Gobierno Abierto de la Provincia de Misiones

Estado de situación y propuestas para debatir el Modelo de Gobierno Abierto

para la Provincia de Misiones

Ministerio de Coordinación General de Gabinete
Subsecretaría de Coordinación y Relaciones Institucionales

Dirección de Modernización de la Gestión y Gobierno Electrónico

Gobierno Abierto de la Provincia de Misiones.

Estado de situación y propuestas para debatir el
Modelo de Gobierno Abierto de la Provincia de Misiones.

Carlos Brys

Copyright ©2018 Gobierno de la Provincia de Misiones

ELABORADO POR LA DIRECCIÓN DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN
Y GOBIERNO ELECTRÓNICO

Este material está licenciado bajo la licencia Atribución 2.5 (CC BY 2.5 AR) de Creative Commons Argentina. No puede usar este archivo excepto en conformidad con la Licencia. Puede obtener una copia de la Licencia en `https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/ar/`. Visite Creative Commons Argentina para conocer el lenguaje específico que rige los permisos y limitaciones bajo la Licencia.

Primera revisión, Junio 2018

Índice general

I Conceptualización

1 Introducción 9

Introducción 9

1.1 ¿Qué es el Gobierno Abierto? 9

1.2 Pilares del Gobierno Abierto 10

2 Situación Mundial 13

Situación Mundial 13

2.1 La Alianza para el Gobierno Abierto 13

3 Situación Nacional 15

Situación Nacional 15

3.1 La Estrategia Nacional de Gobierno Abierto 15

3.2 Marco Legal **16**

3.2.1 Licenciamiento 17

3.3 Herramientas **18**

4 Situación Federal 19

Situación Federal 19

4.1 El rol del COFEMOD **19**

5 Situación en Misiones 21

Situación en Misiones 21

5.1 Acciones Concretadas **21**

5.2 Marco Legal Local **22**

II Discusión

6 Escenarios de Despliegue 25

Escenarios de Despliegue 25

6.1 Hoja de Ruta para una Estrategia de Gobierno Abierto **25**

6.2 Transparencia **27**

6.2.1 Datos Abiertos 27

6.2.2 Escenario de discusión 28

6.3 Participación **30**

6.3.1 Escenarios de discusión 30

6.4 Colaboración **31**

6.4.1 Escenarios de discusión 31

6.5 Innovación Pública **31**

6.5.1 Escenarios de discusión 32

III **Referencias**

Índice Alfabético 35

Glosario 37

Bibliografía 39

Libros **39**

Artículos **40**

Informes Técnicos **40**

Conceptualización

1 Introducción 9

Introducción 9
1.1 ¿Qué es el Gobierno Abierto?
1.2 Pilares del Gobierno Abierto

2 Situación Mundial 13

Situación Mundial 13
2.1 La Alianza para el Gobierno Abierto

3 Situación Nacional 15

Situación Nacional 15
3.1 La Estrategia Nacional de Gobierno Abierto
3.2 Marco Legal
3.3 Herramientas

4 Situación Federal 19

Situación Federal 19
4.1 El rol del COFEMOD

5 Situación en Misiones 21

Situación en Misiones 21
5.1 Acciones Concretadas
5.2 Marco Legal Local

1. Introducción

1.1 ¿Qué es el Gobierno Abierto?

El concepto de Gobierno Abierto es complejo e implica un abordaje disruptivo desde distintos enfoques, tanto políticos, sociológicos, tecnológicos y económicos.

En palabras de Alejandro Prince, *"el Gobierno Abierto deviene en una polisemia, con riesgo de ser una sinsemia"*. En otras palabras, semánticamente acepta tantas interpretaciones, a riesgo de convertirse en un sinnúmero de significados distintos.[7]

Actualmente existen modelos teóricos que lo explican como un nuevo paradigma del sistema democrático, alineado con la Sociedad de la Información, y que da respuestas a las exigencias de la ciudadanía experimentada en la Web 2.0. [8].

Estos modelos replantean el ejercicio democrático hacia una participación activa y permanente de los ciudadanos en las tomas de decisiones que afectarán sus vidas, en la exigencia de una transparencia proactiva de las acciones de los gobiernos, su predisposición a involucrarse en el rediseño de procesos innovadores y aportar el conocimiento colectivo con el objeto de construir del bien común.

Este nuevo paradigma objeta las falencias del modelo de democracia representativa, en pos de un modelo aún no consolidado de democracia conversacional y participativa.

El Gobierno Abierto (GA) es una doctrina política que surge de la filosofía del movimiento del Software Libre. El concepto surgió a fines de la década de 1970 en Inglaterra y cuyo objetivo principal era exigir la apertura del gobierno y la participación ciudadana frente al secretismo con el que actuaban. El concepto se convirtió en el término "Gobierno Abierto", que significa acceso gratuito a la información pública, conocimiento

de las actividades planificadas por el gobierno y que permite la participación de los ciudadanos en la construcción y ejecución de servicios. [1]

Según lo define César Calderón:

"*Un Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente*"[1].

Según la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), se considera un elemento fundamental de una sociedad democrática la apertura de procesos administrativos, procedimientos, documentos y datos del gobierno para el escrutinio público y la participación. Una mayor transparencia y participación pública pueden conducir no solo a mejores políticas y servicios, sino que también pueden promover la integridad del sector público, que es esencial para recuperar y mantener la confianza de los ciudadanos en la neutralidad y la fiabilidad de las administraciones públicas.[2]

El Gobierno Abierto se ha asumido en todo el mundo como un conjunto de principios como base para la acción, respaldado por una filosofía abierta y una actitud hacia la apertura, como lo demuestra la creación en 2011 de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP)[3].

1.2 Pilares del Gobierno Abierto

En el modelo teórico general, se distinguen tres pilares que constituyen las bases del Gobierno Abierto, derivadas del Memorándum de Gobierno Abierto[4] de la presidencia de Barack Obama de 2009, y que forman la piedra angular del Gobierno Abierto:

- **La transparencia**: promueve la rendición de cuentas al proporcionar al público información sobre lo que está haciendo el gobierno.
- **La participación**: permite a los ciudadanos aportar ideas y experiencias para que el gobierno pueda formular políticas con el beneficio de la información ampliamente dispersa en el sociedad.
- **La colaboración**: mejora la efectividad del gobierno fomentando asociaciones y cooperación dentro del gobierno federal, a través de niveles gubernamentales y entre el gobierno y las instituciones privadas.

En general, las distintas definiciones coinciden en los pilares básicos que representan esta nueva forma de Gobierno: la participación, la colaboración, la transparencia y rendición de cuentas y el uso de la tecnología para promover más estos pilares.

[1] Gobierno Abierto: https://es.wikipedia.org /wiki/Gobierno_abierto
[2] OCDE: Open Governmet. https://www.oecd.org/gov/open-government.htm
[3] Alianza para el Gobierno Abierto: https://es.wikipedia.org/wiki/Alianza_para_el_Gobierno_Abierto
[4] Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto: https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf

Figura 1.2.1: *Modelo Conceptual del Gobierno Abierto*

Actualmente, el concepto de Gobierno Abierto tiene como objetivo fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ciudadanía para colaborar en la creación e innovación de los servicios públicos.

2. Situación Mundial

2.1 La Alianza para el Gobierno Abierto

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA/OGP)[1] es una organización internacional multilateral que busca asegurar el cumplimiento de los compromisos concretos que proponen los gobiernos para promover el gobierno abierto, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza y gobernabilidad, en un esfuerzo para que los países miembros vayan más allá en las áreas de transparencia, rendición de cuentas y compromiso ciudadano.

La AGA fue fundada por 8 paises: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Iglaterra y Estados Unidos de Norteamérica, y presentada formalmente el 20 de septiembre de 2011 ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde los jefes de Estado aprobaron la Declaración de Gobierno Abierto[2] y anunciaron sus primeros planes de acción nacionales.

LA AGA es una asociación voluntaria a la que los países eligen unirse y a través de la cual organizaciones de la sociedad civil, en colaboración con los gobiernos, pueden impulsar iniciativas que consideren en línea con sus agendas de reforma.[3]

El Estado argentino manifestó su intención de integrarse a la AGA/OGP en noviembre de 2012, para trabajar en la coordinación de acciones con los países que compartan los principios del Gobierno Abierto.

---

[1] Open Government Partnership (OGP): https://www.opengovpartnership.org/
[2] Declaración de Gobierno Abierto: https://www.opengovpartnership.org/declaraci-n-de-gobierno-abierto
[3] Alianza para el Gobierno Abierto (AGA): https://es.wikipedia.org/wiki/Alianza_para_el_Gobierno_Abierto

Juntamente con actores multisectoriales Argentina elaboró su Primer Plan de Acción. Este Plan se sustentó en un proceso de consultas presenciales, realizado en forma colaborativa y horizontal en consonancia con los principios de Gobierno Abierto.

A tal efecto se creó el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto en el marco de la de la Agenda Digital Argentina, de la cual participaron organismos del Estado, Universidades, ONGs y grupos de interés involucrados en la temática. En este ámbito se habilitó también un foro virtual que permitió una participación abierta y federal para intercambiar experiencias, trazados de líneas y planes de trabajo, con el propósito de que estos sean recogidos en la producción de acciones y políticas públicas específicas.[4]

[4]Texto aportado por el Gobierno de Argentina: https://www.opengovpartnership.org/countries/argentina

3. Situación Nacional

3.1 La Estrategia Nacional de Gobierno Abierto

Las primeras aproximaciones a la discusión de la idea del Gobierno en la Argentina se realizaron en Abril de 2010 en el *"I Simposio Iberoamericano de Gobierno Abierto"* que se desarrolló durante la "Primera Semana Iberoamericana del Open Government", momento en el que expertos españoles y argentinos debatieron la posibilidad de implementar las estrategias del Gobierno Abierto en los países de habla hispana.

Las concusiones y avances de este encuentro internacional se incorporaron a la Estrategia de la Agenda Digital Argentina como política de Estado, que se propuso como objetivos lograr una mayor y mejor participación de los habitantes de nuestro país en la Sociedad de la Información y del Conocimiento, aumentar el acceso, uso y apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación como factor de desarrollo social, y favorecer la producción local de bienes y servicios vinculados a las nuevas tecnologías.[10]

A partir de la carta de intención presentada en el año 2012 ante la AGA, se comenzaron a organizar los equipos técnicos para elaborar el Primer Plan de Acción, el que fue presentado en Abril de 2013.

Cumpliendo con los compromisos adquiridos, desde 2013 en adelante se elaboraron y presentaron 3 Planes de Acción:

- I Plan de Acción 2013
- II Plan de Acción 2015-2017
- III Plan Plan de Acción 2019-2019 III Plan Plan de Acción 2019-201

Actualmente, el organismo que conduce y coordina las actividades para el desarrollo del Gobierno Abierto en la Argentina es la Subsecretaria de Innovación Pública y Gobierno Abierto que depende del Ministerio de Modernización de la Nación.

Como parte del Plan de Modernización del Estado, impulsado por el Ministerio de Modernización, se implementaron las Mesas de diálogo de Gobierno Abierto convocando a todos los ciudadanos a participar desarrollo del Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.

Concordante con los compromisos expresados en los planes de acción, desde el Poder Ejecutivo Nacional se promulgaron las normativas que definen el marco legal para el despliegue del Gobierno Abierto:

- Decreto Nº 117/16. Plan de Apertura de Datos
- Decreto Nº 434/16. Plan de Modernización del Estado
- Ley 27.275. Derecho de Acceso a la Información Pública

El 8 de marzo de 2016 se presentó la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto, mediante la cual el gobierno nacional comentó su nueva política de apertura. Bajo los ejes de innovación, transparencia y colaboración, el gobierno relanzó el portal de datos públicos, en el cual se volcaron bases de datos estipuladas en el Decreto Nº 117/16, así como otras que ya estaban publicadas con anterioridad.

Actualmente, en el Portal de Datos Abiertos de la Argentina se ofrecen más de 600 conjuntos de datos, aportados por más de 20 organismos nacionales. A éstos hay que adicionar los conjuntos de datos que se publican directamente en los ministerios en sus portales, como así los de los poderes Judicial y Legislativo.

3.2 Marco Legal

Desde el punto de vista de la normativa vigente, las leyes de acceso a la información pública garantizan el derecho de los ciudadanos a peticionar los datos, y los organismos actuarán en forma reactiva informando los datos requeridos sólo al interesado.

Sin embargo, la Ley Nacional Nº 27.275, incorpora el principio de **Transparencia Activa**, comprometiendo a los organismos a: *facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros*.

Al tiempo que el Decreto Nacional Nº 117/2016 instruye a los organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional a actuar *proactivamente* y a elaborar y presentar a los efectos de su publicación, un “Plan de Apertura de Datos”.

3.2.1 Licenciamiento

Un capítulo que amerita un tratamiento, análisis y discusión preferencial, se refiere a la concesión de las licencias a los usuarios sobre la información y datos que se van a liberar y disponibilizar.

En el contexto internacional el "Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas" que fue adoptado en 1886, trata de la protección de las obras y los derechos de los autores. Ofrece a los creadores como los autores, músicos, poetas, pintores, etc., los medios para controlar quién usa sus obras, cómo y en qué condiciones.

En el marco jurídico nacional actual, la publicación de los datos e información están comprendidas en los alcances de la Ley Nacional Nº 11.723 de Propiedad Intelectual (Ley sobre el Derecho de Autor) del año 1933, y modificada por la Ley Nacional Nº 26.570 de de 2009.

Las leyes de protección del derecho de autor, genéricamente denominadas "Copyright" ©, prohíben expresamente cualquier uso de la obra publicada sin el consentimiento explícito del autor.

Estas leyes con el espíritu de proteger a los autores de las obras intelectuales, en cierta manera limitan el acceso y la reutilización de los datos, en el sentido que se requiere un autorización explícita por parte del autor para su uso, quien previamente debe registrar su obra para obtener la protección legal necesaria.

Para sortear estas limitaciones, y alineados al paradigma de la Sociedad de la Información, la organización sin fines de lucro Creative Commons — en español, "Comunes Creativos"— dedicada a promover el acceso y el intercambio de cultura, desarrolla un conjunto de instrumentos jurídicos (Licencias) de carácter gratuito que facilitan usar y compartir tanto la creatividad como el conocimiento.

Las licencias Creative Commons no reemplazan a los derechos de autor, sino que se apoyan en estos para permitir elegir los términos y condiciones de la licencia de una obra de la manera que mejor satisfaga al titular de los derechos. Por tal motivo, estas licencias han sido entendidas por muchos como una manera en que los autores pueden tomar el control de cómo quieren compartir su propiedad intelectual.

De esta manera, los datos abiertos liberados por los gobiernos bajo las licencias de Creative Commons pueden cumplir con el objeto principal de la Reutilización de la Información del Sector Público (RISP).

Para el caso específico de la Argentina, y dentro del marco jurídico actual, al liberar un conjunto de datos se deberá especificar alguna de las combinaciones posibles que ofrece Creative Commons de Argentina.

Licencias para Bases de Datos

Las leyes de derecho de autor e inclusive las licencias de Creative Commons se aplican sobre la producción de obras completas. Esto implica la aceptación del usuario de los términos de uso sobre todo el material a consultar.

Un caso particular se presenta con las bases de datos, ya que el acceso y uso se realiza sólo sobre una porción (registro) de datos, y no sobre todo el conjunto. Para resolver esta situación, la Fundación para el Conocimiento Abierto (OKFN)[1] desarrolló una licencia específica aplicable sólo a las bases de datos.

La Licencia Abierta Común para Bases de Datos —Open Data Commons Open Database License (ODbL)— resulta la más adecuada para aplicar a los conjuntos de datos abiertos publicados en los portales institucionales.

3.3 Herramientas

A efectos de facilitar el proceso de implementación de las acciones operativas conducentes al desarrollo del Gobierno Abierto, el Ministerio de Modernización elaboró y disponibilizó públicamente un conjunto de herramientas para su uso:

- Kit de Gobierno Abierto. Transparencia
- Paquete de Apertura de Datos de la República Argentina
- Kit de Innovación. Herramientas Prácticas para la Innovación Pública
- Kit de Datos Abiertos
- Kit de Evaluación
- Recursero de Evaluación
- Andino: Portal de Datos Abiertos

[1] Open Knowledge International: https://okfn.org/

4. Situación Federal

4.1 El rol del COFEMOD

En Junio del año 2016, derivada de la Comisión de Gobierno Electrónico, se creó en el ámbito de la Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública (COFEMOD)[1] la Comisión de Gobierno Abierto e Innovación, con los siguientes ejes de trabajo:

- Incentivar la Participación Ciudadana para la co-creación de políticas públicas
- Desarrollar portales de transparencia activa y datos abiertos para fomentar la reutilización de la información por parte de la ciudadanía.
- Promover la creación de laboratorios de gobierno para generar herramientas prácticas para la innovación pública y abierta.

Esta comisión integrada por los representantes provinciales ante el Consejo Federal interactúa con la Subsecretaria de Innovación Pública y Gobierno Abierto del Ministerio de Modernización nacional, para 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.

Desde éste ámbito de realizan y coordinan las acciones de socialización y en la ejecución de los objetivos de la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto de la Argentina en el territorio nacional.[7]

Al momento, varias provincias han hecho avances en su política de gobierno abierto, de las cuales se puden mencionar a:

[1] Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública: https://www.argentina.gob.ar/cofemod

- Jujuy: Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto
- Neuquén: Ministerio de la Ciudadanía
- Santa Fe: Subsecretaría de Desarrollo Estratégico.
- Tierra del Fuego: Portal de Gestión Transparente.

Más iniciativas provinciales, municipales y de ONG pueden consultarse en el Mapa de Argentina Abierta.

5. Situación en Misiones

La provincia de Misiones se ha involucrado desde los inicios a este nuevo escenario y paradigma de gestión, y participó activamente en la construcción de la estrategia de Gobierno Abierto en la Argentina, desde las reuniones realizadas en el año 2010 en la "Primera Semana Iberoamericana del Open Government".

— En el año 2011, exponiendo en el panel "Aportes al Modelo de Software Público Argentino", en oportunidad de realizarse la "II Semana Internacional del Gobierno Abierto".

— Integrando el Panel "Institutos de Formación Gubernamental" durante el "Seminario RRHH para Gobiernos Abiertos" realizado el julio de 2012.

— Disertando acerca de los "Datos Abiertos en la Administración Pública, Desafíos y Oportunidades" , durante las TecNap 2013, realizadas en Neuquén.

— Participando en el "Evento Nacional de Gobierno Abierto" realizado en Octubre de 2014 en la Cancillería de Argentina.

— Exponiendo en el "Festival Latinoamericano de Instalación de Software Libre 2016 (FLISoL)" realizado en la ciudad de Ushuaia.

5.1 Acciones Concretadas

Como acciones efectivas de avance en la formulación de la Estrategia para el Gobierno Abierto en la Provincia de Misiones, en el año 2013 de puso en línea en modo

experimental el Portal de Datos Abiertos del Gobierno de Misiones, el que actualmente cuenta con 10 conjuntos de datos provenientes de 5 organizaciones administrativas.

Para reafirmar el compromiso de Misiones con el Gobierno Abierto, en el año 2017 el gobernador *Hugo Passalacqua*, junto a otros 13 gobernadores suscribió el Compromiso Federal para la Modernización del Estado.

En este acuerdo, la nación y las provincias se comprometieron a:

- Desburocratizar el Estado
- Jerarquizar el empleo público
- Transparentar la gestión, fomentar la innovación y asegurar la participación ciudadana
- Fortalecer la gestión por resultados y la calidad de los servicios y políticas públicas
- Incorporar infraestructura tecnológica para favorecer la inclusión digital.

Haciendo referencia a la firma de este compromiso, el Gobernador Hugo Passalacqua expresó:

"Nosotros capacitamos gratuitamente a nuestros empleados públicos para ponerlos en la orbita de ser servidores públicos a partir de ahí uno puede construir el Estado eficaz y eficiente".

"Bienvenida la modernización, bienvenida la calificación de empleado a servidor público, nosotros convenimos con esta concepción, vinimos gustosos a firmar, es una demostración fehaciente de federalismo, de crecer juntos".

5.2 Marco Legal Local

La política de apertura y participación ciudadana en la provincia de Misiones se origina en el año 2000, cuando se promulga el Decreto Nº 292/2000 "El Estado al Servicio del Ciudadano", donde inclusive antes que exista una norma nacional, en la provincia de Misiones se reconoce el derecho a que:

"... todo Ciudadano habitante de la Provincia de Misiones, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada, de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde la provincia tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias".

Esta norma funda el espíritu que lleva a la promulgación en el año 2012 de la Ley IV-Nº 58. Libre Acceso a la Información Pública, y el Decreto Nº 846/12. Reglamentario de la Ley IV-Nº 58.

II

Discusión

6 Escenarios de Despliegue 25

Escenarios de Despliegue 25

6.1 Hoja de Ruta para una Estrategia de Gobierno Abierto
6.2 Transparencia
6.3 Participación
6.4 Colaboración
6.5 Innovación Pública

6. Escenarios de Despliegue

6.1 Hoja de Ruta para una Estrategia de Gobierno Abierto

Debatir el desarrollo de un Modelo de Gobierno Abierto en la Provincia de Misiones, implica la concurrencia interinstitucional y multidisciplinar de distintos actores que diseñe e implemente el Modelo.

La estrategia para crear el Modelo debe verse como la sinergia de los tres pilares que lo componen, desarrollando acciones concretas para cada uno de ellos.

Para simplificar el proceso de modelización, Oszlak y Kaufman[5] analizan las experiencias internacionales de los países pioneros, presentando un resumen metodológico de adopción.

Para la construcción del Modelo, puede ser factible el enfoque conocido como SMART[4] (Specific, Measurable, Actionable, Relevant, Time-bound). En resumen, este enfoque plantea que el modelo debe ser:

- **Específico**: El objetivo debe expresar claramente lo que el gobierno quiere lograr, con la descripción de las actividades concretas que se llevarán a cabo y lograr el propósito en materia de gobierno abierto.
- **Medible**: Cada objetivo debe ser punto de referencia a través de la utilización de metas mensurables.
- **Realizable**: El objetivo debe explicar cómo se alcanzarán los resultados y metas de gobierno abierto.
- **Relevante**: El objetivo debe abordar las cuestiones centrales en materia de gobierno abierto en lugar de reformas institucionales más amplias o complejas, o que se relacionen a cambios en los modelos de gobernanza.

- **De duración determinada**: Los objetivos deben ser acotados y contar con plazos bien definidos para ser alcanzados y estimular acciones concretas para ser logrados.

Con la implementación del Modelo se espera que las instituciones de gobierno avancen en la instrumentación e institucionalización de estrategias de divulgación que no sólo pongan a disposición de la ciudadanía la información exigida por la legislación o solicitada ex profeso (*transparencia reactiva*), sino también la publicación de datos e información socialmente útil (*transparencia proactiva*). Además, que construyan una arquitectura participativa amplia, integrada por instrumentos de participación con alcances diversos (consulta, involucramiento, colaboración y vigilancia social), y que permita a los diferentes públicos relevantes de la institución (beneficiarios, usuarios, organizaciones y expertos) incidir en las distintas fases del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas. [6]

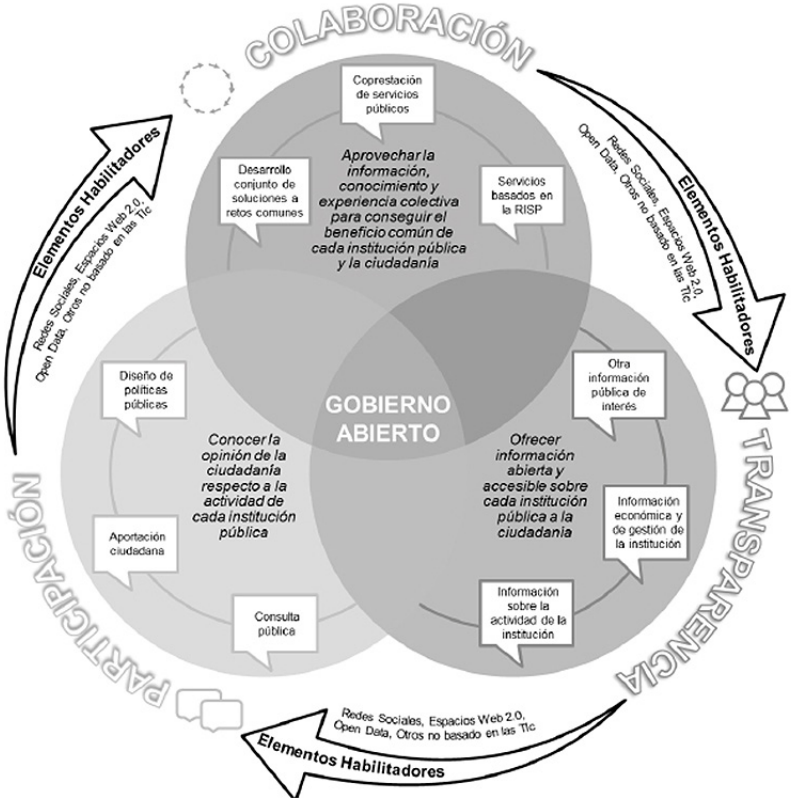

Figura 6.1.1: *Esquema de desarrollo para el gobierno abierto*
Fuente: Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), Ministerio de Industria, Energía y Turismo – Gobierno de España

En el planteo del Modelo, se pueden discutir algunas *líneas de acción* a seguir, concordantes con la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto, adaptadas a las posibilidades y el contexto del gobierno provincial.

En este orden, las líneas de acción para trabajar pueden ser:

- Mejorar la transparencia del sector público

- Mejorar la rendición de cuentas del sector público
- Mejorar la eficacia del sector público
- Mejorar la eficiencia del sector público
- Mejorar la capacidad de respuesta del sector público a las necesidades de los ciudadanos y las empresas
- Mejorar la participación ciudadana en la formulación de políticas
- Prevenir y combatir la corrupción
- Aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas

Como base de consulta, Mila Gascó ofrece una Guía de Buenas Prácticas en Gobierno Abierto[3] donde poder analizar y contrastar las experiencias de los países pioneros en desarrollar su modelo.

6.2 Transparencia

De los tres pilares en los que se sustenta el Gobierno Abierto: La Transparencia, la Participación y la Colaboración, el capítulo de la Transparencia es el más viable de desarrollar e implementar con éxito, debido al hecho que existe un marco legal que lo regula, en que el Estado dispone de los datos e información para publicar y hacerlos accesibles, y la existencia de una amplia oferta de recursos tecnológicos desarrollados a tal fin.

En este sentido, la tendencia general de los gobiernos para comenzar a implementar su estrategia de Gobierno Abierto es formalizar una política de apertura de datos: *Los Datos Abiertos del Gobierno*.

6.2.1 Datos Abiertos

Los *Datos Abiertos* son datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, a una licencia abierta de atribución de la autoría y de compartirse de la misma manera en que aparecen.[1]

Datos Abiertos del Gobierno

Los *Datos Abiertos del Gobierno*, son conjuntos de datos de interés público que el gobierno libera y hace accesibles en formatos abiertos. Su uso se debe dar sin restricciones, con el derecho de volver a compartirlos y reutilizarlos sin previo aviso. Los datos abiertos del gobierno, es una filosofía y práctica acerca de cómo obtener acceso a la información que posee el gobierno, que cualquiera puede utilizar para cualquier propósito.[2]

Para calificar a los datos del gobierno como “abiertos", se deben cumplir con algunos principios como ser: Los datos deben estar completos, ser primarios (publicados por la

[1] Manual de los Datos Abiertos: http://www.egov.misiones.gov.ar/index.php/biblioteca/func-startdown/21/
[2] Datos abiertos: https://es.wikipedia.org/wiki/Datos_abiertos

fuente), estar actualizados, ser procesables directamente por máquinas, ser susceptibles de tratamiento, no ser discriminatorios (accesibles por todos), no estar sujetos a propiedad, estar libres de licencias cerradas o privativas, no estar sujetos limitaciones de derechos de autor, patentes, marcas comerciales o regulación de secretos comerciales.[3]

Su objetivo final es la *Reutilización de la Información del Sector Público* (RISP). La Reutilización de la Información del Sector Público consiste en disponibilizar la información del sector público, en bruto (sin procesar) y en formatos estándares abiertos, facilitando su acceso y permitiendo su libre reutilización.

Mostrar no es Abrir

La apertura de datos implica publicar los datos de los organismos en formatos abiertos, de tal manera que sean procesables directamente en una computadora, sin necesidad de extraerlos o transformarlos para su utilización.

Existen casos de publicaciones de datos que se anuncian como abiertos, pero están contenidos como imágenes en documentos con formato PDF. Esta modalidad de mostrar los datos para denegar su proceso, no impide que los mismos se puedan extraer de las imágenes para su posterior utilización utilizando técnicas denominadas “scrapping”.

Otra forma de mostrar datos utiliza procesos de “agregación”. Esto implica publicar los datos en formato procesable hojas de cálculos o tablas resúmenes que muestran el resultado de totalizar valores según el criterio de quien lo publica, quitando la posibilidad de conocer los datos fuentes y la desagregación de los mismos.

Proactivo vs. Pasivo

Desde la perspectiva de la actitud de las organizaciones, la publicación de los datos puede realizarse por voluntad o por demanda. La diferencia radica en si el organismo tiene una política de liberación y publicación regular de los datos, o si los mismos estarán disponibles si alguien los requiere.

Las normas vigentes de acceso a la información pública garantizan el derecho de los ciudadanos a solicitar los datos bajo algún procedimiento ad-hoc, sin embargo promueven el comportamiento pasivo de los organismos a proveer los datos que les son requeridos, sólo a quien los demande, situación que podría revertirse bajo el principio de *Transparencia Activa* expresado en la Ley Nacional Nº 27.275.

6.2.2 Escenario de discusión

Determinar cuáles son los conjuntos de datos que se consideren de interés público, puede llegar a ser una tarea subjetiva y sujeta a la interpretación de cada organismo.

[3] Open Government Working Group. 8 Principles of Open GovernmentData: http://www.opengovdata.org/home/8principles

A los efectos de determinar un criterio estándar respecto a los conjuntos de datos a liberar, la Fundación para el Conocimiento Abierto (OKFN) elaboró el "Índice Global de Datos Abiertos", que mide y compara la apertura de los datos de todo el mundo, y luego presenta esta información de una manera fácil de entender y usar. Esto aumenta su utilidad como instrumento de promoción y amplía su impacto.

En el índice, los conjuntos de datos valorados orientativos incluyen a:

- Horarios del transporte público
- Presupuestos generales del Estado
- Gastos gubernamentales
- Resultados electorales
- Registro de empresas
- Mapas/Cartografía
- Estadísticas
- Legislación
- Ubicación de los conjuntos de datos
- Emisiones contaminantes
- Licitaciones
- Calidad del agua
- El rendimiento de la salud
- Propiedad de la tierra
- Pronóstico del tiempo

Además, sobre el conjunto de datos de la lista anterior, se asigna un factor de peso al cumplimiento de algunos atributos y condiciones, que en su conjunto determinan la calidad de los datos publicados.

Éstos atributos incluyen a las respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿El dato está en formato digital?
- ¿Están disponibles públicamente?
- ¿Están disponibles de forma gratuita?
- ¿Están disponibles en línea?
- ¿Son legibles directamente por máquinas?
- ¿Están disponibles en bruto?
- ¿Tienen una licencia abierta?
- ¿Los datos se brindan en una base actualizada y oportuna?
- ¿Hay una URL para acceder a los datos en línea?
- ¿Desde que fecha estuvieron disponibles los datos?
- ¿Cuál es el formato de los datos?

Con la puesta en línea del Portal de Datos Abiertos del Gobierno de Misiones, la provincia realizó el año 2013 un avance con la publicación de algunos conjuntos de datos, quedando planteado el escenario a sumar más organismos que publiquen sus datos actualizados en forma sistemática.

6.3 Participación

La transparencia genera confianza, y permite un acercamiento entre las instituciones y el resto de actores sociales, incluida la ciudadanía. Esta confianza, basada en la apertura institucional permite el inicio de la siguiente fase del Gobierno Abierto: **La Participación**.[4]

La diferencia entre los conceptos de Participación y Colaboración muchas veces es difícil de explicar porque parecen sinónimos, pero no lo son, pero se puede esbozar una idea acerca de cada uno de ellos. Se puede pensar a la Colaboración como mecanismos de *contribución ciudadana* en los procesos de toma de decisiones y diseño de las políticas públicas. En cambio, se puede pensar a la Colaboración como el *trabajo conjunto* en la .[ej]ecución de una tarea, normalmente la implementación de una política o plan de acción". Además, la colaboración puede y "debe darse, también, entre las propias administraciones públicas que desarrollan conjuntamente políticas o proyectos comunes".[11]

En América Latina los avances en los componentes de participación y colaboración han sido los menos protagónicos en las agendas nacionales de Gobierno Abierto, y su desarrollo ha ido adoptando medidas de acuerdo a sus necesidades institucionales. [9].

La participación ciudadana en el contexto del Gobierno Abierto implica un cambio de paradigma en la forma en que el gobierno percibe y se relaciona con el ciudadano.

En este modelo disruptivo, se reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que incidan directa e indirectamente en el interés público, en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, como así también en la elaboración de planes, programas y proyectos y en la gestión de los servicios públicos.

La provincia de Misiones contabiliza iniciativas en la línea de la participación ciudadana. Una acción a destacar es el “Reto Industria 4.0”, el primer hackaton en Misiones para la industria organizado por el Ministerio de Industria junto al Ministerio Producción de Nación, un ejercicio de co-creación de soluciones y prototipos para solucionar desafíos de la industria misionera.

6.3.1 Escenarios de discusión

- Hackatones para desarrollar aplicaciones/soluciones
- Participación en la redacción los anteproyectos de ley
- Usar *DemocracyOS* una plataforma en línea para deliberar y votar propuestas políticas.

[4] Gobierno Abierto: De la participación a la colaboración: http://www.juanmaroa.com/gobierno-abierto-de-la-participacion-a-la-colaboracion/

6.4 Colaboración

En el marco de muchas de las estrategias actuales de gobierno abierto, la colaboración se entiende como proceso de innovación basado en la tecnología, y se articula cada vez más a través de iniciativas de crowdsourcing.

El crowdsourcing es un tipo de actividad participativa en línea en la que una institución propone a un grupo de individuos de conocimiento, heterogeneidad y número variable, la realización voluntaria de una tarea a través de una convocatoria abierta flexible. La realización de esta tarea, de complejidad y modularidad variable, y en la que la multitud debe participar aportando su trabajo, dinero, conocimiento y/o experiencia, siempre implica un beneficio mutuo. El usuario, o crowdworker (el participante), recibirá la satisfacción de una necesidad, sea esta económica, de reconocimiento social, de bienestar común, de autoestima o de desarrollo de capacidades personales, mientras que el crowdsourcer (el convocante) obtendrá y utilizará en su beneficio la aportación del usuario, cuya forma dependerá del tipo de actividad realizada.[2]

Bajo el concepto de Colaboración, los actores involucrados comparten recursos, fines y objetivos en común, y colaboran para fomentar la innovación en el marco de un proyecto donde cada uno aporta su tiempo, experiencia y recursos.

Esta es la verdadera aspiración del gobierno abierto: es la generación del *compromiso social* y el aprovechamiento de recursos, conocimiento, capital social y experiencias compartidas para mejorar el entorno y generar valor público. El fin mismo del gobierno abierto es la colaboración.[5]

6.4.1 Escenarios de discusión

- Impulsar laboratorios de innovación abierta
- Constituir Consejos de Seguridad

6.5 Innovación Pública

Definida por Christian Bason, director de Mindlab, el laboratorio de innovación de Dinamarca, la Innovación Pública es: *el proceso de creación de nuevas ideas y su transformación en valor para la sociedad.*

"Es diseñar y organizar los servicios públicos de manera que aprovechan todos los recursos existentes transversalmente en un sistema para abordar problemas y poder crear más valor público".

Para alcanzar una efectiva Innovación Pública debe generarse un cambio cultural en la gestión pública, que permita una transformación fundamental en los objetivos gubernamentales, que deben estar orientados a servir a los ciudadanos.

[5]Gobierno Abierto: De la participación a la colaboración: http://www.juanmaroa.com/gobierno-abierto-de-la-participacion-a-la-colaboracion/

La innovación es mucho más que introducir cambios tecnológicos, es repensar desde los cimientos los procesos administrativos.

Amalio Rey[6] plantea varios enfoques para lograr una efectiva innovación. Primero, desde dos grandes ámbitos bien diferenciados:

- **Servicios a la ciudadanía**: Creación y mejora de políticas, productos y servicios de impacto directo en la ciudadanía
- **Procesos internos**: Mejora de procesos y políticas de gestión internas dentro de la administración

Y propone clasificar las innovaciones en seis categorías:

1. **Servicios**: Creación o mejora de servicios públicos.
2. **Procesos**: Cambios en los flujos de los procesos que transforman el modo en que se trabaja internamente.
3. **Gestión del personal**: Cambios en las políticas de gestión de las personas que trabajan en la Administración para mejorar su actitud y aptitud.
4. **Organizativa**: Modificaciones en los organigramas, las estructuras organizativas y los modelos de liderazgo.
5. **Administrativa**: Modificaciones en el marco regulatorio administrativo interno para simplificar procesos y liberar la creatividad de los funcionarios.
6. **Políticas públicas**: Cambios en la producción legislativa y en el diseño de políticas públicas.

Una visión del Gobierno Abierto contextualizada en la Sociedad el Conocimiento, la ofrece Ramón Ramón Sánzhez en su nota: Sociedad del Conocimiento y Ética Hacker, principios sobre los que se sustentan los gobiernos abiertos, donde reflexiona cómo la adhocracia permitiría articular la generación de proyectos de forma colaborativa y horizontal.

La actual tendencia de los gobiernos es la creación de *Laboratorios de Innovación* (**LabGob**), como un ámbito de discusión abierta, con nuevo enfoque del Estado para abordar desafíos de las políticas públicas, centrado en el ciudadano, creando e implementando soluciones que entreguen valor para las personas, la sociedad y su entorno.

6.5.1 Escenarios de discusión

- La administración basada en la Gestión por Resultados
- Reorganización de la prestación de servicios usando Análisis Preventivo
- Simplificación de trámites para desburocratizar la administración
- Implementación del número **3-1-1** - Centro de Atención Ciudadana
- Adoptar la ética hacker[7]

[6] Seis tipos de innovación pública: http://www.amaliorey.com/2017/05/27/seis-tipos-de-innovacion-publica-post-536/

[7] Ética hacker: Son un conjunto de principios morales y filosóficos surgidos de las comunidades virtuales de hackers, que propician el libre acceso a la información y en que la tecnología puede mejorar la calidad de vida de las personas.

- Promover el desarrollo de la *Ciudadanía Digital*
- Diseño de Programas orientados a la Creación de Empleo y el incentivo a la Pequeña y Mediana Empresa

III

Referencias

Índice Alfabético 35

Glosario 37

Bibliografía 39

Libros
Artículos
Informes Técnicos

Índice alfabético

C

Colaboración 31

D

Datos Abiertos 27
Datos Abiertos del Gobierno 27

I

Innovación 31

P

Participación 30

T

Transparencia 27

Glosario

conjuntos de datos Un conjunto de datos (o *dataset*) es una colección de datos. Corresponde a los contenidos de una sola tabla de base de datos, o una única matriz de datos estadísticos, donde cada columna de la tabla representa una variable particular, y cada fila corresponde a un miembro dado del conjunto de datos
. 16

crowdsourcing El crowdsourcing (del inglés crowd –multitud– y outsourcing –recursos externos–) se podría traducir al español como colaboración abierta distribuida o externalización abierta de tareas, y consiste en externalizar tareas dejándolas a cargo de un grupo numeroso de personas o de una comunidad, a través de una convocatoria abierta. 31

formatos abiertos Un formato abierto es una especificación para almacenar datos digitales, publicada y patrocinada, habitualmente, por una organización de estándares abiertos, y libre de restricciones legales y económicas de uso. 27

gobernanza El término gobernanza se usa para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una "nueva forma de gobernar" en la globalización del mundo. 13

hackaton Un hackatón, es un término usado en las comunidades hacker para referirse a un encuentro de programadores cuyo objetivo es el desarrollo colaborativo de software, aunque en ocasiones puede haber también un componente de hardware. Estos eventos pueden durar entre dos días y una semana. 30

PDF El Formato de Documento Portable (PDF) es un formato de archivo utilizado para presentar e intercambiar documentos de forma fiable, independiente del software, el hardware o el sistema operativo. 28

scrapping El scarpping o Web scrapping, son técnicas de extracción automatizada de datos a partir de páginas web, documentos o imágenes. 28
. 9

Software Libre Se considera Software Libre a todo programa informático cuyo código fuente puede ser estudiado, modificado, y utilizado libremente con cualquier fin y redistribuido con o sin cambios o mejoras. 9

URL Un Localizador Uniforme de Recursos (URL) una secuencia de caracteres de acuerdo a un formato modélico y estándar que designa recursos en una red como, por ejemplo, Internet. Puede sintetizarse como: Una dirección en Internet. 29

Web 2.0 La Web 2.0 es un cambio actitud de los usuarios de Internet que dejan de ser pasivos para convertirse en usuarios activos, que participan y contribuyen en el contenido de la red siendo capaces de crear, dar soporte y formar parte de sociedades y/o comunidades tanto a nivel local como global; que se informan, comunican y generan conocimiento y contenido. 9

Bibliografía

Libros

[1] César Calderón y Sebastián Lorenzo. *Open Government - Gobierno Abierto*. Capital Intelectual SA, 2010, páginas 1-304. ISBN: 978-84-937218-5-5 (véase página 10).

[2] Enrique Cusba. *Colaboración: el gobierno en doble vía con las personas. En: El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Editado por CEPAL-Naciones Unidas. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas, 2004. Capítulo 7, páginas 115-129 (véase página 31).

[3] Mila Gascó. *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto*. 1.ª edición. Colombia: Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información. Universidad Externado de Colombia, ago. de 2014, páginas 1-164. ISBN: 9789587721638. DOI: 10.13140/RG.2.1.1594.3762 (véase página 27).

[4] Alejandra Naser y Álvaro Ramírez Alujas. *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas, 2014, páginas 1-70. ISBN: 1680-886X (véase página 25).

[5] Oscar Oszlak y Ester Kaufman. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Red Gealc y la OEA, ago. de 2012, páginas 1-207 (véase página 25).

[7] Alejandro Prince y Lucas Jolías. *Políticas y experiencias de Gobierno Abierto en Argentina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 2015, páginas 1-206. ISBN: 978-987-46095-3-3 (véanse páginas 9, 19).

[10] Mercedes Rivolta y Gabriel Casal. *Agenda Digital Argentina: inclusión, soberanía y desarrollo*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 2011, páginas 1-590. ISBN: 978-987-46095-0-2 (véase página 15).

Artículos

[8] Álvaro Ramírez-Alujas. “Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta?” En: *Revista Más Poder Local* 12 (sep. de 2012), páginas 12-22. ISSN: 2172-0223 (véase página 9).

Informes Técnicos

[6] Victor Peña. *Modelo de Gobierno Abierto. Documento Teórico y Acuerdo por el que lo establece el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (México)*. Jun. de 2016 (véase página 26).

[9] Álvaro Ramírez-Alujas y Nicolás Dassen. *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Mar. de 2014 (véase página 30).

[11] Fundación Telefónica. *Informe de la Sociedad de la Información en España 2013*. Ene. de 2013 (véase página 30).