

Capítulo XVIII

Caso de estudio: municipio de Bahía Blanca

*Esteban Mirofsky
Gustavo Bevilacqua*

Introducción

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) cambiaron para siempre la forma en que las personas se relacionan, trabajan y se comunican, produciendo un fuerte impacto en diferentes ámbitos de la vida cotidiana y la vida política. A partir de estas nuevas olas de democracia, en el presente documento se intenta describir la incorporación de distintas herramientas tecnológicas en el municipio de Bahía Blanca y sus efectos en los procesos de participación. El objetivo es comprender la totalidad del proceso de inclusión tecnológica teniendo en cuenta variables técnicas, sociales y políticas.

Los procesos de apertura a la población suponen una serie de medidas, como la sistematización de la información para aumentar los estándares de transparencia y la creación de herramientas que inviten a los ciudadanos a participar en la elaboración de nuevas políticas públicas y en la fiscalización de las acciones del municipio. El avance de las nuevas tecnologías presenta una oportunidad para resolver los déficits de participación e incrementar exponencialmente la capacidad de las democracias de atender las demandas ciudadanas, en especial desde el momento en que el seguimiento y la tramitación de una solicitud de información pueden efectuarse desde cualquier dispositivo móvil y no necesariamente en persona en una dependencia pública.

Junto con la evolución tecnológica, y gracias a procesos paralelos de ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos, se han multiplicado las reglamentaciones de leyes de acceso a la información pública (en especial desde finales del siglo pasado y en el primer lustro del actual). En la actualidad, más de 100 países cuentan con leyes de acceso a la información, entre ellos, Australia, Chile, Dinamarca, el Ecuador, los Estados Unidos, Honduras, México, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Panamá, el Perú, la República Dominicana, Suecia y el Uruguay.

No obstante, la transparencia es solo un aspecto del crecimiento democrático. La participación es también fundamental para su mejoramiento. La democracia no solo requiere una ciudadanía informada, sino también que esta sea activa. En ese sentido, las tecnologías han ampliado las posibilidades reales de participación mediante herramientas diseñadas para ese fin.

Resulta claro entonces que la apertura de la información es un paso necesario, aunque no suficiente, para empoderar al ciudadano y definir nuevos modelos de participación. En ese sentido, el gobierno abierto podría definirse como: “aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (Calderón y Lorenzo, 2010).

Las políticas de gobierno abierto siempre surgen en contextos específicos. Por eso, al tratarse este de un estudio basado en un gobierno local, se procura generar marcos de referencia para futuras transferencias tecnológicas, intentando recopilar la experiencia de la forma más cabal posible a fin de convertir este documento en una caja de herramientas de buenas prácticas para la modernización tecnológica en el ámbito municipal.

En los últimos 15 años, los gobiernos locales han sido genuinos impulsores de la incorporación tecnológica. La inmediatez entre gobernantes y ciudadanos permite medir el impacto de las soluciones brindadas y corregir rápidamente los errores cometidos.

En este estudio se describe el camino transitado por el municipio de Bahía Blanca en los últimos años. En la primera parte se examinan los matices políticos y los datos de coyuntura al momento de comenzar a desarrollar un plan de gobierno abierto. Luego se exploran las herramientas

que el municipio construyó a fin de garantizar el acceso a servicios públicos de calidad y, por último, se enumeran las lecciones aprendidas en el proceso mediante el análisis de la información recolectada.

A. Descripción del municipio

La ciudad de Bahía Blanca —fundada en abril de 1828 por el coronel Ramón Estomba— tiene una superficie total de 2.300 km² y una población de 301.531 habitantes, según el censo nacional argentino realizado en 2010. Está ubicada en el sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, aproximadamente a 630 km de distancia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sobre una bahía natural que le da el nombre a la ciudad y al partido del cual es cabecera. Su localización estratégica la ha convertido en un destacado centro de transportes y comunicación entre la Patagonia y la región pampeana, aspecto que se ha potenciado gracias a su infraestructura terrestre, marítima y aeroportuaria. Esta característica ha permitido el establecimiento de vínculos fluidos, tanto con las economías regionales como con mercados internacionales.

El puerto del partido de Bahía Blanca (ubicado en la localidad de Ingeniero White) ofrece una salida directa al océano Atlántico y es el único puerto de aguas profundas de la Argentina, con muelles para operar todo tipo de buques y mercaderías. Por su proximidad a las principales zonas agroexportadoras del país, ha sido históricamente un puerto de cereales. Hoy se especializa además en los sectores químico y petroquímico y a través de él se exportan principalmente materias primas.

Estas características han promovido la radicación de industrias en la zona, que se ha convertido en uno de los polos petroquímicos más importantes de la Argentina.

B. Breve historia de los datos bahienses

La relación de Bahía Blanca con la tecnología y, en particular, con la apertura de datos no es reciente. Esta localidad recoge una de las historias más ricas en cuanto a la percepción de la información municipal como un bien público. Los primeros pasos en esa dirección se remontan al año 2001, en el que, durante la intendencia de Jaime Linares, se publicaron todas las órdenes de compras que el municipio realizaba. Si bien este tipo de iniciativa hoy no resulta extraña en función del uso masivo de la tecnología de datos a favor de la transparencia, no era habitual en ese entonces y resultaba aún más excepcional en el ámbito de los gobiernos locales.

La información divulgada era valiosa, pero con el paso de los años se observó que los formatos en los que se presentaba no eran adecuados para su reutilización y análisis. El alto nivel de complejidad que suponía acceder a la información e interpretarla convertía una herramienta positiva en un instrumento obsoleto desde el punto de vista de su utilización. Para solucionar este problema, en el año 2010, el programador Manuel Aristarán desarrolló un sistema que traducía aquellos formatos para que pudieran ser leídos y analizados por cualquier ciudadano y permitía al pueblo bahiense saber en qué utilizaba el gobierno municipal los recursos públicos.

A partir de una cantidad de archivos que equivalen a montañas de papeles, se desarrolló una plataforma para mostrar la información en forma dinámica, ordenada y analizable, denominada Gasto Público Bahiense¹. Básicamente, esta plataforma permitía extraer los datos del sistema de compras del gobierno municipal mediante técnicas de *screen scraping* o “raspado de pantalla” e incluirlos en planillas a fin de resolver búsquedas y visualizarlos mediante gráficos, cuadros e infografías. El proyecto resultó exitoso e incluso ese mismo año fue declarado de interés municipal por el Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca.

La iniciativa no estuvo libre de dificultades: en julio de 2011, el municipio encabezado por el ex intendente Cristian Breitenstein tomó la decisión de agregar CAPTCHAS (sistema de verificación de identidad que permite a un sistema determinar si está interactuando con humanos o computadoras) a las bases de datos del sitio del municipio, lo que provocó grandes complicaciones a la plataforma Gasto Público Bahiense a nivel operativo. Esta situación fue interpretada por los medios de comunicación locales y los desarrolladores del sitio como una acción premeditada para dificultar el acceso a los datos. Sin embargo, este problema dio gran visibilidad al sitio y su cobertura en los medios de comunicación nacionales contribuyó a fomentar el debate sobre el acceso a la información pública y la transparencia en ámbitos municipales.

C. Contexto político previo a la implementación de las políticas de gobierno abierto

Sumada a los vaivenes tecnológicos y administrativos devenidos tras el caso de Gasto Público Bahiense, surgió una dimensión política e institucional que generó malestar en la sociedad de Bahía Blanca. El intendente reelecto en los comicios efectuados en octubre de 2011 asumió en diciembre de ese

¹ Véase [en línea] <http://gastopublicobahiense.org>.

mismo año el cargo de Ministro de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires y fue sustituido por Gustavo Bevilacqua, quien había sido electo concejal del Honorable Concejo Municipal. Si bien este funcionario tenía una importante trayectoria en el gobierno local, cultivaba un perfil bajo y carecía de los niveles de conocimiento de su antecesor.

Además, a los pocos meses de asumir el cargo, el nuevo intendente debió enfrentar una crisis heredada de la gestión anterior: un grupo de 14 concejales de partidos opositores solicitaron ante la Fiscalía General que se investigaran supuestas irregularidades en el manejo de fondos, las contrataciones y la asignación de subsidios ocurridas en 2011 en el Consorcio de Promoción y Desarrollo de las Actividades Turísticas (COPROTUR).

Esta denuncia (que fue desestimada y archivada por el fiscal Rubén Álvarez en 2014 luego de 21 meses de investigación), sumada a la débil posición de legitimidad del nuevo ejecutivo, generó un clima de malestar, descrédito y desconfianza en la política entre los ciudadanos de Bahía Blanca.

En este contexto, Bevilacqua consideró que era necesario embarcarse hacia un cambio de paradigma en la relación entre la gestión, el ciudadano y la información y dispuso una serie de medidas inéditas en el país, con miras a incrementar la transparencia y restablecer el vínculo de confianza entre los ciudadanos y la política. Fue así como el acceso abierto y en tiempo real a la información presupuestaria, de compras y otros datos comenzó a ocupar un lugar prioritario en la agenda municipal.

No conforme con la simple colaboración en el reparto de datos, el nuevo intendente tomó una decisión fundamental para elevar aún más los estándares de transparencia en el sector público y creó un revolucionario departamento municipal encargado de desarrollar nuevas herramientas para la participación ciudadana. Así, el 3 de julio de 2012 creó la Agencia de Innovación y Gobierno Abierto y la puso a cargo de Esteban Mirofsky, un joven bahiense proveniente del sector privado, de poca participación política pero generador de nuevas ideas y con gran capacidad de gestión.

La Agencia de Innovación y Gobierno Abierto fue la primera creada a nivel municipal con rango de secretaría en la Argentina y consagró a Bahía Blanca como líder en políticas de transparencia. Este nuevo organismo no pretendía limitarse a difundir datos e información municipal sobre compras y contrataciones, sino que mediante la provisión de datos de manera comprensible para los habitantes del municipio establecía el uso de información tanto para el control como para la participación ciudadana.

En palabras del intendente, el objetivo era “crear mecanismos de modo de que cada ciudadano tenga disponibilidad de los datos públicos de la manera más fácil posible. Así permitimos una auditoría social y que el vecino sepa cómo el municipio utiliza sus recursos materiales y humanos”.

Si bien este tipo de dependencia pública es más frecuente en nuestros días, entonces resultaba una apuesta indudablemente innovadora, pues en el año 2012 el 70% de los municipios del país ni siquiera contaba con un sitio web propio.

D. La Agencia de Innovación y Gobierno Abierto

Enmarcar jurídica y administrativamente ciertas funciones del municipio resultó fundamental para empoderar a la Agencia de Innovación y Gobierno Abierto en la tarea de generar nuevos canales de comunicación con el ciudadano. Esta se creó a pocos meses del inicio de la nueva gestión municipal, basada en los pilares de la transparencia, la participación y la colaboración.

Sus funciones quedaron establecidas mediante el decreto municipal número 1073/2012, según el cual la Agencia se encargaría de:

- i) Diseñar y establecer los criterios de la arquitectura de información municipal, trabajando en la integración, interoperabilidad y convergencia de sistemas existentes y en la creación de otros nuevos entendiendo a la innovación como el proceso en el cual la organización se piensa en función del futuro.
- ii) Promover el servicio y atención al ciudadano, de manera integral, multicanal y ubicua, a través del uso estratégico de los nuevos medios para la comunicación al vecino y la interacción con el mismo.
- iii) Diseñar, coordinar, desarrollar, producir, definir estándares y gestionar las plataformas, contenidos y aplicaciones digitales de los nuevos medios y canales sociales del municipio de Bahía Blanca.
- iv) Diseñar, proponer y coordinar las políticas de innovación municipal en las distintas secretarías y direcciones del gobierno municipal, investigando y analizando experiencias internacionales de innovación gubernamental y proyectos de ciudades inteligentes a fin de evaluar su incorporación.

- v) Establecer una hoja de ruta digital que incorpore los diferentes proyectos de innovación tecnológica y digital vinculando a las organizaciones municipales, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, emprendedores y vecinos.
- vi) Proponer, diseñar e implementar proyectos de gobierno abierto con el objetivo de transparentar información municipal, promover la participación y la colaboración con los diferentes actores de la sociedad civil.
- vii) Coordinar y controlar la aplicación de los sistemas de información y telecomunicaciones del gobierno municipal, supervisando el funcionamiento del Departamento de Sistematización de Datos.
- viii) Diseñar e implementar estándares de datos abiertos a fin de promover la convergencia entre aplicaciones municipales y de terceras partes.
- ix) Proponer y ejecutar una política de innovación en el centro de contacto con el vecino a fin de mejorar la comunicación, ampliando los canales y sistematizando los procesos.
- x) Diseñar, implementar y gestionar el centro de monitoreo de información municipal incorporando modelos de seguimiento de aplicaciones de gestión, procesos y nuevos medios.

Bajo estas premisas, una de las primeras medidas de la nueva dependencia fue la publicación de la totalidad de los gastos públicos en formatos comprensibles y reutilizables. Fue así como no solo se incorporó al sitio del municipio la aplicación Gasto Público Bahiense, sino que se desarrollaron nuevas y más potentes aplicaciones que profundizaban el acceso a los datos y su facilidad de lectura. Se dieron precisiones sobre el análisis del gasto realizado según el área y el tipo de egreso y se publicó la nómina de autoridades y empleados públicos con sus respectivos salarios. Entre otras cosas, también se dio a conocer la lista de beneficiarios de planes sociales. El resultado fue muy positivo: durante el primer día, el sitio recibió más de 20.000 visitas y 3.000 consultas. Al momento de escribirse este artículo el sitio de gobierno abierto de Bahía Blanca registraba 1.250.904 páginas visitadas y 240.646 usuarios.

1. Un hecho único en el mundo: la resistencia legislativa a la apertura de datos

El nivel de apertura de datos alcanzado no tenía antecedentes en la política argentina, por lo que las reacciones institucionales no tardaron en llegar. Por una parte, los sectores sindicalizados de los empleados

públicos solicitaron el anonimato en la publicación de datos referentes a los salarios de los trabajadores municipales, aduciendo cuestiones relacionadas con la privacidad. Cabe recordar que esta información era de suma importancia para el municipio, pues en ese momento la comuna destinaba el 46% de su presupuesto total al pago de sueldos. Por otra parte, legisladores de la oposición apoyaron el reclamo sindical y señalaron además que la publicación de los beneficiarios de planes sociales tenía carácter discriminatorio y suponía un estigma para estos.

En consecuencia, se emitió una ordenanza legislativa que solicitaba mantener el anonimato de los nombres de los empleados municipales y los beneficiarios de planes sociales, que también contó con el respaldo de la justicia. Esta estableció que: “La Autoridad de Aplicación del ‘Gobierno Abierto’, en el marco del Decreto Nro. 1073/12, deberá aplicar el criterio de disociación de datos para la publicación de la información relativa a los beneficiarios de planes sociales y a toda la planta de personal municipal que no permita asociarla a una persona determinada o determinable, debiendo realizar para ello las adecuaciones que correspondan, conforme la ley 25.326. La publicación impedirá vincular los datos presentados con cada trabajador o beneficiario” (Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca, s/f).

A causa de la disposición, el municipio se vio obligado a restringir los datos, a pesar de la resistencia de las autoridades ejecutivas. Esto derivó en una situación nunca antes documentada en el mundo con respecto a la apertura de datos: un poder legislativo, habitual controlador político del poder ejecutivo, pedía a este que disminuyera la apertura de datos en lugar de —como suele ocurrir— solicitar su apertura.

No obstante, a pesar de esa situación, la apertura de datos para fomentar la transparencia se definió como eje central de la administración del Gobierno de Bahía Blanca y de la Agencia de Innovación y Gobierno Abierto, de manera que en los años sucesivos se implementaron más herramientas y políticas en ese ámbito que en cualquier otro municipio argentino.

Los logros fueron notables. Si bien sería muy largo enumerar todos los reconocimientos recibidos en foros internacionales, se puede afirmar que los avances realizados desde 2012 constituyeron casos de estudio en las principales conferencias sobre la materia en la Argentina, América Latina, los Estados Unidos y Europa. Por otra parte, el municipio obtuvo importantes premios como el otorgado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) en Granada, la nominación

del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el premio recibido por la aplicación Votapp en el concurso Victory Awards entregado en la ciudad de Washington, D.C.

E. Las herramientas implementadas

1. Central de datos

Antes de describir esta herramienta conviene aclarar el concepto de datos abiertos. La apertura de datos es un proceso complejo, cuyo abordaje requiere un enfoque gradual. Quizás el primer paso sean el ordenamiento y la sistematización de la información producida por un organismo público, es decir la realización de una reingeniería de procesos que permita contar con la información necesaria y que esta pueda almacenarse y distribuirse sin demoras ni intermediarios. Entre otras funciones, una central de datos debe conectar bases de datos, compartirlas para que puedan ser reutilizadas y, ofrecer distintas visualizaciones, de manera que quienes realicen una consulta puedan acceder a los datos de la forma más gráfica posible.

Cuando se habla de datos, se hace referencia a la materia prima de la información, el primer eslabón en la cadena del conocimiento. Para que estos resulten de utilidad (comparables, compartibles y reutilizables), deben poseer ciertas características específicas. En el año 2007 un equipo de trabajo denominado *Open Government Working Group* reunido en Sebastopol (Estados Unidos) redactó ocho principios que la publicación de los datos gubernamentales debe respetar para que se consideren datos abiertos:

- i) **Completos:** Todos los datos públicos están disponibles. Los datos públicos son aquellos que no están sujetos a restricciones de privacidad, seguridad o privilegio.
- ii) **Primarios:** Los datos son obtenidos en la fuente, con el mayor nivel posible de granularidad, sin ser modificados ni agrupados.
- iii) **Periódicos:** Los datos quedan disponibles tan pronto como sea necesario para preservar su valor.
- iv) **Accesibles:** Los datos quedan disponibles para la mayor cantidad posible de usuarios y propósitos.
- v) **Procesables:** Los datos están razonablemente estructurados, de forma de permitir su procesamiento automático.

- vi) No discriminatorios: Los datos están disponibles para todos, sin requisitos de registro.
- vii) No propietarios: Los datos están disponibles en un formato sobre el que ninguna entidad tiene control exclusivo.
- viii) Sin licencia: Los datos no están sujetos a ningún tipo de regulación de derechos, patentes o registros de marca. Se podrán permitir restricciones razonables de privacidad, seguridad o privilegio (RTA, 2014).

Como se puede apreciar, no se trata simplemente de liberar información de cualquier manera, resulta fundamental ordenar los datos en forma de cuadros y crear catálogos que contengan una descripción de los datos e información sobre la fuente y la periodicidad de publicación. Estos catálogos se podrán utilizar para generar colecciones de datos, que podrán agruparse por ejes temáticos, institucionales o ambos. Por último, es preciso desarrollar sistemas de visualización que aseguren la correcta y simple lectura de los datos.

Aunque evidentemente los resultados esperados a partir de estos procesos se relacionan con la transparencia, esta no constituye el único beneficio. La apertura de datos es una invitación al ciudadano a participar activamente en las decisiones públicas, pudiendo contar con la información necesaria para hacerlo. También favorece la inversión privada y mejora el trabajo de los medios de comunicación.

Como se verá más adelante, los datos son cruciales para la implementación de nuevos servicios y la mejora de la calidad de vida de los habitantes. Esto no se reduce solo a la rendición de cuentas, sino que genera una instancia de mejora en el desarrollo de una comunidad.

En ese sentido, el portal de acceso a los datos públicos de la ciudad de Bahía Blanca cumple con todos esos requisitos, y más, pues cuenta con las herramientas necesarias para automatizar el proceso de publicación de datos y lo hace en línea y en tiempo real, lo que resulta particularmente novedoso y único en la Argentina. De hecho, como se observa en el cuadro comparativo XVIII.1, la calidad de acceso de Bahía Blanca es comparable —y en ocasiones superior— a la de ciudades referentes en esta materia.

Cuadro XVIII.1
Comparativo de calidad de acceso a datos públicos en ciudades seleccionadas

	Completos	Primarios	Periódicos	Accesibles	Procesables	No discriminados	No propietarios	Sin licencia	Cantidad de conjuntos de datos	Cinco estrellas
Bahía Blanca	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	307	4,5
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	152	2,5
Nueva York	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	1 343	5,0
Barcelona	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	321	2,5

Fuente: L. R. Castiella, "Comparativo de calidad de acceso a datos públicos", Buenos Aires, Universidad de San Andrés.

2. ¿Qué pasa Bahía Blanca?

La cuestión medioambiental siempre fue muy importante en la discusión sobre política pública bahiense, a partir de la instalación de un polo petroquímico en la localidad de Ingeniero White, a menos de 10 km de la ciudad de Bahía Blanca. Distintos factores productivos y climáticos permiten a las empresas instaladas garantizar ciertos estándares productivos, a fin de cumplir con la normativa oficial y garantizar el menor índice de contaminación posible.

Para permitir el monitoreo de los ciudadanos o de cualquier parte interesada en tiempo real y de forma clara, la Agencia de Innovación y Gobierno Abierto desarrolló la aplicación “¿Qué pasa Bahía Blanca?” que permite ver en forma de mapa el colectivo de empresas instaladas y los niveles de contaminación producidos en distintas categorías, como la calidad del aire, la emisión de efluentes líquidos y la contaminación acústica.

Mediante la herramienta se puede obtener información sobre todas las empresas instaladas en el polo (ubicación, sector productivo, potencia instalada, impacto ambiental, cantidad de recursos humanos, entre otros aspectos) y sobre los niveles de contaminación producidos por cada una de ellas históricamente. También se puede acceder a las cámaras que controlan ciertas variables en tiempo real. Los datos pueden ser descargados y reutilizados por cualquier persona o empresa que los solicite y se ofrecen en forma libre y de fácil acceso.

Asimismo, la interfaz propuesta resulta muy conveniente para la correcta visualización de los datos, pues la lectura sobre un mapa permite obtener un panorama general a primera vista y luego filtrar por categoría, empresa o ambos criterios en caso de necesidad. Garantizar la correcta y fácil visualización de los datos permite un uso más eficiente y efectivo de esta plataforma.

Otro gran acierto de esta iniciativa fue compartir el control del funcionamiento de la plataforma y de los datos que esta proporciona. Si bien el Comité Técnico Ejecutivo del municipio es el encargado del control ambiental, se solicitó la colaboración de actores especializados y neutros como la Universidad Nacional del Sur y la Universidad Tecnológica Nacional. Afianzar los acuerdos institucionales permitió al municipio garantizar que los datos entregados sean confiables y se registren correctamente.

Estos mecanismos de colaboración institucional se manifestaron desde el inicio del proyecto, pues este surgió durante el primer “hackatón”² organizado por la Agencia de Innovación y Gobierno Abierto en Bahía Blanca y empresas como Unixono y el colectivo GarageLab participaron en el desarrollo de la aplicación.

Gracias a los datos obtenidos, esta plataforma presenta una doble utilidad: informar de inmediato a los vecinos cuando los niveles de contaminación superan los límites aconsejados para la salud, permitiendo que tomen las precauciones necesarias, y proporcionar información histórica y confiable que permita a los responsables de la formulación de políticas públicas crear normativa basada en mediciones reales, generando beneficios a mediano y largo plazo.

3. Bahía Transporte

La empresa de transporte público de pasajeros de Bahía Blanca (Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM)) tiene diversas funciones: administrar el sistema de pago de ómnibus locales mediante la implementación de una tarjeta urbana, prestar servicio de ómnibus mediante tres líneas locales y monitorear el sistema de transporte para aportar mejoras continuas a la red en beneficio del ciudadano. Con respecto al ordenamiento vehicular, la empresa también gestiona un moderno sistema de estacionamiento medido y pago, es decir, los parquímetros.

La composición de esta empresa rescata la multiplicidad de actores y miradas sobre la cuestión del transporte, ya que en ella participan las distintas instituciones del Polo Tecnológico Bahía Blanca (asociación civil sin fines de lucro, integrada por la Municipalidad de Bahía Blanca, la Universidad Nacional del Sur, la Fundación del Sur para el Desarrollo Tecnológico (FUNDASUR), la Zona Franca Bahía Blanca-Coronel Rosales, la Unión Industrial Bahía Blanca y la Corporación del Comercio, Industria y Servicios). Vale la pena destacar que, si bien el directorio de SAPEM está compuesto en su mayoría por autoridades del municipio (tanto ejecutivas como legislativas), también cuenta con la participación de empresarios del polo tecnológico que representan al sector privado.

² Hackathon o hackatón es un término usado en la comunidad *hacker* para referirse a un encuentro de programadores cuyo objetivo es el desarrollo colaborativo de *software*, aunque en ocasiones puede haber también un componente de *hardware*. Estos eventos pueden durar entre dos días y una semana. El objetivo es doble: por una parte hacer aportes al proyecto de *software* libre que se desee y, por otra, aprender sin prisas (Véase Wikipedia, “Hackatón” [en línea] <https://es.wikipedia.org/wiki/Hackathon>).

Esta diversidad de actores facilitó que las innovaciones en materia de transporte fueran diversas y destacadas en el municipio: por una parte se renovó la mayoría de los vehículos de la flota y se sustituyó el antiguo sistema de cospeles por el de tarjetas de aproximación, haciendo más eficiente el pago del boleto y permitiendo que el sistema acumule información útil para la implementación de futuras mejoras. Al mismo tiempo, se instalaron equipos de geolocalización en las unidades para permitir que los ciudadanos, por medio de una aplicación móvil, vean dónde está cada unidad de cada línea de ómnibus y de esa manera no pierdan tiempo en la espera.

La innovación fue aún mayor en el sistema de parquímetros. Se trabajó en dos cuestiones específicas: la primera fue renovar la infraestructura de parquímetros por medio de novedosas unidades capaces de captar con sensores los espacios vacíos, a fin de avisar a distancia al ciudadano cuáles están disponibles mediante cualquier dispositivo conectado a Internet, utilizando un mapa como interfaz adecuada. Esto supuso, entre otras cosas, el desarrollo de sensores con características especiales, similares a los que existen en otras partes del mundo. Por lo general, este tipo de dispositivos funciona con una pila que debe cambiarse cada cinco años, pero los desarrollados especialmente por empresas del Polo Tecnológico Bahía Blanca, con un panel solar más grande y un supercapacitor, son autosuficientes y prescinden de la batería.

Para el sistema de pago se instrumentó la modalidad vía mensaje de texto o por medio de una aplicación que cualquier ciudadano puede instalar en su teléfono móvil y que hace las veces de monedero virtual. La aplicación móvil denominada “Bahía Parquímetros” fue desarrollada por la cooperativa Unixono, miembro del Polo Tecnológico Bahía Blanca.

El sistema para el pago de parquímetro es convergente con el de transporte público, ya que la tarjeta urbana también se puede utilizar para pagar el estacionamiento. De esta forma se moderniza el sistema de tránsito vehicular, permitiendo al ciudadano mayor eficiencia para trasladarse (tanto en ómnibus de pasajeros como en su propio auto), ahorrándole tiempo de espera y mejorando la circulación de los vehículos, a partir de un mejor ordenamiento y del control permanente de la calidad de servicio.

Es importante destacar que el desarrollo de las innovaciones vinculadas al parquímetro tuvo lugar gracias a un proceso de articulación público-privada que resultó fundamental. Luego de la creación de la Agencia de Innovación y Gobierno Abierto, su titular, Esteban Mirofsky, asumió la presidencia del Polo Tecnológico Bahía Blanca con el objetivo de coordinar y articular las necesidades concretas del municipio con las capacidades de desarrollo tecnológico de las empresas del polo. Así fue como en menos de un año, y a través del trabajo mancomunado de seis

empresas diferentes, se desarrolló una herramienta que cumple con elevados estándares a nivel internacional. Asimismo, el Polo Tecnológico Bahía Blanca pudo vender el producto a otros municipios, generando de ese modo un ciclo virtuoso de mayor inversión y desarrollo de nuevas aplicaciones y dispositivos.

4. Open RAFAM

La Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM) surgió en el año 2008 como una reforma integral administrativa y financiera del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través de su Ministerio de Economía. En ella se proponía agregar a los módulos tradicionales de contabilidad, presupuesto, tesorería y crédito público, nuevos módulos de administración de los ingresos públicos y de gestión de los recursos reales, como recursos humanos, suministros y bienes de activo fijo, incluidos o no en los proyectos de inversión. En el marco de dicha iniciativa, y para concretar la implementación, se desarrolló e impuso a los municipios el Sistema Informático RAFAM, un *software* que contaba con las funcionalidades necesarias para soportar los nuevos procesos vigentes a partir de la aprobación de la reforma administrativa.

El sistema fue desarrollado por personal técnico informático de la Subsecretaría de Coordinación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, que conserva la propiedad intelectual de los desarrollos conceptuales e informáticos. Asimismo, el código fuente es mantenido en forma exclusiva por el Ministerio, que tiene a su cargo los servicios de soporte técnico, implantación y capacitación. Se trata de un dato importante, pues esta metodología de gestión supone dos situaciones vinculadas. En primer lugar, la estrategia de implementación —en términos de apertura, transparencia y eficiencia— no está alineada con una visión innovadora. Para ello hubiese sido conveniente definir estándares generales y que cada municipio pudiera optar por la solución tecnológica que creyera más conveniente. En segundo lugar, el hecho de que los 135 municipios de la provincia utilicen el mismo *software* abre la posibilidad de que la información que utilizan —en especial aquella sensible en términos de transparencia referida a las compras que realizan— pueda publicarse en forma abierta sin ningún tipo de problemas.

En virtud de ese potencial y la oportunidad que significaba para toda la provincia de Buenos Aires, el municipio de Bahía Blanca decidió apoyar y financiar un proyecto desarrollado por Manuel Aristarán y respaldado por el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), llamado “Open RAFAM”. Se trata de un sistema que las municipalidades podrán obtener gratuitamente y que sirve como una herramienta de análisis y visualización para la ejecución de sus presupuestos. El sistema permitirá,

tanto a los municipios como a la ciudadanía, ver dónde se está gastando el presupuesto y cuáles son las agencias del municipio que realizan las compras, entre otros datos importantes.

Si bien, como resulta evidente, los municipios no estarán obligados a utilizar la herramienta, se espera que la utilización de “Open RAFAM” se convierta en un estándar social básico de apertura de datos en la provincia de Buenos Aires. Todos los municipios tendrán la herramienta para, si así lo desean, visualizar y poner a disposición de sus ciudadanos la evolución y ejecución de sus presupuestos de una manera sencilla, clara y transparente.

5. DemocracyOS (desarrollado por la fundación Democracia en Red)

En el año 2015, el Gobierno de Bahía Blanca implementó DemocracyOS, una plataforma en línea que permite a los ciudadanos informarse, debatir y colaborar en proyectos, tanto del ejecutivo como del concejo deliberante, con la finalidad de estimular los mejores argumentos para llegar a decisiones de forma colectiva.

DemocracyOS es una plataforma en línea que actúa como una “red social de representación democrática”, en la que todo ciudadano puede deliberar y votar diariamente, o delegar su voto en personas en las que confíe con respecto a cada tema. De esta manera, se propone estimular el debate y arribar a mejores decisiones de forma colectiva.

El *software* posee dos mecanismos fundamentales: la validación de identidad y la forma de votar. La validación de identidad garantiza que toda expresión sea 100% legítima. Para la creación de la cuenta, por el momento se requiere una dirección válida de correo electrónico y un número de teléfono celular, donde se recibe la clave de acceso con el fin de evitar perfiles apócrifos. Sin embargo, en un futuro próximo se usará Net ID, que permitirá usar cualquiera de las credenciales en línea (correo electrónico, Facebook, Twitter), mientras que para validar la identidad se deberá presentar una credencial ciudadana (el Documento Nacional de Identidad o DNI) que acredite el lugar de residencia.

Con respecto a la forma de votar, cada ciudadano que participa puede votar directamente las propuestas que se hacen sobre cada tema específico u optar por acompañar en cada tema el voto de otro ciudadano de confianza que considere que es más experto en la temática.

Esta aplicación es un desarrollo de la fundación Democracia en Red, un grupo de emprendedores especializados en diferentes disciplinas que se unieron con la convicción del potencial democratizador de la tecnología cuando se pone al servicio de los ciudadanos. Para ello impulsan una

nueva cultura de participación en la que se deje de elegir entre opciones prediseñadas para participar en la construcción de esas opciones. Para eso crean herramientas como DemocracyOS, con la vocación de transformar el sistema político en una democracia con más y mejor participación.

De hecho, al tratarse de un *software* de código abierto y libre, DemocracyOS no solo está a disposición de Bahía Blanca, sino que está disponible para todas las organizaciones y los partidos políticos que deseen utilizarlo.

F. Los aprendizajes

1. Generando marcos: de la normativa al cambio cultural

Cuando una nueva administración comienza su gestión gubernamental entiende parte de los problemas que esta tiene y supone tener las respuestas para solucionarlos. Incluso, en sistemas de gobierno de tipo democrático, cuenta con el respaldo popular otorgado en las urnas, pero el fervor inicial en muchas oportunidades se ve enfrentado a una parte de la burocracia estatal, que considera que el trabajo realizado en las gestiones administrativas anteriores es valioso y no desea que se desvanezca en pocos meses.

Las nuevas estructuras de funcionarios comienzan una silenciosa contienda para imprimir el marco de valores y los estándares de gestión que pretenden lograr, intentando alinear al personal detrás de sus objetivos. Estos procesos conllevan cambios que, si bien pueden ser estructurales y programáticos, en el fondo tienen que ver con una mudanza más profunda, entendida como cambio cultural.

En el caso de la incorporación de nuevas tecnologías y el establecimiento de agencias articuladoras de sistemas de gobierno abierto para dar nuevos servicios y brindar nuevas herramientas de transparencia y participación, se observan dos problemas iniciales. El primero es que no solo se intenta modificar una estructura existente, sino que se pretende crear una estructura completamente nueva con todo lo que eso supone en términos de pujas de poder, infraestructura y reglamentación jurídica, entre otros aspectos. Por otra parte, esto se vuelve considerablemente más complejo cuando esta nueva área tendrá repercusiones en el trabajo y el control de todas las demás áreas de gobierno.

En el caso de Bahía Blanca, además del particular marco político anteriormente mencionado, el municipio siguió dos caminos claramente identificables para llegar al mismo objetivo de la forma más rápida posible. Por una parte, definió un marco normativo que brindara atribuciones a la nueva agencia para poder realizar su tarea y, por otra articuló un discurso

basado en los valores de transparencia, colaboración y participación, que dieran a la agencia su razón de ser y la posicionaran como un actor principal dentro de la estructura administrativa.

Para allanar el primer camino, se creó la unidad administrativa Agencia de Innovación y Gobierno Abierto mediante el decreto municipal número 1073/2012. En este no solo se ponían de manifiesto los valores estratégicos de la agencia, sino que se anunciaba a toda la administración la necesidad de interactuar con esta y se la dotaba de financiamiento, estructura y funciones específicas.

El segundo problema que se ha de resolver suele ser más complejo y Bahía Blanca no fue la excepción. Como ya se mencionó, la primera gran apertura de datos generó un cimbronazo muy fuerte en toda la comunidad y derivó en la insólita situación de que el poder legislativo y el poder judicial le pidieran al ejecutivo que ocultara cierta información. Esta medida no fue casual: la estrategia de cambio asociada al marco valorativo que la gestión quería imprimir requería de una fuerte voluntad política para demostrar el compromiso con la transparencia. Fue así como la rendición de cuentas y la transparencia se convirtieron en la base necesaria para poder articular futuras instancias participativas y colaborativas.

La transparencia otorga las bases fundamentales para generar confianza entre el poder público y el ciudadano. Mostrarse dispuesto a liberar todas las cuentas públicas y ponerlas a disposición del ciudadano, de una forma fácil de entender y absolutamente accesible, fue un primer paso importante en la creación de puentes que permitieran al ciudadano participar y colaborar en temas referentes al ámbito público.

La herramienta de datos abiertos sirve principalmente para que el ciudadano sepa que cuenta con ellos. En general, esta herramienta es utilizada por periodistas, investigadores académicos, empresas que quieren participar como proveedores del Estado u organizaciones sociales. No es habitual que un ciudadano se ocupe de la fiscalización o el control de las cuentas públicas pero es imperativo que todos sepan que la información se encuentra disponible y accesible en cualquier momento y desde cualquier lugar.

La segunda estrategia de acercamiento consistió en tratar de involucrar al ciudadano en las cuestiones públicas a través de servicios que tuvieran repercusiones en su vida cotidiana, como la seguridad y el transporte, y responder a viejas demandas de una parte de la población en materia ambiental, debido a la proximidad del polo petroquímico. Lograr que la población comprenda que lo público es “lo de todos” en lugar de “lo de nadie” es primordial a la hora de planificar herramientas orientadas a

la participación. Cuando la población notó que los avances tecnológicos mejoraban su calidad de vida al mejorar la provisión de servicios, se obtuvo un efecto inmediato.

Otro obstáculo que se ha de vencer es la resistencia interna del personal ante los nuevos cambios. Es razonable pensar que los empleados también necesitan crear puentes de confianza con las autoridades municipales cuando comienza una nueva gestión. Lo mismo sucede en el sector privado frente a un cambio de autoridades. El involucramiento del personal, su capacitación en los nuevos sistemas y su protagonismo en los logros de la gestión resultan fundamentales a la hora de encontrar aliados del cambio en las dependencias locales.

Por supuesto siempre habrá fricciones cuando a la efervescencia de una nueva gestión se sumen la ansiedad por usar una nueva herramienta y la cauta calma del empleado público. Frente a esta inevitable tensión, es indispensable que las nuevas autoridades expliquen de forma clara las razones para la incorporación de nuevas tecnologías y capaciten al personal para que pueda operarlas con facilidad. También es indispensable contar con un fuerte apoyo político de las autoridades locales para implementar estos cambios y solucionar los problemas que necesariamente se encontrarán en el proceso de implementación.

2. Respetando marcos: de la normativa al territorio

Las tensiones entre los poderes centrales y locales suelen ser una constante en la mayoría de los países democráticos. Según una anécdota popular, el ex-Presidente Juan Domingo Perón llamó al entonces presidente del Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires y le dijo: “Mire Unamuno; yo soy el presidente de la Nación y tengo dos misiones fundamentales, encargarme del gobierno del país y de las relaciones exteriores. Ustedes, que son concejales, tienen otras tres misiones. ¿Sabe cuáles son? Alumbrado, barrido y limpieza” (Yofre, 2010).

Siempre que se habla de innovaciones a nivel municipal se debe entender que estas deben circunscribirse a la legislación vigente en los ámbitos nacional y provincial. Ciertas administraciones locales que pretenden llevar adelante gestiones innovadoras y ágiles ven al poder político central como un freno a sus aspiraciones de mejor gobierno.

Este problema es mayor en el caso de Bahía Blanca, pues se encuentra en la provincia de Buenos Aires, la más grande y poblada de la Argentina. En esta provincia, cuyo tamaño es superior al de Italia, vive casi el 40% de la población del país. Por otra parte, los rasgos característicos de sus municipios son variopintos y pasan de densos

tejidos urbanos a zonas rurales. En La Plata, la capital de la provincia, existe un importante andamiaje burocrático que complica las políticas de innovación tecnológica.

De este modo, un municipio puede dinamizar su administración solo en la medida permitida por el marco regulatorio impuesto por el territorio en que se encuentra. Por ejemplo, sería imposible que un municipio desarrollara mecanismos de uso de firma digital a nivel local pues la normativa provincial no lo permite.

El marco normativo que se aplica a nivel nacional también puede dificultar o simplificar ciertas iniciativas tecnológicas. Un ejemplo de esto pueden ser las acciones ligadas a distintas leyes de acceso a la información pública. La Argentina es uno de los pocos países del continente que todavía no tienen una ley de acceso reglamentada.

Si bien desde el año 2001 distintos gobiernos intentaron promulgar leyes de este tipo, la discusión política continúa y no parece que la situación se vaya a resolver en el corto plazo, a pesar de la presión que ejercen varias organizaciones sociales. También hay provincias que reglamentaron el acceso a la información pública aunque con niveles de éxito y apertura dispares.

Aunque el municipio de Bahía Blanca pudo promover la transparencia y publicar sus cuentas en la herramienta descrita anteriormente, la promulgación de leyes de acceso a la información pública a nivel nacional permite a los gobiernos locales encontrar mecanismos, protocolos, herramientas y marcos normativos para resolver el problema de la transparencia.

Para promover la innovación y el mejoramiento continuo que exige la dinámica tecnológica, las leyes deben enfocarse en la definición de estándares marco y no en la imposición de plataformas específicas, un error que suelen cometer las reparticiones provinciales o nacionales. En ese sentido, tal vez el caso más paradigmático en la provincia de Buenos Aires sea el mencionado sistema de administración RAFAM, que se implementó a partir de una reforma administrativa y financiera en el ámbito municipal de la provincia. Esa estrategia supuso el desarrollo y la posterior imposición a los municipios del Sistema Informático RAFAM, un *software* creado por personal técnico informático de la Subsecretaría de Coordinación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

3. Articulación con los actores locales

Además del marco regulatorio y el territorio, al hablar de “lo local” se debe necesariamente hacer referencia a determinadas relaciones sociales que lo conforman. En todo municipio o alcaldía, la interacción con

otras instituciones que conforman el tejido institucional de la localidad constituye un factor clave para la concreción de obras relacionadas con el mejoramiento de la provisión de servicios públicos.

La estrategia de intervención de la Agencia de Innovación y Gobierno Abierto se caracterizó por la temprana construcción de puentes con sectores que, por distintas razones, estuviesen interesados en participar en la gestión local. Los grupos de actores se dividieron según sus objetivos y fortalezas y las actividades se planificaron de acuerdo con la capacidad de cada uno de ellos. Entre otros ejemplos, el Polo Tecnológico Bahía Blanca proporciona servicios tecnológicos al municipio, mientras que distintas organizaciones sociales ocupan un lugar de control y fiscalización.

Por ejemplo, en el caso de la herramienta “¿Qué pasa Bahía Blanca?”, se observa que en primer lugar se detectó un fuerte interés comunitario en controlar la cuestión ambiental a partir de la instalación de un polo petroquímico a pocos kilómetros de la ciudad. Una vez detectada esa necesidad, que fue canalizada por los vecinos a través de distintos medios, se generó un vínculo con el Polo Tecnológico Bahía Blanca, compuesto en gran medida por empresas del sector, para construir una herramienta capaz de responder a esa demanda ciudadana. Por último, se convocó a organizaciones expertas en la materia, como universidades e institutos especializados en la temática, para que realizaran tareas de monitoreo y control. De esta forma, más allá del correcto funcionamiento de la herramienta, se establecen lazos con distintos actores que facilitan los procesos de participación y colaboración.

Las funciones municipales no suelen coincidir con sus competencias, es decir, si bien se espera que los gobiernos locales desempeñen un papel determinado dentro de un territorio, la relación con el resto de los actores va redefiniendo sus funciones a partir de las demandas recibidas. Ya nadie cree que las únicas funciones de un municipio sean velar por el alumbrado, el barrido y la limpieza. Por lo tanto, se puede apreciar que las funciones de los municipios pueden modificarse, no solo a partir de nuevos marcos normativos que les confieran otras competencias, sino también por nuevas demandas ciudadanas. Por ejemplo, la demanda del cuidado ambiental en Bahía Blanca seguramente no se hacía tan efectiva 50 años atrás.

En muchos casos, las tecnologías permiten escuchar las demandas ciudadanas y ejecutar programas que activen nuevas funciones dentro de un municipio. En el caso de Bahía Blanca, los nuevos instrumentos permitieron extender la recepción de demandas y solicitudes y desarrollar instrumentos para satisfacerlas. Esto significó el desafío de agregar nuevas funciones dentro de la estructura burocrática que, por su carácter transversal, afectan a toda la administración.

La generación de instrumentos que faciliten los intercambios entre el ciudadano y el poder público resulta, por lo tanto, fundamental para elevar los umbrales de calidad democrática. Del mismo modo, producir y alimentar canales de comunicación con los ciudadanos y proveerlos de instrumentos más adecuados y eficientes para su interacción con el Estado genera marcos de convivencia más amigables con nuestro sistema político.

4. Tipos tecnológicos: terminales, formatos y transferencias

Uno de los grandes aciertos del desarrollo tecnológico del municipio de Bahía Blanca fue prever la utilización de las herramientas desarrolladas desde una multiplicidad de terminales de todo tipo. Como se vio anteriormente en algunos ejemplos, los avances contemplan tecnologías accesibles desde tarjetas magnéticas, computadoras, terminales de cobranza de tarjetas de crédito, botones de pánico y, especialmente, dispositivos móviles.

La principal característica de los dispositivos móviles es la ubicuidad, que permite al ciudadano interactuar con el municipio desde cualquier ubicación y en cualquier momento, ya sea para presentar una queja, realizar una consulta o un trámite.

La penetración de los teléfonos móviles en los sectores más desfavorecidos (ya sean poblaciones rurales o pertenecientes a sectores de bajo nivel socioeconómicos) es mucho mayor que la de Internet: la telefonía móvil llega a 6.800 millones de abonados (el 96% de la población mundial y el 89% en los países en desarrollo). Por otra parte, los teléfonos celulares son muy fáciles de usar. Su asequibilidad y las nuevas posibilidades de comunicación que estos equipos poseen hacen que el crecimiento del número de abonados sea vertiginoso.

La brecha digital no está determinada por la adquisición de una terminal tecnológica de cualquier tipo, pues existen brechas sociales y culturales que van más allá la capacidad de compra de un equipo informático. Las variables con respecto a su uso y apropiación son numerosas y es por eso que, para democratizar el acceso a los servicios tecnológicos y garantizar el acceso de la mayoría de los ciudadanos al servicio ofrecido, es fundamental contar con la mayor cantidad de canales posible.

A partir de esta diversidad de terminales y de sistemas operantes en el complejo entramado digital, el municipio también entendió que la cuestión de los formatos resulta crucial a la hora de distribuir información de forma eficiente. Como se mencionó anteriormente, se pasó de un sistema de “raspado de pantalla” sobre documentos en formatos de imágenes o formato de documento portátil (PDF) a formatos abiertos, libres y reutilizables.

Aunque el tema de los formatos de distribución de la información parecería ser menor, tiene una enorme importancia a la hora de alentar la creación de nuevas herramientas que se basen en esos datos. La posibilidad de dar la materia prima de la información al sector privado, la sociedad civil y al mismo Estado para que pueda ser reutilizada es un fuerte estímulo para el desarrollo tecnológico.

Lo mismo sucede con los lenguajes de programación y las licencias de las herramientas producidas. Es fundamental trabajar con herramientas de *software* libre y código abierto aunque a la luz de la experiencia su implementación resulte, en algunas oportunidades, más costosa que la de ciertas tecnologías propietarias. El uso de una herramienta libre no significa que su implementación sea inmediata, ya que por lo general requiere complejos procesos de adaptación tecnológica y burocrática.

Por otra parte, se observó que la fuerte voluntad de colaborar con distintos actores potenció en gran medida el trabajo de la Agencia de Innovación y Gobierno Abierto. La alianza con el sector privado y organizaciones no gubernamentales ayudó a validar procesos, fomentar la confianza en las herramientas propuestas y mejorar los niveles de transparencia estimulando la participación de los ciudadanos. El municipio también interactuó con agentes de los sectores público y privado en relación con la transferencia de tecnologías.

Con el sector privado se instrumentó el uso de sofisticadas herramientas tecnológicas que exigen un grado de desarrollo tan alto que resulta inútil desarrollarlas desde el mismo gobierno local. Con respecto a la cooperación dentro del sector público, se adoptaron sistemas previamente probados en otros municipios y, al mismo tiempo, se colaboró en la transferencia de tecnologías a otras agencias públicas, incluidos los municipios de las ciudades de Córdoba en la Argentina y de Quito en el Ecuador.

En cuanto a la transferencia de conocimiento, es interesante mencionar que, a partir de una iniciativa del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), se creó un grupo con los ocho municipios más innovadores del país, en el que además de Bahía Blanca participan Ushuaia, Rafaela, Junín, Mendoza, Rosario, San Martín y San Miguel, que tiene el objetivo de realizar jornadas de trabajo y de intercambio de experiencias para buscar colaborativamente soluciones a los problemas que enfrenta cada municipio.

G. Futuros desafíos y conclusiones

Debido al ritmo vertiginoso del avance tecnológico, es difícil pensar en las tecnologías que se aplicarán a los gobiernos locales en el mediano y largo plazo. Sin embargo, a partir de las experiencias relatadas en este

informe, se observa que no son las corrientes del crecimiento tecnológico las que necesariamente definen los pasos que se han de seguir para una adecuada modernización de la administración pública, sino que resulta imprescindible fijar objetivos dirigidos a la provisión de servicios que mejoren los estándares de nuestra democracia.

La desafección democrática es una expresión de la insatisfacción con respecto al funcionamiento de las herramientas de participación ciudadana. Se define como “una sensación subjetiva de impotencia, cinismo, falta de confianza en el proceso político, los políticos y las instituciones democráticas, pero sin cuestionar el régimen” (Di Palma, citado en Torcal, 2006, pág. 3).

Tanto en la Unión Europea como en América Latina hay síntomas de desafección democrática. En promedio, un 28% de los latinoamericanos se interesa por la política (Corporación Latinobarómetro, 2013). En los países de la Unión Europea, el 44% de los ciudadanos está moderadamente interesado en la política y el 23% algo interesado, mientras que solo a un 17% no le interesa para nada. La proporción de personas muy interesadas en política es similar a esta última (Ricciardi, Labaqui y Schenoni, 2015).

Existen más herramientas tecnológicas a nuestra disposición de las que un municipio es capaz de utilizar. Aunque la oferta se multiplica en forma exponencial, esto no significa necesariamente que implementando gran cantidad de ellas se logrará una sociedad más democrática y transparente. La necesidad de incorporar sistemas más eficientes y eficaces se desprende de los déficits democráticos y no de los excedentes tecnológicos. La tecnología es una extraordinaria aliada de la participación ciudadana, siempre y cuando los desafíos que le impongamos tengan resultados directos sobre la adquisición de mejores prácticas gubernamentales.

Por otra parte, es necesario adecuar los marcos jurídicos y normativos para que la implementación tecnológica sea posible. La voluntad política para realizar cambios que favorezcan a la población es una condición necesaria aunque no suficiente. El corsé legal impuesto a los municipios por las autoridades provinciales y nacionales impide en gran medida su desarrollo. Si bien es natural que los poderes jurídicos superiores quieran reglamentar algunas cuestiones referidas a la administración, ciertas normativas resultan vetustas a la luz de los cambios que se produjeron en los últimos 20 años.

Es razonable esperar que los gobiernos definan protocolos y estandaricen procesos, pero esos estándares deben ser abiertos. No deben entorpecer la creación de nuevos y mejores sistemas aunque resulte natural que brinden marcos administrativos que permitan a los municipios “construir en el mismo idioma”.

Otro gran desafío consiste en lograr un profundo cambio cultural dentro y fuera de la administración pública. Hay herramientas que solo sirven para brindar pisos de credibilidad y transparencia, otras que sirven para la provisión de servicios y la atención de demandas y otras enfocadas exclusivamente en la promoción de la participación ciudadana.

Del mismo modo, no se puede esperar que toda la administración pública se adapte rápidamente a los cambios tecnológicos y tampoco es imaginable que la población se apropie de las nuevas tecnologías en poco tiempo. Estos cambios suelen ser más lentos que el desarrollo del mundo digital pero constituyen un reto ineludible para cualquier administración. No es habitual ver cambios como los que tuvieron lugar en Bahía Blanca en tan poco tiempo y con tantas repercusiones. El verdadero desafío es promocionar nuevas formas de cooperación.

Esto es fundamental, especialmente, para superar las barreras que muchas veces genera el sistema político, renuente a los nuevos estándares de transparencia y participación que imponen las tecnologías. En los tiempos que corren, se exigirá cada vez más que los Estados promuevan una cultura en que la legitimidad del voto deba revalidarse continuamente. Ya no se podrá gestionar desde el secreto y la arbitrariedad y por eso la política deberá estar a la altura de las circunstancias.

Ya no existen excusas. La tecnología se ha vuelto tan accesible, que crear una plataforma de gobierno abierto es tan fácil y económico que —en su versión más básica— puede gestionarse con una persona y 400 dólares por mes. Por ese motivo, la implementación de este tipo de iniciativas en la actualidad se reduce solo a la voluntad política.

El gran desafío consiste en que la voluntad de un político no sea el factor decisivo de este tipo de implementación. Las políticas de gobierno abierto deben transformarse en un derecho adquirido de la ciudadanía y plasmarse en sus leyes y normativas.

En síntesis, la tecnología, los marcos jurídicos, el territorio y la cultura de un municipio son elementos fundamentales para el mejoramiento de los niveles democráticos. Los procesos de participación ciudadana no son inmediatos y requieren una serie de pasos previos que allanen el camino para una colaboración efectiva entre el ciudadano y la administración pública.

Los próximos pasos de la incorporación tecnológica están más ligados a la conciencia democrática, a la participación ciudadana y a la demanda de servicios públicos por parte de la ciudadanía que a la codificación de unos y otros. Y en ese camino, los políticos tendrán que aprender a utilizar las nuevas herramientas de la información para construir.

Bibliografía

- Calderón, C. y S. Lorenzo (coords.) (2010), *Open government: gobierno abierto*, Jaén, Algón Editores.
- Corporación Latinobarómetro (2013), "Informe Latinobarómetro" [en línea] http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf.
- Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca (s/f), "Proyecto de Ordenanza" [en línea] <http://hcdbahiaablanca.gov.ar/index.php/concejales/proyectos/proyecto/3376/>.
- Ricciardi, F., I. Labaqui y L. Schenoni (2015), "Estudio comparado de democracia y participación digital en América Latina y en Europa", *Estudios*, N° 12, Madrid, Publicaciones EUROSociAL.
- RTA (Red de Transparencia y Acceso a la Información) (2014), *Directrices – Transparencia activa y datos abiertos (G02/D02/G)* [en línea] http://mgd.redrta.org/mgd/site/artic/20150127/asocfile/20150127111724/g02_d02_g_directrices_open_data.pdf.
- Torcal, M. (2006), "Political disaffection and democratization history in new democracies", *Political disaffection in contemporary democracies: social capital, institutions and politics*, Londres, Routledge.
- Yofre, J.B. (2010), *El escarmiento*, Sudamericana.

Personas entrevistadas

- Manuel Aristarán, Fundador de Gasto Público Bahiense.
- Enrique Borba, Starke Labs.
- Andrés Castillo, Subsecretario de Gobierno y Protección Ciudadana.
- Miguel Diez, ex Secretario de Economía.
- Fabian Lliteras, Secretario de Gobierno, municipio de Bahía Blanca.
- Pía Mancini, Fundadora, Democracia en Red y Partido de la Red.
- Federico Montero, ex Director General de Defensa Civil.
- Álvaro Ramírez-Alujas, Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mariela Scudelati, Gerente, Polo Tecnológico Bahía Blanca.
- Franco Soresi, Agencia de Innovación y Gobierno Abierto.
- Rafael Villa, Oficial Principal de Información, Policy Lab, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).