municipio de Luján encontró una influencia importante en la Secretaría de Innovación Pública de la Nación para llevar adelante dos proyectos de relevancia, la implementación del sistema de expedientes digitales y el portal de datos abiertos. En ambos casos, se trató de un trabajo llevado a cabo en conjunto con el personal del área de sistemas del municipio que adaptó los desarrollos a la necesidad local. Esta relación se encuentra formalizada a través de un convenio de cooperación que fue convalidado por el Honorable Concejo Deliberante mediante Ordenanza N° 7.516. Encontrar influencias en otros niveles del Estado es un punto sobresaliente para los gobiernos locales, como también lo puede ser nutrirse de la experiencia y prácticas de otros municipios.

Por otra parte, cuando nos referimos a influencias externas, no atendemos solamente a la implementación de herramientas, sino también al acompañamiento para llevar adelante un proyecto. En este mismo sentido, Luján fue seleccionado en el 2022 para integrar el Programa Federal de Gobierno Abierto, también dependiente de la Secretaría de Innovación Pública de la Nación en el marco del programa local de apertura de datos. De esta manera, se brindó asesoramiento, capacitación y mesas de consulta e intercambio con otros municipios con el objetivo de favorecer el crecimiento y consolidación de las acciones en ejecución.

En el mismo año, el Municipio se incorporó a una red de municipios promovida por la Universidad Nacional de San Martín y la Asociación Civil Conocimiento Abierto en el marco del programa AmbaData que tiene como objetivo lograr la publicación de datos comunes en todos los municipios. En este caso, la Universidad se incorpora como un actor estratégico y una influencia importante en la formación y capacitación de cuadros técnicos de la gestión local encargados de este proyecto.

Por último, en el 2021 se firmó un convenio de cooperación con la Asociación Asuntos del Sur, con el objetivo de articular principalmente las políticas de participación ciudadana e innovación pública, llevando adelante gestiones compartidas en proyectos específicos y

dando apoyo en el diagrama de jornadas participativas tales como consultas públicas y talleres ciudadanos de distintas temáticas.

3.2.3 Agentes innovadores

La figura de agentes innovadores tiene que ver con la presencia de funcionarios en áreas importantes de toma de decisión y cargos de jerarquía que impulsen el camino al gobierno abierto y acompañen las acciones necesarias para que se puedan concretar. Estos agentes se encargan de operar la transformación hacia el GA basados en principios de colaboración, horizontalidad y la ética hacker, entre otros, los cuales son distintivos en los nuevos sujetos políticos (Bianchi et al., 2017; Riorda et al., 2016).

En el caso del Municipio de Luján nos encontramos a partir del 2019 con la Intendencia de Leonardo Boto quien se desempeña de manera activa en redes sociales mostrando una constante vocación de transmitir lo que está haciendo el gobierno. A su vez, utiliza las redes como una herramienta permanente de interacción con los ciudadanos respondiendo personalmente a muchas de sus consultas e inquietudes. Este perfil contrasta con el Intendente anterior, Oscar Luciani, que se desempeñó entre 2011 y 2019, quien directamente no contaba con cuentas oficiales de redes sociales.

Por otra parte, en este período se establecieron dos iniciativas que se entrelazan con distintos atributos de apertura. La primera de ellas, denominada “Intendencia itinerante”, consiste en el traslado de la oficina del Intendente a un barrio o localidad. Habitualmente las reuniones se realizan un día de semana en la sede de una institución como puede ser un club o sociedad de fomento en el cual el Intendente Municipal realiza sus actividades del día recibiendo a las personas que deseen entrevistarse con él, a responsables de las instituciones vecinales, educativas, empresarios, comerciantes o cualquiera que se desee acercar. Para su difusión se avisa en los días previos repartiendo un folleto puerta a puerta por el lugar en el cual se realizará la jornada y explicando la metodología. Además de las reuniones programadas, el resto de los vecinos que se acerquen son atendidos por orden de llegada. En el lugar se colocan las banderas institucionales, como así también cartelera que refiere a que en ese día está funcionando en el lugar la oficina del intendente.

La segunda iniciativa, denominada “Punto ciudadano” consiste en la presencia del gabinete municipal en un barrio o localidad. La misma se desarrolla los sábados por la mañana con una instalación que permite llevar adelante gestiones de las más diversas ante el municipio tales como atención al vecino, asesoramiento sobre temas de obras, planes de viviendas y trámites de todo tipo. Además, participan organismos nacionales como Anses, Pami, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. También participa el área de salud del municipio con una posta de vacunación y el área de sanidad animal con una posta de vacunación antirrábica gratuita para perros y gatos. La actividad, se complementa con una caminata puerta a puerta por parte de los funcionarios y agentes que participan de la jornada para conversar con los vecinos que no se acercan hasta el lugar y habitualmente se entrega un diario de gestión.

En 2020, con la decisión de conformar la Jefatura de Gabinete, también se jerarquizó el área de sistemas que pasó a denominarse Dirección de Sistemas y Modernización. De esta manera, se conformó desde la centralidad de la administración, un espacio con competencias y la capacidad de liderar este proceso. En este mismo sentido, dentro de la órbita de Jefatura de Gabinete, en 2022 se creó la oficina de gobierno abierto y gestión documental electrónica. Entre sus competencias establecidas por el Decreto N° 1619/2022 se destacan las de ejecutar la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica Luján (GDELu); capacitar a todo el personal para la utilización del Sistema de Gestión Documental Electrónica Luján (GDELu); mantener actualizado el marco regulatorio para la utilización y el desarrollo del Sistema de Gestión Documental Electrónica Luján (GDELu); realizar los Proyectos de Resoluciones y Reglamentos para el Sistema de Gestión Documental Electrónica Luján (GDELu); proponer e implementar las políticas de Gobierno Abierto en el ámbito municipal; realizar el seguimiento de la información publicada por las distintas dependencias municipales; responder a los requerimientos de información pública por parte de la ciudadanía; realizar investigaciones, encuestas y demás procedimientos que tengan como objetivo determinar los requerimientos de la sociedad en materia de información pública; fomentar la implementación de procesos de participación ciudadana en el ámbito del Partido de Luján.

3.2.4 Definición de gobierno abierto en el ámbito local

Cómo hemos visto, existen distintos aportes en torno al significado de gobierno abierto. Si bien todas las definiciones mencionan valores que resaltamos y adoptamos en el plan local, siguiendo las recomendaciones de la CEPAL (2017), consideramos de vital importancia construir una definición local que nos sirva para reconocer las capacidades existentes y trazar la impronta que se pretende dar en esta implementación. En consecuencia, estaríamos describiendo en pocas palabras que es gobierno abierto para y en el Municipio de Luján.

Se trata de un esfuerzo por adaptar (y no solo adoptar) el concepto, principios y la caja de herramientas disponible sobre gobierno abierto en la experiencia internacional, a las particulares características del contexto institucional, político, económico, social y cultural del país en cuestión (CEPAL, 2017).

Este desafío puede ser producto de una instancia participativa, a desarrollar de manera virtual, recopilando opiniones, ideas, sugerencias de los ciudadanos y complementada mediante un taller donde se invite a todos los ciudadanos interesados a ser parte de esta actividad importante del programa.

Debemos considerar que no se trata de un mero ejercicio intelectual, sino que es la base sobre la cual se llevará adelante todo el plan. Es también una manera de reconocer las iniciativas existentes como parte de una estrategia de gobierno abierto y redefinir el nuevo punto de partida. Tampoco se trata de poner en discusión las definiciones existentes, sino simplemente de situarla en el municipio, de manera tal que sea comprendido por todos en el ámbito local.

Si bien la experiencia comparada y los aprendizajes son relevantes para orientar una cierta hoja de ruta, cada país es un caso en sí mismo y conviene evitar el riesgo de “copiar y pegar” iniciativas que pueden haber sido exitosas en otros lugares y contextos, así como no considerar desde la partida el reconocimiento y valoración de los esfuerzos ya desplegados en materia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, y la perspectiva de evitar caer en la lógica de hacer más de lo mismo (CEPAL, 2017).

A modo de ejemplo y reiterando que es recomendable que la definición surja de una instancia participativa, proponemos como reordenamiento de las definiciones tratadas en los capítulos anteriores la siguiente redacción:

El Municipio de Luján adopta para sí la premisa de constituirse como un gobierno abierto, entendiendo como tal una cultura-filosofía centrada en la ciudadanía, una herramienta cuyo objeto persigue la promoción de la transparencia, participación, colaboración e innovación pública con el objetivo de fortalecer y ampliar la democracia local.

3.3. Nivel intermedio: elaboración del programa de gobierno abierto

Tal como se explicó en la metodología, el programa contempla una etapa donde se consolidarán las acciones existentes dándole forma a un plan local de gobierno abierto. Para la elaboración de estos componentes se propone llevar adelante el esquema creado por la Metodología de Marco Lógico (MML) que se compone por el análisis de los actores, el árbol de los problemas, el árbol de los objetivos, el marco lógico, las acciones y el seguimiento del programa.

3.3.1 Análisis de actores

- Intendente Municipal: El Intendente Leonardo Boto es la máxima autoridad del Departamento Ejecutivo. Su elección es por voto directo y mayoría simple. El mandato dura cuatro años, habiendo sido electo en 2019 para el período 2019-2023.
- Funcionarios del Departamento Ejecutivo: Comprende a toda la planta de funcionarios designados por el Intendente Municipal. La estructura de funcionarios se encuentra dividida en 12 secretarías: Jefatura de Gabinete; Secretaría General; Secretaría de Servicios Públicos; Secretaría de Obras e Infraestructura; Secretaría Legal y Técnica; Secretaría de Salud; Secretaría de Economía y Finanzas; Secretaría de Desarrollo Productivo; Secretaría de Desarrollo Humano; Secretaría de Protección Ciudadana; Secretaría de Gobierno y Participación Ciudadana; y Secretaría de Culturas y Turismo. Si bien el número es variable, en un relevamiento propio se determinó la presencia de 81 funcionarios de los cuales 12 ocupan una Secretaría; 6 ocupan una Sub Secretaría; 39 ocupan Direcciones; 17 ocupan Sub Direcciones; 6 ocupan las Delegaciones de las localidades; y 1 ocupa una Sub Delegación de localidad.

- Empleados públicos: Se contabilizan alrededor de 2000 empleados municipales distribuidos en las distintas áreas de gobierno y encontrándose agrupados dentro de las siguientes categorías: Personal jerárquico (jefes de departamento y división); administrativos; personal de servicios; personal obrero; profesionales; técnicos; programadores; inspectores; personal de carrera hospitalaria; personal de carrera docente.
- Concejales: El Honorable Concejo Deliberante cuenta con veinte integrantes de los cuales, para el período 2021 – 2023, once pertenecen a la oposición y nueve al frente político gobernante. Sus mandatos duran cuatro años y la renovación se produce en la mitad de sus miembros cada dos años. La cantidad de concejales que conforman el cuerpo legislativo se encuentra establecida en la Ley Orgánica de las Municipales que define que entre los 80 mil y 200 mil habitantes corresponden 20 concejales y para los municipios que superen esa cantidad de habitantes corresponden 24 concejales. En este sentido, podemos considerar que Luján se encuentra lejano a una ampliación de integrantes en los próximos años.
- Instituciones especializadas en la temática: consiste en el conjunto de organizaciones que pueden presentar interés en el proyecto por ser afines a los postulados del gobierno abierto. No necesariamente tienen que ser locales y puede tratarse tanto de asociaciones reconocidas legalmente tales como asociaciones civiles sin fines de lucro o fundaciones, como también asociaciones no reguladas como centros de estudios, observatorios o grupos afines.
- Instituciones de la comunidad: Por estadísticas propias se estima que existen 150 instituciones de la comunidad entre clubes, escuelas de fútbol infantil, instituciones deportivas, centros de jubilados, instituciones religiosas, bibliotecas, sociedades de fomento, asociaciones en general. Cada una de ellas cuenta con una Comisión Directiva integrada entre 6 y 10 personas. Con respecto a la cantidad de socios el número es muy variable, pudiendo encontrar asociaciones que no superan los 30 asociados y aquellas que rondan los 400.
- Universidad Nacional de Luján: En su carácter de universidad pública tiene un rol de vinculación con la comunidad permanente. Se dictan 24 carreras de grado dentro de las cuales 7 son profesorado. Existen carreras afines a la actividad pública tales como la Licenciatura en Trabajo Social, Licenciatura en Administración, Licenciatura en

Información Ambiental y la carrera de Contador Público. También posee una Secretaría de extensión responsable de la vinculación con la comunidad y otras instituciones.

- **Medios de comunicación:** Los medios de comunicación son consumidores directos de información pública, publicaciones, datos y todo tipo de difusión de información que surja del gobierno, como así también voces críticas ante la posible falta de transparencia o participación. En este caso relevamos la existencia de 26 medios, los cuales están conformados por 11 radios, 2 son canales de televisión, 11 portales digitales de noticias, un diario y un semanario.
- **Proveedores de servicios:** Son aquellos actores que pueden brindar herramientas tecnológicas en el proceso de un gobierno abierto, ya sean soluciones aranceladas que pueden proveer empresas privadas, soluciones gratuitas o de código abierto, o soluciones estatales como el caso de ARSAT.
- **Ciudadanía:** Considerando que el plan está destinado a toda la ciudadanía en general, se toman como destinatarios a todos los habitantes del partido de Luján, identificándolos como actores con los cuales se pretende interactuar en el marco del presente proyecto.

3.3.2 Árbol de problemas y árbol de objetivos

Siguiendo los parámetros de la metodología de marco lógico propuesta por ILPES, para confeccionar el árbol de los problemas, en primer lugar, debemos identificar correctamente el problema con sus causas y efectos. En este caso, identificamos como el extremo opuesto a un gobierno abierto el concepto de un gobierno cerrado y el problema principal que deseamos resolver.

Cabe señalar que este método puede ser aplicado por una sola persona, pero sus resultados son muy superiores cuando se trabaja en un equipo multidisciplinario. En este caso es una elaboración propia producto del trabajo de investigación llevado adelante. También puede ser desarrollado en conjunto con la comunidad donde se realizará el proyecto (ILPES, 2004).

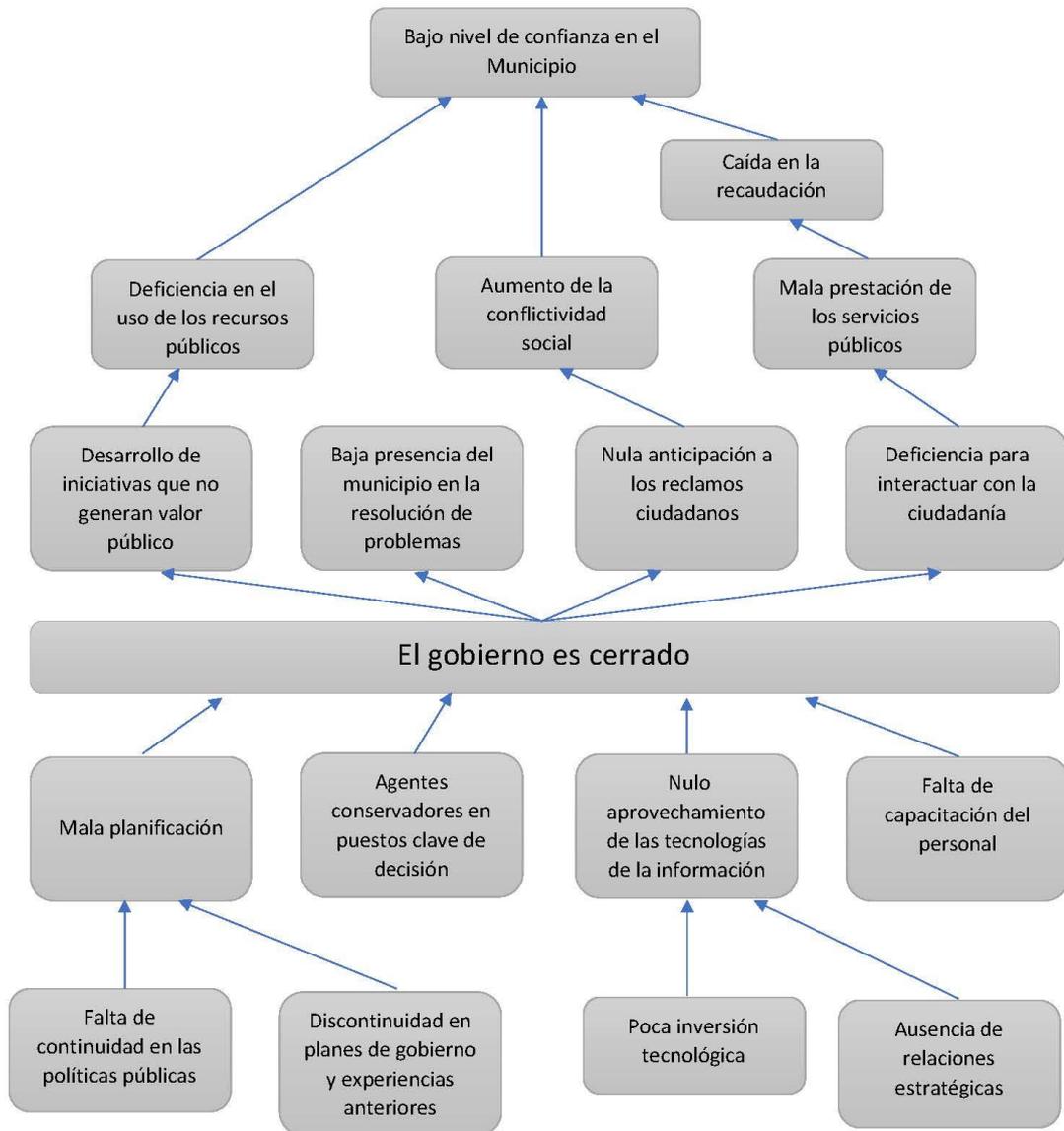
En este sentido, la metodología es bastante sencilla y consiste en producir una lluvia de ideas sobre los efectos que luego ocuparán la parte superior del árbol y las causas que ocuparán la parte inferior.

Como vemos en el gráfico 3, al momento de conformar el árbol de problemas, identificamos los principales efectos de un gobierno cerrado que se encuentran en la parte superior del mismo. En la parte inferior, en cambio, se agrupan las causas del problema.

En este sentido, apuntamos como efectos el desarrollo de iniciativas que no generan valor público; baja presencia del municipio en la resolución de problemas; nula anticipación a los reclamos de los ciudadanos; deficiencia para interactuar con la ciudadanía; aumento de la conflictividad social; deficiencia en el uso de los recursos públicos; mala prestación de los servicios públicos; caída en la recaudación; y bajo nivel de confianza en el municipio.

Como ya hemos mencionado, la restitución de la confianza en las instituciones es una de las razones por las cuales se lleva adelante un programa de gobierno abierto, por lo cual la identificación de este efecto dentro del problema ocupa la parte superior de los efectos.

Gráfico 3. Árbol de problemas.

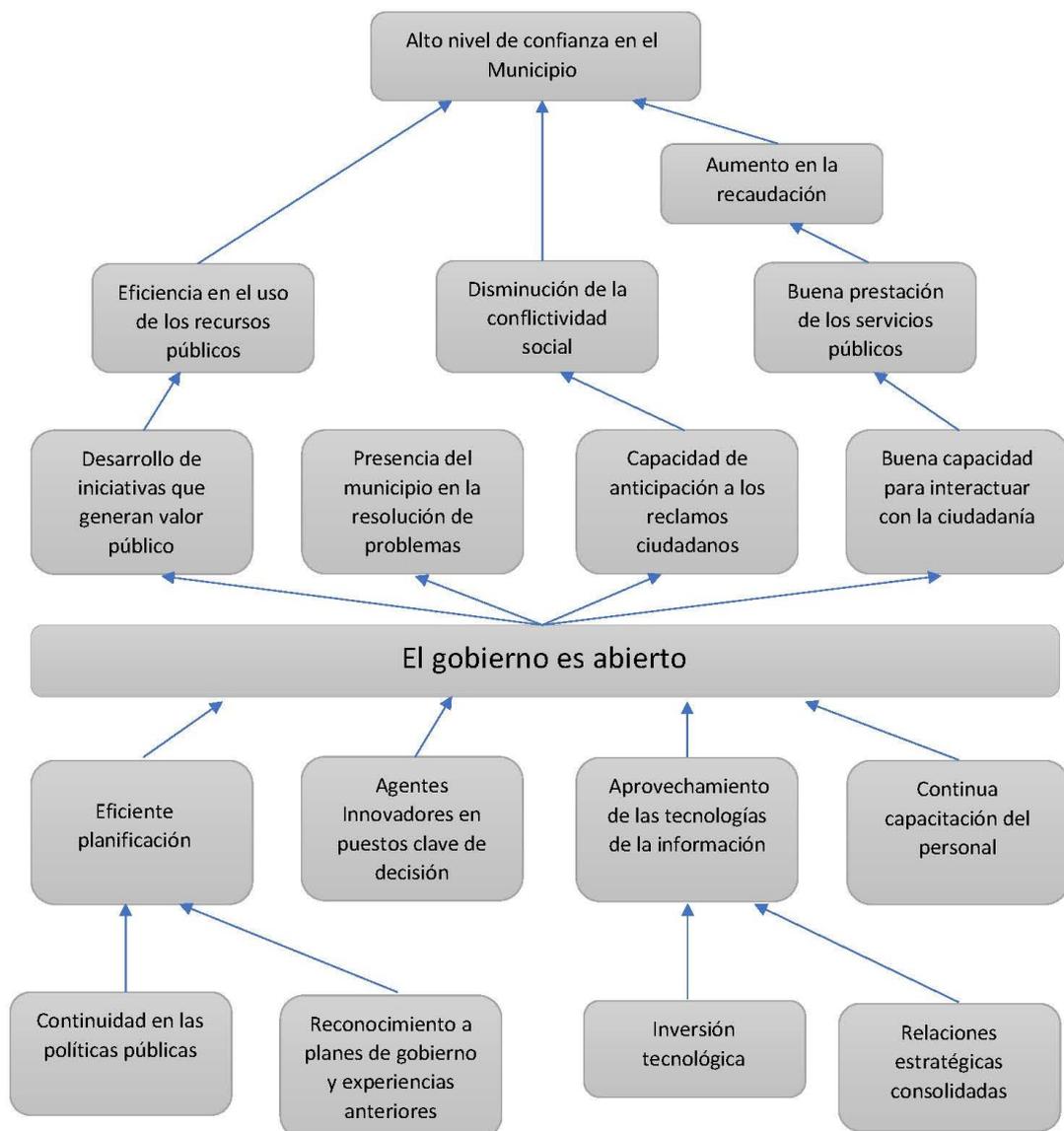


Fuente: elaboración propia

Para la elaboración del árbol de objetivos que encontramos en el gráfico 4, simplemente reconvertimos los enunciados en la situación deseada con la que queremos encontrarnos. Por ello, partiremos que el objetivo es que el gobierno sea abierto y en consecuencia cada una de las causas y fines pasará a significar el estado deseado. Por ejemplo, el bajo nivel de confianza en el municipio se convertirá en alto nivel de confianza en el municipio. Al realizar este cambio, los efectos negativos que generaba la existencia del problema pasarán a ser los fines que perseguimos con la solución de éste (ILPES, 2004).

De esta manera, la metodología nos permite configurar un esquema visual y práctico tanto de problemas como de objetivos. La acción que continúa al proceso consiste en elaborar las actividades que atenderán a resolver las causas de los problemas, poniendo principal foco en las causas que se encuentran en la parte inferior del árbol de problemas. En este caso también es posible presentar varias alternativas que sirvan para que se tome la mejor decisión acorde a los recursos disponibles y la viabilidad de cada acción propuesta.

Gráfico 4. Árbol de objetivos.



Fuente: elaboración propia.

3.3.3 Marco lógico

La metodología del marco lógico no solo permite, sino que además promueve la actualización de sus elementos mientras avanza el proyecto, por lo cual debemos considerar el cuadro inicial como un punto de partida deseable que puede ser modificado en el transcurso del ciclo de vida del proyecto que se está ejecutando.

A pesar de todas las ventajas que tiene la MML, no sólo para ordenar información acerca de un proyecto, sino que también para mejorar su preparación, guiar su ejecución y facilitar la evaluación de los resultados, no es una herramienta infalible y mágica cuya utilización nos garantice por sí sola identificar, preparar y ejecutar buenos proyectos (ILPES, 2004). En este sentido, se debe considerar tanto la flexibilidad a la hora de implementar sus acciones como la posibilidad de tomar otras decisiones en los casos que resulte necesario. Los componentes participativos y colaborativos propios de la dinámica del gobierno abierto permitirán ampliar y modificar algunas de las estrategias estipuladas, por lo cual no debemos considerar el presente como una estructura rígida, sino que es necesario que los agentes públicos que la promueven tengan la capacidad de actualizarla y producir cambios acordes a las necesidades circunstanciales del proyecto.

Como podemos observar en el cuadro 5, en línea vertical sobre la primera columna superior de la izquierda encontramos el fin del proyecto. Por debajo del mismo cada uno de los casilleros siguientes corresponden respectivamente al propósito, componentes y actividades. En la segunda columna desde la izquierda se presentan los indicadores, en la tercera los medios de verificación y en la cuarta los supuestos.

En este sentido, nuestro primer fin propuesto es mejorar la confianza en el Municipio de Luján. Para ello, sugerimos como indicador la variación de los niveles de confianza en el municipio que se puede verificar a través de la realización de encuestas locales sobre confianza institucional. Nuestro supuesto en este caso es que a partir del programa adoptado lograremos que la ciudadanía confíe en el Municipio.

El propósito que se presenta en la matriz es el de lograr la constitución de un gobierno abierto en el Municipio de Luján. Para ello contaremos como indicadores la evaluación de la plataforma de gobierno que cuenta como medio de verificación las encuestas que pueda reali-

zar la oficina de gobierno abierto. En este caso, nuestro supuesto es que a partir de esto la ciudadanía reconocerá la apertura del gobierno.

En el nivel de los componentes del programa buscamos visualizar la estrategia de gobierno abierto y lo podemos medir a través del porcentaje de la población que conoce la estrategia de gobierno abierto. Este indicador se puede verificar a través de encuestas de la oficina de gobierno abierto con el supuesto de que aumentará la cantidad de ciudadanos que conoce el concepto.

Por último, nos encontramos con las actividades que dan cuenta del fin, propósito y componente mencionados con anterioridad. En este caso establecimos seis actividades:

1. Elaborar una carta compromiso de gobierno abierto.
2. Convocar a conformar una mesa asesora de gobierno abierto.
3. Presentar un proyecto de Ordenanza de gobierno abierto.
4. Elaborar el primer plan anual de gobierno abierto.
5. Realizar una campaña de comunicación sobre los ámbitos de participación existentes.
6. Capacitar al personal municipal sobre los valores del gobierno abierto.

Cuadro 5. Marco lógico del programa de gobierno abierto del Municipio de Luján.

Mejorar la confianza en el Municipio de Luján	Variación de los niveles de confianza en el Municipio.	Encuestas locales sobre confianza institucional.	La ciudadanía confía en el Municipio.
Constitución de un gobierno abierto en el Municipio de Luján	Evaluación de la plataforma de gobierno abierto.	Encuestas de la Oficina de Gobierno Abierto.	La ciudadanía reconoce la apertura del gobierno.
1. Visualizar la estrategia de gobierno abierto.	Porcentaje de la población que conoce la estrategia de gobierno abierto.	Encuestas de la Oficina de Gobierno Abierto.	Aumentó la cantidad de ciudadanos que conocen el concepto de gobierno abierto.
1.1 Elaborar una carta compromiso de gobierno abierto. 1.2 Convocar a conformar una mesa asesora de gobierno abierto. 1.3 Presentar un proyecto de Ordenanza de Gobierno Abierto. 1.4 Elaborar del primer plan anual de Gobierno Abierto. 1.5 Realizar una campaña de comunicación sobre los ámbitos de participación existentes. 1.6 Capacitar al personal municipal sobre los valores del Gobierno Abierto.	Porcentaje de actividades ejecutadas en el plazo establecido. Variación del costo de la campaña de comunicación sobre los costos presupuestados. Porcentaje de personal municipal capacitado.	Registros del proyecto.	Los ciudadanos, agentes innovadores y agentes externos participan de las actividades.

Fuente: Elaboración propia.

3.3.4 Acciones

Las acciones para llevar adelante conforman medidas concretas en el marco del plan de gobierno abierto. Como hemos visto en la matriz del marco lógico del proyecto, se busca consolidar espacios existentes como así también crear nuevas iniciativas.

Las acciones tienen indicadores y medios de verificación que nos permitirán llevar adelante un seguimiento del programa. Estas acciones son propuestas de elaboración propia que no

limitan la posibilidad del desarrollo de otras complementarias que puedan surgir como consecuencia de la aplicación del plan, pero conformar la parte central del nivel intermedio de nuestro programa. A continuación, pasaremos a detallar en que consiste cada una de ellas.

3.3.4.1 Carta de compromiso por un gobierno abierto

La concepción de una carta de compromiso para un gobierno abierto tiene por objetivo la producción de un hito en el proceso de transformación que se está llevando adelante. Este hecho también busca posicionar la agenda de gobierno abierto como política pública local con la capacidad de trascender a una sola gestión de gobierno y que se fortalezca institucionalmente.

La carta en si misma implica una declaración de principios y compromisos que los actores que la firmen se comprometen a llevar adelante. A su vez, la iniciativa puede partir de un ámbito del gobierno como los es el Departamento Ejecutivo e implicar la búsqueda de adhesiones que se sumen posteriormente al programa, como puede ser el Honorable Concejo Deliberante, los juzgados de faltas y de paz.

En este sentido, la acción tiene como supuesto que más ciudadanos, instituciones y actores de la comunidad local conocerán los compromisos de gobierno abierto que asume el municipio a partir de este momento. De esta manera, se busca darle mayor presencia a los principios de transparencia, participación, colaboración e innovación pública en la agenda local.

Para la elaboración de los compromisos, se propone como estrategia la utilización del enfoque SMART (*Specific, Measurable, Actionable, Relevant, Time-bound*). Siguiendo estas premisas los compromisos deben ser específicos en la medida en que expresan con claridad lo que se quiere conseguir; medibles, para que puedan ser monitoreados y analizados; realizables o asequibles, ya que deben contener una explicación de cómo se alcanzarán esos resultados; relevantes, porque deben atender a cuestiones que hagan a la centralidad del gobierno; y de duración determinada para que puedan ser realmente alcanzados en plazos cortos y definidos.

Este enfoque también nos obliga a establecer una cantidad limitada de compromisos, por lo cual es preferible abordar pocos ejes pero que sean más fáciles de recordar y monitorear

que una lista interminable de declaraciones que requerirán de mucho tiempo para ser alcanzados y que difícilmente alguien podría retener en su mente. Tampoco debemos perder de vista que cada compromiso es declarativo, por lo cual estará acompañado en algunos casos de más de una acción para ser alcanzado.

La carta puede ser producto de una elaboración cerrada o su elaboración también puede ser parte también de un proceso participativo que, a modo de taller, sirva para terminar de definir su contenido y postulados.

En este sentido, se plantea como un principio general una redacción simple, entendible por cualquiera que conozca o no tenga demasiada noción de lo que hablamos cuando nos referimos a gobierno abierto, pero que al concluir la lectura pueda tener en claro cuáles son los principios que se persiguen. Evite caer en la trampa del tecnicismo exacerbado, en el territorio de acoger un énfasis excesivamente normativo y un lenguaje abstracto y burocrático al redactar sus iniciativas (CEPAL, 2017).

Consideramos que cuando se trata de implementar acciones de gobierno abierto es tan importante el proceso que se transita en la elaboración de la política como el resultado o producto que se genera. Incorporar en esta etapa la colaboración y participación de más actores permitirá allanar el camino. Por ello, se recomienda partir desde los deseos de los ciudadanos y participarlos en esta tarea.

A modo de ejemplo, presentamos cuatro compromisos que podrían ser rectores para la elaboración de la carta:

Compromiso 1: Modernizar el municipio.

- Garantizar el proceso de tramitación electrónica de expedientes y la firma digital de documentos oficiales.
- Incorporar trámites a distancia para facilitar la gestión del ciudadano.
- Implementar los sistemas de gestión financiera y de compras, que favorezcan la accesibilidad y apertura.
- Agilizar la gestión de reclamos de la ciudadanía a través de plataformas digitales.

Compromiso 2: Transparentar la gestión.

- Elaborar un plan de acción anual de gobierno abierto.
- Promover la publicación de informes de gestión, datos y estadísticas.
- Garantizar la fácil interpretación, lectura y reutilización de la información pública.

Compromiso 3: Ampliar la visión de trabajo participativo.

- Fomentar la participación ciudadana a través de los ámbitos existentes.
- Promover la presentación de iniciativas ciudadanas.
- Desarrollar acciones participativas que incluyan a la ciudadanía en el ciclo de políticas públicas.

Compromiso 4: Promover la colaboración e innovación pública.

- Desarrollar capacidades de innovación para la resolución de problemas.
- Fomentar el intercambio de información y reutilización de datos.
- Monitorear la calidad de la prestación de los servicios públicos.

3.3.4.2 Mesa asesora de gobierno abierto

Para consolidar la relación entre las iniciativas existentes, la figura de los agentes innovadores y las influencias externas, se propone la conformación de una mesa asesora de gobierno abierto que tendrá entre sus principales funciones las de participar en las distintas iniciativas del programa; brindar herramientas prácticas para implementar en torno a las iniciativas sugeridas; y acompañar al gobierno en la implementación de los proyectos de gobierno abierto.

Esta mesa, puede surgir como iniciativa del gobierno, pero ser amplia y participativa, convocando a ser integrada por las asociaciones, instituciones y organismos de gobierno nacional y provincial que vienen actuando en coordinación con el municipio.

Si bien podrá reunirse ante cualquier asunto que requiera el tratamiento, se puede iniciar estableciendo la obligatoriedad de una reunión trimestral.

Dependiendo del marco de institucionalidad que se le quiera dar, se puede escribir un reglamento, como así también establecer la figura de un presidente y secretario que tengan la responsabilidad de garantizar el funcionamiento. Por otra parte, puede crearse por decisión del Departamento Ejecutivo o contar con una Ordenanza del Honorable Concejo Deliberante. Estas posibilidades no son contradictorias sino incluso pueden y suelen ser complementarias. Como ocurre en muchos casos puede surgir con un Decreto del Intendente y luego tomar carácter de Ordenanza a través del envío de un proyecto al Departamento Deliberativo.

El comité asesor que se conforme inicialmente, tendrá la facultad de convocar a otros actores relevantes a formar parte activa de la mesa, como pueden ser representantes de los ámbitos de participación existentes, representantes de empleados municipales, Universidades u otras instituciones educativas, autoridades del Honorable Concejo Deliberante, entre otros.

Su funcionamiento debe tener una metodología que favorezca la continuidad de las reuniones con objetivos claros y concretos, para evitar crear un ámbito vacío o meramente deliberativo. Si bien no va a manejar directamente recursos, este ámbito se puede constituir como una herramienta que aporte respaldo, profesionalismo y asesoramiento permanente al programa, invitando también a los actores que la integran a replicar las experiencias en el interior de las instituciones que representan.

3.3.4.3 Proyecto de Ordenanza de gobierno abierto

La figura de una ordenanza municipal que defina los principios de gobierno abierto y establezca parámetros o estándares para la continuidad de estas políticas debe ser tomada como una oportunidad de institucionalizar y velar por la continuidad del programa de gobierno abierto. En este sentido, el artículo 77 de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires establece que el Honorable Concejo Deliberante puede sancionar una Ordenanza “si crea, reforma, suspende o deroga una regla general, cuyo cumplimiento compete a la Intendencia Municipal. Las Ordenanzas serán consideradas ley en sentido formal y material”.

Comprendiendo la integralidad que debe tener un programa de gobierno abierto y evitando caer en una norma que aborde solamente una de sus dimensiones, resulta recomendable

incluir en su articulado o capítulos, el tratamiento de la transparencia, la participación, y la colaboración e innovación pública.

En este sentido, es necesario que entre sus primeros puntos se establezca cual es la definición que se adopta por gobierno abierto, tal como ya presentamos en el nivel inicial de implementación del programa. La definición se vuelve a presentar como un primer acuerdo. Aquí debemos retomar cuáles son los alcances de estas políticas y si existirán obligaciones a partir de la sanción de la norma.

A su vez, puede ser una oportunidad para convalidar la carta de compromiso y establecer la adhesión a la misma por parte del Honorable Concejo Deliberante.

El proyecto puede surgir tanto como una iniciativa del Departamento Ejecutivo, como ser una de las primeras acciones promovidas por la mesa asesora de gobierno abierto. De esta manera, se le puede dar mayor amplitud y respaldo a la iniciativa.

También es posible que la norma establezca plazos para el cumplimiento de los distintos puntos de esta como adecuaciones presupuestarias en caso de que sea necesario para garantizar su cumplimiento. Las ordenanzas pueden garantizar partidas y promover que el tema sea incluido a partir de este momento en el presupuesto anual, lo cual es importante en la planificación del municipio.

Con similitud a lo que ocurre en la normativa ambiental, se pueden estipular presupuestos mínimos a garantizar que funcionan como las obligaciones esenciales que se deben cumplir siempre, sin impedir que por sobre ellas se hagan más cosas. Esta herramienta es sobre todo útil en términos de transparencia y datos abiertos ya que sirve para definir qué datos deben estar disponibles mínimamente. Además, se pueden establecer los parámetros que se pretenden en los datos a publicar como por ejemplo que los mismos estén completos; que sean recolectados en su fuente de origen; que sean oportunos en el sentido de ser información reciente y no estén desactualizados; que su acceso no requiera de un registro; que sean fáciles de procesar o compartir; que se priorice la publicación de datos de soporte libre.

A los fines de fomentar la colaboración sería de utilidad facultar al Departamento Ejecutivo a suscribir convenios con universidades, organismos públicos, instituciones y organizaciones dedicadas a la temática. De esta manera, se evitaría que cada convenio de colaboración de-

ba ser tratado individualmente y no requiera de la convalidación del legislativo para entrar en vigor.

A su vez, puede unificar toda la normativa en la temática, incluyendo otros temas como puede ser por ejemplo la Ordenanza que regula el derecho de acceso a la información pública. De esta manera, quienes quieran acceder a la legislación de gobierno abierto local, solo deberán acudir a la lectura de una sola norma.

El debate por el tratamiento de la Ordenanza, también se debe presentar como una oportunidad para visualizar la temática y darle sustento entre todas las fuerzas políticas con representatividad legislativa.

Estas normas buscan el consenso, por lo cual debe promoverse el trabajo legislativo previo que garantice la conformidad necesaria de todas las partes para que pueda ser votada por una amplia mayoría o por todos los integrantes del cuerpo, convirtiendo su aprobación en un hito más de gobierno abierto.

3.3.4.4 Plan anual de gobierno abierto

La conformación de un plan anual tiene como objetivo delimitar las actividades y tareas que se desarrollarán a corto plazo. Bajo un esquema simple y de fácil redacción, se buscará establecer los principales objetivos que se deben alcanzar en el año, definiendo también los medios de verificación de su cumplimiento. De esta manera, el plan anual también sirve como una herramienta para poner en conocimiento de los ciudadanos los pasos que se van dando y consolidando en la temática, anticipa a los medios de comunicación lo que van a poder ver realizado en el transcurso del ejercicio, y organiza el trabajo de las asociaciones e instituciones que acompañan al gobierno.

La idea de un plan anual está emparentada a que en los municipios la proyección presupuestaria se realiza de la misma manera y no contiene proyecciones más allá del mismo ejercicio, por lo cual los gastos o actividades que se prevean partirán de las partidas presupuestarias vigentes y aprobadas.

La acción consiste en definir en base a la carta de compromiso y la ordenanza de gobierno abierto en caso de que ya haya sido aprobada, los elementos operativos de muy corto plazo.

Se pueden definir un objetivo general, objetivos específicos, actividades y visualizar en que se pondrá mayor énfasis en dicho período.

La planificación anual además de ayudar a organizar temporalmente las acciones permite un mejor aprovechamiento de los recursos que en esta temática pueden resultar escasos en una primera etapa.

Un plan de estas características se puede presentar en un documento de extensión corta, que ronde entre las 10 y 15 páginas, tenga una redacción simple y concisa en torno a lo que se pretende hacer.

El mismo también puede ser producto del trabajo de la mesa asesora de gobierno abierto que se propuso crear con anterioridad, de manera tal que la misma pueda llevar adelante el seguimiento y evaluación periódico, como compartir los resultados finales cada año.

3.3.4.5 Fomento de los ámbitos existentes

Cómo ya se mencionó existen en actividad distintos espacios de participación ciudadana que atienden a temáticas muy variadas que atraviesan cuestiones como la seguridad, la planificación urbana o el estudio de temas históricos.

En este sentido, el plan de gobierno abierto busca rescatar la importancia de cada espacio y ponerlos en valor, convirtiéndose en una herramienta para visualizar mejor sus actividades, instancias de inscripción, informes de gestión y todo lo que sea necesario atendiendo a las características de cada uno de los espacios.

Algunos de estos ámbitos, tienen una larga trayectoria, sin embargo, la participación ciudadana ha mermado a un puñado de participantes, siendo uno de los elementos principales que se debe atender, partiendo del análisis de las razones que produjeron tal decaimiento.

Volver a visualizar estos lugares como espacios activos de la planificación, evaluación y seguimiento de políticas públicas en el marco de una estrategia de comunicación y fortalecimiento es fundamental porque fortalece el camino al gobierno abierto sobre una base de participación genuina y real que ya cuenta con experiencia y aprendizajes previos.

Sobre el relevamiento y diagnóstico realizado sobre cada uno, es prioritario establecer una estrategia de comunicación que tenga como objetivo que más personas se interesen por participar. También es necesario que los informes y actividades que realizan, como la rendición de cuentas en los casos que se manejan fondos públicos, tenga la correcta divulgación y publicación según los principios de transparencia.

En este sentido, se puede partir en brindar talleres y formación a sus integrantes sobre gobierno abierto para que tengan nuevas herramientas que permitan impulsar un renovado ciclo de vida de la política que se viene llevando adelante.

Muchos de estos espacios también se pueden complementar con herramientas que ya ha generado la agenda de gobierno abierto como el portal de participación ciudadana, siendo el programa una suerte de ámbito asesor que mejore su dinámica y funcionamiento, incorporando herramientas digitales de participación que puedan recoger opiniones de otros ciudadanos y ser de interés para el trabajo que se lleva adelante.

Como estos espacios están integrados principalmente por ciudadanos que no reciben una remuneración por la labor que desempeñan, es importante que el equipo de gobierno abierto asuma como una tarea el acompañamiento a cada grupo para mejorar su dinámica y funcionamiento. La tarea no es de contenido sobre los debates o labores que llevan adelante sino busca ser un soporte metodológico que facilite en desarrollo de estas.

Con esta acción estaremos logrando que las instancias de participación preexistentes se apropien de los valores de gobierno abierto y por otra parte que nuestro plan incorpore estos activos como parte del desarrollo de una política integral, transversal, participativa y transparente.

3.3.4.6 Capacitaciones al personal municipal

Cómo ya se ha señalado, el municipio cuenta con aproximadamente dos mil agentes. La política de gobierno abierto se constituye como un eje que va a atravesar a toda la administración pública, por lo cual es necesario llevar adelante capacitaciones en los valores que los sustentan para todo el personal.

En este sentido, se establece como prioritario comenzar capacitando a todo el personal administrativo y de atención al público. Su importancia radica tanto en que las iniciativas a desarrollarse pasarán en primer lugar por estos agentes. En este sentido, también es recomendable formar capacitadores por Secretaría, es decir personas que además tengan la capacidad de formar o ser guías de consulta internas dentro de cada una de las áreas de gobierno.

Las capacitaciones pueden ser dictadas por personas propias de la gestión y contar con el apoyo de las organizaciones, universidades o centros de estudios que tienen conocimiento en la temática y pueden colaborar con el municipio en la tarea de capacitar agentes.

También se pueden ir estableciendo distintos niveles según la responsabilidad que deba asumir cada agente, partiendo desde los principios básicos y profundizando según los intereses o necesidades.

Las instancias de capacitación se fortalecen si son permanentes, se sostienen y actualizan con el paso de los años.

Dotar al personal municipal de capacidades para ejecutar el programa es desde este enfoque una de las principales garantías de continuidad ya que definimos gobierno abierto como una nueva filosofía y cultura que debe guiar a la administración local.

3.4 Nivel avanzado: Indicadores y seguimiento del programa

Una vez que tenemos todas las acciones que conforman nuestro programa en funcionamiento, comenzamos a trabajar en el nivel avanzado. Siguiendo la implementación de la metodología de marco lógico, estamos en condiciones de identificar en primer lugar una serie de indicadores para realizar el seguimiento del programa. Según las recomendaciones de ILPES (2004), los indicadores deben ser objetivos, medibles, relevantes, específicos, prácticos y encontrarse asociados a un plazo. En relación a los tipos de indicadores, se destacan los de eficacia, cuando miden el cumplimiento de los objetivos; de eficiencia, si miden la relación entre los recursos utilizados y los resultados; de calidad, cuando evalúan atributos propios de los bienes o servicios; de costo, que se trata de aquellos que relacionan lo presupuestado sobre lo efectivamente utilizado para la aplicación de un programa; de economía, cuando

miden la capacidad del proyecto o del ejecutante para el recupero de costos; de cronograma, si analizan lo relativo al cumplimiento en un determinado tiempo; y de cantidad, cuando miden la cantidad de recursos finalmente producidos sobre los programados.

Los indicadores serán un insumo importante para la mesa asesora de gobierno abierto, para las autoridades políticas del gobierno que tendrán interés en conocer datos sobre los avances y resultados obtenidos, como también para la comunidad en general, medios de comunicación e instituciones con interés en la temática, entre otros.

Esta tarea se asigna principalmente a la oficina de gobierno abierto, quedando su realización asignada al personal con el que se cuenta para llevarla adelante. En este sentido, se han planteado seis indicadores que nos permitirán verificar en qué medida se está cumpliendo el plan:

- Variación de los niveles de confianza en el Municipio: Este indicador está relacionado al cumplimiento de uno de los objetivos del programa, por lo cual se trata de un indicador de eficiencia. Su utilidad será la de definir si existen un incremento en los niveles de confianza hacia el municipio o una disminución a partir de la aplicación del programa de gobierno abierto. Se pueden medir dos aspectos sobresalientes como son el nivel de confianza hacia el municipio como institución y el nivel de confianza sobre el Intendente y su figura.

En ambos casos, se verifica a través de encuestas que pueden realizarse telefónicamente, a través de internet, o mediante un trabajo de campo. También es factible emplear un sistema mixto que combine distintos tipos de encuestas.

Se requiere como mínimo una medición anual para analizar los resultados y poder compararlos progresivamente ya que su utilidad depende de la posibilidad de contar con datos de diferentes períodos de tiempo, situación similar a las mediciones sobre confianza realizadas por Latinobarómetro.

Para llevar adelante la encuesta, se proponen algunas consultas tales como “¿Cuánta confianza tiene usted en el Municipio de Luján?”, dando como opciones de respuesta: mucha, algo, poca, ninguna. Por otra parte, se debería preguntar “¿Cuánta confianza tiene usted en el Intendente Municipal?”, dando las opciones de respuesta: mucha, algo, poca, ninguna.

La meta estará orientada a igualar la media regional que en el caso del gobierno se ubica en un 27 por ciento y en el Presidente (en nuestro caso el Intendente) en un 32 por ciento. En el

caso de Argentina, la confianza en el gobierno es del 22 por ciento y en el Presidente del 29 por ciento, por lo cual igualando la media regional se alcanzarían mejores niveles de confianza que los que existen a nivel nacional.

- Evaluación de la plataforma de gobierno abierto: Este indicador se encuentra asociado al propósito del programa general que consiste en la constitución de un gobierno abierto en el Municipio de Luján. Se constituye como un indicador de calidad para medir la satisfacción sobre uno de los productos del programa que es la plataforma virtual donde se reúne toda la información y accesos principales del programa. Su medición también debería ser mínimamente anual a través de una encuesta en la cual se puedan tomar como guía las siguientes preguntas:

1- Pregunta: ¿Utilizó este año alguno de los servicios de la plataforma de gobierno abierto?

Respuesta: Si / No

2- Pregunta: ¿Encontró o pudo conseguir la información que necesitaba?

Respuesta Si / No

3- Pregunta: ¿Considera útil la existencia de este portal?

Respuesta: Si / No

4- Pregunta: ¿Le resultó amigable la navegación del portal?

Respuesta: Si / No

5- Pregunta: ¿Recomendaría a algún allegado la plataforma de gobierno abierto como fuente para buscar información?

Respuesta: Si / No

El indicador, arrojará tres valores posibles: si nos encontramos con cinco respuestas afirmativas, asignamos el valor satisfactorio; hasta tres respuestas afirmativas, se asignará el valor regular; y con dos o menos respuestas afirmativas se asignará el valor insatisfactorio. Debe-

mos considerar que en el caso que la pregunta 1 sea negativa, esa encuesta no será de utilidad ya que el usuario no reconoce haber utilizado la plataforma.

La meta que se presenta es la de alcanzar un nivel satisfactorio en el valor.

- **Porcentaje de la población que conoce la estrategia de gobierno abierto:** Este es un indicador de eficiencia que mide si la población conoce o no la estrategia de gobierno abierto. Su medición debe ser anual a través de una simple encuesta en la cual se consulte a la persona sobre la existencia del programa. Para medirlo, se aplicará una sola pregunta: ¿Conoce o escuchó hablar sobre el programa de gobierno abierto del Municipio de Luján?, dejando como opciones Si o No. Se calcula multiplicando la cantidad de respuestas afirmativas por 100 y dividiendo este resultado por la cantidad de encuestas realizadas, obteniendo de esta manera el porcentaje de personas que conocen la existencia del programa. El objetivo que persigue el programa es que el porcentaje de ciudadanos que saben de la existencia del gobierno abierto en el Municipio de Luján aumente en cada medición.

- **Porcentaje de actividades ejecutadas en el plazo establecido:** Este es un indicador sobre la base del plan anual de gobierno abierto. Medirá si las actividades establecidas en el plan se realizaron en el tiempo programado. Es un indicador de cronograma que nos arrojará como valor un número porcentual de actividades ejecutadas en el tiempo establecido, definiendo como meta que el 70 por ciento de las actividades anuales sean alcanzadas en los plazos fijados. Su medio de verificación será la Oficina de Gobierno Abierto.

- **Variación del costo de la campaña de comunicación sobre los costos presupuestados:** Es un indicador de costo sobre una de las acciones del programa. Mide anualmente si el costo del presupuesto asignado a la campaña resultó suficiente para la realización de esta. Su verificación está a cargo de la Oficina de Gobierno Abierto. Sirve como un insumo para solicitar mayores partidas y evaluar la inversión a futuro.

- **Porcentaje de personal municipal capacitado:** Consiste en calcular el porcentaje de los trabajadores municipales que participaron de las capacitaciones sobre gobierno abierto en el

transcurso de un año. Se obtiene multiplicando por 100 la cantidad de personas capacitados y dividiendo ese resultado por la cantidad de personal municipal existente. La meta consiste en capacitar al 40 por ciento del personal por año.

Capítulo 4: Casos de implementación de políticas de gobierno abierto en la provincia de Buenos Aires

En este punto, analizamos tres Ordenanzas sancionadas y aplicadas en los municipios de Bahía Blanca, Coronel Pringles y Berazategui. En primer lugar, partimos de normas sancionadas para evaluar si han logrado el impacto deseado. Estos casos también nos sirven para identificar como se abordó la agenda de gobierno abierto en otros municipios de la Provincia de Buenos Aires, buscando identificar si se hizo de manera integral o si se puso mayor énfasis en alguno de los principios que lo sustentan. A partir de las similitudes y diferencias con la implementación desarrollada hasta el momento y el plan de acciones previsto para el caso de Luján, podemos poner en perspectiva nuestra propuesta y resaltar su valor.

Como vemos en el cuadro 6, estas iniciativas atienden a distintos ejes dentro de la filosofía de gobierno abierto con distintos objetivos, pero en todos los casos su aprobación por parte del Honorable Concejo Deliberante significa un avance institucional que importante.

Los tres municipios analizados se encuentran en la provincia de Buenos Aires, por lo cual comparten el marco normativo de la Constitución Provincial y de la Ley Orgánica de las Municipalidades, encontrándose alcanzados por las mismas posibilidades y limitaciones al momento de legislar en el ámbito local.

Bahía Blanca está ubicado al sur de la Provincia, posee 335 mil habitantes según el censo 2022 y una tradición muy arraigada en la actividad portuaria por su salida al mar. En el caso de Coronel Pringles su población es muy inferior y apenas supera los 24 mil habitantes según los datos del último censo. De tradición ganadera, se encuentra a 120 Km. de Bahía Blanca. Por último, el caso de Berazategui posee una población de 360 mil habitantes y se encuentra en la zona sur del conurbano bonaerense. Su dinámica es muy diferente a la de los casos anteriores por encontrarse prácticamente en el centro de una gran mancha urbana.

Por condiciones geográficas y demográficas, se trata de tres casos con características diferentes pero que han llegado por distintas razones a reconocer en la agenda de gobierno abierto una herramienta necesaria para la gobernabilidad, siendo de interés de nuestro trabajo reconocer estas experiencias para detectar fortalezas y debilidades que puede tener la

propuesta que hemos presentado hasta el momento para desarrollar en el Municipio de Luján.

Cuadro 6. Casos de implementación de políticas de gobierno abierto en municipios bonaerenses

Municipio	Año	Nombre de la iniciativa	Norma	Eje sobre Gobierno Abierto	Objetivo
Bahía Blanca	2015	Gobierno Abierto: Políticas destinadas a garantizar el acceso masivo a la ciudadanía.	Ordenanza 18.260	Transparencia, participación, colaboración e innovación pública.	Construir un marco general sobre la aplicación de un gobierno abierto.
Coronel Pringles	2018	Acceso a la información pública.	Ordenanza 4.486	Transparencia.	Normar el proceso de solicitud de acceso a la información pública.
Berazategui	2019	Berazategui 2050.	Ordenanza 5.753	Participación, colaboración e innovación pública.	Conformar un espacio de participación amplia para la planificación de la ciudad a mediano plazo.

Fuente: Elaboración propia.

El Municipio de Bahía Blanca, cuenta con la Ordenanza N° 18.260 sancionada en 2015, bajo el título “Gobierno Abierto: Políticas destinadas a garantizar el acceso masivo a la ciudadanía”. El objetivo principal que se estableció en la norma es el de fijar la obligatoriedad para el sector público municipal de llevar adelante un gobierno abierto, sobre la base de los valores de transparencia, apertura de datos públicos, disponibilidad de información y mecanismos

de participación y colaboración. En su artículo 2, establece “entiéndase por Gobierno Abierto a las políticas destinadas a garantizar el acceso masivo, gratuito e irrestricto de la ciudadanía a los diferentes Actos de Gobierno y Administración Pública Municipal, como la generación de espacios eficientes de debate, intercambio, participación y colaboración activa de la ciudadanía sobre los mismos”.

A su vez, la norma establece una serie de datos que deben estar publicados como presupuestos mínimos de transparencia. Los mismos deben encontrarse publicados obligatoriamente con relación a seis categorías: presupuesto, compras, medio ambiente, salud, servicio al vecino, infraestructura urbana, seguridad y digesto normativo municipal.

La norma también se refiere a lo que consideramos como influencias externas, determinando que se faculta al Departamento Ejecutivo a “celebrar convenios a título gratuito con universidades públicas o privadas, organismos no gubernamentales, instituciones y/o fundaciones; a los efectos que una entidad externa acompañe y supervise el proceso de apertura de datos. En caso de ser onerosos los mismos deberán ser convalidados por el Honorable Concejo Deliberante”.

Otro de los puntos sobresalientes de la Ordenanza, es que fija la preferencia de utilizar plataformas y sistemas informáticos bajo licencias de *software* libre de código abierto.

Luego de ocho años de su sanción, existen avances significativos en el municipio. El portal¹ que reúne toda la información sobre gobierno abierto interactivo y fácil de navegar.

Una de las secciones principales es la de datos abiertos, donde podemos encontrarnos con 242 *datasets* sobre 18 temáticas diferentes. Con relación a las categorías establecidas en los presupuestos mínimos, pudimos relevar un amplio cumplimiento, con excepción del área de seguridad donde los últimos informes publicados al momento del presente trabajo son de diciembre de 2018 en el mapa del delito y de 2021 en la sección donde se publican las estadísticas sobre las llamadas al número de emergencias 109.

En otro eje, se creó un laboratorio para la participación ciudadana. Aquí nos podemos encontrar con “Gabinete en el barrio” que consiste en que mensualmente el equipo de gobierno se reúne en un barrio para tratar las problemáticas que presenten los ciudadanos. Además, nos encontramos con una plataforma virtual denominada “Participa Bahía” desa-

¹ <https://gobiernoabierto.bahia.gob.ar/>

rollada sobre la base del sistema Consul, en la cual hay debates y votaciones. En términos de colaboración, se encuentra publicado un mapa de iniciativas ciudadanas en el cual están mapeadas las organizaciones, fundaciones, asociaciones, sociedades de fomento, bibliotecas, agrupaciones vecinales y todas las iniciativas ciudadanas de Bahía con una breve descripción de las actividades que allí se realizan.

Podemos concluir que la Ordenanza que ya tiene siete años desde su sanción, fue un instrumento que permitió fijar un rumbo en la agenda de gobierno abierto, favoreciendo que con el paso del tiempo se incorporen otras iniciativas a las previstas y que exista una capacidad instalada en muchas áreas de gobierno que en su hacer cotidiano tienen en cuenta los principios que lo sustentan.

En el caso del Municipio de Coronel Pringles, en el 2018 se sancionó la Ordenanza N° 4.486 que establece el marco de acceso a la información pública. La misma se enmarca en un tipo de transparencia pasiva ya que el ciudadano debe completar un formulario para solicitar la información con la salvedad que la respuesta debe ser publicada en el sitio web del municipio para que toda la ciudadanía conozca la información solicitada y la respuesta que se presentó. La información que puede ser solicitada consiste en ordenanzas, manuales de procedimientos y otras disposiciones que establezcan marco jurídico o de actuación; nómina de empleados públicos y funcionarios, categorías, sueldos, remuneraciones, aportes previsionales, viáticos y gastos de representación; programa anuales de obras y en su caso la información relativa a los procesos de licitación y/o contratación del área que tenga la obra bajo su responsabilidad; presupuesto en vigencia y su informe de ejecución y su documentación respaldatoria; listado de beneficiarios de programas municipales y otros beneficios tales como becas, a excepción de programas sociales; estructura de costos de los servicios prestados; los procesos de licitación y contratación para la adquisición de bienes, arrendamientos y prestaciones de servicios; como también las compras directas que efectúe el municipio; información sobre diseño, monto y ejecución de los programas de subsidios; las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos municipales que estén obligados a presentarlas según lo normado; toda documentación creada por el Departamento Ejecutivo o el Honorable Concejo Deliberante mientras no vulnere lo establecido por la Ley 25.326 y sus modificatorias. Desde su sanción se ha solicitado información tan sólo en siete oportunidades, encontrándonos con todas las respuestas publicadas. Los datos solicitados correspon-

den con solicitud de Comercios Habilitados; coparticipación y CUD; escala salarial municipal actualizada; pauta oficial 2022; listado de comercios habilitados; listado de proveedores municipales; y viviendas 2021.

Este caso también puede ser catalogado como exitoso, pero a diferencia del ejemplo de Bahía Blanca solo legisla en base a una de las dimensiones de gobierno abierto, la transparencia y de manera pasiva, garantizando el derecho del ciudadano a pedir información y creando el canal a través del cual se debe canalizar.

Por último, consideramos un tercer caso con la participación y colaboración como ejes principales. En el 2019 mediante Ordenanza N° 5.753, el Municipio de Berazategui creó el “Sistema de Estrategia, Planificación y Participación Ciudadana Local Berazategui 2050” con el sentido de ser un organismo de carácter consultivo y no vinculante. En su tercer artículo, establece que “la Asamblea General de Berazategui 2050 es el ámbito en el que el Municipio y la Comunidad elaboran los consensos estratégicos, y está integrada por representantes del Municipio y de la Comunidad, a través de todas las organizaciones sociales representativas del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas, deportivas, sociales, y otras organizaciones no gubernamentales e instituciones, de la Ciudad de Berazategui, que manifiestan su voluntad de integrarla. Se conformará un Registro de integrantes, y se establecerán los requisitos de admisión”.

A su vez, se crea la figura de un comité ejecutivo integrado por veinte personas, de las cuales diez deben ser elegidas por la asamblea general y representar a la comunidad, y las otras diez deben ser designadas por el Intendente en representación del municipio.

También existe la figura de un Director Ejecutivo cuyas funciones son las de coordinar los estudios de las ideas y propuestas consensuadas por cada área temática, presentada por la Asamblea General, teniendo presente los diversos aspectos interdisciplinarios; coordinar la elaboración de la propuesta de Plan Estratégico que contenga los proyectos y programas de cada área temática, para su posterior elevación a la Asamblea General de Berazategui 2050; coordinar la evaluación y seguimiento de los resultados de la implementación de los planes estratégicos con un sistema de indicadores que permita su seguimiento y el cumplimiento de los objetivos y metas de OSD 2030; asesorar y asistir al Intendente en la elaboración e implementación de todas las medidas que aseguren el funcionamiento del Sistema “Berazategui 2050” y en el seguimiento y control de la gestión de todas las obras y proyectos que sur-

jan del mismo; promover la incorporación de nuevas instituciones; establecer relaciones y coordinar acciones con organismos e instituciones comunales, regionales, provinciales, nacionales e internacionales; establecer un cronograma de elaboración de documentos y preparar los documentos de avance y finales de cada etapa; alentar la cooperación entre el Municipio y la Comunidad; difundir los proyectos y las actividades de Berazategui 2050.

Todo el despliegue de esta política, con una amplia presencia de la figura del Intendente, se presenta como un ágora de la ciudad, donde se planifica el futuro común y se alcanzan amplios consensos por la ciudad. Con subtemas, se conformaron cinco ejes de trabajo con responsables y referentes que mantienen las actividades internas: desarrollo social, desarrollo ambiental, desarrollo económico, infraestructura e innovación pública.

Se trata de un programa innovador en materia de planificación de la ciudad, con un eje muy marcado en la participación y con el objetivo de generar políticas estratégicas con visión de futuro que cuenten con un amplio consenso social que busquen posicionarse por encima de las disputas naturales entre oficialismo y oposición. De esta manera, los avances sobre los acuerdos que se alcancen en un ámbito tan amplio buscan generar un principio de continuidad más allá de quien esté ejerciendo la conducción del gobierno.

Los tres casos nos permiten resaltar el interés que tienen los municipios porque estas políticas cuenten con la aprobación de los Concejos Deliberantes por más que no fuera necesario para su implementación, ya que son acciones que mayoritariamente el Departamento Ejecutivo puede ejecutar por decisión propia y no requieren autorización del Departamento Deliberativo. Sin embargo, es evidente que el tratamiento legislativo fortalece la idea y la importancia de llevar adelante acciones de gobierno abierto.

Por otra parte, podemos reafirmar que, en esta agenda, los municipios de distintas características, necesidades y poblaciones consideran que los principios de transparencia, participación y colaboración son de utilidad para vincularse con la comunidad en estos tiempos. Como podemos ver, se trata de legislación reciente, por lo cual aún muchos de sus alcances se encuentran en implementación y el tiempo determinará la sencillez en su continuidad.

El caso más avanzado en este sentido es el Municipio de Bahía Blanca, en el cual una norma general permitió que la agenda de gobierno abierto ya tenga una duración de siete años con buenos resultados. Sin embargo, también se puede observar que existe una dificultad para

que todas las áreas del gobierno sostengan sus obligaciones intactas, sobre todo en materia de publicación de datos abiertos. Esto puede ocurrir ante el cambio de un funcionario que consideraba más importante el tema por otro que no le da trascendencia, como por el debilitamiento del interés general de la gestión o el agotamiento del área encargada de monitorear las acciones que lleva adelante toda la gestión.

Los casos específicos como el de Coronel Pringles con un tema acotado, no es por ello menos importante. Permitió definir un método de acceso a la información pública pero no fue mucho más allá de eso. Tampoco se generó un aluvión de pedidos de información por parte de la comunidad ya que sólo se realizaron siete solicitudes y varias de ellas llevadas adelante por la misma persona. No obstante, no podemos dejar de considerarlo como un avance y un derecho garantizado para la comunidad que ahora cuenta con una normativa y un procedimiento claro para su funcionamiento.

Por último, el Municipio de Berazategui puso en valor la participación ciudadana como herramienta para reconstruir la confianza y los vínculos comunitarios, encuadrando dentro de los principios que sustentan al gobierno abierto de una manera más tradicional, con normas de funcionamiento, objetivos claros y concretos. Esto también nos recuerda que gobierno abierto no es solo un proceso atravesado por la tecnología, sino que por sobre los recursos informáticos prevalece una filosofía de gobierno y una manera de hacer las cosas.

Capítulo 5: Conclusiones

En las políticas públicas estamos habituados a esperar un resultado o producto como consecuencia de una acción. En este caso, estamos poniendo en valor el camino a transitar, ya que allí encontramos la posibilidad de modificar prácticas burocráticas en el funcionamiento del Estado para mejorar la toma de decisiones. El aporte que realizamos es considerar al enfoque de gobierno abierto antes que nada como un proceso, que nos permita tomar distancia del día a día de la gestión, pero con la claridad de estar asentando nuevas bases de la administración pública.

La agenda de gobierno abierto es una respuesta posible ante la pérdida de confianza que sufren las instituciones democráticas. Esta crisis, que es multicausal y se ha profundizado en los últimos años en nuestra región, requiere de soluciones extraordinarias e innovadoras. Repetir modelos del pasado, difícilmente nos lleven a otro lugar. Repensar el Estado desde su más íntimo sentido tiene que ver con romper barreras y conseguir un funcionamiento acorde a la sociedad actual. Por estas razones, hemos presentado a lo largo de trabajo al gobierno abierto como una filosofía y cultura que pretende ser antes que nada una forma de hacer.

También hemos caracterizado a un gobierno abierto como el caso contrario a un gobierno cerrado, definiendo a este segundo como aquel en el cual las decisiones se toman con exclusividad en un círculo cerrado, pero comprendiéndolo como aquellos casos en los cuales no existen instancias de comunicación entre el ciudadano y la administración pública. En estos gobiernos la regla es la imposición, distancia, indiferencia y apatía. El gobierno cerrado no da cuenta de sus actos porque no le interesa; no promueve la participación porque no ve la necesidad; no es innovador en la medida que no busca el cambio. ¿El gobierno cerrado es necesariamente una experiencia que tiende al fracaso? En primer lugar, esta respuesta dependerá del punto de vista del observador. Si es un funcionario o simpatizante del gobierno es probable que no detecte esto como un problema o lo considere un tema menor. Por otra parte, los procesos electorales en los cuales se respalda o no cambia a un gobierno, son mucho más complejos como para condenar su éxito o fracaso solo desde esta óptica. Por lo cual, podrían existir ejemplos de gobiernos que caracterizaríamos como cerrados que obtienen triunfos electorales y además mantienen cierta expectativa, por lo menos, en una primera

minoría que se siente representada. La hipótesis de que es posible gobernar, liderar y ganar elecciones bajo una lógica de gobierno cerrado se presenta como otro enfoque centrado en la idea tradicional del estado weberiano que se nos representa en la figura de la caja negra en la cual se producen las políticas que en teoría dan respuesta a las demandas de la comunidad, pero sin participarla ni tenerla en cuenta en el proceso. Ese modelo se agota en los tiempos de la modernidad líquida, porque no tiene capacidad de adaptarse a la velocidad de las demandas ciudadanas. Gobierno abierto en cambio pone en valor el proceso en la búsqueda de un nuevo contrato en términos de ciudadanía, participación, toma de decisiones y legitimidad de las decisiones del gobierno.

Como hemos visto, la creencia de que otros sistemas son preferibles a la democracia se viene acrecentando en muchos países de Latinoamérica, favorecido por el resurgimiento de ideas que, a pesar de no ser nuevas, han despertado el interés de muchos ciudadanos que ven en el actual rumbo de sus países pocas oportunidades para realizarse. En este sentido, carecería de sentido pensar un gobierno abierto bajo otra forma de gobierno que no sea la democrática, ya que debemos considerar que su esencia se enmarca en sus valores más elementales.

En este contexto global, consideramos oportuna la implementación de políticas de gobierno abierto en la gestión local porque nos permite evaluar con mayor precisión la capacidad de la agenda para articular una respuesta real al problema planteado. Situamos la investigación en el Municipio de Luján considerando que existen condiciones objetivas que podrían favorecer el desarrollo de esta agenda ya que nos encontramos ante un proceso de modernización tecnológica y administrativa; una rica tradición en espacios de participación ciudadana institucionalizados; una red de vínculos que permite consolidar un proceso de colaboración; y la vocación de agentes innovadores que pueden tener interés en la aplicación del programa.

En nuestro caso de estudio, gobierno abierto es una metodología para expandir y fortalecer la democracia local. Como hemos narrado, existen condiciones que favorecen la aplicación del programa. Luján tiene características de municipio intermedio, tanto en población, como por su ubicación geográfica y características urbanas. No es parte de una metrópolis, pero ya quedó lejos de ser un pueblo pequeño en el interior del país. Esto le da escala de ciudad importante, pero favorece el pensamiento situado en lo local.

De esta manera, presentamos un programa de acción, con sustento académico, pero al mismo tiempo anclado en la experiencia de la gestión. Nos propusimos investigar haciendo y el resultado es un ejemplo que puede ser aplicado y servir como guía para otros casos que deseen transitar el mismo camino.

Al momento de elaborar el plan, aplicamos distintas metodologías simples y fáciles de replicar, que pueden ser producto del ejercicio individual o colectivo. Tal es el caso del uso del marco lógico que nos permite partir del mapa de actores para llegar al análisis de los problemas y las soluciones que pretendemos aplicar, para concluir en la elaboración de un conjunto de acciones e indicadores que nos permitan llevar adelante un seguimiento. Todo esto en un marco que hace factible mantener el foco en los fines y propósitos que queremos conseguir desde la génesis de la idea. Esta metodología tiene el beneficio de poder ser utilizada en otros casos con facilidad y sus características favorecen la actualización en la medida que se ejecuta el plan, no estando atados a una planificación estática que no tenga flexibilidad de adaptarse a las necesidades de la coyuntura.

El presente trabajo reivindica la fortaleza de gobierno abierto en su aplicación dentro de la gestión local. Esto no es visto desde el rechazo al funcionamiento de estas políticas a nivel nacional, ya que no podemos dejar de considerar que se han producido avances significativos en nuestro país que hemos destacado y señalado como importantes. Simplemente, consideramos que la fortaleza radica en la potencia que nos ofrece la cercanía y la posibilidad de mejorar la interacción con el ciudadano para resolver problemas concretos del día a día. La realidad más cercana resulta a la vista de los ciudadanos más sencilla de resolver, pero no por ello muchas veces es menos compleja en el diseño de políticas públicas. El contexto de transferencia de competencias y responsabilidades a los gobiernos locales como hemos visto en el caso de Luján, no se ha detenido y no tenemos indicios que nos permitan considerar que esto podría modificarse a corto plazo. Todo lo contrario, los ciudadanos esperan cada vez más de sus gobiernos locales, tengan o no las facultades o herramientas completas para dar una respuesta. En este sentido, consideramos que la vocación de transparentar de manera permanente la situación local puede ser un insumo de interés para la comprensión de los problemas por parte de los ciudadanos, que la modernización y generación de nuevas capacidades en la administración de lo local es un desafío permanente y que es necesario construir gobiernos sólidos, confiables, transparentes y eficaces.

En nuestro caso de estudio, también podemos reconocer algunos puntos de vulnerabilidad que tiene la agenda de gobierno abierto. En parte, porque está sujeta al interés de los gobernantes de llevarlas adelante o no. Pero también, hemos observado que, a pesar de la amplia tradición de conformar espacios participativos promovidos desde la comuna, la cantidad de asistentes fue mermando. Esta pérdida de interés por parte de los ciudadanos de participar en decisiones de la ciudad puede estar vinculada a muchos factores: la creencia que no deciden nada importante; la continuidad de debates sin planificación o la imposibilidad de ejecutar acciones que busquen realmente resolver los problemas tratados; la metodología de participación que puede dificultar la inclusión de nuevas personas; entre otras. Este problema lo hemos enmarcado en el pasaje de la modernidad sólida a la modernidad líquida. El paso a instituciones más débiles y la preferencia por lo individual, indudablemente atenta contra ámbitos de deliberación colectivas donde el valor es la comunidad. Si esta deja de ser importante para los individuos, los ámbitos donde se fortalece carecen de sentido.

Otro aspecto que queremos resaltar entre las conclusiones de la investigación es que un programa de gobierno abierto no supe una mala gestión de gobierno. En primer lugar, porque su intervención está prevista más allá de un mandato y su objetivo es fortalecer a las instituciones, pero para que estas se fortalezcan la credibilidad es un valor central. La gestión local está obligada a hacer, a brindar servicios diariamente como recoger los residuos, mantener los espacios públicos de la ciudad, limpiar las calles, hacer mantenimiento de distinto tipo, atender a los ciudadanos que asisten a centros de salud, centros de niñez, entre otras muchísimas tareas. De algún modo, lo que promovemos es una metodología que transparente y amplie ese trabajo para legitimarlo. Pero si ese trabajo no existe, si esas tareas imprescindibles que debe brindar el municipio no se realizan, ningún programa de gobierno abierto será suficiente por sí solo para satisfacer las demandas.

Si hacer es un atributo de importancia en un gobierno como el de Luján, hacer con la comunidad incorpora un plus de legitimidad que convertirá esas acciones en políticas públicas permanentes, logros de la comunidad y permitirá ratificar nuevas formas de liderazgo. Además, sirve para ordenar los debates, buscando en un estado ideal, la capacidad de anticiparse a los conflictos y tal vez evitarlos o por lo menos transitarlos con menores costos para la gestión política.

Otro de los ejes que hemos tratado por su importancia es el uso de la tecnología que no lo hemos presentado como un condicionante ni un fin en sí mismo, sino como una herramienta que puede favorecer el proceso en la medida que hace más fácil la gestión. Es innegable que las tecnologías de la información modificaron las formas de interacción entre las personas y las comunidades. En ese sentido, ¿por qué el Estado debería estar ajeno? A su vez, si la gestión local tiene cada vez más competencias y complejidades, ¿Por qué no puede apropiarse de estas herramientas con el objetivo de brindar mejores servicios? Creemos que el buen uso de la tecnología sirve para agilizar procesos administrativos, facilitar la interacción con la comunidad, resolver problemas y sistematizar la información, entre otras acciones.

En el caso de Luján, existen desarrollos y aplicaciones como el expediente digital, el centro de atención al vecino y los portales de transparencia y participación que además de no haber tenido costos económicos para su implementación, permitieron un mejoramiento en la gestión.

La transparencia como eje que hace punta en los programas de gobierno abierto presenta sus dos variables más significativas en los modelos de transparencia pasiva o transparencia activa. Gobernar con transparencia es un desafío aún más grande que parte del reconocimiento de una forma de administrar el Estado y los asuntos públicos. En el caso de Luján, ya contamos con dos herramientas que atienden a estos principios, el portal de datos abiertos y la aplicación del sistema de solicitud de acceso a la información pública. Además de ser innovador se garantiza un derecho que poseen los ciudadanos.

No obstante, gobierno abierto no se agota solamente en transparentar, ya que en ese caso consideramos que solamente sería una respuesta a la idea de combatir la corrupción. En términos amplios, nos encontramos con los principios de participación, colaboración e innovación pública que dotan a la agenda de gobierno abierto de los complementos necesarios para que la misma incluya a la comunidad en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas o programas públicos.

Como hemos visto en la presente investigación, existen diversos caminos a la hora de transitar el pasaje de un gobierno cerrado a uno abierto. Identificamos que estos caminos deben ser comprendidos como parte del proceso, ya que modificar culturalmente la administración pública no es tarea de corto plazo, requiriéndose del estudio y aprovechamiento de todas las experiencias existentes. Hemos señalado que en Luján los tres caminos se encuentran pre-

sentos. Caracterizamos que existen agentes con la vocación de llevarlo adelante; experiencias existentes que deben ser tenidas en cuenta; e influencias externas que sirven para incorporar herramientas con más facilidad. La existencia de todas estas condiciones en una comunidad, deben ser aprovechadas y no pueden pasar por alto. Ratifica nuestra idea de que existen condiciones favorables para la aplicación de un programa integral que atienda a todas las dimensiones y sea el motor de un nuevo paradigma de gestión.

Esta integralidad que debe tener la aplicación del programa, también se desprende del análisis de otros casos existentes en la provincia de Buenos Aires, ya que se ratifica la trascendencia que permite abarcar todas las dimensiones y evitando la sectorización en una sola temática. Un gobierno que transparenta sus actos, pero no participa a sus ciudadanos en ningún ámbito de decisión, que no consulta ni interacciona, que no tiene capacidad de diálogo, podrá jactarse de ser honesto, pero no podrá tener el título de apertura que pretendemos. Por estas razones se proponen acciones para la aplicación en Luján que atienden tanto a la transparencia como a la participación y colaboración.

A su vez, hemos destacado la importancia de sancionar normas locales que le den un marco general a la temática. Esto permite la búsqueda de consensos entre oficialismo y oposición para que más allá del juego democrático natural, encuentren en este postulado esa forma de hacer la gestión local que mencionábamos antes. También generaría mayores estándares, compromisos y responsabilidades, como un mayor señalamiento y condena para aquellos que deseen dejar de practicar algunos actos. Así como el Estado tiene continuidad jurídica, estas políticas buscan insertarse en el funcionamiento cotidiano de la gestión.

Si Luján pretende lucir el atractivo de una ciudad que se moderniza con instituciones que se parecen a sus ciudadanos, la agenda de gobierno abierto debe ser vista por cualquier gestor como una oportunidad, no como una amenaza o impedimento.

A lo largo del trabajo hemos presentado una recopilación del concepto de gobierno abierto desde su reutilización por parte de la administración de Obama, pasando por su correlato en la Argentina y llegando a la importancia que lo sustenta en la gestión local esperando que sea un aporte específico para la ciudad de Luján, pero también un aporte para consolidar su estudio, investigación y aplicación en los gobiernos municipales.

Esta tesis deja una pregunta abierta, que depende necesariamente del tiempo para obtener una respuesta ya que no podemos saber si nuestras premisas de restituir y mejorar la confianza, consolidar instituciones firmes y fortalecer la democracia local, a partir de la aplicación del programa, será exitosamente alcanzada. En consecuencia, llegamos hasta acá dejando la invitación a transitar un camino, que esperamos, sea abierto.

Referencias bibliográficas

- Bauman, Z. (2021) *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica.
- Bianchi, M., León, C., Perini, A. (2017) *Gobierno abierto como estrategia para restaurar la confianza en instituciones*. Lecciones aprendidas a nivel subnacional en Latinoamérica.
- 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.
- Bianchi, M., León, C., Perini, A.M. (2016). *Transformaciones de la participación política en América Latina*. Revista Electrónica de Ciencia Política.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores.
- Canzanelli, G. (2010). *Reseña del estado del arte sobre las Agencias de Desarrollo Económico Territorial*. ILS LEDA.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Alianza Editorial.
- CEPAL. (2017). *Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*.
- Cobo, C. (2012). *Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica*. Itaip.
- Corporación Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021*.
- De la Torre, L. (1954). *Obras de Lisandro de la Torre*. Hemisferio.
- Evans, P. (2007). *El estado como problema y como solución en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado y Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina.
- García, O. (2011). *La Razón, a Voluntad. Las Organizaciones Sociales: un estudio introductorio a su morfología; un ensayo crítico de su dinámica*. Seguir Creciendo.
- Gutiérrez, B. (2020). *Nuevos movimientos sociales e innovación política en América Latina*. Asuntos del Sur.
- ILPES. (2004). *Boletín del Instituto N° 15. "Metodología del marco lógico"*.

- Iturburu, M.S. (2012). *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Keefer, P., y Scartascini, C. (2022). *Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- López Iglesias, L. (2012). *Entre la teoría y la práctica en la compleja tarea de promover el desarrollo local. El caso de la Agencia de Desarrollo Regional del Noroeste Argentino*. Tesis de Maestría en Desarrollo Económico Local, UNSAM/UAM.
- Medina, A. y Cao, H. (2012). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Ariel.
- Ministerio de Economía de la Nación. (2022) *Gasto Público Consolidado 2009-2020 por Finalidad y Función*.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. (2019). *Evolución Económica Financiera 2009-2018 Municipios de la provincia de Buenos Aires*.
- Mouffe, C. (2018). *Por un populismo de izquierda*. Siglo XXI Editores Argentina.
- Naser, A. y Ramírez Alujas, Á. (2017) *Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*. Publicación de las Naciones Unidas.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Prometeo.
- Oszlak, O. (2012). *Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos*. Ponencia en VIII Conferencia Anual INPAE.
- Oszlak, O. (2013). *Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Ponencia en Congreso CLAD Montevideo.
- Passalacqua, E. (1992). *El régimen municipal como derecho postmoderno. Casos, método y principios jurídicos*. Ediar.
- Rousseau, J.J. (2007). *El contrato social*. Centro Editor de Cultura.
- Semanario El Civismo. (2018) *A dos años de Gobierno Abierto, una plataforma con escasa utilidad*. Recuperado de <https://www.elcivismo.com.ar/notas/33744/a-dos-aos-de-gobierno-abierto-una-plataforma-con-escasa-utilidad.html>
- Villoria Mendieta, M. (2012). *El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo*. Itaip.