

Aceleraciones y retrocesos del Gobierno Abierto



Gustavo Matteo* y Julián Tagnin**

La pandemia y las medidas derivadas de ella afectaron la gobernabilidad en gestiones locales. Testimonios y ejemplos de distintos municipios y partidos bonaerenses nos permiten evaluar qué sucedió con las políticas de participación ciudadana, transparencia y colaboración.

La pandemia ha estresado las condiciones sociales en todo el mundo. Instituciones, bares, negocios y talleres cerraron o se reformaron. En el caso de la educación, la revisión de las nuevas normas llevó a un debate que se estiró por meses y aún polariza la política partidaria. El presidente Alberto Fernández explicitó en varias oportunidades cómo la pandemia afecta la gobernabilidad a nivel nacional. En ese contexto, situados desde el Conurbano Bonaerense, nos preguntamos qué pasó con las políticas de Gobierno Abierto tras el cambio de gobierno y cómo el estrés pandémico afectó las gestiones locales.

Primero aclaremos de qué hablamos cuando hablamos de Gobierno Abierto. Una definición posible se refiere al conjunto de políticas públicas cuyo espíritu es el de satisfacer criterios de participación, transparencia y colaboración en las gestiones gubernamentales. La transversalidad de las políticas

* Gustavo Matteo es estudiante avanzado de la Tecnicatura Universitaria en Gobierno Electrónico en la UNPAZ y es Director General de Modernización y Gestión de Gobierno en la Municipalidad de Moreno.

** Julián Tagnin es docente e investigador en la UNPAZ y en la UNLZ.

públicas en las áreas de gestión no es solo un tema de modernización o participación ciudadana, sino que abarca la heterogeneidad de dispositivos concretos que los gobiernos utilizan para mejorar estos índices en su territorio.

Gobierno Abierto en Argentina

Nuestro país forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) desde el año 2012. Su compromiso ha crecido cada año en paralelo al desarrollo de cada uno de los tres planes de acción presentados hasta el 2019. El cuarto plan de acción estaba en construcción hasta el cierre de esta nota.

Los primeros tres planes de acción estaban compuestos de la siguiente manera:

Tabla 1. Planes de Acción de Gobierno Abierto de la Argentina.

2013-2015	2015-2017	2017-2019
19 compromisos asumidos	15 compromisos asumidos	44 compromisos asumidos

La Secretaría de Innovación Pública ha desarrollado un sitio oficial donde los ciudadanos pueden tener acceso a esta información, visualizar todas las acciones llevadas a cabo y el proceso evolutivo de cada plan de acción.¹ Analicemos lo ocurrido en cada área.

Participación

En adhesión a los protocolos establecidos por el gobierno nacional, las oficinas gubernamentales del conurbano cerraron temporalmente o redujeron su personal presencial y la mayoría derivó la gestión de parte de sus trámites a algún tipo de plataforma digital. La ANSES es una agencia nacional con millones de beneficiarios en el conurbano que ha generado demoras de meses en el procesamiento de trámites. La digitalización incompleta de los procesos y la brecha digital suponen menor participación de la población en relación con el Estado. Una participación que no solo significa la discusión activa de las políticas públicas y la asignación de presupuesto.

La pandemia limitó la mayoría de las actividades del Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto. Por ejemplo, en Avellaneda el programa Gobierno Participativo se suspendió el 12 de marzo de 2020, cuando recién comenzaban las medidas para contener al virus. El mismo acceso al cumpli-

¹ Junio de 2021. Recuperado de <https://archivos.paisdigital.modernizacion.gob.ar/s/K4D5MmrtqdyiGYg>

miento de derechos sociales, civiles y culturales debe ser considerado participación en el desarrollo de las políticas de gobierno porque es la relación más común y el primer índice de que los recursos gubernamentales están a disposición de la ciudadanía.

Si nos referimos a lo estrictamente local, el sistema de salud es el sector más exigido por el COVID-19. Allí, la consecuencia es un sinfín de enfermedades desatendidas frente a la enorme demanda que provocó el coronavirus (el 73% de las cirugías se suspendió). Fernando González, responsable de una unidad sanitaria de la zona este de Lomas de Zamora, explica que los turnos en las salas se redujeron un 50% y que aplicando el protocolo de turnos programados no se hacen controles de primera vez. “Las especialidades de los hospitales se encuentran suspendidas, salvo la guardia, el laboratorio y cirugías de emergencia”, resume González.

Respecto a los mecanismos de participación, los más difundidos en esta región son los consejos asesores o mesas sectoriales, entendidos como “espacios de interacción multiactoral sistemática, con reuniones periódicas y un campo de intervención definido, lo que asegura un piso básico de institucionalidad, prácticas de deliberación y la generación de redes relativamente consolidadas de vinculación entre los actores involucrados”.²

La Universidad Nacional de General Sarmiento ha diseñado un mapa de mecanismos de participación ciudadana que es muy ilustrativo y permite conformar una noción general de cómo estábamos en esta región del país respecto a las políticas de participación ciudadana en el momento previo a la pandemia.



Fuente: Observatorio del Conurbano (Universidad Nacional de General Sarmiento).³

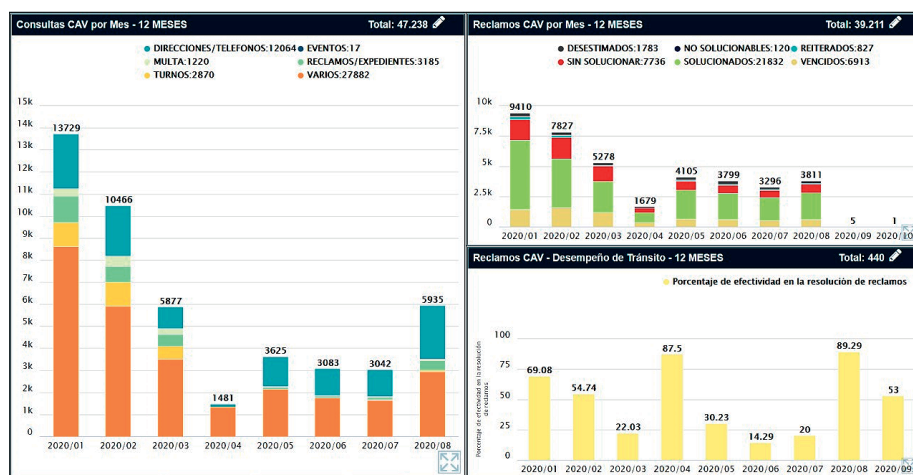
2 Foglia, C. y Rofman, A. (enero de 2020). Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios. *Revista Iberoamericana de estudios municipales*, (21), 113-145. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-17902020000100113&lng=es&nrm=iso

3 Junio de 2021. Recuperado de <http://observatorioconurbano.unqs.edu.ar/wp-content/uploads/4-Mecanismos-de-part.jpg>

Algunos datos del área de Modernización de Lomas de Zamora, el segundo partido más poblado del conurbano, extrapolados a municipios de características similares, nos permiten acercarnos al problema de la participación en sus rasgos más generales.

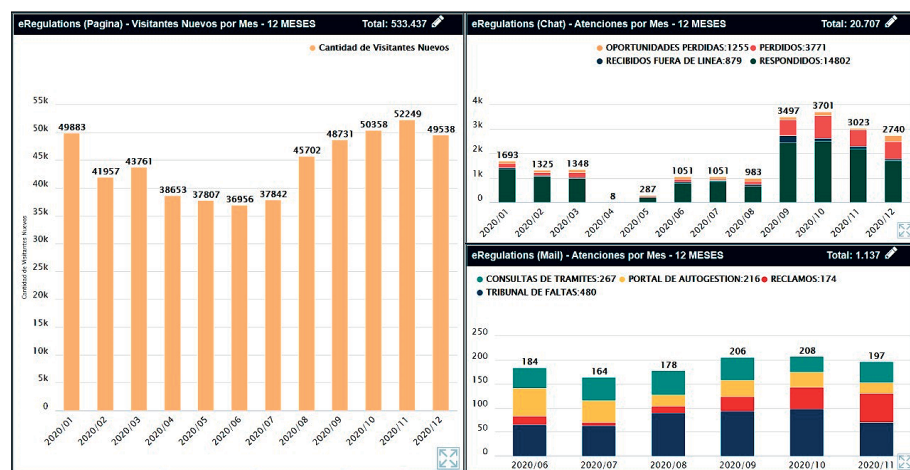
En este sentido, las consultas tanto a los centros de atención al vecino, las de los sitios digitales e-regulations Lomas (una plataforma que orienta, simplifica y permite autogestionar trámites) y las consultas en la página oficial del municipio muestran que los números bajan abruptamente con el anuncio de las cuarentenas consecutivas y las restricciones pandémicas que se grafican a continuación:

Gráfico 1. Consultas y reclamos de los Centros de Atención al Vecino (CAV) de 2020.



Fuente: elaborado por el Municipio de Lomas de Zamora y cedido a pedido de esta investigación.

Gráfico 2. Consultas y atenciones de la página y el chat de eRegulations Lomas en 2020.



Fuente: elaborado por el Municipio de Lomas de Zamora y cedido a pedido de esta investigación.

Esta reducción de consultas, sumada a las limitaciones mencionadas en el área de salud y al pase a la virtualidad educativa, nos da una idea del deterioro del nivel de la participación ciudadana en el acceso a las políticas públicas básicas.

En contraposición, podemos decir que en el Municipio de Lanús se mejoraron en este tiempo las posibilidades para el pago electrónico de tasas. Desde abril de 2020 el municipio empezó a implementar la digitalización completa de los expedientes, el contacto con los proveedores, el trabajo y el papeleo de recursos humanos; todo se gestiona remota y electrónicamente. En el sistema de salud a partir de la pandemia “se digitalizó el empadronamiento de enfermos de epilepsia y diabéticos. También el circuito burocrático con la región sanitaria 6 (gobierno provincial) está enteramente digitalizado”, afirma Julieta Juan, la directora general de Administración Sanitaria del distrito.

Transparencia

Se suele citar al padre fundador de la democracia estadounidense James Madison para hablar de transparencia a raíz de su carta fechada en 1822, dirigida a William T. Barry, donde dice que “un gobierno popular sin información adecuada o sin los medios para adquirirla no es más que un prólogo a una farsa o tragedia, o quizás ambos”. Allí mismo Madison agregaba que “siempre el conocimiento va a gobernar por sobre la ignorancia y el pueblo que pretenda gobernarse a sí mismo deberá armarse del poder que brinda el conocimiento”.

En la provincia de Buenos Aires, en línea con lo propuesto por el Gobierno nacional, se lanzó la plataforma denominada Provincia Abierta,⁴ una iniciativa de acceso a la información pública. Para ello se fomentó e impulsó una política de apertura de la información e implementación de nuevas herramientas tecnológicas con canales de comunicación que sean más directos, para crear espacios de trabajo colaborativos con la sociedad civil.

En este marco, se creó el “Kit de Apertura Municipal”, un instrumento que compila una serie de estrategias y herramientas para impulsar a los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires a implementar políticas de Gobierno Abierto y planes de apertura de datos.

Nos preguntamos entonces qué pasa en el Conurbano Bonaerense en relación con la implementación de esta política de datos abiertos. Lo primero que hay que entender es que la realidad de los partidos del Conurbano Bonaerense es muy heterogénea.⁵ A lo largo del territorio podemos encontrar municipios con un mayor nivel de compromiso político y otros que avanzan muy lentamente. Esa diferencia se puede ver en los recursos tecnológicos que posee cada organismo, en el recurso humano que llevará adelante el desarrollo y aplicación de los mismos y de la administración de las plataformas a utilizar,

⁴ Junio de 2021. Recuperado de www.Gba.gov.ar/ProvinciaAbierta

⁵ Esta zona de Buenos Aires está compuesta por los siguientes partidos: Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel, La Matanza y Almirante Brown.

los recursos económicos para adquirir dicha tecnología y, sobre todo, por el nivel de transparencia con la que el gobierno municipal se puede comprometer.

Casi todos los municipios del conurbano han desarrollado plataformas donde se ofrece en tiempo real la información sobre cómo está afectando el COVID-19 a su población. Allí, el ciudadano puede acceder de manera inmediata a esos datos, mostrando un nivel de transparencia muy elevado: la cantidad de contagiados, fallecidos, zonas de mayor radicación, centros de ayuda, consideraciones para el cuidado, mapa interactivo y demás datos pueden ser utilizados por la comunidad para su beneficio. En un recorrido por las webs oficiales de estos organismos públicos se puede ver cómo la mayoría de ellos trabajan fuertemente en la publicación de información para el ciudadano, páginas en donde comentan las actividades llevadas a cabo por el municipio y números de contactos esenciales como son los de emergencia y de atención ciudadana.

Uno de los organismos más avanzados en materia de apertura de datos hasta el momento es el Municipio de Quilmes. En su sitio web⁶ podemos hacer un extenso recorrido. Hay una guía de trámites y el dispositivo “Autoportal” le permite al ciudadano realizar sus pagos de manera online, descargar sus boletas, completar declaraciones juradas, y realizar el seguimiento de sus expedientes. No solo tiene un gran nivel de gobierno electrónico en materia de interacción con el ciudadano, sino que también desde su sitio web podemos ver las áreas del gobierno, el listado de inspectores que trabajan en la vía pública, las contrataciones realizadas por la administración, informes financieros, declaraciones juradas de funcionarios, las obras públicas que se están realizando o que están proyectadas, y los típicos boletines oficiales donde consten los actos administrativos emanados por el poder ejecutivo y el deliberativo.

¿Son suficientes los trabajos realizados por los diferentes organismos en materia de Gobierno Abierto? Entre las tareas pendientes se hace evidente la necesidad de garantizar la accesibilidad para la mayoría de los ciudadanos y con ello mejorar su nivel de interacción con los distintos organismos del Estado. No alcanza solo con publicar información de manera aleatoria y escueta, por el contrario, esa información debe ser lo suficientemente accesible y comprensible para que cualquier ciudadano pueda evaluarla, analizarla. También es deseable que se ofrezcan espacios de participación que contribuyan con la optimización de distintos proyectos.

En momentos de crisis como el actual, es necesario que el Estado garantice el acceso a la información pública para que la ciudadanía pueda monitorear y participar de las políticas públicas de emergencia. Esto implica garantizar datos abiertos y accesibles sobre las medidas sanitarias, el uso y distribución de los recursos públicos, las compras públicas realizadas y los programas destinados a proteger a los grupos más vulnerables.

⁶ Junio de 2021. Recuperado de www.quilmes.gov.ar

Colaboración

Es importante advertir que la apertura de datos no solo es necesaria entre los ciudadanos y el Estado, sino que dicha comunicación debe existir también entre las diferentes instituciones en aras de colaborar y hacer frente de manera conjunta a situaciones críticas como la que enfrentamos los argentinos, las argentinas y el mundo entero. Hablamos no sólo de interrelacionar distintas áreas gubernamentales que históricamente funcionan como compartimentos estancos, sino también de la participación de organismos de derechos humanos, asociaciones civiles, sindicatos, clubes, y cualquier actor interesado en el tema que puede resolver una política pública. Estos organismos, sean públicos o privados, deben actuar de consultores y de analistas especializados en ciertas temáticas específicas para poder colaborar con el Estado brindando la información necesaria para poder aplicar de una mejor manera las políticas públicas que serán implementadas en beneficio de los ciudadanos.

¿Cómo es posible esta interacción? Los gobiernos de los tres niveles han publicado de manera cotidiana la situación epidemiológica actualizada de cada uno de sus territorios en tiempo real. Para llevar adelante este tipo de trabajo es necesario recolectar, analizar, ordenar y publicar los datos. Para eso, los datos del sistema privado de salud quedaron a disposición del sistema público. La intervención de los diferentes sectores dentro y fuera del Estado posibilitó recaudar toda la información que el sistema necesitaba. Los hospitales, centros de atención rápida, unidades sanitarias y las clínicas privadas se encargaron de reunir toda esta información y compartirla con el Ministerio de Salud para poder tener actualizada la base de datos en los tres niveles de gobierno.

¿Cómo se trabajó en el Conurbano Bonaerense? Muchos municipios han trabajado para articular tareas con diferentes entidades y así brindar una ayuda rápida al ciudadano. Se han firmado convenios o actas de acuerdo con diferentes instituciones para colaborar durante la pandemia, en algunos casos las universidades y los clubes abrieron sus espacios para instrumentar allí grandes centros de vacunación. Distintos espacios se transformaron en zonas de internación extrahospitalarias para casos de aislamiento y, además, muchas instituciones han puesto a disposición del Estado sus capacidades tecnológicas, científicas y, sobre todo, sus capacidades humanas.

A pocos días de haberse tomado la decisión del aislamiento social, las universidades de todo el país lanzaron convocatorias para la conformación de voluntariados universitarios para acompañar las medidas del Ministerio de Salud de la Nación y las distintas provincias. También los movimientos sociales han desplegado una red de voluntarios que ayudaron en todos los barrios del conurbano a sumar vecinos al registro de vacunación de la provincia de Buenos Aires y así conseguir sus turnos.

En el Municipio de Moreno, se anunció la creación de una planta de oxígeno propia. La misma forma parte del plan de contingencia puesto en marcha por el gobierno bonaerense para ampliar la producción desde el sector público y garantizar este insumo esencial. Dicha planta funcionará en el Sindicato Argentino de Televisión, Telecomunicaciones, Servicios Audiovisuales, Interactivos y de Datos, que ya ofició como centro de aislamiento para casos leves e improvisó en su sede un Centro Alternativo de Atención Médica Extrahospitalaria.

Como hemos visto en este artículo, las políticas de gobierno abierto son imprescindibles en tiempos de crisis profundas y dolorosas como la actual. Significa acceso a la información, implica poner las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en función de las necesidades de la población, ayuda a democratizar organismos e instituciones, y permite escuchar más voces para una sociedad más participativa y más justa. Organizar el Estado multiplica las posibilidades de respuesta. La pandemia evidenció algunas contradicciones. Exigió que muchos gobiernos empezaran a digitalizarse o lo hagan con más rapidez, pero mientras esto ocurría casi todos los gobiernos retrocedían en participación ciudadana y en garantizar el acceso a derechos básicos como la salud, el trabajo y la educación. Quedará para un estudio futuro saber qué ocurrirá con los instrumentos de colaboración, transparencia y participación surgidos en pandemia.