



**UBA Sociales**  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

## TESINA DE GRADO

### II PLAN DE ACCIÓN NACIONAL ¿ARGENTINA HACIA UN GOBIERNO MÁS ABIERTO? (2015-2017)

AUTORA: FRANCO, PAULA DANIELA

DNI: 38151868

CARRERA: CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL

MAIL: PAULA.FRANCO@YAHOO.COM.AR

TUTOR INTERNO: LIC. GUSTAVO BULLA

EVALUADORA: LIC. ROMINA CARRILLO

AÑO: OCTUBRE 2018



Franco, Paula Daniela

II Plan de Acción Nacional ¿Argentina hacia un gobierno más abierto? : 2015-2017 /  
Paula Daniela Franco. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de  
Buenos Aires. Carrera Ciencias de la Comunicación, 2019.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-950-29-1780-1

1. Gobierno. 2. Argentina. 3. Estado. I. Título.

CDD 320.6

La Carrera de Ciencias de la Comunicación no se responsabiliza de las opiniones  
vertidas por los autores de los trabajos publicados, ni de los eventuales litigios derivados  
del uso indebido de las imágenes, testimonios o entrevistas.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-  
SinDerivadas 2.5 Argentina (CC BY-NC-ND 2.5 AR)

## AGRADECIMIENTOS

*A las mujeres más lindas y fuertes que conozco, Patricia y Ñata.  
Gracias por acompañarme.*

*Beast of burden.*

## ÍNDICE

<b>Abstract</b> .....	04
<b>Palabras clave</b> .....	04
<b>Introducción</b> .....	05
<b>1. Marco Metodológico</b>	
1.1 Unidad de Análisis.....	08
1.2 Metodología.....	09
1.3 Fuentes de datos.....	09
1.4 Técnica.....	10
<b>2. Formación del Estado</b>	
2.1 Componentes del Estado y su definición.....	11
2.2 Relaciones de dominación estatal.....	13
2.3 ¿Cuál es el estado del Estado?.....	15
<b>3. Gobierno Abierto</b>	
3.1 Origen e historia.....	21
3.2 Modernización del Estado.....	25
3.3 Panorama hoy en día: Alianza OGP.....	29
3.4 Caso Argentino.....	38
<b>4. II Plan de Acción Nacional</b>	
4.1 Creación del II Plan de Acción Nacional. Metas y compromisos.....	44
4.2 Funcionamiento.....	47
4.3 Implementación y recursos.....	49
<b>5. Análisis</b>	

5.1 Producción discursiva.....	54
5.2 Cómo actúa la ideología.....	56
5.3 Figura del ciudadano.....	58
5.4 Sociedad de la des- información.....	63
<b>6. Conclusiones</b>	
6.1 Breve recorrido de la investigación.....	69
6.2 Conclusión final.....	70
<b>Bibliografía.....</b>	<b>72</b>
7.1 Recursos electrónicos.....	76

## II PLAN DE ACCIÓN NACIONAL ¿ARGENTINA HACIA UN GOBIERNO MÁS ABIERTO? (2015-2017)

### ABSTRACT

El modelo de gobierno abierto aparece como un “facilitador a la democracia” bajo los pilares de “transparencia”, “colaboración” y “participación” en donde se interpela mencionando a los ciudadanos a que también formen parte de él. Se utiliza para ello, distintas acciones y medidas como por ejemplo en el caso de Argentina el “II Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina 2015-2017”. En este plan se plantean compromisos a desarrollar en los que se busca la apertura del gobierno impulsado por la Alianza para el Gobierno Abierto que incluye varios países que se pliegan al desarrollo de estas políticas públicas. Es allí donde también se pone en juego el rol del Estado, construcciones ideológicas y diferentes prácticas. Analizarlo sirve para poder entender mejor las rupturas y continuidades que se dan en una coyuntura.

### PALABRAS CLAVE:

Gobierno Abierto - Argentina - Rol del Estado - Democracia - Ideología - Ciudadanía

## INTRODUCCIÓN

En la presente tesina de grado correspondiente a la carrera Ciencias de la Comunicación con orientación en Políticas y Planificación de la Universidad de Buenos Aires me propongo indagar sobre el modelo de gobierno abierto y su adopción en Argentina. Para ello realizaré un recorte temporal correspondiente al II Plan de Acción Nacional transcurrido entre los años 2015-2017 inclusive.

El interés sobre el tema mencionado se desarrolla al preguntarse sobre cómo es que actúan determinadas construcciones ideológicas con respecto a la producción de sentido dado que no se da sólo en una región determinada sino a nivel más global como es distintos gobiernos. Tomando el caso puntual de Argentina, se buscará e investigará sobre las políticas públicas y las distintas prácticas a nivel discursivo que se dieron en torno a la aplicación de este segundo plan.

Comenzar a hablar sobre sociedad, gobierno abierto y Estado exige que previamente se defina y contextualice sobre los temas a tratar para poder dar cuenta el desarrollo en profundidad sobre qué y cómo es que lo se tratará a lo largo de este escrito. Es por ello que en primer lugar se mencionará qué tipo de metodología se llevará a cabo a lo largo de esta investigación definiendo la unidad de análisis, las fuentes a utilizar y las técnicas.

Para avanzar de una forma más clara y ordenada se definirán ciertos conceptos centrales que se exponen: rol del Estado, qué se entiende por gobierno abierto, categoría de ciudadano y el sistema representativo ideológico; teniendo en cuenta lo planteado por ciertos autores que trabajan en relación al tema seleccionado en cuestión.

En el caso de la República Argentina, se empieza a trazar un proceso de consolidación y construcción del Estado Nación a partir de 1880 donde las representaciones intelectuales se constituyen sobre un contexto redefinido por las nuevas problemáticas políticas y sociales. En Argentina el modelo de acumulación que se da en un determinado momento socio histórico político y económico influye en el rol del Estado, su participación y sus funciones.

Las prácticas políticas siempre están situadas por condiciones de la

coyuntura que anudan diferencias de una complejidad de contradicciones. Hablar de ella sirve para entender que se construye en función a elementos que funcionan para que el fenómeno estudiado tenga características relacionales entre sí y de esta manera poder establecer un corpus de trabajo.

El término Gobierno abierto surge por primera vez a fines de los años '70 del siglo XX en el espacio político británico. Originalmente trataba diversas cuestiones relacionadas con el secreto de Gobierno e iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática. En la actualidad, se ha posicionado como un nuevo eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades del Gobierno y modernizar las administraciones públicas bajo los principios de la transparencia y apertura, la participación y la colaboración como un nuevo paradigma (o modelo), que promete fortalecer los sistemas democráticos y mejorar la gestión pública. Aparece como un “facilitador a la democracia” bajo los pilares de “transparencia”, “colaboración” y “participación” en donde se interpela mencionando a los ciudadanos a que también formen parte de él.

Luego de que Argentina ingresa a la Alianza Gobierno Abierto, en el año 2012, se empiezan a implementar planes de acción nacional con una serie de compromisos a cumplir para lograr un mejor rendimiento y así poder alcanzar objetivos propuestos de manera global por esta alianza. Los gobiernos abiertos se plantean como un modelo más participativo, democrático, transparente, colaborativo, inclusivo y una serie de adjetivos abstractos que lo caracterizan en su afán por parecer que responden a interés particulares (por ejemplo, de los ciudadanos) cuando en realidad, se están persiguiendo intereses que muchas veces se relacionan a objetivos económicos.

El desarrollo del II Plan de Acción Nacional arrojó 15 compromisos en dos etapas de los cuales no todos fueron cumplidos en su totalidad. Se buscará analizar exhaustivamente utilizando como fuente de datos sitios web oficiales: la página oficial e internacional sobre la Alianza para el Gobierno Abierto<sup>1</sup>, el canal de comunicación oficial del Ministerio de Modernización<sup>2</sup>, el II Plan de Acción Nacional

---

1

Ver más <https://www.opengovpartnership.org/> (consulta 22-09-2018)

2

Ver más <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion> (consulta 22-09-2018)



de Gobierno Abierto de la República Argentina en su versión completa<sup>3</sup> y reducida sobre la primer etapa<sup>4</sup>, el sitio online sobre Gobierno Argentina en donde aparece el anuncio del Plan<sup>5</sup> y documentos que resulten pertinentes al fin de este trabajo como artículos o publicaciones referidas al tema.

Entender cómo es posible que un modelo triunfe sobre otro es estar analizando un proceso en el cual surgen distintas prácticas y mecanismos ideológicos que se ponen en juego teniendo en cuenta las rupturas y continuidades que se dan en una coyuntura.

---

3

Ver más [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina\\_NAP2\\_V.2.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina_NAP2_V.2.pdf)  
(consulta 22-09-2018)

4

Ver más <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/II%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20de%20Gobierno%20Abierto%20de%20Argentina%20-%201era%20etapa.pdf> (consulta 22-09-2018)

5

Ver más <https://www.argentina.gob.ar/> (consulta 22-09-2018)

## CAPÍTULO 1: MARCO METODOLÓGICO

### 1.1 Unidad de Análisis

Para el desarrollo de esta investigación correspondiente al estudio sobre la aplicación, viabilidad y eficacia del modelo de gobierno abierto desarrollado en la República Argentina a partir del año 2012 se tomará como recorte temporal la implementación del II Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2015-2017) en el que se trabajará como marco de análisis.

El primer paso en este proceso de procesamiento de la información es organizar unidades de análisis, indicadores relevados y el valor que asume el indicador para cada unidad de análisis en una matriz de datos. Las unidades de análisis son aquel elemento pequeño sobre el que se investiga, es el objeto central de estudio, rasgos, prácticas y/o discursos de individuos, grupos, instituciones, estructuras. Debe corresponder pero no necesariamente coincidir con la unidad de observación que presenta un valor. Se refiere a un dato determinado en un instante dado respecto de una característica de estudio porque el tipo de unidad de análisis define o condiciona la estrategia de investigación.<sup>6</sup>

La investigación se define como “un conjunto de procesos sistemáticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno”. Según Sunkel (2001)<sup>7</sup> plantear un problema de investigación científico es poner bajo sospecha las características y condiciones a partir de los cuales se describe o explica un fenómeno, sea con el objetivo de confirmar o refutar un conocimiento dado. Esto quiere decir que al proponer un problema de investigación se llevan a cabo distintos procedimientos y recortes sobre el mismo en el que se delimita el objeto de estudio y la unidad de análisis a tratar junto con la metodología correspondiente.

---

6

Di Virgilio, M.: Los métodos, procedimientos y técnicas cuantitativos de construcción y validación del discurso científico. Teórico N° 7. Carrera de Ciencias de la Comunicación. FSOC. UBA.

7

Sunkel, G., “Modos de leer en sectores populares. Un caso de recepción”. En Nueva Sociedad, n° 175. 2001.

## 1.2 Metodología

La metodología cualitativa es aquella que tiene en cuenta aspectos particulares y comunes que existen entre un número pequeño de casos, para ello se utiliza un muestreo teórico de variables, observaciones, análisis de discurso/sentido y la elaboración de conjeturas e inferencias. Es decir, la investigación cualitativa da profundidad a los datos, la dispersión, la riqueza interpretativa, la contextualización del ambiente o entorno, los detalles y las experiencias únicas. Sirve para entender e interpretar problemas sociales ya que permiten investigar sobre la relación/vínculo entre cultura, personas y sociales buscando profundizar y resignificar distintos temas y problemáticas.

También aporta un punto de vista ‘fresco, natural, holístico’ de los fenómenos así como la flexibilidad” (Hernández Sampieri, 2003)<sup>8</sup>. A través de ella se intenta interpretar lo que se va captando activamente; evalúa el desarrollo natural de los sucesos, es decir, no hay manipulación ni estimulación con respecto a la realidad (Corbetta, 2003).

## 1.3 Fuentes de datos

En este informe de análisis que consiste en el desarrollo de una investigación que aporta una nueva mirada sobre un fenómeno pertinente para el campo de la comunicación se tienen en cuenta distintos materiales de consulta, como los sitios web que informan sobre el tema en cuestión como fuentes de datos concretas: la página oficial e internacional sobre la Alianza para el Gobierno Abierto<sup>9</sup>, el canal de comunicación oficial del Ministerio de Modernización<sup>10</sup>, el II Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina en su versión completa<sup>11</sup> y reducida

---

8

Hernández Sampieri, R. et al: Metodología de la Investigación Social, Cap 1: “El proceso de investigación y los enfoques cuantitativo y cualitativo: hacia un modelo integral”. México. Mc Graw-Hill. 2003 (3ra. Edición).

9

Ver más OGP oficial <https://www.opengovpartnership.org/> (consulta 11-10-2018)

10

Ver más Ministerio de Modernización Argentina <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion> (consulta 11-10-2018)

11

Ver más II Plan de Acción Nacional para Gobierno Abierto (2015-2017)  
[https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina\\_NAP2\\_V.2.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina_NAP2_V.2.pdf) (consulta 11-10-2018)

sobre la primer etapa<sup>12</sup>, el sitio online sobre Gobierno Argentina en donde aparece el anuncio del Plan<sup>13</sup> y documentos que resulten pertinentes al fin de este trabajo como insumos de relevamiento (artículos o publicaciones referidas al tema).

#### 1.4 Técnica

La investigación cualitativa utiliza métodos y técnicas diversas, en este caso se implementarán estrategias para reunir datos cualitativos (que son descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones) usando técnicas de recolección como revisión de archivos, observación, muestreo, análisis de discurso (entre otros) a través de las fuentes para un mayor análisis e interpretación sobre el caso de implementación de gobierno abierto en Argentina.

Utilizar distintas técnicas ayudan a explorar de forma más exhaustiva los fenómenos que hacen al problema de investigación, en este caso sobre la construcción ideológica de sentido a partir del modelo de gobierno abierto.

---

12

Ver más Alianza para el Gobierno Abierto - 1era etapa  
<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/11%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20de%20Gobierno%20Abierto%20de%20Argentina%20-%201era%20etapa.pdf> (consulta 11-10-2018)

13

Ver más <https://www.argentina.gob.ar/> (consulta 11-10-2018)

## CAPÍTULO 2: FORMACIÓN DEL ESTADO

### 2. 1 Componentes del Estado y su definición

El Estado es un actor central en tanto organiza, diseña y planifica políticas públicas y generales. Las políticas públicas no son únicamente del Estado sino que el proceso de elaboración es producto de una relación conflictiva entre la sociedad civil y el Estado, ya que este no puede atender a todas las necesidades sociales de la sociedad y esto implica tomar algunas cuestiones y dejar de lado otras, es por ello que se habla de un conflicto existente. Como plantean Hobbes, Weber y Hegel (entre otros autores) la sociedad civil se compone por grupos que dependen de la convergencia de intereses materiales e ideales.

Teniendo en cuenta que el capitalismo es un sistema social y económico que prevalece y evoluciona con el correr del tiempo, es importante destacar que se toman dos actores sociales sumamente relevantes: por un lado los capitalistas (que tienen los medios de producción) y por el otro lado los trabajadores asalariados (que poseen la fuerza de trabajo, que es vendida ya que no pueden acceder a los medios de producción). Ambos poseen características particulares y se vinculan entre sí porque existe una relación desigual basada en la explotación a través de la apropiación de la plusvalía<sup>14</sup>, fuente de las ganancias, fuente de la riqueza de la clase capitalista y siguiendo el texto de Castillo (2008), es la teoría de la plusvalía la piedra angular de la teoría económica de Marx. La modalidad de apropiación del valor creado por el trabajo constituye a las clases fundamentales del capitalismo, a través de, y mediante, la relación social establecida por dicha creación y apropiación. Los mecanismos y consecuencias más ostensibles de esa relación son económicos (O'Donnell, 1978).

El Estado en este caso, se presenta como un tercer actor social no capitalista que permite la reproducción de esa relación y es el garante por mecanismos el que logra ocultar esa relación de explotación es decir, media en la relación entre dos

---

14

El concepto de Plusvalía que fue desarrollado ampliamente por Karl Marx a finales del siglo XIX no es más que el excedente monetario originado por el trabajo humano presente en cualquier acción productiva y del que se apropia "gratuitamente" (según la teoría marxista), el capitalista o empresario.

actores antagónicos (clase propietaria de los medios de producción que se apropia del excedente de la clase proletaria, quien vende su fuerza de trabajo a cambio de un salario en condiciones desiguales y logra fundirse en una relación social. El Estado aparece de forma arbitraria “externo y neutral” para impartir justicia y así reproducir las condiciones de producción capitalistas y las clases que ese sistema necesita.

O'Donnell da cuenta de cuáles son los mecanismos a través de los que el Estado logra legitimarse y cómo contribuye ocultando estas relaciones desiguales ya mencionadas. Para ello tiene en cuenta tres categorías: la primera de “ciudadano” que responde a un sistema jurídico como un sujeto jurídico capaz de de contraer libremente obligaciones y fundamenta esa ilusión ilusoria de igualdad; en segundo lugar categoriza la noción de “pueblo”, en donde el autor advierte que es allí en donde se relaciona a lo abstracto totalizante de rol de Nación en donde se establece un tipo de interés general que el Estado debe proteger; tiene que ver con la voluntad de construir un referente total aunque no todos se ven representados por esa categoría. Y como tercera categoría, denominada “Nación” en tanto mecanismo de construcción de identidad, es una categoría jerárquica superior a la de ciudadano que sirve para delimitar ciertos valores constitutivos delimitados territorialmente.

Aunque las tres sean por sí mismas contradictorias, son mediaciones que el Estado construye en relación con la sociedad civil, son un tipo de mecanismo de construcción de identidad general referente del Estado capitalista. La emergencia y formación estatal están íntimamente relacionadas con el desarrollo de otros componentes del proceso de construcción social en su conjunto, en particular a la idea de nación, al capitalismo, a una estructura de clases y a un sistema de dominación política, tal como lo comprueba abundantemente la experiencia norteamericana y europea. (Oszlak, 2006).

## 2.2 Relaciones de dominación estatal

Según O'Donnell<sup>15</sup>, se entiende al Estado como el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada. Lo político, como una parte analítica del fenómeno de la dominación (es decir, capacidad de imponerse sobre un otro aún en contra de su voluntad) se halla gracias al monopolio de la coerción física. El Estado, en este sentido, se relaciona al plano político y al aspecto más amplio de la dominación social (como la capacidad de imponer regularmente la voluntad sobre un otro incluso contra su resistencia). Se considera a la dominación como una relación desigual ya que es relacional y asimétrica y está compuesta por recursos (fuerza legítima, económicos, informacionales e ideológicos) como capitales del mismo, según Bourdieu<sup>16</sup>, en donde se forma un metacapital que se traduce en el Estado. Se piensa el Estado como un nivel analítico de una trama más compleja de dominación social ya que en el capitalismo se distinguen diferencias de clases, es decir, forma parte de una complejidad en una sociedad de dominación sobre un territorio delimitado. Debe entenderse por "dominación", de acuerdo con la definición ya dada, la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). No es, por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer "poder" o "influjo" sobre otros hombres. En el caso concreto esta dominación ("autoridad"), en el sentido indicado, puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta lo que son consideraciones puramente racionales con arreglo a fines. Un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad. (Weber, 1992). Weber también considera a la burocracia como la forma de organización más compatible con los requerimientos del sistema capitalista; pero, al mismo tiempo, como una amenaza u obstáculo a lo

---

15

O'Donnell, Guillermo; "Apuntes para una teoría del Estado" en: Oszlak, Oscar (comp); Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos, Paidós, Buenos Aires.

16

Bourdieu, Pierre; "Espíritus del Estado; génesis y estructura del campo burocrático", Revista Sociedad N°8, Buenos Aires, abril de 1996.

largo del proceso de democratización.

La dominación económica no es la única pero sí la principal en la sociedad capitalista (donde también existen otros tipos de dominación que no necesariamente parten de la plusvalía). Según Weber existen tres tipos de dominación: de carácter racional (que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal), de carácter tradicional (que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional) y de carácter carismático (que descansa en la entrega extraordinaria a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada) (autoridad carismática) (Weber, 1992). Los tres gozan de legitimidad, que hace que sea más efectiva la dominación. Cuanto mayor sea la legitimidad, más grande será la naturalización de las relaciones dominantes. Aunque, cabe aclarar que Weber los tres tipos de dominación legítima que se refiere el autor, nada tienen que ver con la dominación de clase.

Es importante destacar que el Estado no se presenta únicamente a través del monopolio de la fuerza sino que es a través de la ideología que no se produce cuestionamiento hacia la dominación, “naturalizando” la relación asimétrica y desigual que se produce entre los sujetos puestos en juego. La ideología actúa no como un sistema de ideas cerrado o una doctrina sino interpelando a los sujetos en sus representaciones sociales y relaciones, es decir, como respuesta de procesos sociohistóricos políticos que se imponen al hombre por su inscripción en las relaciones sociales que organizan la forma de pensar. En palabras de Althusser: “la ideología es un sistema (que posee su lógica y rigor propios) de representaciones (imágenes, mitos, ideas o conceptos), dotados de una existencia y de un papel históricos en el seno de una sociedad dada” (1967:191). Según Althusser la ideología general no se realiza en los AIE (Aparatos Ideológicos del Estado), no tiene historia en la medida en que está “dotada de una estructura y una operación que la convierten en una realidad ahistórica, es decir, una realidad omnihistórica”. Para él, el objeto de cualquier formación social es reproducir para perdurar en el tiempo las fuerzas productivas y las relaciones de producción existentes. Los Aparatos Ideológicos del Estado son una construcción simbólica para la identidad colectiva nacional tan importante como lo material ya que hacen que se generen



sentimientos de pertenencia y solidaridad social, entre otras cosas.

### **2.3 ¿Cuál es el estado del Estado?**

En el caso argentino, el surgimiento del Estado-Nación es un aspecto constitutivo del proceso de construcción social en donde se fija determinado orden social. Es el resultado de un proceso de lucha por la redefinición del marco institucional considerado apropiado para el desenvolvimiento de la vida social organizada (Oszlak, 1982). Esta formación supone la conformación de la instancia política que vincula la dominación en la sociedad y permite su ejercicio a través de un conjunto de instituciones. La condición de ser Estado, se denomina “estatidad” que tiene que ver con un conjunto de atributos que organizan el poder y la dominación política. En palabras del autor, esta estatidad supone diferentes propiedades: en primer lugar, la capacidad de externalizar su poder dentro de un sistema de relaciones interestatales reconocidas como una unidad soberana, en segundo, la capacidad de institucionalizar la autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder garantizando el monopolio de los medios de coerción. Luego la capacidad de diferenciar el control con la creación de instituciones públicas legitimadas y por último, la capacidad de internalizar una identidad colectiva a través de símbolos que representan la pertenencia y solidaridad social permitiendo el control ideológico como mecanismo de dominación social. Cabe mencionar que el Estado no sólo es un aparato de represión pero que posee el monopolio de la violencia (coerción), es la autoridad que debe representar a la Argentina al exterior externalizando el poder.

Para poder producir una profunda reconstrucción y reorganización de la sociedad se necesitó la creación de un Estado Nación, es decir, este fue un requisito para sumar a la Argentina al intercambio comercial, a la división internacional del trabajo, etc; en otras palabras: al mundo capitalista. En Argentina, no se buscó formar una unidad política mayor o más fuerte, sino evitar la disgregación de la existente y producir una transición estable de un estado colonial a uno nacional (Oszlak, 1982). Botana (1986)<sup>17</sup> plantea tres problemas para su organización política específica: integración territorial, régimen político duradero y la

---

17

Botana, Natalio; El orden conservador, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986. Primera Parte.

construcción de nacimiento de la identidad nacional en el imaginario del territorio.

En el año 1880 (luego de la Conquista de Roca del Desierto<sup>18</sup>) aparece el Estado-Nación en donde se presenta un Estado Liberal, el cual tiene dos regímenes, es decir, períodos de determinadas características y estructuras formales que estructuran una forma de poder. El modelo de acumulación es el MAE (modelo agroexportador), pasando primero por un régimen liberal oligárquico entre 1880-1916 y luego por uno de liberalismo democrático entre los años 1916-1950, este cambio se produce ya que en el año 1916 se sancionó la Ley Sáenz Peña<sup>19</sup> que establece el voto secreto, universal y obligatorio. Se caracterizó por la ocupación de tierras concentradas en propiedades de gran extensión, la dependencia económica en con el mercado externo, la influencia de capitales extranjeros, el desequilibrio en la distribución de la población, la fuerte inmigración y el estímulo al desarrollo agropecuario y exportador. La relación de intercambio comercial que se producía por parte de Argentina se trataba de un vínculo desigual ya que se dependía de los lazos con Reino Unido de Gran Bretaña, en donde nunca se puso forjar como un país independiente en su economía al depender del mercado internacional y de relaciones exteriores.

El segundo tipo del Estado Argentino se da por ciertos cambios políticos y modificándose en el sistema de acumulación, se produce el Estado Social o de Bienestar ya que se empezaron a tomar nuevas medidas referidas a la ISI (industrialización por sustitución de importaciones) que empieza por el Plan Pinedo<sup>20</sup> para la reactivación de la economía nacional que considera que el Estado tiene que intervenir para sostener la sustentabilidad de la productores. Este Estado se caracterizó por ser social, nacional popular y populista, se relaciona con la idea de Estado que propone el economista Keynes<sup>21</sup>, porque para él el Estado interviniendo

---

18

La Conquista del Desierto fue la campaña militar realizada por la República Argentina entre 1878 y 1885, por la que se conquistó grandes extensiones de territorio que se encontraban en poder de pueblos originarios mapuche, ranquel y tehuelche.

19

Se conoce como la Ley Sáenz Peña o Ley 8.871 a la ley General de Elecciones, sancionada por el Congreso de la Nación Argentina el 10 de febrero de 1912, que estableció el voto secreto y obligatorio a través de la confección de un padrón electoral, exclusivo para nativos argentinos y naturalizados masculinos y mayores

20

El Plan Pinedo surgió en el año 1940 con el fin de reactivar la economía del país.

21

John Maynard Keynes, primer barón Keynes (5 de junio de 1883 – 21 de abril de 1946) fue un economista británico, considerado como uno de los más influyentes del siglo XX. Sus ideas tuvieron una fuerte repercusión en las teorías y políticas económicas.

en los mercados, con una tasa activa, direcciona a los grandes agregados macroeconómicos . La intervención del Estado tiene como objetivo moderar las fluctuaciones de las variables principales de la economía de un país (su producto, desempleo, inflación) (Castillo y Fernández, 1990). Este modelo estatal estuvo presente entre los años 1946 a 1976 (Nacional y Popular)<sup>22</sup>, hasta dejar paso al Estado Neoliberal que corresponde a otro tipo de modelo.

Con el peronismo<sup>23</sup> se buscó la industrialización desde sectores subordinados a través de la producción industrial para el mercado local, el aumento del salario real, nacionalización de ferrocarriles, instalación de empresas estatales y por la educación pública y seguridad social con un Estado presente como regulador de recursos. En los años 1958 al 1962, en la etapa del desarrollismo con el gobierno de Frondizi<sup>24</sup>, con regímenes autoritarios y democracias restrictivas hacia una apertura económica, se basó en un nuevo proceso de acumulación de un sector agropecuario competitivo con un sector industrial protegido en el cual el Estado cobra relevancia como productor de bienes y servicios, los grandes productores agropecuarios y el capital extranjero industrial según el análisis que realiza Ferrer (1995).

A raíz del golpe de Estado de 1976<sup>25</sup> con el fin de cambiar el régimen vigente y el modelo de acumulación económica surge un Estado Neoliberal caracterizado por nuevas estrategias de apertura económica, privatización de empresas públicas, desregulación del mercado, endeudamiento externo, reducción de aranceles y aumento de la inflación. Ocasionando cambios fuertes a nivel político, social, económico y cultural. Este modelo basado en la hegemonía financiera (o también llamada valorización financiera) produce una financiarización, es decir, mucha presencia del sistema financiero como producto de cambios tecnológicos. El

---

<sup>22</sup> Más allá de matices y de regímenes políticos en esos 30 años.

23

El peronismo o justicialismo es un movimiento político surgido en Argentina a mediados de la década de 1940 alrededor de la figura de Juan Domingo Perón y un considerable número de sindicatos.

24

Arturo Frondizi (Paso de los Libres, 28 de octubre de 1908 - Buenos Aires, 18 de abril de 1995) fue un abogado, periodista, docente y político argentino, que fue elegido presidente de Argentina y gobernó entre el 1 de mayo de 1958 y el 29 de marzo de 1962, cuando fue derrocado por un golpe de Estado militar.

25

El golpe de Estado de 1976 —denominado Operación Aries por sus perpetradores— fue la rebelión cívico-militar que depuso a la Presidenta de la Nación Argentina, María Estela Martínez de Perón, el 24 de marzo de ese año. En su lugar, se estableció una junta militar, liderada por el teniente general Jorge Rafael Videla, el almirante Emilio Eduardo Massera y el brigadier general Orlando Ramón Agosti. La junta tomó el nombre oficial de Proceso de Reorganización Nacional y permaneció en el poder hasta diciembre de 1983.

proceso democrático asume una época fuertemente condicionada por la Dictadura que toma medidas políticas que afectan directamente a la sociedad como el Proceso de Reorganización Nacional<sup>26</sup> y la Ley de Reforma Financiera<sup>27</sup> en el año 1977. La vuelta al modelo democrático se produce en el año 1983 con la asunción de Alfonsín<sup>28</sup> tras las elecciones presidenciales. Años después, en la década de los '90s de su presidencia y con Menem como jefe de Estado, es implementada la Ley de Convertibilidad<sup>29</sup>, que es un plan de estabilización con una medida de “shock” sobre un proceso económico que se mantiene de fuerte impacto en un tiempo determinado, el cual establecía que una relación cambiaria fija entre la moneda nacional (pesos) y la moneda estadounidense (dólares).

La etapa que algunos autores llaman “posneoliberalismo” surge luego de la fuerte crisis política, social e institucional ocurrida en el año 2001, que desencadenó la renuncia del presidente Fernando De La Rúa<sup>30</sup> en un clima inestable y tenso en el país. Con la asunción de un nuevo gobierno (en el medio de la mayor crisis Argentina, el modelo de acumulación varía de valorización financiera a un nuevo ISI para la recuperación de recursos naturales y de empresas. Se toman medidas políticas como la redistribución de ingresos y se apunta hacia la integración regional (Mercosur<sup>31</sup>) gracias al gobierno de Néstor Kirchner<sup>32</sup> en el año 2003. Este período

---

26

Proceso de Reorganización Nacional, o El Proceso estuvo presente desde el año 1976 hasta el 1983 y se basó en el terrorismo de Estado, violación de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad entre otras cosas atroces.

27

La reestructuración del sistema financiero llevada adelante por la reforma financiera de 1977 fue un componente central de la profunda transformación de la economía argentina emprendida por la última dictadura cívico militar.

28

Raúl Ricardo Alfonsín (Chascomús, provincia de Buenos Aires, 12 de marzo de 1927 – Buenos Aires, 31 de marzo de 2009) fue un abogado, político, estadista y promotor de los derechos humanos argentino. Fue concejal, diputado provincial, diputado nacional, senador nacional y presidente de la Nación Argentina.

29

La Ley de Convertibilidad del Austral, Ley 23.928, fue decretada el 27 de marzo de 1991 por el Congreso de la República Argentina, durante el gobierno de Carlos Menem, bajo la iniciativa del entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo, y estuvo vigente durante casi 11 años.

30

Fernando De la Rúa (Córdoba, Argentina, 15 de septiembre de 1937) es un abogado y político argentino de la Unión Cívica Radical, que fue presidente de Argentina, asumiendo por la Alianza el 10 de diciembre de 1999, sucediendo al segundo gobierno de Carlos Menem. Si bien su mandato se extendía hasta el año 2003, renunció al cargo el 20 de diciembre de 2001 cumpliendo 2 años y 10 días de gobierno, en medio de numerosas protestas sociales durante la crisis de diciembre de 2001 en Argentina.

31

El Mercado Común del Sur (Mercosur) —llamado Mercado Comum do Sul (Mercosul) en portugués, y Ñemby Ñemuha en guaraní— es un proceso de integración regional fundado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En fases posteriores, el Mercosur ha incorporado a Venezuela y Bolivia, encontrándose el primero actualmente suspendido del bloque y el segundo en proceso de adhesión.

32

Néstor Carlos Kirchner (Río Gallegos, 25 de febrero de 1950 - El Calafate, 27 de octubre de 2010) fue un abogado y

se caracterizó por implementar políticas distintas a las neoliberales y en un escenario cada vez más globalizado e interconectado en el cual hubo grandes cambios geopolíticos profundos.

Teniendo en cuenta que las sociedades son dinámicas, se encuentran en ellas distintos tipos de Estado que fueron cambiando según el modelo de acumulación económica y modelos políticos. García Linera (2010) plantea que todo Estado se correlaciona a cuatro dimensiones: institucional (aspecto material), creencias (aspecto ideológico), relación de fuerzas y el control de decisiones y el monopolio que tiene que ver con que es un aparato social, territorial de producción efectiva de tres monopolios de recursos, coerción y legitimidad que es la respuesta de esas tres relaciones. La crisis estatal no es solamente de un cambio de gobierno, de administración maquinaria de Estado sino que es el cambio de las estructuras de poder y dominación de otras estructuras.

El Estado capitalista, lo es porque emana de una relación social que implica la separación de los medios de coacción y el capitalista; pero, por otro lado, su condición de garante de la relación y no de los sujetos sociales concretos lo hace un fenómeno que no es sólo coactivo. Este aparato estatal se funda en una relación social que, cabe destacar, es posible a partir de un control ideológico.

Plantearse cuál es el estado hoy en día es hacerse preguntas sobre cómo se encuentra la sociedad, cómo viven los ciudadanos y cuál es su respuesta ante sus políticas. El Estado apela a cuestiones más totalizantes y generales utilizando diferentes mecanismos que sirven para legitimarse y ocultar esta relación estructuralmente desigual. A su vez, la formación estatal puede ser entendida como un componente de un proceso más amplio de construcción social, en el cual, gradualmente, otros componentes también se fueron constituyendo: la construcción de la nación (entendida como sentimientos de pertenencia compartidos y ampliamente difundidos dentro de un territorio); la ciudadanía; un sistema de relaciones de producción; el mercado; la estructuración de clases sociales; y la consolidación de un “pacto” de dominación política. (Oszlak, 2006).

El Estado, dada su capacidad de movilizar, administrar y distribuir recursos, es considerado un actor central. Es por ello que el cambio de paradigma que se dio sobre el rol estatal, guarda relación con cuestiones que se vinculan con las políticas

---

político argentino. Entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007 fue Presidente de la Nación Argentina.

públicas de comunicación que tienen que ver con no sólo un proyecto y modelo político sino también con un determinado contexto político, económico y cultural.

Luego de una etapa que acarrea un modelo neoliberal con un Estado de esas características, la consolidación de un modelo más “participativo, colaborativo y transparente”, no es casual y responde a políticas públicas en un momento sociohistórico determinado. Verón (1987)<sup>33</sup> considera que toda forma de organización social implica en su forma una dimensión significativa (las ideas o representaciones). Esto quiere decir que toda producción de sentido es necesariamente social y todo fenómeno social es, en una de sus dimensiones constitutivas, un proceso de producción de sentido.

---

33

Verón, Eliseo. “La Semiosis Social”. Gedisa. Buenos Aires, 1987.

## CAPÍTULO 3: GOBIERNO ABIERTO

### 3.1 Origen e historia

Ramírez Aluja en su texto “Gobierno Abierto y modernización de de la gestión pública” señala que el término Gobierno abierto surge por primera vez a fines de los años ‘70 del siglo XX en el espacio político británico. Originalmente trataba diversas cuestiones relacionadas con el secreto de Gobierno e iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática . En la actualidad, se ha posicionado como un nuevo eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades del Gobierno y modernizar las administraciones públicas bajo los principios de la transparencia y apertura, la participación y la colaboración como un nuevo paradigma (o modelo), que promete fortalecer los sistemas democráticos y mejorar la gestión pública. (2011).<sup>34</sup> Este concepto surge en contraposición a “gobiernos corruptos y/o cerrados” ya que se propone como un facilitador de la democracia bajo los pilares de “transparencia”, “colaboración” y “participación” en donde se interpela mencionando a los ciudadanos a que también formen parte de él porque se supone que estos individuos colaboran con la mejora de los servicios públicos, la transparencia en la rendición de cuentas y participan en esta apertura de gobierno.

Es también denominado “open government” (en inglés) entendiéndose por él mismo el acceso libre a la información, protección de datos y al conocimiento de las actividades previstas que el Gobierno hace o planea hacer en donde se permite la opinión de los ciudadanos del país. “Hablar de Gobierno abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del Gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común” (Chapman y Hunt, 1987).

Teniendo en cuenta las grandes innovaciones tecnológicas que han surgido con el correr del tiempo a fines del siglo XX y principios del XXI, los distintos países debieron mejorar en el marco de la administración con la ayuda de las tecnologías

---

34

Ramírez Alujas, Alvaro (2011). «Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias Actuales y el (Inevitable) Camino que Viene. Reflexiones Seminales.». Revista Enfoques. Volumen IX. Consultado el 9 de diciembre de 2015.

de la información y la comunicación y también los grandes avances de la web 2.0<sup>35</sup>. Cabe destacar que la Web 2.0 es la representación de la evolución de las aplicaciones tradicionales hacia aplicaciones web enfocadas al usuario final. El Web 2.0 es una actitud y no precisamente una tecnología y que se ha configurado un espacio para el surgimiento de nuevos paradigmas que apelan al concepto de “Gobierno 2.0”. Se trata de introducir en el mundo de la política, el Gobierno y la gestión pública, los principios que inspiran y sustentan esta web, esto es: transparencia, apertura y colaboración (Ramirez Alujas, 2011). Esto guarda relación a nuevas formas de comunicarse, expresarse e interconectarse. En un mundo cada vez más globalizado<sup>36</sup>, los distintos gobiernos de diversos países buscan innovarse y modernizarse a través de un proceso que guarda relaciones y transformaciones desde lo económico, político, tecnológico, cultural y social.

Como ya se ha mencionado, los tres pilares básicos de esta doctrina política corresponden a: la transparencia, la colaboración y la participación ciudadana. Tales conceptos fueron definidos por primera vez el 21 de enero de 2009 en el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto<sup>37</sup> que el Presidente de EEUU, Barack Obama<sup>38</sup> “para garantizar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y efectividad en el gobierno”. Según el Memorando:

- El gobierno debe ser transparente. La transparencia promueve la rendición de cuentas y brinda información a los ciudadanos sobre lo que está haciendo su gobierno. La información mantenida por el Gobierno Federal es un activo

---

35

El término Web 2.0 o Web social comprende aquellos sitios web que facilitan el compartir información, la interoperabilidad, el diseño centrado en el usuario y la colaboración en la World Wide Web.

36

La globalización es un proceso económico, tecnológico, político, social, empresarial y cultural a escala mundial que consiste en la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo uniendo sus mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan un carácter global.

37

Ver más “Memorando sobre Transparencia y gobierno abierto” [https://web.archive.org/web/20161215181923/https://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyaOpenGovernment/](https://web.archive.org/web/20161215181923/https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyaOpenGovernment/) (consulta 10-09-2018)

38

Barack Hussein Obama II, es un político estadounidense que ejerció como el 44.º presidente de los Estados Unidos de América desde el 20 de enero de 2009 hasta el 20 de enero de 2017.



nacional. Se deben tomar tomará las medidas adecuadas, consistentes con la ley y la política, para divulgar información rápidamente en formularios que el público pueda encontrar y usar fácilmente. Los departamentos y agencias ejecutivas deberían aprovechar las nuevas tecnologías para poner la información sobre sus operaciones y decisiones en línea y de fácil acceso para el público. Los departamentos y agencias ejecutivas también deben solicitar comentarios del público para identificar la información de mayor uso para el público.

Se trata de cambiar el modo centralizado en que la administración ofrece esta información.

- El gobierno debe ser participativo. El compromiso público mejora la efectividad del gobierno y mejora la calidad de sus decisiones. El conocimiento está ampliamente disperso en la sociedad, y los funcionarios públicos se benefician al tener acceso a ese conocimiento disperso. Los departamentos y agencias ejecutivas deberían ofrecer a los estadounidenses mayores oportunidades para participar en la formulación de políticas y proporcionar a su gobierno los beneficios de su experiencia e información colectiva. Los departamentos y agencias ejecutivas también deben solicitar comentarios del público sobre cómo podemos aumentar y mejorar las oportunidades de participación pública en el gobierno.

Se podría definir participación como el ejercicio efectivo del poder por parte de la ciudadanía; asumiendo estos un rol activo

- El gobierno debe ser colaborativo. La colaboración involucra activamente a los ciudadanos en el trabajo de su gobierno. Los departamentos y agencias ejecutivas deben usar herramientas, métodos y sistemas innovadores para cooperar entre sí, en todos los niveles del gobierno y con organizaciones sin fines de lucro, empresas e individuos del sector privado. Los departamentos y agencias ejecutivas deberían solicitar comentarios del público para evaluar y mejorar su nivel de colaboración e identificar nuevas oportunidades para la cooperación.

Se presenta como una fase/capa del gobierno abierto donde los distintos actores contribuyen en la ejecución de distintas políticas públicas.



Diagrama de como la transparencia, colaboración y participación se tratan en un gobierno abierto. Fuente: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Open\\_government\\_-\\_spanish.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Open_government_-_spanish.svg) (2018)

“Se requiere una firme decisión política, tanto de los gobiernos honestamente comprometidos con valores de transparencia, participación y colaboración de la ciudadanía, como de las propias organizaciones sociales, que deben imaginar e implementar mecanismos que promuevan el interés de los ciudadanos por un mayor involucramiento en la gestión de lo público.” (Oszlak, 2013). Se utiliza para ello, distintas acciones y estrategias que corresponden a los compromisos asumidos en relación a:

- Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía
- Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública
- Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega
- Proteger los derechos de usuarios y funcionarios
- Incrementar la transparencia de la gestión pública
- Promover la participación ciudadana en la gestión estatal
- Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta

Para ello son creados planes de acción nacional en donde se detallan los compromisos, la metodología, recorte temporal y pasos a seguir según la implementación de cada país.

Otro de los enfoques característicos del Gobierno Abierto es el de Datos Abiertos (Open Data) que pretende una mayor transparencia permitiendo la reutilización de los datos públicos para generar nuevas actividades económicas y la rendición de cuentas ante la ciudadanía generando también un nuevo valor. Esta

apertura de datos públicos ayuda a construir un insumo para la innovación junto con la apertura de procesos y el uso de redes sociales y plataformas de participación ciudadana (Open Action). Esto sirve para facilitar la participación, colaboración y transparencia a los ciudadanos en el proceso de formulación/creación de políticas y ejecución de políticas públicas.

Javier Llinares<sup>39</sup> dice que “se está produciendo un cambio en la forma de hacer las cosas, la forma de entenderlas y, en definitiva, el proceso para poder finalmente magnificar el resultado”. El gobierno abierto constituye una nueva forma de gobernar, en la que debe haber un permanente intercambio entre gobierno y ciudadanía, y en la cual Internet, y las TIC en general, cumplen un papel fundamental. En este contexto, se necesitan marcos institucionales y bases legales adecuadas, sistemas de gestión más sofisticados y, sobre todo, un profundo cambio en la cultura de las organizaciones públicas (Ramirez Aluja, 2017).

### **3.2 Modernización del Estado**

La Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>40</sup> se refiere a la sociedad del conocimiento como el tipo de sociedad que se necesita para competir y tener éxito frente a los cambios económicos y políticos del mundo moderno. Asimismo, se refiere a la sociedad que está bien educada, y que se basa en el conocimiento de sus ciudadanos para impulsar la innovación, el espíritu empresarial y el dinamismo de su economía. Esto guarda relación con el propósito del modelo de gobierno abierto en donde se busca modernizar el Estado y con ello, implementar una serie de cambios socio políticos, económicos y culturales para adaptarse a los tiempos de hoy en día. Se tienen en cuenta los avances que se dan en un contexto mundial que acarrea cambios dinámicos y veloces.

---

39

Javier Llinares Salas es Licenciado en Psicología por la UAB en 1989 y Diplomado por la EAE en Organización y Dirección de Empresas en 1990. Cuenta en su haber con dos MBA, el de la EAE en 1991 y el de The Nottingham Trent University (Gran Bretaña) en 1996, además de varios Diplomas en Marketing Estratégico y Contabilidad General.

40

La Organización de los Estados Americanos es el organismo regional más antiguo del mundo, cuyo origen se remonta a la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington, D.C., de octubre de 1889 a abril de 1890. En esta reunión, se acordó crear la Unión Internacional de Repúblicas Americanas y se empezó a tejer una red de disposiciones e instituciones que llegaría a conocerse como “sistema interamericano”, el más antiguo sistema institucional internacional.

Para la UNESCO<sup>41</sup> el concepto pluralista de sociedades del conocimiento va más allá de la sociedad de la información ya que apunta a transformaciones sociales, culturales y económicas en apoyo al desarrollo sustentable. Los pilares de las sociedades del conocimiento son el acceso a la información para todos, la libertad de expresión y la diversidad lingüística. La UNESCO, en virtud de sus ámbitos de competencia, cuenta con unos conocimientos técnicos y una experiencia inestimables para hacer frente a un desafío de esta envergadura. Las sociedades de conocimiento a raíz de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) y su impacto en el desarrollo de diversas actividades de la vida moderna.

Es importante destacar que dentro de esta sociedad se produce un fuerte proceso de modernización que se caracteriza por: la identificación del desarrollo con el desarrollo económico y éste con el crecimiento medido a través de la renta per cápita, el subdesarrollo es un fenómeno de atraso relativo motivado por la existencia de los círculos viciosos. Importancia de la industrialización; el papel del Estado y de la planificación como elementos centrales del desarrollo y por último el ahorro externo a través de ayuda, crédito o inversiones directas como activador del proceso de desarrollo a través de la inversión<sup>42</sup>. Puntualizando en el tema del papel del Estado, surge a partir de una demanda por un Estado más moderno, eficiente, transparente, descentralizado e inclusivo.

La reforma del Estado es distinta a la modernización del mismo ya que el primero se refiere a un cambio contundente y esporádico de la estructura o funcionamiento del Estado como una mejor y nueva manera de hacer de actuar que también requiere de componentes técnicos y políticos. En cambio, la modernización, se relaciona a cambios constantes y pequeños del funcionamiento del Estado de una manera continua, mejoras en las formas de hacer solicitando de constante evaluación, monitoreo y retroalimentación. Ahí se tienen en cuenta las necesidades de los llamados ciudadanos entre otras cosas.

Cada sector social tiene en cuenta el rol del Estado y sus funciones a través de distintas perspectivas; las políticas públicas están asociadas al qué se debe

---

41

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, abreviado internacionalmente como Unesco, en francés: es un organismo especializado de las Naciones Unidas.

42

Ver más <http://teoriasdeldesarrolloeconomico.blogspot.com/2009/03/caracteristicas-fundamentales-de-la.html>  
(Consulta 13-09-2018)

hacer, mientras que la gestión pública a cómo se hace lo que se debe hacer. Siguiendo el “Documento conceptual sobre Reforma y Modernización del Estado y de la Gestión Pública”<sup>43</sup> realizada por Carlos Casas Tragodara, la gestión pública implica contar con operadores (gestores públicos) que deben ser capaces de combinar los distintos elementos necesarios como recursos financieros, capital, trabajo y factores adicionales de tal forma de poder ofrecer a la población lo ofrecido (2012). Es decir, la política pública decide qué hacer y la gestión pública cómo hacerlo. Como señala Manuel Tamayo Saez (1997): “Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”, acciones para solucionar o no determinados problemas. Aunque sean distintas, ambas deben dar cuenta indicadores que den cuenta los resultados a lo que se planea llegar.

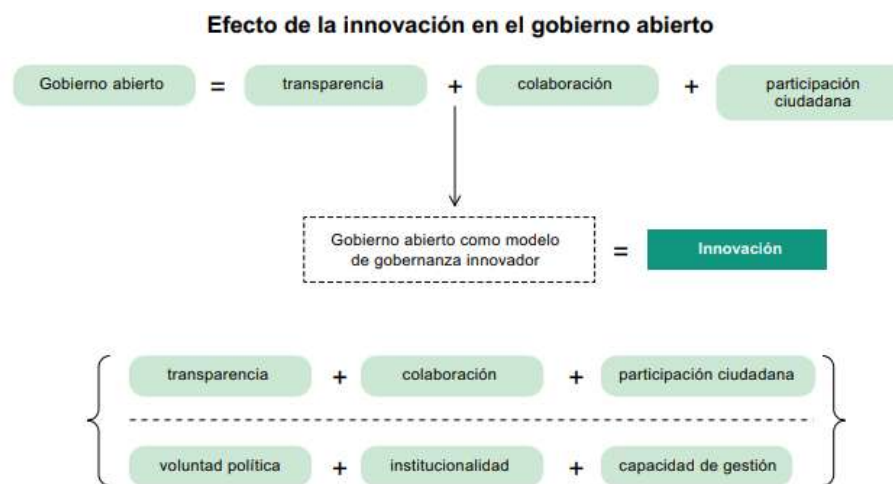
El proceso de modernización requiere de distintos actores junto con nuevas funciones y objetivos. Es por ello que teniendo en cuenta las políticas de modernización del Estado y siguiendo la Declaración de Principios de la Primera Fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), Ginebra 2003, entendemos por agenda digital la consecuencia de un esfuerzo conjunto de un grupo de trabajo multisectorial conformado por instituciones de gobierno, organizaciones representativas del ámbito empresarial, sector académico y de otros poderes del Estado - resultante en un acuerdo público-privado sobre una estrategia-país, que contempla diversas iniciativas con el objetivo de contribuir al desarrollo mediante el empleo de las tecnologías de información y comunicación (TICs) para incrementar la competitividad, la igualdad de oportunidades, las libertades individuales, la calidad de vida y la eficiencia y transparencia del sector público, enriqueciendo al mismo tiempo la identidad cultural de la Nación y de sus pueblos originarios (Guerín y Güida, 2009). En el marco de esta nueva sociedad informatizada y del conocimiento en donde no es posible dejar de lado el uso de las nuevas tecnologías y se las incorpora produciendo cambios estructurales y replanteos sobre la conformación de un orden determinado en donde confluyen nuevas políticas, actores sociales, saberes, relaciones e intermediaciones.

---

43

Ver más <http://www.cunamas.gob.pe/wp-content/uploads/2015/02/marco-conceptual-sobre-reforma-y-modernizacion-del-estado-19.04.12.pdf> (consulta 13-09-2018)

La innovación es importante para el desarrollo y el crecimiento de los países en especial de la economía. Mediante la innovación es que se pueden crear potenciales soluciones a un problema o suplir una carencia y tener un verdadero impacto. Si se logra integrar mecanismos innovadores de gobierno abierto, se podrá diseñar un modelo de gobernanza donde los proyectos de transparencia, participación ciudadana y colaboración sirvan para mejorar la gestión oficial y generar beneficios directos en las vidas de los ciudadanos (Ramiraz Aluja, 2017). Se espera que la modernización que trae cambios e innovaciones produzcan determinados resultados dentro de un modelo de gobierno abierto.



Fuente: CEPAL (2018)

La tecnología se refiere a las herramientas de tecnología de la información: herramientas en línea y basadas en la Web que están revolucionando la forma en que se comparte información, la participación pública y la colaboración. Como se expresó en la Declaración de Gobierno Abierto (OGP, 2011), la intención es aprovechar estas tecnologías para hacer pública más información de maneras que permitan a la gente entender lo que hacen los gobiernos e influir en las decisiones, así como crear espacios accesibles y seguros en línea como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas.

En este contexto, no se puede dejar de mencionar la implementación de un gobierno electrónico se relaciona ampliamente con el uso de tecnologías de la información y la comunicación junto con el conocimiento en los procesos internos de

un gobierno. Según el Banco Mundial<sup>44</sup> “el gobierno electrónico se refiere al uso de tecnologías de información por parte de las agencias gubernamentales que tienen la habilidad de transformar las relaciones entre los ciudadanos, los negocios y otros brazos del gobierno”.

### 3.3 Panorama hoy en día: Alianza OGP

**Olas democratizadoras e incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto**

Ola democratizadora	Año de incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto			
	2011	2012	2013	2014
Primera ola	Reino Unido Estados Unidos	Chile Italia España	Argentina	Irlanda
Segunda ola	Brasil Indonesia Filipinas	Colombia Italia Israel Perú Uruguay	Argentina Costa Rica	Ninguno
Tercera ola	Brasil México Filipinas	Albania Chile Chequia El Salvador Estonia Grecia Guatemala Honduras Jordania Letonia Lituania Rumania España Turquía Uruguay	Argentina Hungria	Noruega
No incluido	Noruega Sudáfrica	Armenia Azerbaiyán Bulgaria Canadá Croacia Dinamarca República Dominicana Georgia Kenya Ex República Yugoslava de Macedonia Malta República de Moldova Montenegro	Finlandia Ghana Liberia	Australia Malawi Mongolia Serbia Trinidad y Tabago
No incluido		Países Bajos Paraguay Eslovaquia República de Corea Suecia Tanzania Ucrania		

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** Algunos de los países que se han adherido a la Alianza para el Gobierno Abierto fueron incluidos en el estudio de olas democratizadoras de Huntington. Gran parte de ellos pertenecen a la tercera ola, pero hay algunos que participaron en varias olas y otros que no fueron incluidos por Huntington en su análisis.

Fuente: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf) (2018)

La creaciación de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) en el año 2011 incluyó más de 70 países dispuestos a establecer compromisos<sup>45</sup> de reformas para

44

Ver más “Tecnologías de la Información y las Comunicaciones” <http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/13/ict-results-profile> (consulta 11-10-2018)

45

el gobierno abierto luego de adherir a los principios fijados por un grupo de países fundadores. Según el Portal de OGP, la Alianza para el Gobierno Abierto se lanzó formalmente el 20 de septiembre de 2011, cuando los 8 gobiernos fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y los Estados Unidos) respaldaron la Declaración de Gobierno Abierto y anunciaron su país plan de acción. Desde 2011, OGP ha celebrado el compromiso de 67 gobiernos adicionales de unirse a la Asociación.

La Declaración de Gobierno Abierto hace hincapié en su compromiso con la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de la Naciones Unidas contra la corrupción y otros instrumentos internacionales relacionados con el “buen gobierno” y los derechos humanos. En esta Declaración se plasma diversos compromisos: aumento de la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, aplicar grandes estándares de integridad profesional en los gobiernos, maximizar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y rendición de cuentas.

“Nos comprometemos a adoptar estos principios en nuestro compromiso internacional, y trabajar para fomentar una cultura mundial de gobierno abierto que empodere a los ciudadanos y les cumpla, y avance los ideales de un gobierno abierto y participativo en el siglo XXI.” según establece la Declaración<sup>46</sup>.

Se supone que los países participantes adhieren a los principios siguientes:

- Reconoce que personas de todo el mundo reclaman más transparencia a sus gobiernos. Piden mayor participación cívica en los asuntos públicos y buscan maneras de hacer sus gobiernos más transparentes, responsables y eficaces.
- Reconoce que los países se encuentran en diferentes etapas de sus esfuerzos para promover la transparencia en el gobierno, y que cada uno persigue un planteamiento compatible con sus prioridades nacionales y las circunstancias y aspiraciones de sus ciudadanos.
- Acepta la responsabilidad de aprovechar este momento para fortalecer los compromisos de promover la transparencia, luchar contra la corrupción y

---

Se establecieron más de 2500 compromisos provenientes de distintos países.

46

Ver más [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_Booklet\\_Spanish\\_Digital.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf) (consulta 20-08-2018)



utilizar las nuevas tecnologías para hacer al gobierno más eficaz y responsable.

- Resalta el valor de la apertura en el compromiso con los ciudadanos para mejorar servicios, gestionar recursos públicos, promover la innovación y crear comunidades más seguras. Abraza los principios de transparencia y gobierno abierto con la vista puesta en conseguir mayor prosperidad, bienestar y dignidad humana en los países que suscriben la declaración y en un mundo cada vez más interconectado.

Los países que participan en la OGP afirman su compromiso de:

- Aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales.
- Apoyar la participación cívica.
- Aplicar los estándares más altos de integridad profesional en todas sus administraciones.
- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para apertura y rendición de cuentas.



Fuente: [Opengovpartnership.org](http://opengovpartnership.org)

[http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_Booklet\\_Spanish\\_Digital.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf) (2018)

Así mismo, además de comprometerse, los distintos países para lograr

formar parte de la OGP deben cumplir con distintos requisitos en relación a la transparencia fiscal, el acceso a la información, declaración patrimonial de funcionarios y participación ciudadana. También deberán cumplir con ciertos pasos burocráticos y formales como es el envío de una carta de intención a los copresidentes del Comité Directivo definiendo el compromiso con los principios. Es decir, deberán seguir una serie de pasos: en primer lugar deben lograr la elegibilidad, presentar una carta de intención, luego identificar un ministerio o agencia líder y por último desarrollar un plan de acción nacional de OGP.<sup>47</sup>



Fuente: Opengovpartnership.org (2018)

Cabe mencionar que el modelo de OGP no requiere que las organizaciones de la sociedad civil se unan a través de un proceso formal como lo hacen los gobiernos. En cambio, las organizaciones o individuos deberían encontrar sus propias formas de participar en OGP a través de la comunidad global, el diálogo nacional o ambos

El Comité de Dirección está compuesto de números iguales de representantes de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. La jefatura de la OGP rota regularmente, nombrando cada año dos copresidentes, uno gubernamental y otro de la sociedad civil. Los nuevos miembros de este comité son seleccionados por sus pares; sirve como guía y dirección para asegurar la sustentabilidad a largo plazo y mantener los estándares altos. El Comité Directivo

47

Ver más <https://www.opengovpartnership.org/how-join> (consulta 02-09-2018)

está conformado por 22 miembros, 11 de gobiernos y 11 de organizaciones de la sociedad civil, para intentar reflejar el principio de OGP de toma de decisiones colaborativa.

Además, los países que desean involucrarse con este modelo, deberán asignar un ministerio encargado para el desarrollo de los planes de acción y también deben estar comprometidos con el proceso del Mecanismo de Revisión Independiente<sup>48</sup> (IRM por sus siglas en inglés) que busca asegurar que los países sean responsables de avanzar hacia el logro de sus compromisos OGP. A través de ese medio, es posible seguir el proceso de OGP en los países que intervienen y participan teniendo acceso a informes desarrollados por IRM para promover la rendición de cuentas y la estimulación hacia el diálogo de los gobiernos a sus ciudadanos.

Teniendo en cuenta el seguimiento del progreso de OGP todos los miembros del IEP son expertos de renombre en transparencia, participación y responsabilidad, y desempeñan el papel principal de guiar el desarrollo y la implementación del método de investigación IRM y garantizar la más alta calidad de los informes. La IRM se encarga de desarrollar informes anuales independientes para cada país que participe en OGP con datos subyacentes en formatos abiertos y realizar documentos técnicos, análisis y síntesis de los datos transversales.<sup>49</sup> Los informes tienen el objetivo de contribuir al desarrollo de los próximos planes de acción, estimular el diálogo y promover la rendición de cuentas entre los gobiernos y sus ciudadanos. Todos los datos de los informes del IRM se encuentran a disposición de quien desee verlo en un formato de datos abiertos.

Según la Declaración para un Gobierno Abierto, los Planes de Acción<sup>50</sup> necesarios para que los gobiernos formen parte de OGP deberá establecer compromisos específicos con el objetivo de incrementar la transparencia, rendición de cuentas y participación de los ciudadanos en el gobierno, es decir, compromisos diseñados para abordar problemas reales y lograr cambios positivos en la vida de

---

48

Como un organismo independiente, el MRI es guiado por el Comité Directivo de la Alianza de Gobierno Abierto, pero no directamente responsable ante el mismo. Un Panel Internacional de Expertos (IEP) supervisa directamente el IRM.

49

Ver más "Acerca del IRM" <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism/about-irm> (consulta 29-08-2018)

50

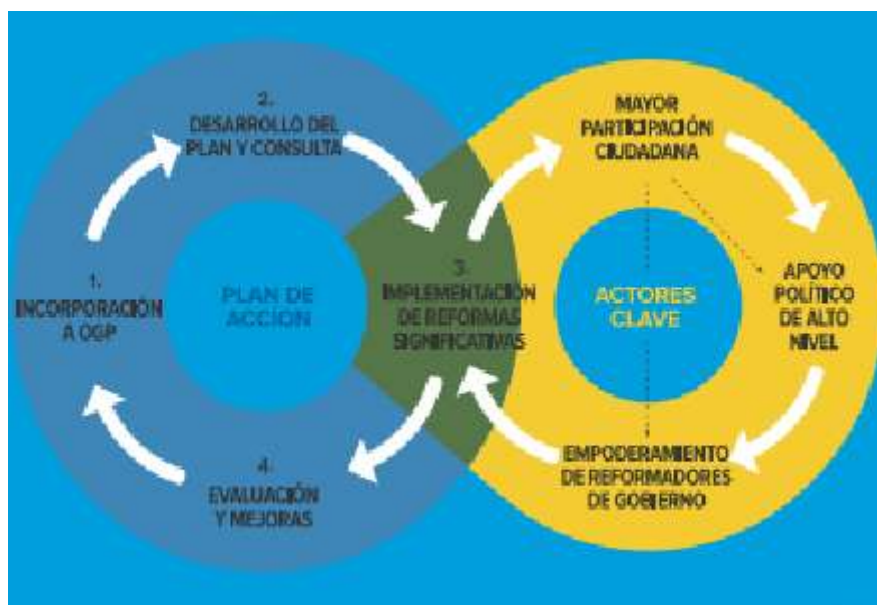
Ver más "Proceso de OGP: Desarrollar un plan de acción" <https://www.opengovpartnership.org/resources/ogp-process-step-2-develop-action-plan> (consulta 29-08-2018)

los ciudadanos. Luego de un proceso de selección, quedan elegidos entre cinco y quince compromisos medibles, específicos, relevantes y potencialmente transformadores que cuentan, además, con aportes de diversas instituciones del gobierno diversas y la sociedad civil.

La Unidad de Apoyo de la Alianza para el Gobierno Abierto ha creado una guía para elaborar un Plan de Acción Nacional de la Alianza para el Gobierno Abierto cuyas principales características son: la ambición (para impulsar mejoras sustantivas), la relevancia (que sirva para promover la transparencia, rendición de cuentas, participación pública, tecnología e innovación), y la adaptabilidad de los compromisos para ajustarse a ser específicos, medibles, asequibles, relevantes y oportunos. En esta guía también se especifica la plantilla para el Plan de Acción Nacional que debe seguir determinados requisitos y pasos formales que se relacionan a la extensión, estructura y justificación/relevancia de los compromisos presentados por cada país en su mismo idioma.

Los planes incluyen dos clases de acciones: a) iniciativas, término con el que se designa a aquellas que han tenido un principio de ejecución y b) compromisos, es decir, acciones aún no iniciadas que los gobiernos se obligan a encarar en algún futuro relativamente próximo, incluyendo mejoras de iniciativas ya adoptadas. Genéricamente, nos referiremos a acciones para designar al conjunto de los diferentes proyectos incluidos en los planes. Para un análisis más detenido de las reglas que deben observar los países para incorporarse a la OGP, véase Kaufman (2013).

Teniendo en cuenta la experiencia de cada país involucrado, cada dos años se desarrollan nuevos planes de acción en donde también interviene el Mecanismo de Revisión Independiente y aportes dados por la sociedad civil; es por ello que se destaca un mecanismo permanente de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil durante todo el ciclo nacional de OGP que se observa a continuación:



Fuente: Opengovpartnership.org (2018)

En términos de su naturaleza, las medidas que los países incluyen en los planes presentados a la OGP, son sumamente heterogéneas. Estas circunstancias han justificado la realización de un proyecto de investigación que, a partir de la información que proporcionan los Planes de Acción propuestos por los países a dicha alianza, procura relacionar los desarrollos conceptuales que brinda la literatura sobre el tema con la “práctica” del gobierno abierto que se infiere del análisis de dichos planes. (Kaufman - Ozslak, 2014).

Seguendo a la web de OGP<sup>51</sup> los planes de acción exitosos se centran en las prioridades de la agenda de gobierno abierto nacional; son ambiciosos, relevantes a los valores de transparencia, rendición de cuentas y participación pública; y están compuestos por compromisos específicos, medibles y con una temporalidad clara.

- Ambición: OGP busca promover reformas ambiciosas de gobierno abierto que impulsen mejoras sustantivas en las prácticas actuales mediante el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el gobierno. Los países pueden optar por incluir iniciativas de gobierno abierto nuevas en sus NAP o incorporar mejoras a procesos de reforma en curso. Es recomendable mostrar las mejorías claras entre planes

51

Ver más “Promover la democracia, mejorar la gobernabilidad, renovar la confianza” <https://www.opengovpartnership.org/> (consulta 10-10-2018)

de acción.

- Relevancia: OGP busca promover reformas ambiciosas de gobierno abierto que impulsen mejoras sustantivas en las prácticas actuales mediante el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el gobierno. Los países pueden optar por incluir iniciativas de gobierno abierto nuevas en sus NAP o incorporar mejoras a procesos de reforma en curso. Es recomendable mostrar las mejorías claras entre planes de acción.
- Transparencia: Esto incluye la publicación de toda la información en poder del gobierno (en comparación a sólo la información sobre ciertas actividades gubernamentales); publicación proactiva o reactiva de información, mecanismos para fortalecer el derecho a la información, y el acceso abierto a la información gubernamental.
- Rendición de cuentas: Existen normas, reglamentos y mecanismos que obligan a los actores gubernamentales a justificar sus acciones, a responder a las críticas o los requisitos que se les hacen y a tomar responsabilidad por incumplimiento referente a leyes o compromisos. Los compromisos en materia de rendición de cuentas por lo general deben incluir un elemento responsabilidad (answerability), es decir, que no son sistemas puramente internos de rendición de cuentas, sino que involucran a la ciudadanía.
- Participación: Los gobiernos tratan de movilizar a los ciudadanos a participar en un diálogo sobre las políticas o programas de gobierno, aportes o comentarios, y hacer contribuciones que conduzcan a una gobernanza más responsiva, innovadora y eficaz.
- Tecnología e Innovación: Los gobiernos reconocen la importancia de: proporcionar a los ciudadanos libre acceso a la tecnología; el papel de las nuevas tecnologías en el impulso de la innovación y la importancia de aumentar la capacidad de los ciudadanos para utilizar la tecnología. Si bien es posible incluir iniciativas de gobierno electrónico en los planes de acción, es necesario explicar claramente cómo contribuyen a fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y/ o la participación ciudadana.
- SMART: Los compromisos deberán ajustarse a los siguientes principios SMART:
- eEspecíficos: El compromiso describe precisamente el problema que está

tratando de resolver, las actividades que lo componen y los resultados esperados.

- Medibles: Es posible verificar el cumplimiento del compromiso. Cuando los compromisos tienen múltiples subcompromisos, éstos se dividen en hitos claros y medibles.
- Asequibles: El compromiso especifica claramente el organismo de implementación principal y, en su caso, organismos de apoyo o coordinación, así como, otros socios de la sociedad civil, de organismos multilaterales o socios del sector privado que participen en el cumplimiento del compromiso.
- R: Relevante: For each commitment, the action plan should explain its relevance to one or more of the open government principles outlined above (transparency, accountability, public participation and technology & innovation).
- oportuno: El compromiso establece claramente la fecha en que se completará, así como las fechas de hitos y cualquier otro plazo pertinente.

También es importante destacar, que a través de la página oficial de OGP se puede encontrar de manera interactiva información sobre los países participantes, los recursos utilizados y el análisis sobre los compromisos

### **3.4 Caso Argentino**

Tomando los datos elevados por la web oficial de OGP, Argentina se incorporó en el 2012 en la segunda ola democratizadora e incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto durante el comienzo del segundo mandato de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner<sup>52</sup> (Partido Justicialista-Frente para la Victoria). Ante la necesidad de la modernización del Estado y plantear un gobierno más transparente, colaborativo y participativo con sus ciudadanos, reutilizable de datos e innovador. A partir de esto el Gobierno Nacional juntamente con actores multisectoriales elaboró el Plan de Acción de la República Argentina. Este Plan se

---

52

Cristina Elisabet Fernández de Kirchner (La Plata, 19 de febrero de 1953) es una política y abogada<sup>z</sup> argentina. Fue presidenta de la Nación Argentina desde el 10 de diciembre de 2007 hasta el 9 de diciembre de 2015, siendo la única de los presidentes argentinos que completó ocho años, con el mandato continuado más prolongado después de Carlos Menem y Juan Domingo Perón.

sustenta en un proceso de consultas presenciales, realizado en forma colaborativa y horizontal en consonancia con los principios de Gobierno Abierto.

Siguiendo a la autora María Soledad Gattoni<sup>53</sup> en su informe titulado “Elecciones y ciclos de Gobierno Abierto: Algunas Reflexiones sobre el caso Argentino”, el desarrollo del primer plan de acción contó con débiles niveles de colaboración entre el gobierno y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) — limitado a la utilización de un foro preexistente denominado “Agenda Digital”— y un primer plan de acción con 19 compromisos de los cuales el 73% eran relevantes al valor de acceso a la información. A su vez, en términos de impacto, un 36% de los compromisos tuvieron un impacto transformador o moderado (siendo sólo un 10% los compromisos que tuvieron un impacto transformador) y sólo un 36% de los compromisos fueron completados. (2018).

Cabe destacar que la incorporación de Argentina en OGP ocurrió bajo un mandato presidencial y luego cambió después de la asunción del presidente Mauricio Macri<sup>54</sup> (Alianza Cambiemos) en el año 2015. En este contexto, y luego del desarrollo de un primer plan de acción con débiles niveles de colaboración entre el gobierno y las OSC, el segundo plan de acción (2015-2017) contó con un primer y gran desafío: lograr la continuidad en la implementación de un plan de acción que había sido elaborado por el gobierno anterior. Este proceso se logró en parte, a través de la decisión de reeditar el proceso de co-creación y de incorporar compromisos de medio término al segundo plan de acción que contaba con compromisos propuestos por la administración anterior. (Gattoni, 2018).

En el mismo año de su asunción fue creado específicamente el Ministerio de Modernización teniendo de titular a Andrés Horacio Ibarra<sup>55</sup>. Según la web oficial de dicho Ministerio, su función tenía lugar en “integrar a la Ciudad con los ciudadanos y su entorno”. Entre sus atribuciones, según un artículo periodístico<sup>56</sup>, es importante

---

<sup>53</sup> María Soledad Gattoni es una consultora e investigadora experimentada en las áreas de gobierno y compromiso cívico. Está comprometida con la creación de alianzas estratégicas, el desarrollo de análisis basados en la evidencia y el aprendizaje y la cooperación entre las diferentes partes interesadas.

<sup>54</sup>

Mauricio Macri (Tandil, 8 de febrero de 1959) es un ingeniero civil, político, ejecutivo, empresario y dirigente deportivo argentino, que asumió el cargo de presidente de la Nación Argentina el 10 de diciembre de 2015. Previamente había sido diputado nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2005 y 2007 y jefe de Gobierno de ese mismo distrito por dos períodos consecutivos (2007-2011; 2011-2015).

<sup>55</sup>

Andrés Horacio Ibarra (Vicente López, Buenos Aires; 17 de marzo de 1957) es un economista y político argentino, actual vicejefe de gabinete de ministros de la Argentina y secretario de gobierno de modernización.

<sup>56</sup>



señalar que se menciona al gobierno abierto como uno de los ejes principales trabajar para brindar información libre y de acceso a los ciudadanos, permitiendo mejorar la toma de decisiones y aumentar que los ciudadanos formen parte de las decisiones en el proceso de formación de política públicas.

También se destacan el capital humano (la política de Recursos Humanos hace foco en la actualización de los procesos tecnológicos y administrativos y en la capacitación y la valoración del capital humano. Para desarrollar iniciativas que contribuyen a mejorar el ámbito laboral y promueven la participación en programas de responsabilidad social hacia adentro de la organización), la modernización administrativa (incorporación de herramientas informáticas que mejoren los sistemas de transmisión, beneficiando el sistema de tareas y lograr una mayor transparencia), la infraestructura tecnológica (organizar y coordinar toda la estructura informática y de telecomunicaciones de las diferentes áreas de gobierno) y también una ciudad inteligente (desarrollo sustentable, integración económica y social a través de implementación de nuevas tecnologías. Infraestructura urbana orientada al cuidado del medio ambiente).<sup>57</sup>

Además, la Subsecretaria de Innovación Pública y Gobierno Abierto pertenece al Ministerio de Modernización de Argentina, y es el organismo que impulsa la disrupción y apertura del Estado. En donde se informa que que “se busca involucrar a todos los ciudadanos, organizaciones y equipos de Gobierno Nacional, Provincial y Municipal, para trabajar juntos en la creación de nuevas soluciones para la sociedad. Es un espacio abierto para inspirar creatividad, innovación y reutilización de datos.”<sup>58</sup>

Este Ministerio guarda amplia relación con el modelo de gobierno abierto ya que parte de que sus principios para una gestión moderna son la cercanía con los ciudadanos, la participación, la innovación, la transparencia, la agilidad, lo eficaz y eficiente.

---

Ver más «¿Para qué sirve el ministerio de Modernización?». <https://www.lanacion.com.ar/1848853-para-que-sirve-el-ministerio-de-modernizacion> La Nación (Argentina). 26 de noviembre de 2015. (consulta 17-09-2018)  
57

Ver más “Para qué sirve el Ministerio de Modernización” <https://www.lanacion.com.ar/1848853-para-que-sirve-el-ministerio-de-modernizacion> (consulta 04-10-2018)  
58

Según página web oficial <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/gobiernoabierto> (consulta 04-10-2018)

## Principios para una gestión moderna



### Cercana

Conoce tus necesidades y adapta sus servicios a ellas.



### Participativa

Trabaja en equipo con los empleados públicos y la gente.



### Innovadora

Utiliza las nuevas tecnologías en el desarrollo de procesos y servicios.



### Transparente

Brinda mayor información y certeza sobre sus actos de gobierno.



### Ágil

Implementa nuevas formas de organización y racionalización para simplificar procedimientos.



### Eficaz y eficiente

Busca alcanzar sus objetivos con el menor costo para el Estado y el ciudadano, reduciendo tiempos.



Fuente <http://www.consejo.org.ar/congresos/material/12publico/Benitez.pdf> (2018)

La creación de distintas políticas públicas puestas en determinado contexto sirven para entender el modelo al que se planea llegar.

Cambios sustanciales que se vienen dando en Argentina responden a este tipo de políticas en donde “modernizar el Estado”, “abrir el gobierno” y planear una nueva agenda digital son parte de un proceso que se viene dando no sólo en este país sino de manera relacional con el mundo globalizado actual.

En el caso Argentino, el Decreto Presidencial 512/2009 creó la Agenda Digital Argentina (ADA) que ayudó a la conformación de un Gabinete Multisectorial para aprovechar las posibilidades que ofrece la Sociedad de la Información y el Conocimiento. En 2012, bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, se creó el grupo de trabajo de Gobierno Abierto (GTGA) de la Agenda Digital Argentina, donde diferentes actores de la sociedad civil se reúnen periódicamente para trabajar en torno a la temática de gobierno abierto, tuvo gran relevancia y funcionamiento en el I Plan de Acción Nacional. La ADA impulsa la conformación de un Gabinete Multisectorial orientado al aprovechamiento de las posibilidades que ofrece la Sociedad de la Información y el Conocimiento<sup>59</sup>.

59

Ver más I Plan de Acción Nacional Alianza para el Gobierno Abierto 2013  
[https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/1\\_ARGENTINA\\_2013-2015\\_0.pdf](https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/1_ARGENTINA_2013-2015_0.pdf) (consulta 09-10-2018)

En el año 2016, se dispuso el Plan de Apertura de Datos (Decreto 117/2016). Teniendo en cuenta la web de Casa Rosada oficial que lo menciona: el decreto implica que en un plazo de 90 días se informe a través del "portal nacional de datos públicos" : a) la estructura orgánica del Poder Ejecutivo; b) la nómina de Autoridades Superiores del PEN, así como la Declaración Jurada Patrimonial Integral de carácter público que a cada uno de ellos corresponda; c) la nómina del personal contratado vigente, según conste en la Oficina Nacional de Empleo Público; d) los escalafones y escalas salariales aplicables a los diferentes regímenes de empleo público; e) los créditos presupuestarios, según surjan del Sistema Integrado de Información Financiera; f) las contrataciones que tramiten en el sistema Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas; g) las Solicitudes de Acceso a la Información recibidas en virtud del Reglamento de Acceso a la Información Pública; h) las Audiencias de Gestión de Intereses, según consten en el Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses del PEN<sup>60</sup>. Para favorecer el gobierno abierto y facilitar la conexión entre los ciudadanos y el acceso a los datos de la gestión.

También resulta necesario nombrar el Decreto 434/2016<sup>61</sup> que implica el Plan de Modernización, es decir, su aprobación y toda su normativa en relación al Estado Argentino para una "mejora sustancial en la calidad de vida de los ciudadanos focalizando su accionar en la producción de resultados que sean colectivamente compartidos y socialmente valorados."

Desde la implementación del modelo de gobierno abierto se llevaron a cabo tres planes de acción nacional con diferentes compromisos. En octubre de 2012, se presentó el primer Plan de Acción (PA) en abril de 2013 (hasta 2015) bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner abocándose en gran parte a temas de gobierno electrónico, agenda digital, compromisos de transparencia y acceso a la información pública en general. El II Plan de Acción Nación sucedió dentro de los años 2015-2017 y contó con quince compromisos impulsados por la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto del Ministerio de Modernización<sup>62</sup>

---

60

Ver más <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/35251-el-gobierno-pone-en-marcha-el-plan-de-apertura-de-datos> (consulta 09-10-2018)

61

Ver más "Plan Modernización del Estado" <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm> (consulta 09-10-2018)

62

proponiendo convocar Organismos de la Sociedad Civil para poder trabajar una mayor cantidad de temas propuestos.

## CAPÍTULO 4: II PLAN DE ACCIÓN NACIONAL

### 4.1 Creación del II Plan de Acción Nacional. Metas y compromisos

El II Plan de Acción Nacional ante la Alianza de Gobierno Abierto fue anunciado a mediados en el 2016 por el jefe de Gabinete de Ministros, Marcos Peña, y el ministro de Modernización, Andrés Ibarra de ese mismo año durante el ciclo de trabajo llamado “Mesas de Temáticas de Gobierno Abierto” en el Salón de Pueblos Originarios de Casa de Gobierno.

La cronología de la creación de este Plan fue dado en varias instancias. En un principio en las Mesas de Diálogo de Gobierno Abierto con la co creación de compromisos para luego pasar a la Consulta Pública sobre los compromisos de OGP en donde están presentes 12 organismos públicos, 8 ministerios y se empiezan a confeccionar 9 compromisos. Luego se logra la consolidación del Plan de Acción y se entrega a la OGP. Y para finalizar se presenta oficialmente en la OGP dando como resultado la intervención de 10 ministerios, 14 organismos y 15 compromisos en total. Todo eso en un lapso de varios meses de trabajo, análisis y de seguimiento sobre qué es lo que se busca en la creación del segundo plan.



Línea de tiempo cronológica de la creación II Plan de Acción Nacional. Fuente Argentina.gov.ar (2018)

Una de las peculiaridades de este plan es que fue elaborado en dos etapas. La primera fue bajo el mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner en donde se presentó una primera versión del plan con seis compromisos, uno de ellos, da lugar a que las nuevas autoridades puedan incorporar compromisos de medio término con doce meses de duración.

La segunda etapa se da porque en diciembre 2015 asume el presidente

Mauricio Macri. El cambio de gestión gubernamental produjo una nueva metodología de trabajo aunque cabe destacar que la metodología tomó como base los lineamientos consensuados con las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) en febrero de 2015 y que luego no se implementaron para la elaboración de los 6 compromisos mencionados anteriormente según la web oficial de OGP. Es requisito que todos los compromisos tengan una definición clara y concisa sobre qué es lo que se trabajará, un organismo responsable para su ejecución, un plan de trabajo y de evaluación sobre el rendimiento propuesto por la OGP.

Según Argentina.gob “Las Mesas Temáticas se realizaron en el primer semestre de 2016, mediante 16 encuentros a lo largo de 6 semanas en los que participaron 150 organizaciones de la sociedad civil y representantes de organismos públicos. Durante los encuentros, se desarrollaron 9 borradores de Compromisos para sumar al II Plan de Acción, que finalmente quedó compuesto por 15 compromisos que involucran de manera directa a 10 ministerios del Poder Ejecutivo Nacional y 15 organismos públicos” según la publicación oficial del gobierno Argentino en su sitio web”.<sup>63</sup>

El resultado de los compromisos totales que asume el Estado Nacional en conjunto son:

#### Primera etapa (julio 2015)

- Desarrollo de capacidades estatales en Gobierno Abierto
- Fortalecimiento del Portal de Datos Públicos
- Diálogo para la Formulación de Políticas Públicas para Personas con Discapacidad: Salud, Rehabilitación y Vida en Comunidad
- Publicidad de la normativa y de las políticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Un derecho de todos
- Universidad Abierta
- Desarrollo de nuevos compromisos de medio término

#### Segunda etapa (junio 2016)

- Mesa de diálogo para identificar, mapear y visibilizar información sobre

---

63

Fuente <https://www.argentina.gob.ar/noticias/modernizacion/pena-e-ibarra-anunciaron-el-ii-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto> (consulta 10-10-2018)

asentamientos y villas en el país

- Publicación de estadísticas sobre seguridad social
- Federalización de prácticas de Gobierno Abierto
- Plataforma piloto para la publicación de pedidos y respuestas a solicitudes de información pública
- Plataforma para la participación ciudadana y el acceso a la información de la justicia "Justicia 2020"
- Mapa de apoyo directo al sector productivo del Ministerio de Producción
- Desarrollo de una Unidad de Vinculación Tecnológica Virtual
- Portal de transparencia y datos sociosanitarios del PAMI
- Transparencia de la información de Ministerio de Cultura de la Nación

De la incorporación de estos compromisos surgen ocho mesas temáticas que cuentan con facilitadores especialistas en metodología de OGP y brindar apoyo técnico en la materia.

En el proceso de creación de políticas públicas intervinieron organizaciones de la sociedad civil: ACIJ, Alianza Internacional de Habitantes, ANPCYT, Areco IT, Ashoka, Asociación Civil para la Construcción de un Gobierno Abierto, Asociación por los Derechos Civiles, cargografías, CEAPI, Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda CEHyV-FADU-UBA, Centro para la Información Ciudadana, Conocimiento Abierto, Democracia en Red, Directorio Legislativo, Drupal Hispano, Fe y alegría, Federación de Villas, Fundación Ciudadanos del Mundo, Fundación Huésped, Fundación Itaú Argentina Educativa y Cultural, Fundación Jóvenes por los Derechos Humanos, Fundación Navarro Viola, Fundación Poder Ciudadano, Fundación RAFAM Argentina, Fundación SIDOM, Gerontólogos Argentinos Asociación Civil, GIPME - Grupo de Investigación sobre Políticas de Modernización del Estado, Hábitat para la Humanidad Argentina, Hagamos algo por la Educación, Hagamos algo por la Educación, Help Age International (HAI), INAES, Internet Society Capítulo Argentina y UTN-CETAVI (Univ. Tecnológica Nac. -Centro de Tecnologías para la Accesibilidad), Maestría de Gestión en Servicios en Gerontología Universidad ISALUD, MJ Música + Gestión, OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA/UCA, Patagonia Digital Asociación Civil (Chubut) / iniciativas individuales, Poder Ciudadano, Portal Gobierno Local. Red de Gobierno Abierto para Gobiernos Locales. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Recursos

Culturales, Red Ciudadana Nuestra Córdoba /Universidad Católica de Córdoba, Revista NAN, Solidagro, TECHO, Teleker, UCC/ Red Ciudadana Nuestra Córdoba, UNGS, OBSERVATORIO DEL CONURBANO y XGOB.

Cabe destacar que principalmente se buscó un gobierno abierto en relación a más transparencia, colaboración y participación ciudadana teniendo en cuenta la apertura de datos (información pública) e intentando fortalecer la relación entre los gobiernos y la ciudadanía.

## 4.2 Funcionamiento

La propuesta metodológica para la implementación de este plan sigue en primer lugar una cronología de trabajo en donde se reúnen autoridades, organismos civiles y ministerios para después poder trabajar en las mesas temáticas, que en este caso son 8<sup>64</sup>:

- Vivienda y hábitat (Secretaría de Vivienda y Hábitat)

Tiene como objetivo principal implementar políticas que faciliten el acceso a la vivienda a la población. Entre los ejes centrales de la política habitacional se encuentran la construcción de viviendas y la urbanización de asentamientos y villas de emergencia del país.

- Trabajar en la Argentina (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social / Superintendencia de Riesgos del Trabajo: SRT)

Propone, diseña, elabora, administra y fiscaliza las políticas para todas las áreas del trabajo, el empleo y las relaciones laborales, la capacitación laboral y la Seguridad Social.

- Acceso a la información, transparencia y datos abiertos (Oficina Anticorrupción /Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia / Ministerio de Modernización)

---

64

Toda la información obtenida sobre la presentación de las mesas temáticas fue obtenida del sitio web del Ministerio de Modernización de la Presidencia de Nación.



Promueve la implementación de mecanismos de democracia directa y participativa, y trabaja en el fortalecimiento de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

- Transformación productiva (Ministerio de Producción)

Formula políticas de promoción industrial, de fomento para las PYME y microempresas así como para las empresas de servicios de alto valor agregado. Estimula el intercambio con el exterior y la mejora de la competitividad, a través de la innovación y el desarrollo del talento emprendedor.

- Justicia y Derechos Humanos (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)

Participa en la organización del Poder Judicial y en el nombramiento de magistrados, interviene en la reforma y actualización de la legislación general y adecuación de los códigos. Asimismo, formula y aplica la política y programas de fortalecimiento y promoción de los derechos humanos.

- Ciencia, tecnología e innovación (MINCyT / Ministerio de Modernización)

Tiene como objetivo incorporar la ciencia y la tecnología al servicio del desarrollo económico y social del país. Para ello, promueve el crecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; realiza acciones para vincular los sistemas académico y productivo y para solucionar la brecha entre grandes ciudades y el interior del país, a través de líneas concretas de financiamiento.

- Ciudadanía Saludable (PAMI)

Brinda asistencia médica, social y asistencial a los adultos mayores, entendiendo que la mejora en la calidad de vida no refiere solo al estado de salud físico, sino también social y emocional.

- Cultura y Desarrollo (Ministerio de Cultura)

Coordina y gestiona políticas destinadas a la generación de industrias vinculadas a la cultura y creatividad, para impulsar la generación de puestos de trabajo en el sector. Estimula y favorece el desarrollo cultural y creativo, a través de la innovación y planifica políticas de financiamiento junto con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil.

Cada una asume y propone distintos compromisos en relación al objetivo de trabajo. Al finalizar se realiza una evaluación de la metodología con participantes de las mesas temáticas y de esa forma abrir interrogantes, expresar opiniones y realizar sugerencias<sup>65</sup>. También se realiza una consulta pública, las respuestas se publicaron en la página web de las mesas OGP<sup>66</sup>.

La metodología utilizada fue la de aproximación sucesiva. Tuvo como finalidad focalizar la participación en la tarea concreta y, además, aprender haciendo (especialmente a los participantes que se integraron por primera vez a una propuesta de Gobierno Abierto).

### 4.3 Implementación y recursos

Según el informe realizado por RMI, el desarrollo del II Plan de Acción Nacional contribuyó a la ampliación del acceso a la información, sobre todo mediante la apertura de portales de datos abiertos. Los compromisos contenidos en el plan, sin embargo, priorizaron desproporcionadamente los principios de transparencia y participación. El proceso de OGP en Argentina fue coordinado por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia, a través de su Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, de la cual dependía la Coordinación de Gobierno Abierto. A partir de la reestructuración que tuvo lugar luego del cambio de gobierno de diciembre de 2015, dicha Coordinación, rebautizada en julio de 2017 como Dirección de Gobierno Abierto, quedó alojada en la nueva Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, dependiente (formalmente desde marzo de 2018) del también nuevo Ministerio de Modernización.<sup>67</sup>

Siguiendo a la investigadora Inés M. Pousadela<sup>68</sup>, varios grupos de la

---

65

En la evaluación del II Plan de Acción Nacional en total, se recibieron 130 comentarios positivos y 70 propuestas de mejora.

66

Ver más "Mesas de diálogo de gobierno abierto" <http://www.argentina.gob.ar/mesasogp> (consulta 10-10-2018)

67

Ver más MRI: Informe de Fin de término de Argentina , 2015-2017  
[https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina\\_EOT\\_Report\\_2015-2017\\_ES\\_for-public-comment.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina_EOT_Report_2015-2017_ES_for-public-comment.pdf)  
(consulta 14-10-2018)

68

Inés M. Pousadela es especialista senior en Investigación de CIVICUS, investigadora asociada del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) y profesora de la Universidad ORT de Uruguay. Es Licenciada en Ciencia Política, Magíster

sociedad civil participaron en el desarrollo de la primera versión del segundo plan de acción en 2015. La participación se amplió considerablemente en ocasión de la formulación de compromisos de medio término en el primer semestre de 2016. Según ella la relación entre gobierno y sociedad civil, notablemente deteriorada hacia el fin de la gestión anterior, mejoró marcadamente en el curso del proceso de formulación de los nuevos compromisos.

Los resultados se pueden observar en el siguiente cuadro:

**Tabla 4. Panorama general de la evaluación de los compromisos**

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento				Medio término Fin de término				¿Se avanzó en la apertura del gobierno?			
	Ninguna	Baja	Medio	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Modificado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empezó	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente			
1. Desarrollo de capacidades estatales en gobierno abierto			✓		✓					✓				✓				✓						
2. Fortalecimiento del portal de datos públicos			✓		✓	✓		✓		✓				✓						✓				
3. Diálogo para formulación de políticas públicas de discapacidad			✓		✓					✓			✓					✓						
4. Publicidad normativa y políticas del Min. de Trabajo y SS.				✓	✓	✓				✓				✓					✓					
5. Universidad Abierta	✓				✓					✓			✓					✓						
6. Desarrollo compromisos de medio término			✓		✓					✓					✓					✓				
7. Mesa de diálogo para mapeo de asentamientos y villas				✓	✓	✓		✓		✓									✓					
8. Publicación de estadísticas de seguridad social				✓	✓					✓									✓					
9. Federalización de prácticas de gobierno abierto			✓		Sin relevancia clara					✓								✓						
10. Plataforma piloto para solicitudes de información pública				✓	✓	✓		✓		✓									✓					
11. Justicia 2020			✓		✓	✓		✓		✓										✓				
12. Mapa de apoyo directo al sector productivo			✓		✓			✓		✓									✓					
13. Desarrollo de Unidad de Vinculación Tecnológica Virtual			✓		Sin relevancia clara					✓								✓						
14. Portal de transparencia PAMI			✓		✓	✓		✓		✓									✓					
15. Transparencia de información del Ministerio de Cultura			✓		✓	✓		✓		✓									✓					

Fuente MRI: Informe de Fin de término de Argentina , 2015-2017 (2018)

en Sociología Económica y Doctora en Ciencia Política con especialización en teoría política y estudios latinoamericanos. Ha producido numerosas publicaciones académicas en temas de democratización, representación política, movilización, participación y accountability, así como recursos para organizaciones y activistas de la sociedad civil global y latinoamericana

Los medios que fueron usados para comunicar tanto el desarrollo, implementación y resultados obtenidos del plan fueron principalmente sitios web oficiales de OGP, Ministerio de Modernización y el portal del Estado Argentino. Por parte de los medios hegemónicos (como radio, televisión y diarios) no hubo un seguimiento concreto o exhaustivo más allá de informar que el Plan se llevaría a cabo.

Los resultados se conocieron a través del informe del MRI ya que es su función como comité evaluador de la OGP brindar datos fehacientes sobre la responsabilidad de los países con sus compromisos para lograr avances. También es importante mencionar que el gobierno argentino no publicó su informe de autoevaluación a tiempo, razón por la cual no fue incluido en el análisis de fin de término del MRI.

Sobre lo que plantea el II Plan en sus dos años de desarrollo se evaluó el grado de cumplimiento (clasificándose en completo, sustancial, limitado o no iniciado), la cantidad de compromisos (relevantes a un valor AGA, de impacto potencial transformador y de cumplimiento sustancial o completo), el avance en la apertura de gobierno y si llevó adelante. Pousadela (2018) en su informe de investigación sintetizó estos datos en un cuadro representativo.

<b>Tabla 1: Vista rápida</b>		
	<b>Medio término</b>	<b>Fin de término</b>
Número de compromisos	6	15
<b>Grado de cumplimiento:</b>		
Completo	1	3
Sustancial	3	10
Limitado	2	2
No iniciado	0	0
<b>Número de compromisos que son:</b>		
Claramente relevantes a un valor AGA	13	
De impacto potencial transformador	0	
De cumplimiento sustancial o completo	4	13
<b>Los tres (3)</b>	0	0
<b>¿Se avanzó en la apertura del gobierno?</b>		
<b>Significativamente</b>	4	
<b>Excepcionalmente</b>	0	
<b>¿Se llevó adelante?</b>		
Número de compromisos llevados al próximo plan	7	

Fuente MRI: Informe de Fin de término de Argentina , 2015-2017 (2018)

Otro de los puntos que se mencionan en dicho informe es que no todos los compromisos fueron cumplidos del todo, es decir, no fueron del todo efectivos. Lo que se analizó es que resulten relevantes para los valores de acceso a la información y participación ciudadana. Siguiendo a la autora no se incluyeron compromisos de rendición de cuentas en sentido estricto, y dos compromisos no tuvieron relevancia clara para ninguno de los principios de gobierno abierto. Cuatro de los compromisos de este plan produjeron avances significativos en la apertura del gobierno. Es por ello que RMI recomienda avanzar en la institucionalización de un mecanismo permanente de articulación Gobierno-sociedad civil con capacidad de hacer un seguimiento de la implementación de los compromisos.

La gran novedad del próximo plan de acción residirá en la federalización de las prácticas de gobierno abierto: once de sus cuarenta y cuatro compromisos serán ejecutados por gobiernos subnacionales trasladando de algún modo también siete

compromisos del segundo plan de acción para el próximo. Es decir, se sugiere seguir trabajando para lograr un gobierno más abierto.

## CAPÍTULO 5: ANÁLISIS

### 5.1 Producción discursiva

Teniendo en cuenta la producción discursiva que gira en torno al modelo de gobierno abierto y específicamente a través de la creación y puesta en práctica del II Plan de Acción Nacional es posible desglosar distintos conceptos para analizar: prácticas políticas, categorización del ciudadano, recursos puestos en juego y el rol del Estado vigente.

Los discursos están compuestos de letra, imagen y sonido, y están presentes todo el tiempo. “El discurso constituye una articulación compleja de aspectos, elementos y relaciones, articulación que remite, al mismo tiempo, a condiciones de enunciación que cabe analizar y a Condiciones de Formación cuya determinación no cabe menoscabar.” (Aguiar, Glozman, Grondona, Haidar; 2013-2014:26). Es por ello que resulta atractivo analizar y poner en cuestión.

En primer lugar, no es neutral ni ingenuo hablar de la llegada del gobierno abierto a la Argentina y con ello la creación de distintos planes de acción nacional para su funcionamiento. Esto implica una práctica política que conlleva ciertos discursos cargados de distintos significantes y significados. Según Caletti “la política se despliega en el orden del decir”(2006); la propia configuración de un discurso como tal es una producción política (sin poner en juego si es verdad lo que se dice o si se cumple). El decir es el acto político que separa de la esfera política una zona de lo político que no se reduce a sus formas institucionales, policiales, etc.

El conocimiento requiere transformación de relaciones sociales de producción. La vida social nos ofrece además de categorías ideológicas y principios de agrupamiento de los documentos, un ordenamiento de discursos (ideas que establecen continuidades en sus discursos), dudar de eso es introducir dispersión como principio epistemológico según Foucault. Es necesario interrogar a los discursos en sí mismos.

En este caso son presentados a través de informes de páginas webs, portales de datos abiertos y artículos periodísticos gráficos limitados. A su vez, resulta indudable que los discursos no flotan en el vacío: son el resultado de

procesos de producción que se inscriben en una totalidad compleja de diversas prácticas sociales, cuya dinámica y organización no pueden reducirse a un principio rector (Aguar, Glozman, Grondona, Haidar; 2013-2014). Todo lo que se dice y se escribe en un estado de sociedad, todo lo que se imprime, todo lo que se habla públicamente o se representa hoy en los medios electrónicos. Todo lo que se narra y argumenta, si se considera que narrar y argumentar son las dos grandes modos de puesta en discurso (Angenot, 2010) y tienen un propósito.

El gobierno abierto busca que los distintos gobiernos de los países adheridos adopten una postura más transparente, colaborativa y participativa (como ejes centrales) en donde se establezca un vínculo más cercano entre la sociedad civil y la gobernabilidad. Esta circulación permite pensar los procesos sociales como discursivos. Hay que destacar que no todos los discursos son políticos porque si es que todos lo son, ninguno lo es y es allí donde la politización puede existir. La política es una dimensión constitutiva de los procesos de configuración discursiva.

En este sentido, cabe mencionar que lo político es el encuentro entre dos procesos heterogéneos: el gobierno y la igualdad (como también son planteados en este modelo). El primero se encarga de organizar la reunión y el consentimiento de los hombres en comunidad y reposa sobre la distribución jerárquica de las posiciones y las funciones, mientras que al hablar de igualdad, Ranciere (2000) se refiere a prácticas guiadas por la presuposición de la igualdad de cualquiera con cualquiera y por el cuidado de verificarla. “En vez decir que toda política niega la igualdad, diremos que toda política hace daño a la igualdad. Diremos entonces que lo político es el escenario sobre el cual la verificación de la igualdad debe tomar la forma del tratamiento de un daño.” (Ranciere, 2000). Es aquel daño el que se intenta reconstruir con un gobierno más “abierto” en oposición a tiempos pasados de corrupción, ilegitimidad y lejanía con los ciudadanos. Como se menciona en el sitio web de OGP para “promover la democracia, mejorar la gobernabilidad, renovar la confianza”.



Fuente: <https://www.opengovpartnership.org/events/promoting-democracy-improving-governance-renewing-trust> (2018)



Identificar regularidades en los discursos analizados ayuda a la composición de distintas series para poder justificar alcances y dimensiones de la coyuntura. Según Foucault insta a “estar dispuesto a acoger cada momento del discurso en su irrupción de acontecimiento; en esa coyuntura que aparece y en esa dispersión temporal que le permita ser repetido, sabido, olvidado, transformado (...). No hay que devolver el discurso a la lejana presencia del origen; hay que tratarlo en el juego de su instancia” (1970:41). Y sin dejar de lado que todo acto de producción es ya un acto de reconocimiento.

## **5.2 Cómo actúa la Ideología**

La tesis central de Althusser alude a que “la ideología interpela a los individuos como sujetos”. Se entiende a la ideología como un proceso y como un sistema (que posee su lógica y rigor propios) de representaciones (imágenes, mitos, ideas o conceptos), dotados de una existencia y de un papel históricos en el seno de una sociedad dada. Es decir, siguiendo al autor se entiende la ideología como la expresión de la relación de los hombres con su mundo, es decir, la unidad (sobredeterminada) de su relación real y de su relación imaginaria con sus condiciones de existencia reales (1967).

Éste concepto no es entendido como un sistema de ideas cerradas/doctrina, ni como “falsa conciencia” sino como respuesta de procesos sociohistóricos políticos que se imponen al hombre por su inscripción en las relaciones sociales que organizan la forma de pensar. Se entiende a la ideología como un proceso, como el modo espontáneo en que se aparece la realidad, y como también plantea Althusser. Para pensar la ideología no hay que empezar por la veracidad o falsedad de sus conocimientos sino por cómo funciona el modo de práctica social que no tiene que ver con una representación errónea porque no es una relación binaria entre representaciones y mundo. Marx no cayó nunca en la ilusión idealista de creer que el conocimiento de un objeto podría reemplazar ese objeto o disipar su existencia.

Lo que se representa en la ideología (que funciona desde un lugar de desconocimiento) no son relaciones objetivas sino que es la experiencia subjetiva de esas “relaciones objetivas”. El proceso de gobierno abierto funciona como un

proceso ideológico en el que se inscriben determinadas prácticas y mecanismos no sólo para interpelar al sujeto sino también para hacer que actúe. En ese sentido, cabe mencionar nuevamente que todo acto de producción es ya un acto de reconocimiento.

La ideología general no se realiza en los AIE (Aparatos Ideológicos del Estado), no tiene historia en la medida en que está “dotada de una estructura y una operación que la convierten en una realidad ahistórica, es decir, una realidad omnihistórica”. Los AIE son instituciones distintas y especializadas que funcionan mediante la ideología unificada que los organiza de manera específica en relaciones de subordinación y desigualdad de jerarquías en cada época. Estos aparatos ideológicos (que cumplen una función de reconocimiento sobre los individuos) junto al aparato represivo del Estado aseguran, siguiendo a Althusser, la reproducción misma de las relaciones de producción a través de la hegemonía ideológica.

Las maneras de conocer y de significar lo conocido que son lo propio de una sociedad, y que regulan y trascienden la división de los discursos sociales es lo que Gramsci denomina hegemonía. La hegemonía es la capacidad de unificar a través de la ideología y de mantener unido un bloque social que, sin embargo, no es homogéneo, sino marcado por profundas contradicciones de clase. Una clase es hegemónica, dirigente y dominante, mientras con su acción política, ideológica y cultural, logra mantener junto a sí un grupo de fuerzas heterogéneas e impide que la contradicción existente entre estas fuerzas estalle, produciendo una crisis en la ideología dominante y conduciendo a un rechazo, el que coincide con la crisis política de la fuerza que está en el poder (Gruppi, 1978).

Quien domina el espíritu de un hombre o grupo social es la ideología ya que esta es una representación de la relación imaginaria de los individuos con sus condiciones reales de existencia. Los AIE y el aparato represivo del Estado aseguran la reproducción misma de las relaciones de reproducción por la hegemonía ideológica.

Se debe tener en cuenta que “las ideologías tienen una historia propia” (Althusser, 1970:50) porque tienen una existencia histórica concreta. De acuerdo a Pêcheux es un efecto ideológico ya que al ser “siempre ya sujetos” se actúa dentro de la ideología: esta estructura y las prácticas, constituyen a los sujetos por y de la ideología.

### 5.3 Figura del ciudadano

El Estado capitalista ha sido la primera forma de dominación política que postula su fundamento en la igualdad de todos los sujetos en su territorio. Esos sujetos son ciudadanos y el Estado capitalista es normalmente un Estado de ciudadanos (O' Donnell, 1978). A través de la figura de ciudadano se logra interpelar al sujeto para que este logre algún tipo de identificación. A su vez, resulta confuso construir esta categoría ya que no se especifica en ningún sitio qué es lo que se entiende por ciudadano en OGP pero siguiendo al autor ya mencionado, éste tiene derecho a cumplir los actos que resultan en la constitución del poder de las instituciones estatales, en la elección de los gobernantes que pueden movilizar los recursos de aquéllas y reclamar obediencia, y en la pretensión de recurrir a procedimientos jurídicamente preestablecidos para ampararse de intromisiones que considera arbitrarias.

En el segundo plan, se pide a los ciudadanos que colaboren y participen, es decir, se les asigna un rol y un lugar en el cual pueden formar parte. En algunos casos esa convocatoria aparece de modo explícita y en otros implícitamente donde se apela a las abstracciones socialmente compartidas. Es en y por el lenguaje como el hombre se constituye como sujeto; porque el solo lenguaje funda en realidad, en su realidad que es la del ser (Benveniste, 1985). Los sujetos de la intervención política parecen construirse en una relación tendida a lo futuro, a lo que aún no es pero pugna por ser, y sobre la base de una regla de concernimiento entre lo singular y lo universal, entre el Estado y los actores particulares. (Caletti, 2006). Es en la relación entre la ciudadanía y el Estado que hay un sistema de representación ideológica que hace que los actores (en este caso, denominados ciudadanos) actúen como tal.

Se tomó en cuenta datos estadísticos para la elaboración del informe de IRM en donde en uno de sus apartados se desarrolla el nivel de influencia del público, en este caso, de los ciudadanos participando (como tanto es incitado)

El MRI adaptó el Espectro de Participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para el uso de la AGA. El cuadro a continuación muestra el nivel de influencia pública en el plan de acción. De abajo hacia arriba, las características de la participación son acumulativas. En el marco del gobierno abierto, los países deben aspirar al nivel de 'colaborar'.

Nivel de influencia del público durante la implementación		Medio término	Fin de término
Empoderar	El Gobierno entregó poder de decisión al público.		
Colaborar	Hubo diálogo iterativo y el público ayudó a fijar la agenda.		
Involucrar	El Gobierno dio retroalimentación sobre cómo se tomaron en cuenta los aportes del público.		
Consultar	El público tuvo la posibilidad de realizar aportes.		
Informar	El Gobierno entregó información al público sobre el plan de acción.		✓
No se consultó	No se consultó	✓	

Fuente: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina\\_EOT\\_Report\\_2015-2017\\_ES\\_for-public-comment.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina_EOT_Report_2015-2017_ES_for-public-comment.pdf)

(2018)

En cuanto a la interpelación del ciudadano con las propuestas del plan, el informe del IRM dijo que según Agustina De Luca<sup>69</sup>, se destaca el seguimiento de algunos compromisos, como el del Ministerio de Producción, “participaron solo algunos actores muy relacionados, como sindicatos o pymes”. Y agregó, además, que “hubo compromisos con los cuales no nos involucramos porque trabajaban temas muy puntuales que o no nos parecían muy relevantes o nos eran totalmente desconocidos”, mientras que hubo otros, como los vinculados con la reforma de la justicia, el portal informativo de PAMI o las solicitudes de acceso a la información, que concitaron mayor participación de la sociedad civil organizada, cuyos representantes exigieron información, participaron de reuniones y acercaron sus inquietudes y propuestas.

En este sentido se apela al ciudadano para formar y ser parte del “cambio”. Es a través de él que se puede hacer la diferencia, valorándolo como algo de índole positiva. La figura del ciudadano aparece a través de los discursos como factor de “verdaderos cambios”, recayendo sobre él la responsabilidad de sus acciones ya que forma parte de las transformaciones que se realizan en donde habita a través de sus prácticas: votando, eligiendo, participando, etc. A la vez que se ocultan en el

69

Agustina De Luca es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, y actualmente se encuentra cursando una Maestría en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés. Previamente se desempeñó como Directora del área de Ciudadanía e Instituciones de Gobierno en Directorio Legislativo, especializándose así en temas de gobierno abierto, rendición de cuentas y participación ciudadana. Actualmente es además Fellow del Programa de Gobierno Abierto en las Américas, coordinado por la Organización de los Estados Americanos (OEA).

proceso los conflictos de clase y las limitaciones que suponen las condiciones materiales de existencia que existe ya sobredeterminado por la superestructura produciéndose un borramiento del conflicto o corrimiento del Estado. Balibar retoma a Wendy Brown<sup>70</sup> y aporta que se desplaza la “competencia reguladora” del Estado hacia individuos “responsables”, “racionales” con el propósito de alentarlos a que les den a sus vidas una específica forma emprendedora.

Como se detalla en el escrito del segundo plan: “El gobierno abierto es un nuevo paradigma basado en los principios de transparencia, participación y colaboración, que permite transformar la relación entre la ciudadanía y el Estado tras el agotamiento de los modelos tradicionales de gestión pública. Propone trabajar colaborativamente sobre las debilidades y fortalezas del Estado para que tanto las administraciones públicas como los ciudadanos aporten soluciones a demandas concretas y se involucren en la tarea de gobernar.”

En este caso, el sujeto se ve continuamente interpelado como ciudadano a que realice determinadas acciones como participar para “hacer más efectivo el plan” con sus recursos, muchas veces, económicos. Se trata de una nueva ética individualista del cuidado de sí, en el cual es importante que los sujetos moralicen su propio comportamiento sometiendo al criterio de máxima utilidad o del devenir productivo de la individualidad, según Balibar. Es allí donde se produce un pasaje de la responsabilidad del Estado a la de los individuos: “los sujetos se vuelven completamente responsables por su bienestar, y la ciudadanía se reduce a tener éxito en este tipo de emprendimiento” dado que “la acción económica racional extendida a toda la sociedad reemplaza las acciones estatales directas o sus disposiciones” (Balibar, 2013:171). Aunque no se debe confundir con que el Estado desaparece, ya que genera el marco y las condiciones de posibilidad para que todo esto suceda.

Al convertir todo a opciones se borra el carácter inherente conflictivo de la política y se reduce a un número, una estadística que es ejemplificada a través de cuadros, cifras o porcentajes como aparecen en el informe del IRM o en el seguimiento y evaluación del CEPAL. “No sólo se tiende a neutralizar tan completamente como sea posible el elemento de la conflictividad (...) sino que

---

70

Wendy L. Brown es una teórica política estadounidense. Ella es la Primera Profesora de Ciencias Políticas de 1936 y miembro principal de la facultad en el Programa de Teoría Crítica de la Universidad de California, Berkeley.

quiere privarla de antemano de todo significado, y crear condiciones de una sociedad donde las acciones de los individuos y de los grupos dependan de un único criterio: la utilidad cuantificable.” (Balibar, 2013:169).



Fuente: Observatorio CEPAL <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/segundo-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-argentina-2015-2017> (2018)

En el sitio web de OGP la manera de realizar un seguimiento de los distintos países, en este caso, focalizando en el caso Argentino, es a través de comparaciones de datos cuantificables en donde se compara unos con otros con respecto a su grado de compromiso, participación, datos abiertos, etc expresado en un porcentaje y a su vez aparecen los compromisos destacados, los cuales se premian con “estrellas”.



Fuente: <https://www.opengovpartnership.org/countries/argentina> (2018)

Es allí en donde se incita a que el ciudadano forme parte de esta transformación para así lograr “un mayor porcentaje”. Se presenta como una

invitación aunque en realidad puede resultar una obediencia al mandato; en ese sentido, se interpela a los sujetos a través de los aparatos ideológicos del Estado, “el aspecto ideológico de la lucha por la transformación de las relaciones de producción reside, entonces, por encima de todo en la lucha por imponer dentro del complejo de AIE, nuevas relaciones de desigualdad-subordinación” según Pêcheux entiende a Althusser.

Si “la ideología sólo existe por el sujeto y para los sujetos” (Althusser, 1970:64) es porque “todo sujeto es siempre un sujeto siempre-ya-sujeto” (Pêcheux, 2003:166). La evidencia de la identidad oculta el hecho de que se trata del resultado de una identificación-interpelación del sujeto, cuyo origen ajeno es, sin embargo, resulta “extrañamente familiar” para él, en éste caso la figura que se construye es la categoría de “ciudadanos” que funciona con respecto a la interpelación-identificación ideológica.

#### **5.4 Sociedad de la des-información**

Vattimo en su texto “Una sociedad transparente” (1990) define la modernidad y la contrapone con la posmodernidad entendida como la ruptura con ciertos saberes. Para el autor la modernidad ha fracasado en sus ideales pero elabora una tesis positiva en relación a la posmodernidad como una sociedad de comunicación mediatizada en la cual se genera una multiplicidad de discursos que para él resultan positivos ya que provocan una mayor pluralidad de voces y acercan al hombre a la idea de emancipación y libertad, es decir, como uno autodeterminado.

En esta era es posible encontrar una serie de discursos diversos gracias a los medios masivos de comunicación, las nuevas tecnologías, etc que se relacionan a la globalización, es decir, la capacidad de estar interconectados a lo largo del mundo creando la sensación de que las fronteras no existen como propone la iniciativa global de la OGP con más de 69 países. No es casual la selección de la palabra “transparencia” que según el discurso de Obama “promueve la rendición de cuentas y brinda información a los ciudadanos sobre lo que está haciendo su gobierno.”, los cuales son puntos a tener en cuenta con los compromisos

propuestos por el segundo plan en Argentina. A nivel internacional por ejemplo, uno de los pasos recomendados por la OGP es con respecto a Sumarse a la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI).

## Detailed Recommendations

### Inicial Step: Sumarse a la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI)

#### Justificación

Con el objetivo de llevar a cabo una planificación eficaz de los asuntos internos, los gobiernos receptores de ayuda necesitan información detallada y actualizada sobre el gasto. Los donantes suelen contar con esta información en sus sistemas, aunque cambia la ubicación y los formatos. Por eso, para mejorar la eficacia de la ayuda, fomentar la rendición de cuentas y combatir la corrupción es fundamental que la información sea más accesible, más completa, comparable y actualizada.

La Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI) es un mecanismo diseñado para apoyar a los países donantes en el cumplimiento de los compromisos contraídos, contribuyendo a que la ayuda sea más previsible y a que la información relacionada con la ayuda al desarrollo se publique a tiempo. IATI proporciona un formato de datos comparable, lo que significa que la información publicada puede ser consultada y comparada independientemente de qué donante la haya publicado. Al emplear el enfoque "publica una vez, usa a menudo", IATI proporciona una vía simple y racionalizada para que los donantes publiquen información detallada y las distintas partes interesadas la consulten para cubrir sus distintas necesidades.

#### Recomendaciones

1. Sumarse a IATI. Cualquier organización que asuma los objetivos de IATI puede ser miembro de la Iniciativa.
2. Desarrollar y enviar un calendario de implementación, en el que se indique de manera detallada qué partes de la información se van a publicar y en qué período serán publicadas (donantes).
3. Seguir actualizando el calendario de implementación, de manera que queden reflejados tanto el progreso realizado como las modificaciones efectuadas sobre el sistema.

Fuente: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/open-gov-guide\\_summary\\_cross-cutting-topics\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/open-gov-guide_summary_cross-cutting-topics_ES.pdf) (2018)

Vattimo postula que esta multiplicidad de discursos son positivos y que dan una nueva posibilidad de comunicarse en un mundo con cambios cada vez más dinámicos. Nombra a esta sociedad como “transparente” ya que dice que no existe una sola verdad única, sino que es a través de todas las voces interconectadas y relacionadas como implica la IATI, a modo de ejemplo.

Siguiendo la línea de lo planteado por la OGP, se da a entender que la participación y la transparencia son pilares del buen gobierno. Es allí donde se hace una distinción sobre lo “bueno” y lo “malo” entendiendo el primero como la participación asociada a un gobierno abierto, más “democrático” en el que se establecerá una división del trabajo (concepto relacionado al habla de cómo



funciona un todo social). El carácter de la participación se lo considera como virtud. Tienen un rol “honesto” por el cual funcionan los comités y secretarías que se encargan de atender y comunicar a los ciudadanos.

El rol del gobierno por un lado, se basa en dictar consignas para interpelar a los ciudadanos. Decir es por excelencia el acto humano de la vida en común enfrentándose a su horizonte, significándolo. No es hablar (Caletti, 2006). También, debe entenderse “gubernamentalidad” en el sentido que le da Foucault como el conjunto de prácticas por medio de las cuales una conducta “espontánea” de los individuos puede ser modificada, lo que equivale a ejercer un poder sobre el propio poder de resistencia y de acción ya sea por métodos disciplinarios o por difusión de modelos de conducta éticos (Balibar, 2013).

Una de las características de esta sociedad de la información en la que se vivencia el gobierno abierto, tiene que ver con la aplicación y uso de distintas tecnologías hacia un mundo cada vez más mediatizado. Las estrategias de comunicación varían y son incorporados distintos recursos electrónicos, como por ejemplo el uso de páginas webs en las que se informa de manera escrita y también a través de sus fotografías. Para analizar esto, el autor Ronald Barthes en su mitología<sup>71</sup> “Fotogenia electoral”, considera que la fotografía electoral “es ante todo reconocimiento de una profundidad de algo irracional extensivo a la política” (Barthes;1999,90). Presupone que la fotografía tiene un poder de convención que es necesario analizar ya que en la medida que ésta hace elipsis con el lenguaje y condensa con un “inefable” social tiende a apropiarse la “política” (es decir, un cuerpo de problemas y soluciones) de una situación sociomoral.

El autor utiliza la categoría de “mitos” (como un habla despolitizada), que según él contribuyen a interpretar, conocer, explicar, comprender, describir y predecir el mundo en que vivimos. Sus formas de actuar son diversas: forman, deforman, informan, conforman y reforman. Roland Barthes en su obra *Mitologías*<sup>72</sup>, permite acercarnos a un mejor conocimiento del término mito, en este caso, para seguir interpelando a los sujetos.

---

<sup>71</sup> Los mitos contribuyen a interpretar, conocer, explicar, comprender, describir y predecir el mundo en que vivimos. Sus formas de actuar son diversas: forman, deforman, informan, conforman y reforman. Roland Barthes en su obra “*Mitologías*” (1990), intenta acercar a un mejor conocimiento del término mito.

<sup>72</sup> Barthes, R. (1999) “El mito, hoy”, “Fotogenia electoral”, “Publicidad de la profundidad” “Cocina ornamental”, “El usuario y la huelga” en *Mitologías*. (México: Siglo XXI)



Fuente

<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/segundo-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-argentina-2015-2017> (2018)

Esta imagen fue publicada en el año 2012 en la página oficial del gobierno para acompañar la noticia del anuncio del II Plan de Acción Nacional junto al pie de página “Mediante el Plan, el Estado argentino asume compromisos de transparencia de gestión ante la Alianza para el Gobierno Abierto para el período 2015-2017.” La convención fotográfica en sí misma está repleta de signos. Aquí “la mirada se pierde en el porvenir; no enfrenta, domina y siembra un más allá púdicamente indefinido” (Barthes;1999,91). Es posible visualizar cómo el rostro (de los dos políticos centrales) aparecen elevados hacia una luz “donde cualquier contradicción política está resuelta” es decir, coexiste una mirada pensativa, noblemente fijada sobre los intereses del orden. En ella, los políticos involucrados intentan crear cierta complicidad; todo esto coexiste apaciblemente en esa mirada pensativa, noblemente fijada sobre los ocultos intereses del orden (Barthes, 1999). Ya que es entendida la ideología (como proceso y sistema), se señala que también una representación de un ‘mito’ lo es.

Participar, colaborar, ser más transparentes son significantes que se condicionan desde la vida social, material y económica circunscritas en una coyuntura determinada (en este caso, correspondiente al siglo XXI) que hace que los sujetos vivan su realidad como la única posible, que a su vez, se relaciona a un proceso ideológico. Y retomando nuevamente a Althusser, cabe aclarar que en este

proceso ideológico, se entiende a la ideología como un sistema de representaciones, dotados de una existencia y de un papel históricos en el seno de una sociedad dada (1997). La ideología puede operar articulando los AIE y permitir reproducir la ideología dominante de la época.

El informe del IRM arrojó que “el seguimiento de la implementación del plan de acción fue desparejo y dependió del interés y el involucramiento de unas pocas organizaciones individuales. Ello se debió a que no se puso en funcionamiento un foro regular multiactor encargado de hacer un seguimiento conjunto y sistemático. Tanto el gobierno como la sociedad civil<sup>73</sup> pusieron sus energías en el desarrollo de nuevos compromisos – los de medio término primero, y los del tercer plan de acción después – más que en la implementación y el seguimiento de la implementación de los antiguos. Si bien hizo variados esfuerzos de autoevaluación a lo largo del proceso, el Gobierno de Argentina no publicó su informe de autoevaluación a tiempo, razón por la cual no fue incluido en el presente análisis.” Es por ello que se sugiere seguir trabajando en una sociedad cada vez más abierta y transparente a pesar de no haberse cumplido en su totalidad el segundo plan. “A la fecha de cierre de este informe, Argentina ya publicó su III Plan de Acción de Gobierno Abierto. El nuevo plan incluye 44 compromisos, 11 de los cuales fueron formulados y están siendo implementados por gobiernos subnacionales (los de 10 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Siete compromisos del segundo plan de acción fueron de algún modo trasladados al tercer plan” según IRM.

Sí bien, se sugiere “seguir trabajando en la apertura del gobierno abierto”; Los investigadores del MRI valoran dicha variable con la siguiente escala:

- Empeoró: la apertura del gobierno ha empeorado como resultado del compromiso
- No cambió: no cambió la práctica gubernamental
- Marginalmente: algún cambio, pero es menor en su efecto sobre el nivel de apertura

---

<sup>73</sup> Las organizaciones de la Sociedad Civil: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Fundación Cambio Democrático, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Cascos Verdes, Democracia en Red, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Directorio Legislativo, Contadores Forenses, Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES), Datos Concepción, Laboratorio de Políticas Públicas, Open Knowledge Argentina, Poder Ciudadano, Universo Ágora Asociación Civil y Techo Argentina - solicitaron el contacto con la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, la Oficina Nacional de Innovación de Gestión, la Secretaría de Comunicación Pública, la Sindicatura General de la Nación, la Oficina Nacional de Empleo Público, la Oficina Nacional de Contrataciones, el Ministerio Público Fiscal, la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación, la Procuración Penitenciaria de la Nación, la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Nación.

- Significativamente: un paso adelante para la apertura del gobierno en el área de política pública, pero de escala y alcance limitado
- Excepcionalmente: una reforma que transformó la práctica existente en el área de política pública a través de la apertura del gobierno.

Entonces cabe preguntarse nuevamente ¿se avanzó entonces hacia la llamada apertura del gobierno a través de la implementación de este plan? “El pasado no es jamás sino la escuela interior (en sí) del futuro que encierra, esta presencia del pasado es la presencia ante sí de la conciencia misma, y no una verdadera determinación exterior a ella. Círculo de círculos” (Althusser, 1987: 82). La circularidad de los distintos discursos que giran en torno al gobierno abierto conforman una unidad discursiva en la cual se desempeñan continuidades y rupturas bajo una misma lógica.

Según el escrito de la 1er etapa del II Plan de Acción Nacional, “el Gobierno Abierto se presenta como una herramienta que fortalece la dinámica institucional y propugna la transparencia de la gestión a fin de que los ciudadanos puedan participar informados y de esta forma hacer cumplir y ampliar sus derechos”. Se sostiene que los términos que giran en torno al gobierno abierto, “colaboración”, “transparencia”, “democracia”, “participación”, “ciudadanía”, “apertura”, “igualdad”, “inclusión” están en una relación retroactiva de significación. El individuo constituido sujeto responde al mandato que le impone elegir aquellas opciones.

## CONCLUSIONES

### 6.1 Breve recorrido de la investigación

A partir de la investigación realizada, se ha profundizado sobre el modelo de gobierno abierto en la Argentina. Para ello fueron consultadas diversas fuentes como sitios webs, artículos periodísticos y material de apoyo; también se ha tenido en cuenta aportes realizados por distintos autores.

La presente tesina de grado ha sido desglosada en diferentes apartados para enriquecer la información obtenida. Es por ello que también se realizó un breve recorrido histórico con el fin de contextualizar conceptos utilizados en relación al Estado, noción de ciudadano, pautas y requerimientos para formar parte de la OGP, compromisos del segundo plan etc.

Resultó interesante el camino realizado con respecto al criterio de selección de información que ha sido escogido arbitrariamente por la autora de este escrito. A lo largo de este escrito se utilizó una metodología específica relacionada al método cualitativo. Cabe mencionar que se tuvieron en cuenta de manera muy presente el trabajo con documentos oficiales provenientes de la OGP, Ministerio de Modernización y Gobierno de la Nación, entre otros.

Es importante destacar que fue sumamente importante especificar sobre la creación, funcionamiento, implementación y recursos del II Plan de Acción Nacional ya que se usó dicho plan para poder realizar un recorte temporal y espacial específico correspondiente al 2015-2017.

Se tuvo presente conocimientos previos aprendidos a lo largo de la carrera de grado Ciencias de la Comunicación Social (con orientación en Políticas y Planificación de la Comunicación) de la Universidad de Buenos Aires que hicieron posible desarrollar una mirada analítica y crítica sobre los temas seleccionados; haciendo una mención especial a los y las profesores y profesoras profesionales que intervinieron en la formación. Con respecto al análisis final, se destacan categorías que se inscriben dentro de una coyuntura determinada.

## 6.2 Conclusión Final

El modelo de gobierno abierto necesita estar sujeto a significantes como participación, transparencia y colaboración. Este modelo aparece como la solución ante los gobiernos anteriores, es decir, se plantea que este nuevo paradigma actual resignifica conceptos en contraposición a otros.

Ante sucesivas crisis y agotamientos de modelos de acumulación, el gobierno abierto surge como respuesta ante interrogantes y problemáticas existentes planteándose como más democrático, inclusivo y abierto.

El rol del Estado ha sido un tema importante pasando por diferentes coyunturas. Hoy en día, siguiendo diversos autores, es posible hablar de un posneoliberalismo que responde a ciertas características como las vividas actualmente en donde se toman en cuenta políticas públicas que apunta a la integración regional frente a un mundo cada vez más globalizado y de grandes cambios geopolíticos entre otras cosas.

No es casual, ni es ingenuo la llegada de este modelo con el cual es necesario cumplir con ciertos estándares y normas para poder formar parte. La Alianza OGP establece una serie de pasos a seguir para que los países puedan formar parte de ella y allí estar no sólo cada vez más intercomunicados sino también responder a políticas que deben ser aplicadas.

Teniendo en cuenta el ya mencionado mundo globalizado, es importante destacar el uso de las nuevas tecnologías y su impacto sobre la sociedad. Parte de nuevos controles, formas de participar, incluirse e interactuar provienen de las TICs y esencialmente de la Web 2.0.

Las tiempos se acortan y las demandas son cada vez más veloces al igual que las innovaciones tecnológicas. Razón por la cual, resulta sumamente necesario una modernización del Estado en una sociedad denominada del conocimiento que responde a un mundo cada vez más competitivo y que responde a cambios políticos y económicos correspondientes al mundo moderno actual. Es por ello que el Estado de esta década, (en contraposición a otros tipos de Estado como por ejemplo, el liberal) debe responder a una lógica descentralizada, eficaz, moderna, transparente e inclusiva.

En el caso Argentino, con la incorporación a la OGP se empiezan a implementar compromisos a cumplir traducidos en planes de acción nacional en un recorte temporal. El control sobre el cumplimiento de cada país se realiza a través de organismos reguladores, fuentes de datos y esencialmente la web oficial OGP en donde se encuentra un seguimiento exhaustivo país por país.

La realización de los planes de acción responden a una serie de pasos y cierto vocabulario específico. Es por ello que se utiliza la figura del ciudadano para interpelar a los individuos de un territorio y de esa forma lograr identificación y la respuesta hacia requerimientos o acciones que se plantean. Si bien se presenta a este nuevo Estado como más abierto, se destaca que hay un corrimiento del conflicto por parte de él, en donde es el propio ciudadano el que debe responder con acciones: colaborar, participar, elegir, votar, etc.

Es allí donde se produce un proceso ideológico a partir de prácticas y rituales de los Aparatos Ideológicos del Estado que interpelan al individuo para que actúe de forma tal. Resulta imposible pensar políticas que queden al margen de la ideología ya que esta recorre a todas las sociedades de una manera estructural que atraviesa las formaciones socio-históricas.

Concluir sobre si Argentina ha logrado ser un país más abierto, será posible de evaluar siguiendo las pautas de la OGP y el grado de cumplimiento de los compromisos pero no de otra forma, a menos que se la quiera pensar desde un nuevo paradigma.

## BIBLIOGRAFÍA

- ❑ Aguilar, P.; Glozman, M.; Grondona, A.; Haidar, V. “¿Qué es un corpus?”. En: Entramados y perspectivas. Revista de la Carrera de Sociología, vol 4, núm 4, 2013-2014, pp. 35-64.
- ❑ Althusser, L., “Marxismo y Humanismo”. En: La revolución teórica de Marx, Siglo XXI, Buenos Aires, 1967.
- ❑ Althusser, Louis; Ideología y aparatos ideológicos de Estado, Freud y Lacan, Nueva Visión, Bs. As., 1995.
- ❑ Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (editores), Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.
- ❑ Angenot, M. “El discurso social: problemática de conjunto”, en: El discurso social. Los límites de lo pensable y lo decible”, Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.
- ❑ Balibar, E. “Neoliberalismo y desdemocratización”. En: Ciudadanía, Adriana Hidalgo, Buenos Aires, 2013.
- ❑ Barthes, R. “El mito, hoy”, “Fotogenia electoral”, en Mitologías, México: Siglo XXI, 1999.
- ❑ Benveniste, É. Problemas de lingüística general. Tomo I y II. México: Siglo XXI, 1985.
- ❑ Bourdieu, Pierre; “Espíritus del Estado; génesis y estructura del campo burocrático”, Revista Sociedad N°8, Buenos Aires, abril de 1996.
- ❑ Botana, Natalio; El orden conservador, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986. Primera Parte.
- ❑ Caletti, S. “Decir, autorrepresentación, sujetos. Tres notas para un debate sobre política y comunicación”. En: Revista Versión, Núm. 17, UAM-X, 2006, pp.19-78.
- ❑ Castillo, José, Marx y el funcionamiento de la economía capitalista, Ficha de



cátedra, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2008.

- ❑ Castillo, Juan y Fernandez Juan José, La teoría general de Lord Keynes, En cuadernos de economía para historiadores: una presentación introductoria a algunas corrientes del pensamiento económico Biblos, Buenos Aires, 1990.
- ❑ Chapman, Richard A. y Michael Hunt . Open Government. A study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System, Routledge, Londres, 1987.
- ❑ Di Virgilio, M.: Los métodos, procedimientos y técnicas cuantitativos de construcción y validación del discurso científico. Teórico N° 7. Carrera de Ciencias de la Comunicación. FSOC. UBA
- ❑ Ferrer, Aldo, Los ciclos económicos en la Argentina Revista Oikos N° 8, Buenos Aires, 1995.
- ❑ Foucault, M. "Introducción"; cap. 1. Las regularidades discursivas: "1.Las unidades del discurso"; 2. "Las formaciones discursivas"; 3. "La formación de los objetos"; 4."Las modalidades enunciativas" y cap. III: 1."Arqueología e historia de las ideas". En: La arqueología del saber, Siglo XXI, México, 1970.
- ❑ García Linera, Álvaro y otros Tres pensamientos políticos: conferencias organizadas por las Facultades de Ciencias Sociales y de Filosofía y Letras de la UBA / Alvaro García Linera; Ernesto Laclau; Guillermo O'Donnell. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, 2010.
- ❑ Guerín, Ana Isabel y Güida, María Clara. La estrategia digital argentina en el marco de la Sociedad del Conocimiento. Documento de la cátedra, Buenos Aires, 2009. MIMEO
- ❑ Gruppi, Luciano. El concepto de Hegemonía en Gramsci (México: Ediciones de Cultura Popular). Caps. I y V. Págs. 7-24 y 89-111 respectivamente, 1978.
- ❑ Hernández Sampieri, R. et al: Metodología de la Investigación Social, Cap 1: "El proceso de investigación y los enfoques cuantitativo y cualitativo: hacia un modelo integral". México. Mc Graw-Hill. 2003 (3ra. Edición).
- ❑ Kaufman, E. "Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto". Red GEALCOEA-IDRC. En proceso de publicación, 2013
- ❑ Marx, K., La ideología alemana, parte I, sección A. Ed. Pueblos Unidos, Montevideo, VVEE, pp. 16 a 55; [escrito en 1845]
- ❑ O'Donnell, Guillermo; "Apuntes para una teoría del Estado" en: Oszlak, Oscar

- (comp); Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos, Paidós, Buenos Aires, 1978.
- ❑ O´Donnell, Guillermo: "Estado, democratización y sociedad", Nueva Sociedad, Nro. 128, Caracas, 1993.
  - ❑ Oszlak, O. Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina. En Revista Desarrollo Económico, Vol. XXI, Buenos Aires, 1982 (T)
  - ❑ Oszlak, Oscar. "Burocracia estatal: Política y Políticas públicas", en POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político N°11, Abril, 2006 Buenos Aires.
  - ❑ Oszlak, O. Estado Abierto hacia un nuevo paradigma de gestión pública. en "Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones", XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, 2013.
  - ❑ Obama, Barack. "Memorandum on Transparency and Open Government" (OGD), [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf) . 20/04/11, 2009.
  - ❑ Pêcheux, M., "El mecanismo del reconocimiento ideológico". En: Žižek, s. (comp.), Ideología. Un mapa de la cuestión, FCE, Buenos Aires, 2003.
  - ❑ Ramirez Alujas, Alvaro (2011). «Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias Actuales y el (Inevitable) Camino que Viene. Reflexiones Seminales.». Revista Enfoques. Volumen IX. Consultado el 9 de diciembre de 2015.
  - ❑ Ranciere, J. "Política, identificación y subjetivación". En: ARDITI, B. (comp.) El reverso de la diferencia. Identidad y política. Caracas, Nueva Sociedad, 2000, pp. 145 a 152.
  - ❑ Sáez, Tamayo. "El análisis de las políticas públicas". En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto. La Nueva Administración Pública. Madrid. Alianza Universidad, 1997.
  - ❑ Sunkel, G., "Modos de leer en sectores populares. Un caso de recepción". En Nueva Sociedad, nº 175. 2001.
  - ❑ Tamayo Saez, Manuel. El análisis de las políticas públicas, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2003
  - ❑ Vattimo, G., La sociedad transparente, Barcelona, Paidós, 1990,

- ❑ Verón, Eliseo. "La Semiosis Social". Gedisa. Buenos Aires,1987.
- ❑ Weber, Max;Economía y Sociedad, FCE, México, 1992. "Sociología del Estado" pp 1047-1076.

## Recursos electrónicos

- ❑ II Plan de Acción Nacional para Gobierno Abierto (2015-2017)  
[https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina\\_NAP2\\_V.2.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina_NAP2_V.2.pdf) (Octubre, 2018)
- ❑ Alianza para el Gobierno Abierto - 1era etapa  
<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/II%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20de%20Gobierno%20Abierto%20de%20Argentina%20-%201era%20etapa.pdf> (Octubre, 2018)
- ❑ “Memorando sobre Transparencia y gobierno abierto”  
[https://web.archive.org/web/20161215181923/https://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](https://web.archive.org/web/20161215181923/https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment) (Octubre, 2018)
- ❑ “Características fundamentales de la teoría de la modernización”  
<http://teoriasdeldesarrolloeconomico.blogspot.com/2009/03/caracteristicas-fundamentales-de-la.html> (Octubre, 2018)
- ❑ Marco Conceptual sobre Reforma y Modernización del Estado y de la Gestión Pública  
<http://www.cunamas.gob.pe/wp-content/uploads/2015/02/marco-conceptual-sobre-reforma-y-modernizacin-del-estado-19.04.12.pdf> (Octubre, 2018)
- ❑ Declaración de Principios de la Primera Fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), Ginebra 2003  
<http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html> (Octubre, 2018)
- ❑ Declaración de Gobierno Abierto  
<https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto> (Octubre, 2018)
- ❑ Banco Mundial <https://www.bancomundial.org/> (Octubre, 2018)

- ❑ Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”  
<http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/13/ict-results-profile>  
(Octubre, 2018)
  
- ❑ Cómo unirse a la OGP <https://www.opengovpartnership.org/how-join>  
(Octubre, 2018)
  
- ❑ Acerca del IRM <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism/about-irm> (Octubre, 2018)
  
- ❑ Proceso de OGP: Desarrollar un plan de acción  
<https://www.opengovpartnership.org/resources/ogp-process-step-2-development-action-plan> (Octubre, 2018)
  
- ❑ Teoría y Práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf> (Octubre, 2018)
  
- ❑ “Promover la democracia, mejorar la gobernabilidad, renovar la confianza”  
<https://www.opengovpartnership.org/> (Octubre, 2018)
  
- ❑ Elecciones y Ciclos de Gobierno Abierto: Algunas Reflexiones sobre el Caso Argentino <https://www.opengovpartnership.org/stories/elecciones-y-ciclos-de-gobierno-abierto-algunas-reflexiones-sobre-el-caso-argentino> (Octubre, 2018)
  
- ❑ «¿Para qué sirve el ministerio de Modernización?». <https://www.lanacion.com.ar/1848853-para-que-sirve-el-ministerio-de-modernizacion> [La Nación \(Argentina\)](#). (Octubre, 2018)
  
- ❑ Ministerio de Modernización Argentina  
<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion> (Octubre, 2018)

- ❑ El Gobierno pone en marcha el Plan de Apertura de Datos  
<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/35251-el-gobierno-pone-en-marcha-el-plan-de-apertura-de-datos> (Octubre, 2018)
  
- ❑ MRI: Informe de Fin de término de Argentina , 2015-2017  
[https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina\\_EOT\\_Report\\_2015-2017\\_ES\\_for-public-comment.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina_EOT_Report_2015-2017_ES_for-public-comment.pdf) (Octubre, 2018)
  
- ❑ “Mesas de diálogo de gobierno abierto”  
<http://www.argentina.gob.ar/mesasogp> (Octubre, 2018)
  
- ❑ Plan Modernización del Estado”  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm> (Octubre, 2018)
  
- ❑ OGP Guide [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/open-gov-guide\\_summary\\_cross-cutting-topics\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/open-gov-guide_summary_cross-cutting-topics_ES.pdf) (Octubre, 2018)