



EL GOBIERNO ABIERTO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: ANÁLISIS DEL PROGRAMA PROVINCIA ABIERTA

THE OPEN GOVERNMENT IN THE PROVINCE OF BUENOS AIRES: ANALYSIS OF THE OPEN PROVINCE PROGRAM

ISAAC MARCELO BASAURE MIRANDAⁱ

Fecha de Recepción: 03/11/2019 | Fecha de Aprobación: 30/11/2019

Resumen: El Gobierno Abierto se ha establecido como un nuevo paradigma en la gestión pública. En este sentido, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires lanzó el programa Provincia Abierta: una iniciativa que tiene como objetivo la apertura de datos para ponerlos a disposición de los ciudadanos, generar canales de comunicación entre los ciudadanos y la sociedad civil, y fomentar la creación de un gobierno más colaborativo entre los diferentes actores sociales. En virtud de ello, el presente trabajo tiene por objeto analizar las principales iniciativas del programa Provincia Abierta, a la luz de la política de gobierno abierto, teniendo como marco teórico artículos académicos y legislación relacionada con el tema objeto de estudio. En cuanto a la estrategia de abordaje, se utilizará recopilación documental y una entrevista estructurada, realizada vía correo electrónico a las autoridades de Provincia Abierta. Finalmente, se proponen algunas recomendaciones para la mejora del programa, en especial, se sugieren iniciativas para perfeccionar la articulación entre la provincia y los municipios, en materia de gobierno abierto.

Palabras Clave:

Gobierno Abierto.

Provincia Abierta.

Gestión Pública.

Modernización del Estado.

Municipios Abiertos.

ⁱ Diplomado en Gestión Pública Provincial con orientación en Gobierno por el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP). Abogado por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Buenos Aires, Argentina. isaacbasaur@gmail.com

Abstract: The Open Government has established itself as a new paradigm in public management. In that way, the Government of the Province of Buenos Aires launched the Open Province program: an initiative that aims to open data to make them available to citizens, generate communication channels between citizens and civil society, and encourage the creation of a more collaborative government between the different social actors. By virtue of this, the present work aims to analyze the main initiatives of the Open Province program, in the light of the open government policy, having as theoretical framework academic articles and legislation related to the subject under study. As for the approach strategy, documentary compilation and an interview conducted via email to the authorities of the Open Province will be used. Finally, some recommendations for the improvement of the program are proposed, in particular, initiatives are suggested to improve the articulation between the province and the municipalities, regarding open government.

Keywords

Open Government.
Open Province.
Public Management.
Modernization of the State.
Open Municipalities.

1. Introducción

El gobierno abierto se ha consagrado como un nuevo paradigma en materia de gestión pública. Prueba de ello es que en el año 2016, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (Argentina), dispuso la creación de la Dirección Provincial de Innovación Ciudadana y la Dirección de Gobierno Abierto¹, dentro de la órbita del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública. Los citados departamentos de gobierno impulsaron una agenda estatal de apertura, orientada hacia el fortalecimiento del gobierno abierto en la provincia. En esa línea de pensamiento, se ordenó el establecimiento del Laboratorio de Innovación, cuya primera medida notable, en términos de apertura de datos, fue el Decreto N°805/16², el cual dispuso, en su art. 1³, crear el llamado Portal de Datos Abiertos de la Provincia de Buenos Aires, con el propósito de fomentar y facilitar el acceso a la información, aportando mayor transparencia a la gestión pública.

En el año 2018, luego de una reestructuración gubernamental dictaminada por el Decreto N°34/2018⁴, las áreas de gobierno mencionadas *ut supra*, fueron reconvertidas en lo que se denominó la Dirección Provincial de Evaluación y Gobierno Abierto, la cual pertenece a la Subsecretaría de Coordinación, dependiente del Ministerio de Jefatura de Gabinetes de Ministros. Esta nueva división gubernamental fue la encargada de generar una serie de iniciativas destinadas a fomentar el gobierno abierto y la transparencia en la provincia, además de garantizar un seguimiento detallado de cada propuesta, con el fin de avanzar en la apertura de datos abiertos al ciudadano.

Las citadas iniciativas, orientadas a mejorar el diseño y desarrollo de políticas públicas enfocadas en el gobierno abierto, fueron agrupándose dentro del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, el cual fue creado

en el año 2016, mediante ley N°14.828⁵. Ante esta coyuntura, y con el fin de concentrar y unificar todas las iniciativas de gobierno abierto emitidas por la provincia, se decidió la creación de un sitio web para garantizar el acceso a la información. Es, en este contexto, que comienza en marzo de 2018 el programa Provincia Abierta (en adelante PA), con el objetivo de reunir en una misma página web, todas las medidas implementadas por la Provincia de Buenos Aires basadas en: el gobierno abierto; en brindar una mayor agilidad en la gestión pública, en aumentar y fomentar la transparencia, la participación y la colaboración entre el Estado y sus ciudadanos.

En síntesis, el programa PA es una iniciativa que tiene como finalidad la apertura de datos para ponerlos a disposición de los ciudadanos, generar canales de comunicación más eficaces entre los ciudadanos y la sociedad civil, y fomentar la creación de un gobierno bonaerense más colaborativo entre los diferentes actores sociales. En tal sentido, es la Provincia de Buenos Aires el ámbito geográfico en el que se lleva adelante el programa, siendo una política de gobierno abierto de alcance provincial.

Por tanto, los destinatarios del programa PA, son los ciudadanos residentes en la Provincia de Buenos Aires. El fin de dicho programa es que los ciudadanos puedan buscar, solicitar y acceder a la información pública de manera simple, a través de la página web de PA: <https://www.gba.gob.ar/provinciaabierta>.

En virtud de lo expuesto hasta aquí, el presente trabajo tiene por objeto analizar las principales iniciativas del programa PA, a la luz de la política de gobierno abierto, teniendo como marco teórico artículos académicos vinculados al tema, y legislación relacionada con el tema objeto de estudio. En cuanto a la estrategia de abordaje, se utilizará recopilación documental y una entrevista estructurada realizada vía correo electrónico a las autoridades de PA. Finalmente, y a manera de conclusión, se proponen algunas recomendaciones para la mejora del programa, en especial, se sugieren iniciativas para perfeccionar la articulación entre la provincia y los municipios, en materia de gobierno abierto.

2. Conceptualización del término gobierno abierto y su implementación en el contexto de la Administración Pública Nacional.

La política pública analizada en el presente trabajo es el programa PA, llevado a cabo por la Provincia de Buenos Aires, en el cual se despliegan acciones de gobierno abierto. Para una mayor comprensión del programa, es necesario explicar qué entendemos por gobierno abierto: es una iniciativa que viene a proponer un nuevo paradigma de gestión pública. Si bien existen diversos términos para definir al gobierno abierto, entendemos que una de las más completas es la efectuada por Cruz Rubio, para dicho autor, el gobierno abierto es:

“Una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que —basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción— se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de

atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público. Como filosofía político administrativa, es pues diferenciable respecto de otras estrategias o filosofías político administrativas existentes”⁶.

De la citada definición podemos extraer que el gobierno abierto se basa en cuatro pilares: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación pública y tecnológica. Por su parte, para Arroyo Chacón, el paradigma de gobierno abierto tiene como objetivo: “la construcción de estados transparentes, participativos, que rindan cuentas de manera adecuada e innovadores, poniendo al ciudadano en el centro de la toma de decisiones públicas, como una forma de fortalecer el Estado democrático”⁷.

Cabe aclarar que la variable tecnológica se ha convertido en un requisito indispensable para encarnar el concepto de gobierno abierto, tal y como se aplica en la actualidad. Ello es así, porque el gobierno abierto debe propender a la transparencia pública de datos, lo cual se logra suministrando información clara y de fácil acceso al ciudadano. Tiene que existir una apertura de datos abierta al ciudadano, que sea superadora de las barreras burocráticas tradicionales, y que permita eliminar todos aquellos obstáculos que ralenticen o desmotiven al ciudadano a acceder a la información pública.

Por su parte, las llamadas Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante TIC), constituyen un ejemplo claro acerca de cómo el elemento tecnológico es vital para promover los fines del gobierno abierto. En este sentido, Oszlak resalta la importancia de las TIC en la implementación y ejecución de gobiernos abiertos: “Un GA entraña una relación de doble vía entre ciudadanía y estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC (tecnologías de la información y el conocimiento) que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos”⁸.

En lo relativo a sus antecedentes históricos, según Sandoval Almazán, “El gobierno abierto existe desde el siglo XVI cuando fue establecido en Suecia y los datos gubernamentales fueron hechos públicos como un derecho constitucional; así, la gente pudo tener acceso a esta información”⁹, luego, con el paso del tiempo, fue adoptado por diferentes países. Así, Sandoval Almazán sostiene que en Estados Unidos, ya en la década de los cincuenta (en concreto 1957) ya se hablaba de gobierno abierto: “Parks (1957) escribió un artículo en la revista de Derecho de George Washington, que se tituló: “The Open Government principle: applying the right to know under the constitution” donde comienza su argumentación señalando que tanto el partido demócrata como el republicano habrían prometido impulsar una libertad de información del gobierno de Estados Unidos”¹⁰.

Por otro lado, en la década de los setenta, se comenzó a emparentar el concepto de gobierno abierto, con el de secreto gubernamental y con el derecho a saber sobre los actos públicos de los gobiernos. Debó pasar más de una década para que, tras la caída del Muro de Berlín en 1989, el concepto de gobierno abierto se volviera a debatir en foros académicos. (SANDOVAL ALMAZÁN, 2015, p. 204). Por supuesto, más allá de los aspectos históricos de su noción, es necesario tener en cuenta que el gobierno abierto es, ante todo, una política pública. Se entiende por ella todo:

“Fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil”¹¹.

En otras palabras, todo gobierno abierto implica una acción o conjunto de acciones por parte del Estado, para buscar responder a las demandas de la sociedad. Es, en definitiva, “una especie de filosofía sobre cómo gobernar en el siglo XXI y qué papel juegan los diversos actores sociales en un escenario cuya complejidad es cada vez más inabordable desde una perspectiva solamente anclada en las capacidades y recursos estatales”¹².

Llegados a este punto, resulta pertinente explicar cómo se desarrolla el gobierno abierto en nuestro contexto nacional. Nuestro país, Argentina, inició un Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto¹³ (2017-2019), impulsado por el Estado Nacional a través del llamado Plan de Modernización del Estado, aprobado por Decreto N°434/2016¹⁴ y promovido por el Ministerio de Modernización de la Nación. Dichas decisiones políticas se efectuaron con el objetivo de ajustarse a lo establecido por la Alianza para el Gobierno Abierto (Argentina es miembro de la citada alianza, desde el año 2012¹⁵), la cual es definida como:

“una iniciativa multilateral voluntaria que busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación cívica y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos. OGP persigue compromisos gubernamentales concretos para promover reformas e innovación a nivel país, en un esfuerzo para incentivar a los gobiernos a ir más allá de sus esfuerzos actuales en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana”¹⁶.

Entre los principales compromisos del Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto se encuentran: a) lograr una mayor transparencia de los actos de gobierno¹⁷: transparentar la apertura de información sobre los procesos de selección de magistrados; acercar el presupuesto al ciudadano mediante la difusión del proyecto de ley de presupuesto y monitoreo de políticas públicas prioritarias; la generación de un sistema integrado de información minera; la creación de un portal de datos productivos; brindar información sobre el cambio climático mediante una plataforma sobre cambio climático a través de estadísticas y datos que figuran en numerosas fuentes de información; implementación del Estándar de Datos para las contrataciones abiertas; apertura de datos del Congreso Nacional; entre muchas otras acciones; b) transparentar los procesos de rendición de cuentas¹⁸: elaboración de un proyecto de ley de financiamiento de los partidos políticos; publicación de recomendaciones de auditoría en cárceles argentinas, fortalecer el régimen de declaraciones juradas, patrimoniales y de intereses; etc.; c) participación ciudadana¹⁹: mejora del mecanismo de iniciativa popular; capacitaciones en prácticas de gobierno abierto; elaboración participativa de un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades; entre otras iniciativas; d) tecnología e innovación²⁰: laboratorios de innovación para organismos garantes de derechos y de control externo; implementar mejoras en la tecnología y en el proceso electoral para contribuir a la transparencia, generando un acceso amplio y a distancia sobre contenidos vinculados al

proceso electoral argentino; y, finalmente, e) promover iniciativas de gobierno abierto en las distintas provincias²¹. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, uno de los objetivos que se estableció fue el de lograr mayor promoción y fortalecimiento en políticas de gobierno abierto en los municipios de la provincia²². Es aquí donde surge el programa objeto de estudio del presente artículo: el programa PA.

3. Identificación y análisis de las principales iniciativas del programa Provincia Abierta y su aporte al gobierno abierto.

El programa PA es ejecutado por la Dirección Provincial de Evaluación y Gobierno Abierto, dependiente de la Subsecretaría de Coordinación de la Gestión de Jefatura de Gabinete de Ministros, por medio del sitio: <https://www.gba.gob.ar/provinciaabierta>, cuyo lanzamiento tuvo lugar el 9 de mayo de 2018²³. La iniciativa forma parte del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, el cual fue aprobado mediante ley Nº 14.828, en el año 2016. Las autoridades de PA son: Mariana San Martín (Directora Provincial de Evaluación y Gobierno Abierto), Sofía Pérez Hilero (Coordinadora de Gobierno Abierto), Yuly Jazmín Infante López (Analista SIG), Mara Leguizamón (Analista de Datos), Madelaine Aprea (Asistente de Comunicación) y Juan M. Cacciamani (Diseño Gráfico).

Uno de los objetivos prioritarios de PA es lograr la unificación de todos los datos gubernamentales, dispersos entre los distintos municipios y áreas de gobierno que integran la provincia, a través de su inclusión en el sitio web del programa.

La página web ofrece un amplio catálogo de datos abiertos, para que toda la ciudadanía pueda acceder a ellos. Se encuentra dividido en ocho secciones: 1) Datos Abiertos²⁴: es un apartado muy importante, toda vez que se transparentan la totalidad de los datos públicos publicados por las diversas áreas del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, las cuales se encuentran clasificadas en los siguientes sectores:

A) Agricultura y ganadería: en la que se informa al ciudadano que los principales cultivos de la provincia son el maíz, la soja y el trigo; esta sección también suministra datos sobre la evolución de los cultivos y su distribución territorial, además de ofrecer gráficos y una completa serie de estadística agrícola clasificada por cultivo, campaña y partido de la provincia, con los siguientes datos: superficie sembrada, superficie cosechada, producción y rendimiento. Las superficies se muestran en hectáreas, la producción en toneladas y el rendimiento en kg/ha.

B) Seguridad y justicia: aquí los datos abiertos que se transparentan son la ubicación e historia de los centros clandestinos de detención y el listado de personas desaparecidas y condenadas por delitos de lesa humanidad, como consecuencia del accionar represivo de las fuerzas armadas o de seguridad, durante la última dictadura cívico militar argentina, también conocida como Proceso de Reorganización Nacional (24 de marzo de 1976 - 10 de diciembre de 1983). Esta información se encuentra sistematizada por medio del llamado Registro Único de la Verdad (RUV), creado el 24 de agosto del año 2000 por la ley provincial Nº 12.498²⁵; también se informa sobre la localización de centros de asistencia a víctimas y acceso a la justicia

(CAVAJ); paralelamente, otra área en la que PA hace hincapié es en el registro de policías expulsados e inhabilitados de la Provincia de Buenos Aires (REPEI). Este contiene la información de todo el personal policial que haya sido expulsado o condenado judicialmente con inhabilitación para la función pública. El listado completo posee un total de 8.869 agentes expulsados desde el año 1966. En tanto que, desde 2015 en adelante, se registran 1.493 expulsiones. Del 2015 en adelante, el registro cuenta con datos completos de cada uno de los agentes expulsados. Mientras que se irá completando y actualizando la información para el período que va del año 1966 hasta el 2015.

C) Demografía y territorio: se publican datos referentes a temáticas sociales tales como el matrimonio igualitario: PA informa que durante 2017 se registraron 713 matrimonios entre personas del mismo sexo, duplicando el valor del año 2016. José C. Paz es el partido con más matrimonios igualitarios en 2017 (66 registros). La Matanza y Almirante Brown, le siguen con 53 y 51 registros respectivamente; nacimientos: durante el período comprendido entre los años 2016 y 2017 en la Provincia de Buenos Aires nacieron, en promedio, 19.700 bebés por mes. En 2017, nacieron 237.145 bebés, el 87% de la población total de la provincia de Santa Cruz. Los municipios de La Matanza, Lomas de Zamora y La Plata concentraron el 20% del total de nacimientos de ese año; y otros datos demográficos: la Provincia de Buenos Aires se divide jurídicamente en partidos, que a su vez corresponden a áreas de gobierno local (municipios). Estas áreas político administrativas que cubren exhaustivamente todo el territorio provincial, fueron tomando distintas configuraciones geográficas a través de la historia, llegando a constituir actualmente 135 partidos. Según los datos del Censo 2010²⁶, en una superficie equivalente a la de países como Italia o Polonia, en la Provincia viven 15.625.084 bonaerenses, convirtiéndola en la jurisdicción subnacional más poblada de nuestro país.

D) Economía y Finanzas: dentro de este ítem, el programa PA destaca la información referente a las exportaciones: En el 2017, la Provincia exportó por un valor de 19.390 millones de dólares, representando el 33% de la exportación total del país. En términos monetarios, existió un crecimiento de 4,5% en 2017 respecto a 2016, mientras que en términos de volumen, se registró una caída del 0,4% en las exportaciones.

E) Educación: aquí se han publicado datos abiertos relacionados con las llamadas evaluaciones Aprender. El análisis de los resultados de las evaluaciones Aprender 2017 muestra que en el último año de estudios del primario, la mayor proporción de estudiantes registró un desempeño satisfactorio o avanzado, 68% en ciencias naturales y 65% en ciencias sociales.

F) Industria: aquí el programa PA trata de dar a conocer cómo está compuesto el sector empresario en la Provincia de Buenos Aires: En 2017, el 86% de las empresas de la Provincia empleaban hasta 9 empleados. Además, el comercio fue el principal rubro empleador. Por otro lado, las empresas más grandes las encontramos en el sector manufacturas, con 292 empresas que ocupan más de 200 personas.

G) Salud: el programa PA trata de tener un registro detallado de la cantidad de establecimientos de salud públicos que existen en la provincia: en la provincia hay 2.606 establecimientos públicos de salud, de los cuales casi el 90% corresponde a jurisdicción

municipal, La Matanza es el municipio con la mayor cantidad de unidades públicas, con un total de 80 establecimientos.

Como se observa, los datos abiertos ocupan un gran espacio dentro del programa PA, ya que se destinan muchos esfuerzos para mantenerlos actualizados, empleando gráficos y registros rigurosos. 2) La segunda sección de PA es el llamado Mapa de Dependencias²⁷, donde se informa a la ciudadanía la localización de las dependencias y establecimientos públicos de la Provincia. 3) Presupuesto Abierto²⁸: hacer visible el presupuesto del que goza la Provincia de Buenos Aires es otro de los pilares del gobierno abierto y del programa PA, aquí se informa, por ejemplo, que el presupuesto para el año 2018 fue de \$629.963 millones; simultáneamente, se busca explicar al ciudadano cómo funciona el presupuesto y de dónde surge, ofreciendo respuestas a interrogantes tales como: ¿Para qué se gasta?, ¿En qué se gasta? y ¿Cómo se financia? 4) Boletín oficial²⁹: una sección completa y dinámica, donde el ciudadano puede buscar y descargar el boletín oficial de la Provincia de Buenos Aires, dividido en secciones: oficial, judicial, jurisprudencia y suplemento. 5) Estadísticas³⁰: quizás es la sección más incompleta del programa, pues carece de información organizada y sistematizada. Nos envía directamente al sitio web del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires; aquí falta cumplir con una de las metas del gobierno abierto: transparentar la información de manera clara y entendible para el ciudadano. 6) Declaraciones Juradas³¹: un espacio que busca motivar a los empleados públicos para que presenten sus declaraciones juradas. 7) Autoridades³²: esta sección nos traslada a un mapa del Estado, donde se enseña la estructura jerárquica y organizacional del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 8) Municipios Abiertos³³: dicha sección es una de las más interesantes del programa, puesto que tiene como fin lograr que los distintos municipios que integran la provincia comiencen a emplear políticas e iniciativas de gobierno abierto.

En función de lo analizado, podemos concluir que los portales examinados previamente, han supuesto un aporte positivo en términos de gobierno abierto, en tanto significan una mejora en la transparencia de la gestión pública provincial y municipal, ya que se pone a disposición del ciudadano, una cantidad considerable de datos públicos.

Creemos que la coordinación de esta estrategia provincial de apertura de datos, plasmada en el sitio web de PA, ha contribuido a la identificación y publicación de la información estatal en formato abierto, toda vez que se han publicado datos e informes de gestión que, hasta el momento de la creación del programa PA, no habían sido difundidos ni publicados de manera pública, como, por ejemplo, el registro de policías expulsados y el presupuesto abierto, por medio del cual se financia, nada más ni nada menos, que la gestión del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Dichas iniciativas enriquecen al gobierno abierto, porque consolidan aspectos tales como la correcta gobernanza, la rendición de cuentas, la apertura y transparencia de datos, y, a su vez, se erigen como un valioso aporte para la lucha contra la corrupción.

4. La implementación del programa Provincia Abierta en los municipios de la Provincia de Buenos Aires: un aspecto a perfeccionar.

El programa PA busca que cada municipio de la Provincia de Buenos Aires, alcance la categoría de Municipio Abierto. ¿Qué es, entonces, un Municipio Abierto? un Municipio Abierto “es aquel que incluye a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, pone a su disposición datos e información y genera espacios de participación”³⁴. Para el programa PA un municipio es, en principio, abierto, si lleva adelante algunas de las siguientes acciones: Portal de Gobierno Abierto, Portal de Datos abiertos, Portal de Transparencia, Información Presupuestaria, Declaraciones Juradas, Iniciativas de Participación Ciudadana, Información de Compras y Contrataciones, y Normativa Sancionada de Acceso a la Información Pública. Se debe tener presente que muchas de las citadas exigencias, encuentran su fundamento normativo en la Ley N° 27.275³⁵ de Derecho de Acceso a la Información Pública, cuyo art. 32³⁶ fomenta la transparencia activa de los organismos estatales.

Tras este breve recorrido por PA, se ha consultado a las autoridades del programa ¿cuáles son los principales aportes, a nivel general, que brinda PA al nuevo paradigma del gobierno abierto? las autoridades sostienen que:

“Previo a la creación de Provincia Abierta, se venía trabajando en la generación de contenido e iniciativas relacionadas a una mayor apertura y transparencia de datos en línea con la estrategia de Gobierno Abierto. A partir de la creación de Provincia Abierta se pudo impulsar más la misión de Gobierno Abierto de coordinar una estrategia provincial de apertura de datos contribuyendo con la identificación, construcción, publicación y actualización de la información en formato abierto”³⁷.

Las autoridades aseguran que mediante PA, la Provincia de Buenos Aires “logra dar forma de plan integral al trabajo que venía realizando y se acercó aún más al nuevo paradigma de Gobierno Abierto”³⁸. Asimismo, se consultó al equipo de PA: ¿Cuáles son los principales aportes, a nivel general, que brinda PA al nuevo paradigma del gobierno abierto? las autoridades respondieron:

“Si bien los lineamientos generales de Provincia Abierta se basan en principios internacionales sobre transparencia y apertura de datos, el principal aporte “original” que realiza la Provincia de Buenos Aires a este nuevo paradigma de Gobierno Abierto, se resume en su adaptación a una estructura territorial tan compleja en su interior que genera un desafío extra a la hora de trabajar el tema de Gobierno Abierto como si se trabajara con una nación y no una localidad”³⁹.

La estructura territorial a la que aluden las autoridades de PA, es la descentralización territorial que existe en la Provincia de Buenos Aires, en concreto, la autonomía de los municipios. Puesto que cada intendencia local representa a un partido político diferente, ello dificulta unificar una política más efectiva en términos de gobierno abierto, de manera que, a nuestro juicio, la principal problemática que tiene PA es lograr articular sus políticas de gobierno abierto con las autoridades de cada municipio.

Ante la pregunta ¿cómo son recibidas las propuestas de gobierno abierto por los municipios? Las autoridades de PA afirmaron que: “Si bien los 135 municipios no tienen el mismo interés o prioridad en avanzar con esta agenda, sí existen focos de apertura que contagian a los municipios cercanos”⁴⁰.

Debe aclararse aquí, que el principal problema observado presenta dos dimensiones concomitantes: por un lado, la autonomía de los municipios, que significa un escollo para la unificación de la política de gobierno abierto a nivel provincial, puesto que la implementación de tales acciones se ve supeditada al arbitrio de cada intendente, es decir, su adopción no es obligatoria; y, en segundo lugar, la pertenencia a partidos políticos diversos, lo cual supone una reticencia natural de los municipios opositores a colaborar en actividades impulsadas por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en contraste con los que sí comparten su mismo signo político.

Prueba de lo anteriormente afirmado, es que todos los municipios que se encuentran a la vanguardia del gobierno abierto en la Provincia de Buenos Aires, a saber: Bahía Blanca, Coronel Pringles, Olavarría y Vicente López, comparten filiación política con el partido que detentó la gobernación de la provincia hasta 2019, es decir, Juntos por el Cambio. De hecho, el propio programa PA destaca a los mencionados municipios en su llamado Banco de Iniciativas de Apertura Municipal⁴¹, como los más activos en materia de iniciativas de gobierno abierto.

Como ya se ha expuesto en los apartados anteriores, uno de los principales objetivos del gobierno abierto es lograr la apertura de datos abiertos, es decir, poner en poder de la ciudadanía información de carácter público, para lograr, de este modo, que la sociedad se vincule y se informe sobre las acciones y planes del gobierno nacional, provincial y municipal. En la Provincia de Buenos Aires, uno de los conflictos que se observa, en base a lo desarrollado en el presente artículo, es lograr que cada municipio se adapte y se sume al paradigma del gobierno abierto.

Esta es la problemática que se ha detectado. Esto ocurre porque los municipios gozan de cierta descentralización política, lo cual dificulta lograr una uniformidad de criterios en cuanto a políticas públicas, es decir, cada intendente (titular del poder ejecutivo local) tiene cierto margen de acción para establecer sus propias políticas y no adherirse, al menos con un compromiso genuino, a las iniciativas que establezca el Gobierno Provincial. Esta autonomía le viene dada a los municipios de la provincia por el Decreto Ley N° 6769/58⁴² del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, cuyo art. 1, sostiene: “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”⁴³. En el mismo orden de ideas, se consultó al equipo de PA ¿qué aspectos del programa creen que se puede mejorar?

“Los municipios de la Provincia cuentan con recursos y lógicas de gestión distintos a los de la Provincia, e, incluso, muy distintos entre sí. Por lo que coordinar esta agenda con las localidades suele ser uno de los mayores desafíos de este Programa. Mejorar y lograr profundizar el desarrollo del Gobierno Abierto a nivel municipal, definitivamente es un aspecto en el que trabajamos intensamente para mejorar”⁴⁴.

Como se observa, el equipo de PA ha asegurado en la entrevista que uno de los mayores desafíos del programa es introducir las iniciativas de gobierno abierto en los municipios. Dado que la articulación entre la Provincia de Buenos Aires y los municipios, reviste una importancia sustancial para expandir el paradigma de gobierno abierto en el territorio provincial, se expondrán, a modo de conclusión, algunas propuestas para perfeccionar el vínculo entre la provincia y sus municipios.

5. Conclusiones.

En virtud de lo analizado en el presente trabajo, podemos afirmar que el programa PA ha contribuido positivamente al desarrollo del gobierno abierto en la Provincia de Buenos Aires. La permanente actualización de información, sumada a la constante publicación de procesos burocráticos provenientes de distintas áreas de gestión de gobierno, entre las que figuran rendiciones de cuentas y declaraciones juradas, colabora de manera considerable en la promoción de la transparencia gubernamental y la apertura de datos. También se observa, a juzgar por los datos examinados, que PA ha elevado la sistematización y automatización de un enorme conjunto de información estatal que, antes de la puesta en marcha del programa, no existía o, al menos, no se encontraba a disposición de la ciudadanía en general.

A modo de colofón, se elaborará a continuación una propuesta de mejora consistente en la implementación de una serie de iniciativas que permitan fortalecer el programa PA y lograr, de este modo, que más municipios se sumen a generar iniciativas de gobierno abierto. En primer lugar, consideramos positivo la implementación de una Mesa de Gobierno Abierto Bonaerense, que se realice anualmente; un espacio destinado a fortalecer el diálogo entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y los municipios, y entre los municipios entre sí, en temas referidos al gobierno abierto. Esta mesa de diálogo contribuiría a fomentar e intercambiar ideas e iniciativas; asimismo, ayudaría a generar consensos sobre políticas públicas orientadas al gobierno abierto. Estimamos conveniente que a dicha mesa de diálogo se convoque a funcionarios provinciales y municipales, intendentes, y referentes de los 135 municipios, además de profesionales, académicos y técnicos especializados en el área y estudio de gobierno abierto.

En el mismo tenor, podrían organizarse agendas y fijarse objetivos a corto y mediano plazo, que respondan al paradigma del gobierno abierto; los cuales deberán ser cumplidos desde la primera mesa de diálogo hasta la próxima.

Paralelamente, en cada municipio, podrían organizarse jornadas de sensibilización y capacitación para gobiernos locales y sociedad civil, sobre herramientas de innovación, apertura y visualización de datos. En el mismo orden de ideas, se debería intensificar la generación de espacios físicos y virtuales para compartir experiencias locales de gobierno abierto. Con el fin de proponer soluciones a la problemática identificada, en la entrevista se ha consultado al equipo de PA la manera en la que trabajan con los municipios y cómo son recibidas las propuestas de gobierno abierto.

Las autoridades nos han dicho que: “desde la Provincia, se ofrece el servicio de asistencia a los municipios que lo demandaron para avanzar hacia la apertura de datos o el desarrollo de

diversas iniciativas de Gobierno Abierto. Incluso en lo que respecta a recomendaciones en torno a estrategias de apertura a implementar, considerando los recursos y realidades particulares de cada uno de los municipios”⁴⁵. En base a lo declarado por el equipo de PA, creemos que a través de la creación de una mesa de diálogo, todos los municipios, sin excepción, deberían comprometerse a solicitar el servicio de asistencia brindado por PA, con el propósito de unificar determinadas acciones de gobierno abierto, por ejemplo, en lo referente a la apertura de datos. Además, resulta oportuno señalar que, para que el gobierno abierto sea efectivo, los municipios, por medio de la mesa de diálogo, deberían acordar la publicación de información de áreas de gestión que, hasta el momento de realizar la mesa de diálogo, no hayan sido publicadas. Esto último está direccionado a fortalecer la transparencia, uno de los pilares del gobierno abierto.

Finalmente, consideramos que dichas actividades propuestas contribuirían, muy probablemente, a generar una mayor apertura del paradigma de gobierno abierto en los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

Agradecimientos: El autor agradece a las autoridades y al equipo del programa Provincia Abierta, dependiente del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, por la entrevista concedida y por su valioso aporte al presente trabajo. El autor también agradece los enriquecedores comentarios vertidos por los dos evaluadores anónimos de la Revista Administración Pública y Sociedad.

Referencias bibliográficas

- ARROYO CHACÓN, Jennifer. (2017). “Innovación abierta como pilar del gobierno abierto”. *Revista Enfoques*, 15, 13-41.
- CARDOZO BRUM, Myriam. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*. México D.F.: Cámara de Diputados–Porrúa.
- CENSO 2010. Cuadro P2-P. (2010): “Población total por sexo e índice de masculinidad, según edad en años simples y grupos quinquenales de edad. Año 2010”. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/ftp/censos/2010/CuadrosDefinitivos/P2-P_Buenos_Aires.pdf
- CRUZ RUBIO, César. (2015). “¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 8, 37-53.
- Decreto 434/2016. Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires, Argentina, 1 de marzo de 2016. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm>
- Decreto Ley 6769/58. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Argentina, 1958. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html>
- Decreto N° 34/2018. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Argentina, 26 de enero de 2018. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/18-34.html>

Decreto N° 341/16. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Argentina, 12 de abril de 2016. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/16-341.html>

Decreto N° 805/16. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Argentina, 4 de julio de 2016. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/16-805.html>

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. (2018). *Kit de Apertura Municipal*. 11. La Plata: Autor. Recuperado de

https://www.gba.gov.ar/static/municipios_abiertos/docs/Kit_de_Apertura_V.F_2018.pdf

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. (9 de mayo de 2018). "Lanzamos el sitio web de Gobierno Abierto de la Provincia". *Buenos Aires Provincia*. Recuperado de:

https://www.gba.gov.ar/noticias/lanzamos_el_sitio_web_de_gobierno_abierto_de_la_provincia

HUAMÁN HUAMANÍ, Elio. (2015). *El Gobierno Abierto en el Perú: perspectivas y análisis de los resultados obtenidos en OGP*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.

Ley 14.828. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Argentina, 7 de julio de 2016.

Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14828.html>

Ley 25.275. Congreso de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 14 de septiembre de 2016. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

Ley N° 12.498. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Argentina, 24 de agosto de 2000.

Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-12498.html>

MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN. (2017). *III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina 2017-2019*. Buenos Aires: Imprenta INAP. Recuperado de

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/digital_-_tercer_plan_de_accion.pdf

OSZLAK, Oscar., KAUFMAN, Ester. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. Washington D.C.: OEA, IDRC-CRDI, RedGeALC.

RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro. (2012). *Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe*, en Dassen N. y Cruz Veyra J. (eds.) *Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

SANDOVAL ALMAZÁN, Rodrigo. (2015). "Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual". *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 22, 68, 203-227.

¹Decreto N° 341/16. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Argentina, 12 de abril de 2016. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/16-341.html>

²Decreto N° 805/16. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Argentina, 4 de julio de 2016. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/16-805.html>

³Artículo 1 del Decreto N° 805/16: "Crear el "Portal de Datos Abiertos de la Provincia de Buenos Aires", el cual concentrará, facilitará y fomentará la búsqueda, descubrimiento, acceso, redistribución y reutilización de la información del sector público de la provincia de Buenos Aires para promover la colaboración, transparencia, participación e innovación".

⁴Decreto N° 34/2018. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Argentina, 26 de enero de 2018. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/18-34.html>

- ⁵Ley 14.828. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Argentina, 7 de julio de 2016. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14828.html>
- ⁶CRUZ RUBIO, César. (2015). “¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 8, 37-53.
- ⁷ARROYO CHACÓN, Jennifer. (2017). “Innovación abierta como pilar del gobierno abierto”. *Revista Enfoques*, 15, 13-41.
- ⁸OSZLAK, Oscar., KAUFMAN, Ester. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. Washington D.C.: OEA, IDRC-CRDI, RedGeALC.
- ⁹SANDOVAL ALMAZÁN, Rodrigo. (2015). “Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual”. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 22, 68, 203-227.
- ¹⁰*Ibidem* p. 204.
- ¹¹CARDOZO BRUM, Myriam. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*. México D.F.: Cámara de Diputados–Porrúa.
- ¹²RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe, en Dassen N. y Cruz Veyra J. (eds.) *Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ¹³MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN (2017). *III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina 2017-2019*. Buenos Aires: Imprenta INAP. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/digital_-_tercer_plan_de_accion.pdf
- ¹⁴Decreto 434/2016. Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires, Argentina, 1 de marzo de 2016. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm>
- ¹⁵Véase: <https://www.opengovpartnership.org/members/argentina/>
- ¹⁶HUAMÁN HUAMÁN, Elio. (2015). *El Gobierno Abierto en el Perú: perspectivas y análisis de los resultados obtenidos en OGP*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- ¹⁷MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN (2017). *III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina 2017-2019*. Buenos Aires: Imprenta INAP. Pp. 53-99. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/digital_-_tercer_plan_de_accion.pdf
- ¹⁸*Ibidem* pp. 99-121.
- ¹⁹*Ibidem* pp. 121-155.
- ²⁰*Ibidem* pp. 155-165.
- ²¹*Ibidem* pp. 165-195.
- ²²*Ibidem* p. 166.
- ²³GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. (9 de mayo de 2018). “Lanzamos el sitio web de Gobierno Abierto de la Provincia”. *Buenos Aires Provincia*. Recuperado de: https://www.gba.gov.ar/noticias/lanzamos_el_sitio_web_de_gobierno_abierto_de_la_provincia
- ²⁴Toda la información relativa a Datos Abiertos se encuentra disponible en: <https://www.gba.gov.ar/datosabiertos>
- ²⁵Ley Nº 12.498. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 24 de agosto de 2000. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-12498.html>
- ²⁶CENSO 2010. Cuadro P2-P. (2010): “Población total por sexo e índice de masculinidad, según edad en años simples y grupos quinquenales de edad. Año 2010”. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/ftp/censos/2010/CuadrosDefinitivos/P2-P_Buenos_Aires.pdf
- ²⁷Toda la información relativa a Mapa de Dependencias se encuentra disponible en: <https://www.gba.gov.ar/provinciaabierta/mapadedependencias>
- ²⁸Toda la información relativa a Presupuesto Abierto se encuentra disponible en: <https://www.gba.gov.ar/provinciaabierta/presupuestoabierto>
- ²⁹Toda la información relativa a Boletín Oficial se encuentra disponible en: <https://www.boletinoficial.gba.gov.ar/>
- ³⁰En cuanto a Estadísticas, el programa PA nos remite directamente al sitio web del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/>

³¹Toda la información relativa a Declaraciones Juradas se encuentra disponible en:

<https://www.gba.gov.ar/justicia/ddjj>

³²Toda la información relativa a Autoridades se encuentra disponible en: <https://www.gba.gov.ar/autoridades>

³³Toda la información relativa a Municipios Abiertos se encuentra disponible en:

<https://www.gba.gov.ar/provinciaabierta/municipiosabiertos>

³⁴GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. (2018). *Kit de Apertura Municipal*.

11. La Plata: Autor. Recuperado de

https://www.gba.gov.ar/static/municipios_abiertos/docs/Kit_de_Apertura_V.F_2018.pdf

³⁵Ley 25.275. Congreso de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 14 de septiembre de 2016. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

³⁶Artículo 32 de la ley 25.275: "Transparencia activa. Los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley, con excepción de los indicados en sus incisos i) y q), deberán facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros".

³⁷Equipo de Provincia Abierta. Comunicación personal. 14 de mayo de 2019.

³⁸*Ibidem*.

³⁹*Ibidem*.

⁴⁰*Ibidem*.

⁴¹Información disponible en: <https://www.gba.gov.ar/provinciaabierta/municipiosabiertos#municipios>

⁴²Decreto Ley 6769/58. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Argentina, 1958. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html>

⁴³*Ibidem*, art. 1.

⁴⁴Equipo de Provincia Abierta. Comunicación personal. 14 de mayo de 2019.

⁴⁵*Ibidem*.