

LA RELACIÓN ENTRE EL GOBIERNO ABIERTO PARA CIUDADES INTERMEDIAS Y LAS TIC PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LA CIBERCIUDADANÍA.

Autor: Dr. Edgar Gustavo Fernández Suárez.

Comisión: “*Las TIC como soporte del desarrollo de las políticas de Gobierno Abierto (GA) en municipios de la provincia de Córdoba: estrategias y acciones*”

Palabras claves: Gobierno Abierto Local – Internet – Ciberciudadanía – Ciudades Intermedias – Derechos Fundamentales.

La creciente importancia que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han adquirido para la gestión gubernamental, inspirada en buena parte, en la finalidad de estimular la participación ciudadana mediante procedimientos que faciliten la interacción entre los gobiernos y sus ciudadanos e organizaciones civiles. Al mismo tiempo, la debilidad representativa de las instituciones políticas y sociales impulsan la generación de políticas de transparencia y fortalecimiento institucional para subsanar las mismas.

Por estas razones, el modelo de Gobierno Abierto (GA) representa un nuevo paradigma de relación entre gobernantes y gobernados, entre Estado y Sociedad. De acuerdo a la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto* del CLAD (CIGA, 2016)¹, el GA se sustenta en cuatro principios fundamentales: (a) Transparencia y acceso a la información pública; (b) rendición de cuentas; (c) participación ciudadana; y (d) colaboración e innovación. La *transparencia* implica poner a disposición de los ciudadanos toda la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales, de manera abierta, actualizada y exhaustiva. La *rendición de Cuentas* supone la existencia de reglas, normas y procedimientos para que los organismos de gobierno justifiquen sus acciones, respondan a pedidos de informe y admitan la responsabilidad por sus acciones u omisiones. Asimismo, para una eficaz política de Gobierno Abierto, es preciso contar con el compromiso y la colaboración de la ciudadanía, es decir, la *participación ciudadana*, la cual debe ser estimulada por los gobiernos para que los ciudadanos se involucren en el debate público, propongan soluciones que se conviertan en políticas

¹ El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ha presentado en los últimos años una serie de documentos estratégicos conocidos como Cartas Iberoamericanas. La finalidad de las mismas ha sido el de establecer un marco de referencia para fomentar la transformación y modernización de los Estados regionales y la mejora continua de sus administraciones públicas. La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA) fue aprobada por la XVII^o Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada los días 7 y 8 de julio de 2016, en la ciudad de Bogotá.

públicas eficaces. Por último, el principio de *tecnología e innovación*, es el compromiso gubernativo de asegurar a la ciudadanía el acceso abierto a las nuevas tecnologías como motores de la innovación para soluciones creativas a los problemas de carácter público. Es importante destacar que estos cuatro principios se asientan en dos pilares estratégicos: la Apertura de datos (*Open Data*) y Reutilización de la Información del Sector Público (RISP); y la Apertura de Procesos y Políticas Públicas (*Open Process*).

Como punto de partida del desarrollo de la investigación, se hace necesario precisar el concepto de Gobierno Abierto, y para ello, tomamos a la Carta Iberoamericana como referencia, que lo define como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, basados en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación; centrando e involucrando a la ciudadanía en las políticas públicas, con el propósito de fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo. Obviamente los alcances del GA son aplicables en los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal o local.

En suma, se trata de un modelo de gobierno que tiene como finalidad el *empoderamiento* de los ciudadanos y su participación activa en los procesos de decisiones. Pero, ¿por qué se lo considera como un nuevo paradigma? Como ya se indicó el GA viene a ser, por un lado, la adecuación de la acción de gobierno a las grandes potencialidades de las tecnologías digitales y, a su vez, una respuesta a la crisis de credibilidad de la política que afecta a todas las instituciones representativas tradicionales: gobiernos, parlamentos, partidos políticos, administración de justicia, y también a las organizaciones sociales de diversa índole como los gremios y sindicatos, corporaciones económicas y profesionales, las iglesias tradicionales, etc.

Un GA supone el mejoramiento de los niveles de transparencia y la factibilidad de acceso ciudadano a la información mediante la apertura de datos públicos, posibilitando así tanto el ejercicio del control y la rendición de cuentas, como el reciclaje de la información del Estado para promover la innovación y el desarrollo económico de la sociedad local, regional o nacional, mediante su utilización por parte de los actores privados. Esta doble direccionalidad, gobierno – ciudadanía, permite la generación de espacios de colaboración entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado para co-diseñar y/o co-producir valor público².

² RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V.: "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales", Revista Enfoques, Volumen IX, N°15, diciembre de 2011.

Desde el lanzamiento de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, 2011)³, una iniciativa multilateral que involucra a un gran número de países de todos los continentes, se han logrado diversos niveles de progreso, que involucra a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Esto no es casual ya que estamos ante la génesis de un nuevo tipo de ciudadano como resultado de la revolución de las comunicaciones y la información; la madurez de un proceso de concientización y revalorización de los derechos individuales y colectivos. Esta nueva ciudadanía se caracteriza por su mayor capacidad crítica y grado de organización que demanda participación sobre las decisiones políticas, y en la generación de soluciones para los problemas y necesidades de su ciudad, provincia o región. Gradualmente, el ciudadano deja de ser un actor secundario para convertirse en un generador de valor y conocimiento; y, sin duda, este activismo cívico se potencia gracias a la utilización de las redes y tecnologías digitales, que generan un espacio virtual en el que se extiende el debate público con particular fuerza y con capacidad de ejercer presión en la agenda de los problemas y generando “valor público”.

Efectivamente, la exigencia creciente de transparentar todas las acciones de la gestión pública, impulsan el interés en las diversas experiencias de Gobierno Abierto a nivel local, particularmente en las denominadas *ciudades intermedias*, otro de los conceptos claves de nuestra investigación, ya que éstas tienen no solo un potencial significativo para generar una relación equilibrada entre el entorno natural y el desarrollo sostenible, sino también, la capacidad para generar diversidad de prácticas participativas que configuren una ciudadanía activa.

La organización *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (CGLU)⁴, considera que las ciudades intermedias son aquellas que cuentan entre cincuenta mil y un millón de habitantes; si bien no es un criterio uniforme ya que la Unión Europea pone la vara algo más baja, entre veinte mil y medio millón de habitantes. La ciudad intermedia es aquella escala urbana cuyo tamaño “humaniza” a su gente, ralentiza el tiempo y permite a las personas disfrutar más de su tiempo y elegir el espacio en el que vivir la ciudad, ya que,

³ La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, en inglés Open Government Partnership, OGP), es una iniciativa aprobada durante el 66º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones, en septiembre de 2011, para mejorar el desempeño y de la calidad de los gobiernos. En la actualidad, dieciséis países de Latinoamérica y el Caribe, forman parte de ella y cuyos gobiernos se comprometen a adoptar medidas de promoción de la transparencia, la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, el combate contra la corrupción y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos.

⁴ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) es una organización que integrada por ciudades, gobiernos locales y regionales y asociaciones municipales de todo el mundo. La CGLU fue fundada en 2004 sobre la base de la fusión de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y la Federación Mundial de Pueblos y Ciudades Unidas (UTO).

debido a sus dimensiones, facilita las relaciones sociales más intensivamente que en las grandes urbes, lo que permite incrementar la denominada “complejidad urbana”. Asimismo, la participación ciudadana y su implicación con la ciudad pueden amplificarse por la proximidad de estos entre sí como también con autoridades y funcionarios públicos para un lograr consensos respecto a las políticas e iniciativas en favor de la ciudad.

Argentina cuenta con un índice de urbanización superior al 89% del total de la población. De ese porcentaje, la mitad habita en seis grandes ciudades y poco más de un 32% lo hace en 273 ciudades de carácter intermedio (10 mil a 500 mil habitantes), lo que nos indica la relevancia que tienen estas ciudades en el sistema urbano nacional⁵. En el caso de la provincia de Córdoba, la casi totalidad de las ciudades cabeceras de departamento son ciudades intermedias y, por tanto, resultan adecuadas para incluirlas en este concepto operativo de estudio.

La oportunidad que representa esta escala de dimensión urbana permite considerar como muy apropiadas para capitalizar las condiciones locales en favor de las políticas de transparencia y digitalización de los municipios, por medio de estrategias apropiadas de gestión que permitan posicionar competitivamente a las ciudades de carácter intermedio frente a los desafíos de una economía globalizada. En este sentido, la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) a la gestión local se convierten en herramientas indispensables para un desarrollo sustentable en el tiempo, capaz de mejorar las condiciones de vida de sus vecinos y abrir vías para la participación y el fortalecimiento de la representatividad de las instituciones políticas.

Esta investigación parte de la base de los supuestos teóricos del Gobierno Abierto, aplicados al ámbito del gobierno municipal de las ciudades intermedias, y sus relaciones tanto con el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, teniendo en consideración la cuestión de la *igualdad de acceso a internet*, como vía de ingreso al ejercicio efectivo de los mismos. En consecuencia, se abre el debate en torno a la cuestión de la accesibilidad a internet como un derecho humano fundamental.

En cuanto a los objetivos de esta investigación, los mismos se circunscriben a los siguientes:

⁵ Tella, Guillermo: El papel de las ciudades intermedias en Argentina. Disponible en: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2016/03/15/el-papel-de-las-ciudades-intermedias-en-argentina/>

(a). Describir la naturaleza del Gobierno Abierto Local, sus principios y prácticas que lo caracterizan.

(b). Seleccionar, de acuerdo al desarrollo del gobierno digital alcanzado por las denominadas *ciudades intermedias*, para efectuar el análisis del desempeño de los municipios de la provincia de Córdoba en materia de Gobierno abierto y transparencia.

(c). Analizar y evaluar los estilos de diseño y prestaciones o vías de acceso a la participación, iniciativa y control vecinal por medio de los portales oficiales municipales

(d). Comparar el desempeño de los municipios objetos de estudio y efectuar las conclusiones pertinentes.

(e). Plantear la importancia de considerar el acceso igualitario a internet como un derecho humano fundamental para asegurar el ejercicio del conjunto de derechos humanos constitucionalmente reconocidos.

Partiendo de la perspectiva del paradigma del Gobierno Abierto, se adoptó un criterio metodológico descriptivo-comparativo, tomando a los portales oficiales de los municipios cordobeses como unidades de análisis, ya que éstos son el rostro visible de la política pública de interacción del municipio ante sus vecinos, qué es lo que pretende mostrar, informar, orientar, advertir y fomentar, como modelo de comportamiento cívico, si es el de una cultura política de súbdito o de participación, en los términos de Gabriel Almond y Sidney Verba⁶.

Para abordar la investigación se optó por el modelo de análisis conocido como “*Modelo de desarrollo de e-servicios municipales*” desarrollado por José Esteves (2005) y elaborado para la realización de un estudio de similares características en España y Portugal al que se le han efectuado los necesarios ajustes de actualización de algunos indicadores conforme a los avances tecnológicos de la comunicación de la última década⁷.

Para efectuar primero las descripciones de cada portal y luego, las comparaciones resultantes, se adoptaron los siguientes criterios de consideración ponderables:

⁶ Batlle i Rubio, Albert (coord.): *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Ariel España, 1992, p. 171 – 201.

⁷ Esteves, José: “Modelo de desarrollo de e-servicios municipales”. Ponencia. IIº Coloquio Internacional “La sociedad de la Información en perspectiva comparada. Las Américas y Europa”. Cátedra en e – Government. Software AG – Alianza Sumaq, (2005). También, José Esteves: *Análisis del Desarrollo del Gobierno Electrónico Municipal en España*. Revista del Instituto de Empresa. Madrid, 2005.

- (a) Presencia (impresos, información legislativa, buscado y mapa de sitio);
- (b) Información del sitio (callejero/mapa, transporte urbano, servicios de emergencia, Servicios para la comunidad, Turismo e Industria);
- (c) Interacción (correo electrónico, número telefónico, cuentas en redes asociadas);
- (d) Transacción (acceso a través de terminales móviles, Trámites en línea y ventanilla única de atención al ciudadano, seguimiento de trámites, certificado digital, carpeta ciudadana, pagos por red –internet- y personalización);
- (e) Democracia Digital (foros de discusión, blogs, chats, encuestas; Información sobre las Audiencias Públicas, Gobierno Transparente y acceso a la Información Pública o Gobierno Abierto).

Una vez efectuadas las descripciones de las prestaciones digitales de cada municipalidad se procedió a la comparación de los mismos para establecer los grados de avances en materia de Gobierno Abierto Local, de acuerdo a un criterio de valoración, de un índice de una escala de 0,00 a 10,00, como máxima ponderación del desarrollo alcanzado en la materia. Como resultado de este proceso, se confeccionó un listado de ciudades según los índices logrados en la ponderación, que las acercan o alejan de un tipo ideal de GA.

El análisis de los portales se centró en las ciudades de Río Cuarto, Villa María, Villa Carlos Paz, San Francisco, Alta Gracia, Río Tercero, Bell Ville, La Calera, Jesús María, Cruz del Eje, Marcos Juárez, Mina Clavero, entre otras.

En forma de adelanto de los que serán las conclusiones de la investigación, se puede afirmar que la incorporación de las tecnologías digitales supone la convicción del gobierno municipal de la necesidad de desarrollarlas y de realizar las transformaciones oportunas para su implantación. En términos generales, puede afirmarse que los municipios de la provincia de Córdoba, no poseen una estrategia de desarrollo de los instrumentos de gobierno digital, sea con relación a los contenidos como con los servicios digitales ofrecidos en sus portales oficiales, lo que no significa que éstos no hayan adquirido una creciente importancia para la gestión municipal. La visión estratégica de una política de digitalización municipal es un dato importante porque es un indicio indicativo del nivel de desarrollo de un gobierno digital, desde la perspectiva del Gobierno Abierto.

El estudio examinó cada una de las aplicaciones o herramientas que los municipios ponen a disposición del vecino, ya sea para mejorar el acceso a la

información y las prestaciones públicas como para expandir los canales de participación ciudadana.

Asimismo, se observa un avance normativo todavía incompleto respecto de la seguridad electrónica, y la adecuación de las prácticas burocráticas a las nuevas tecnologías, y pocas prácticas de sensibilización, difusión, acceso y conocimiento del uso de estas herramientas por parte de los vecinos, lo que contribuiría a potenciar el uso de los servicios actualmente disponibles.

En síntesis, los portales municipales tienen un gran margen para seguir avanzando en la implementación de herramientas que mejoren el acceso a la información, la transparencia de la gestión y la prestación de los servicios públicos.

Por otra parte, los avances de este estudio y los resultados alcanzados, lleva a plantearse la cuestión del carácter igualitario que se requiere, en una *sociedad de la información o sociedad red*, de la accesibilidad a internet para las posibilidades reales de ejercer en plenitud los derechos humanos. Cada vez más, la disponibilidad de internet se convierte en un instrumento clave para el goce de los derechos fundamentales como los de la libertad de expresión y comunicación, el derecho a enseñar y aprender, a informarse, a trabajar, a comerciar, a interactuar con el Estado y disponer de servicios públicos de calidad, etc. Por tanto, del análisis del acceso a internet y sus implicaciones en el ámbito de los Derechos Fundamentales, surge con fuerza la necesidad de materializar, no solo el acceso material al mismo, sino también de dotar a cada persona de los conocimientos básicos, que le permitan ejercer sus derechos en condiciones mínimamente aceptables de igualdad de posibilidades.

En los contenidos de la investigación se efectúa una cronología de los antecedentes internacionales de disposiciones, resoluciones, pronunciamientos, doctrina y jurisprudencia que van jalonando diversas etapas de un proceso que, en opinión del autor, terminarán por convertir el acceso a internet en un derecho humano. La noción de derecho Fundamental de acceso a Internet existe: internacionalmente por diversos convenios específicos en los ámbitos regional americano y europeo; en el plano doctrinal y jurídico interno de algunos Estados; las iniciativas de los movimientos y organizaciones civiles por los derechos humanos y como aspiraciones expresada en algunos pronunciamientos de los países desarrollados⁸. Sólo a modo de ejemplo cabe citar las resoluciones del Consejo Constitucional de la república de Francia (2009) y de

⁸ Prince Torres, Á. C. (2020). El acceso a Internet como derecho fundamental: perspectivas internacionales. *Revista Justicia & Derecho*. Vol. 3, número 1.

la sala Constitucional de la Corte de Justicia de Costa Rica y la Corte Constitucional de Colombia; la inclusión de este derecho en algunas constituciones como la de Grecia; y, en forma destacada, el Informe del Relator Especial de la ONU sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libre Opinión y Expresión, Frank La Rue (2011)⁹.

⁹ La Rue, F. (2011). Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Consejo de Derechos Humanos, 17º período de sesiones, A/HRC/17/27.