



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA

TITULO DE LA TESIS:

Estrategias de gobierno electrónico y de gobierno abierto a nivel local. El caso de la Municipalidad de Rosario (2003-2017)

AUTOR: ESP. EZEQUIEL A. MILLER

DIRECTORA: DRA. SUSANA FINQUELIEVICH

FECHA: DICIEMBRE DE 2018

RESUMEN

En el contexto del desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), con sus veloces ciclos de innovación y su multiplicidad de aplicaciones, han permeado profundamente en la realidad política, económica, social y cultural de las últimas décadas. El Estado ha intentado dar respuestas a estas nuevas dinámicas. Una de las estrategias más notorias fue la incorporación de tecnologías para el diseño de modelos alternativos de gestión pública, entorno en el que emerge el gobierno electrónico (GE) y el gobierno abierto (GA). Bajo diferentes contextos ideológicos y tecnológicos, ambos procuran una búsqueda por mejorar el desempeño del sector público, simplificar la gestión y facilitar la vinculación entre el Estado y la ciudadanía.

Esta investigación surge de la ausencia de estudios integrales que aborden la temática, y más aún en espacios poco explorados como las administraciones públicas locales. En esta dirección, la tesis tiene por objetivo analizar la dinámica de adopción de políticas públicas de GE y de GA en la ciudad de Rosario (2003-2017). Con la finalidad de abordar estas cuestiones se indaga sobre una multiplicidad de perspectivas y factores que impactaron en el proceso de adopción, difusión y utilización de las TIC por parte del Municipio. Se optó por un estudio de caso que permita generar conocimiento de una situación específica mediante un análisis conjunto y dentro de un ámbito concreto y contextualizado. El diseño metodológico seleccionado fue preponderantemente de tipo cualitativo, capaz de evaluar la complejidad de las experiencias, así como su entorno y su actividad.

El modo de aproximación de la Municipalidad de Rosario al GE fue fuertemente tecnológico, a través de la implementación de reformas en la administración pública, que implicaron el desarrollo y utilización de sistemas en *software* libre que originaron la prestación de variados servicios públicos digitales, en su mayoría unidireccionales y consultivos. Las acciones de GA fueron en su inicio difusas. La incorporación a este nuevo paradigma implicó una resignificación de iniciativas preexistentes y la creación de otras más genuinas. Paulatinamente se emprendió la búsqueda de un modelo organizacional que, con limitaciones, intentó interactuar de otro modo con la sociedad desde la tendencia hacia una democracia más participativa.

ABSTRACT

In the context of the development of the Information and Knowledge Society, Information and Communication Technologies (ICT), with their rapid cycles of innovation and their multiplicity of applications, have deeply permeated the political, economic, social reality and cultural of the last decades. The State has tried to give answers to these new dynamics. One of the most notorious strategies was the incorporation of technologies for the design of alternative models of public management, an environment in which electronic government (EG) and open government (OG) emerge. Under different ideological and technological contexts, both seek a search to improve the performance of the public sector, simplify management and facilitate the link between the State and citizens.

This research arises from the absence of comprehensive studies that address the issue, and even more so in less explored areas such as local public administrations. In this direction, the thesis aims to analyze the dynamics of adoption of public policies of EG and OG in the city of Rosario (2003-2017). In order to address these issues it is asked about a multiplicity of perspectives and factors that impacted on the process of adoption, dissemination and use of ICT by the Municipality. We opted for a case study that allows generating knowledge of a specific situation through a joint analysis and within a specific and contextualized scope. The selected methodological design was predominantly of a qualitative nature, capable of evaluating the complexity of the experiences, as well as their environment and activity.

The approach of the Municipality of Rosario to the EG was strongly technological, through the implementation of reforms in public administration, which involved the development and use of free software systems that originated the provision of various digital public services, in its unidirectional and consultative majority. OG actions were diffuse in the beginning. The incorporation of this new paradigm implied a resignification of pre-existing initiatives and the creation of more genuine ones. Gradually the search for an organizational model that, with limitations, tried to interact differently with society from the trend toward a more participatory democracy was undertaken.

AGRADECIMIENTOS

A Susana Finkelievich, que con su sabiduría, pasión y precisión orientó todo el proceso que implicó la realización de la tesis.

A toda mi familia, que me brindaron apoyo incondicional.

A Melisa, mi compañera de vida y aventuras que comprendió las ausencias y humores en todo el proceso de investigación.

A tantos amigos y colegas que estuvieron presentes y me acompañaron en diferentes momentos y ámbitos a lo largo de estos años.

Al CONICET, que financió esta investigación.

A la Universidad Nacional de Rosario, que es mi casa. Y en especial a mí querida Facultad de Ciencia Política y RR.II.

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
APP	Aplicativos
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
APS	Atención Primaria de la Salud
BOME	Boletín Oficial Municipal Electrónico
CEMAC	Centro de Monitoreo y Atención Ciudadana
CIOR	Centro Integrado de Operaciones Rosario
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CMD	Centro Municipales de Distrito
CCB	Centros de Convivencia Barrial
CIL	Centros Informáticos Locales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
DE	Departamento Ejecutivo
DGCS	Dirección General de Comunicación Social
DGI	Dirección General de Informática
DGT	Dirección General de Transito
EMR	Ente de la Movilidad de Rosario
EMC	Equipo de Mejora Continua
ERS	Equipo de Redes Sociales
GA	Gobierno abierto
GE	Gobierno electrónico
HCM	Honorable Concejo Municipal
IDE	Infraestructura de Datos Espaciales
MR	Municipalidad de Rosario
NGP	Nueva Gestión Pública
ORBA	Observatorio Regional de Banda Ancha
ONU	Organización de Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
PJ	Partido Justicialista
PS	Partido Socialista
PSP	Partido Socialista Popular

PEM	Plan Estratégico Metropolitano
PERM+10	Plan Estratégico Rosario Metropolitana +10
PIM	Plan Integral de la Movilidad
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PDA	Portal de Datos Abierto
PTO	Portal de Trámites Online
PPD	Presentación de Planos Digitales
PP	Presupuesto Participativo
PP Joven	Presupuesto Participativo Joven
PRO	Partido Propuesta Republicana
PCI	Programa Conectar Igualdad
PDyM	Programa de Descentralización y Modernización
PN	Punto Noroeste
PO	Punto Oeste
RUP	Registro Único de Postulantes
SCyE	Secretaría de Cultura y Educación
SGob	Secretaría de Gobierno
SHyE	Secretaría de Hacienda y Economía
SSP	Secretaría de Salud Pública
SGA <i>Livre</i>	Sistema de Gestión de Atención Libre
SIGRos	Sistema de Información Geográfica para Rosario
SUA	Sistema Único de Atención
SI	Sociedad de la Información
SIC	Sociedad de la Información y el Conocimiento
SL	<i>Software</i> libre
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TUP	Transporte Urbano de Pasajeros
UCR	Unión Cívica Radical
UNR	Universidad Nacional de Rosario
UTN	Universidad Tecnológica Nacional

ÍNDICE DEL TEXTO PRINCIPAL

INTRODUCCIÓN	17
1. OBJETO DE ESTUDIO Y OBJETIVO	17
2. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL	18
3. JUSTIFICACIÓN	22
4. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS	23
5. ESTRATEGIA METODOLÓGICA	25
6. SECCIONES DE LA TESIS	29
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO ANALÍTICO.....	33
1.1. LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO Y LA GLOBALIZACIÓN	33
1.2. HACIA UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO	36
1.3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	39
1.4. EL ROL DE LAS INSTITUCIONES	42
1.5. PARADIGMAS DE GESTIÓN PÚBLICA	44
1.6. TIC, INTERNET Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	47
1.6.1. Evolución histórica de las TIC en la administración pública	49
1.7. LEGITIMIDAD GUBERNAMENTAL Y TIC	50
1.7.1. La situación de los gobiernos locales	52
1.8. ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES EN LA ERA DIGITAL	55
1.8.1. Gobierno electrónico	56
1.8.1.1. Conceptualizaciones del gobierno electrónico	56
1.8.1.2. Aplicaciones del gobierno electrónico	60
1.8.1.3. Etapas evolutivas del gobierno electrónico	62
1.8.2. Gobierno abierto	63
1.8.2.1. La perspectiva académica del gobierno abierto	66
1.8.2.2. Transparencia	69
1.8.2.3. Participación y colaboración	73
1.8.3. Similitudes y diferentes entre gobierno electrónico y gobierno abierto	76
1.8.4. Herramientas de la Web 2.0	78
1.8.4.1. Datos abiertos	78
1.8.4.2. Redes sociales, plataformas y aplicativos	82
1.9. RECAPITULACIÓN	84
CAPÍTULO II. PRESENTACIÓN DEL CASO: LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO	87
2.1. LOS GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA	88
2.2. LOS GOBIERNOS LOCALES EN SANTA FE	94
2.3. LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO	96
2.3.1. La ciudad de Rosario	97
2.3.2. La ciudad socialista	100

2.3.3.	El proyecto de ciudad del socialismo para Rosario.....	103
2.3.3.1.	Salud pública y políticas sociales municipales.....	103
2.3.3.2.	Planificación estratégica y transformación urbana.....	105
2.3.3.3.	Participación y transparencia en la gestión pública.....	106
2.3.3.4.	Modernización y descentralización municipal.....	107
2.3.4.	El “mito de gobierno” de Rosario.....	110
2.4.	RECAPITULACIÓN.....	111
CAPÍTULO III. INCLUSIÓN Y ACCESIBILIDAD DIGITAL.....		113
3.1.	EN TORNO A LA BRECHA DIGITAL Y LA CONECTIVIDAD.....	114
3.2.	ACCESO Y USO DE TIC E INTERNET EN ARGENTINA.....	116
3.2.1.	Modalidades de acceso.....	122
3.2.2.	Calidad del servicio.....	124
3.2.3.	Uso de dispositivos y consumos.....	125
3.3.	POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES DE INCLUSIÓN DIGITAL.....	129
3.4.	INICIATIVAS MUNICIPALES DE INCLUSIÓN DIGITAL.....	131
3.4.1.	Alfabetización digital.....	132
3.4.1.1.	Puntos Digitales.....	137
3.4.1.2.	Acciones de responsabilidad social empresaria orientada a la inclusión digital.....	140
3.4.2.	Conectividad y accesibilidad a Internet.....	141
3.5.	RECAPITULACIÓN.....	144
CAPÍTULO IV. LA CONSTRUCCIÓN DE UN PROYECTO DIGITAL PARA LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO.....		149
4.1.	DIMENSIÓN NORMATIVA.....	150
4.1.1.	La visión estratégica.....	150
4.1.2.	Rosario Ciudad Digital.....	154
4.2.	LAS INSTITUCIONES DEL PROYECTO DIGITAL.....	157
4.2.1.	La Dirección General de Informática (DGI).....	160
4.2.2.	El Equipo de Mejora Continua (EMC).....	163
4.3.	LA OPCIÓN POR EL SOFTWARE LIBRE.....	164
4.3.1.	Plan integral de migración a software libre de la MR.....	166
4.3.2.	Software libre en los puestos de trabajo.....	170
4.3.3.	Educar e investigar en software libre.....	176
4.3.4.	Relaciones de poder en la migración al software libre.....	179
4.4.	INFRAESTRUCTURA Y DISPONIBILIDAD DE TIC EN LA MR.....	182
4.5.	RECAPITULACIÓN.....	186
CAPÍTULO V. APROXIMACIÓN, EXPANSIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO.....		191
5.1.	SISTEMAS EN SOFTWARE LIBRE Y CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	193
5.1.1.	Sistema Único de Atención Ciudadana (SUA).....	194

5.1.2.	Sistema de Atención Primaria de la Salud	198
5.1.3.	Sistema Integral de Administración Tributaria (SIAT).....	200
5.1.3.1.	La liberación del SIAT.....	204
5.1.4.	Registro Único de Postulantes (RUP).....	207
5.1.5.	Otros sistemas de registros.....	210
5.1.6.	Sistema de Gestión de Atención Libre (SGA Livre).....	211
5.1.7.	Gestión de Actas Electrónicas Móviles (GAEM)	213
5.2.	DE LOS SISTEMAS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS E INTERACCIONES DIGITALES	217
5.2.1.	La web municipal, el gobierno en Internet.....	218
5.2.2.	Ciudadanos, administración pública y trámites online.....	220
5.2.3.	Turnos online: la licencia de conducir	227
5.2.4.	Trámite de habilitaciones online	227
5.2.5.	Presentación de planos digitales.....	231
5.2.6.	Movilidad: la irrupción del control y los servicios a los usuarios	236
5.2.6.1.	Herramientas para el monitoreo de la movilidad.....	238
5.2.6.2.	Información e interacción con usuarios.....	241
5.2.7.	CIOR: de la movilidad a la búsqueda por la integralidad	245
5.2.8.	Rosario Responde: reclamos y consultas online	249
5.3.	RECAPITULACIÓN	253
CAPÍTULO VI. LA IRRUPCIÓN DEL PARADIGMA DEL GOBIERNO ABIERTO.....		261
6.1.	TRANSPARENCIA	263
6.1.1.	Información pública en la web municipal	266
6.1.2.	Acceso a la información pública.....	274
6.1.3.	Organismo de control interno	276
6.1.4.	Organismo de control externo	277
6.1.5.	Apertura de datos espaciales	278
6.1.6.	Portal municipal de datos abiertos	282
6.2.	PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN	288
6.2.1.	Presupuesto participativo	290
6.2.1.1.	Análisis de la participación del presupuesto participativo online.....	298
6.2.1.2.	Notas sobre el presupuesto participativo online	303
6.2.2.	Otras funcionalidades de la plataforma Rosario Participa	304
6.2.3.	Iniciativas colaborativas.....	306
6.3.	RECAPITULACIÓN	308
CAPÍTULO VII. EL PROCESO DE ADOPCIÓN, DIFUSIÓN Y UTILIZACIÓN DE REDES SOCIALES DIGITALES.....		319
7.1.	LAS REDES SOCIALES DIGITALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	320
7.2.	ESPECIFICACIONES METODOLÓGICAS PARA EL ANÁLISIS DE RSD	324
7.3.	LAS REDES SOCIALES EN LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO	326
7.3.1.	Gestión de las redes sociales gubernamentales	327

7.3.2.	Intervención en la red social Twitter.....	338
7.3.2.1.	Caracterización general del ecosistema municipal.....	338
7.3.2.2.	Tematización y relevancia.....	340
7.3.2.3.	Frecuencia y momentos	341
7.3.2.4.	Simetría.....	343
7.3.2.5.	Influencia	344
7.3.2.6.	Comportamiento	345
7.3.3.	#MónicaDialoga.....	347
7.4.	RECAPITULACIÓN	350
CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES.....		357
8.1.	APORTES A PARTIR DE LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS	358
8.2.	CONCLUSIONES GENERALES	370
8.3.	FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.....	375
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		379
ANEXOS.....		395

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1 INDICADORES SOCIO POBLACIONALES DE LA CIUDAD DE ROSARIO DISTRIBUIDOS EN DISTRITOS MUNICIPALES	100
TABLA 2. USO DE INTERNET POR QUINTILES DE INGRESO Y SEXO (PORCENTAJE). REPÚBLICA ARGENTINA (AÑO 2011).....	120
TABLA 3. USO DE INTERNET POR NIVEL EDUCATIVO Y SEXO (PORCENTAJE). REPÚBLICA ARGENTINA (AÑO 2011).....	121
TABLA 4. VELOCIDADES DE CARGA Y DESCARGA EN BANDA ANCHA AL 31/12/2014 EN LA REPÚBLICA ARGENTINA.....	125
TABLA 5. SISTEMAS INFORMÁTICOS DESARROLLADOS EN EL ÁMBITO DE LA MR	194
TABLA 6. TRÁMITES DE PRESENTACIÓN Y CORRECCIÓN DE PLANOS ONLINE DEL MUNICIPIO DE ROSARIO	234
TABLA 7. EVOLUCIÓN DE LA INFORMACIÓN PUBLICADA EN EL SITIO WEB DE LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (AÑOS 2006, 2011 Y 2017)	271
TABLA 8. DINÁMICA DE INCORPORACIÓN DE DATOS, RECURSOS Y ARCHIVOS AL PDA DE LA MR (2016-2017).....	286
TABLA 9 EVOLUCIÓN DE VOTOS PRESENCIALES Y VIRTUALES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (2013 - 2017)	299
TABLA 10. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN ONLINE EN EL PP (2013-2017) CON RESPECTO A LA POBLACIÓN EN CONDICIONES DE VOTAR DISTRIBUIDAS EN DISTRITOS	302
TABLA 11. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN PRESENCIAL EN EL PP (2013-2017) CON RESPECTO A LA POBLACIÓN EN CONDICIONES DE VOTAR DISTRIBUIDAS EN DISTRITOS	302
TABLA 12. CANTIDAD DE PERFILES INSTITUCIONALES DE LA MR SEGÚN TIPO DE RED SOCIAL (SEPTIEMBRE DE 2015)	327
TABLA 13. PERFILES INSTITUCIONALES EN REDES SOCIALES DE LA MR (SEPTIEMBRE DE 2015 Y 2017)	327
TABLA 14. EVOLUCIÓN DE LA CREACIÓN DE CUENTAS INSTITUCIONALES Y DE FUNCIONARIOS EN TWITTER (2009-2015).....	339
TABLA 15. CUENTAS INSTITUCIONALES Y DE FUNCIONARIOS DISTRIBUIDAS DE ACUERDO A LA ESCALA DEL ÍNDICE DE <i>KLOUT</i> (SEPTIEMBRE DE 2015)	345
TABLA 16. NIVEL DE CUMPLIMIENTO (NC) DE LA ORDENANZA 7.303/2002 EN LAS WEB OFICIALES DE LA MR PARA EL AÑO 2017.	395
TABLA 17. EVOLUCIÓN DEL VOTO ONLINE (EN TÉRMINOS ABSOLUTOS Y RELATIVOS) DISTRIBUIDO POR CMD DE LA CIUDAD DE ROSARIO (2013-2017).....	396
TABLA 18. EVOLUCIÓN DEL VOTO PRESENCIAL (EN TÉRMINOS ABSOLUTOS Y RELATIVOS) DISTRIBUIDO POR CMD DE LA CIUDAD DE ROSARIO (2013-2017)	396
TABLA 19. DINÁMICA DE PARTICIPACIÓN EN LA RED SOCIAL TWITTER DE LAS CUENTAS INSTITUCIONALES DE LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (SEPTIEMBRE DE 2015).	397

TABLA 20. DINÁMICA DE PARTICIPACIÓN EN LA RED SOCIAL TWITTER DE LAS CUENTAS INSTITUCIONALES DE LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (SEPTIEMBRE DE 2015) – CONTINUACIÓN.....	398
TABLA 21. DINÁMICA DE PARTICIPACIÓN EN LA RED SOCIAL TWITTER DE LAS CUENTAS DE FUNCIONARIOS DE LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (SEPTIEMBRE DE 2015).....	399
TABLA 22. DINÁMICA DE PARTICIPACIÓN EN LA RED SOCIAL TWITTER DE LAS CUENTAS DE FUNCIONARIOS DE LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (SEPTIEMBRE DE 2015) - CONTINUACIÓN.	400

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. USUARIOS DE INTERNET (POR CADA 100 PERSONAS). EVOLUCIÓN HISTÓRICA 1990-2015 MUNDO, AMÉRICA LATINA Y ARGENTINA.	117
GRÁFICO 2. POBLACIÓN POR GRUPO DE EDAD Y DISTRIBUCIÓN SEGÚN UTILIZACIÓN DE INTERNET. REPÚBLICA ARGENTINA (AÑO 2015).....	119
GRÁFICO 3. PRINCIPALES CATEGORÍAS DE CONTENIDO POR VISITANTES ÚNICOS DE INTERNET Y PORCENTAJE DE ALCANCE EN LA REPÚBLICA ARGENTINA. AÑO 2015.	127
GRÁFICO 4. PRINCIPALES PLATAFORMAS SOCIALES ACTIVAS EN ARGENTINA. PORCENTAJE DE ACTIVIDAD EN CADA RED SOCIAL. AÑO 2015.....	129
GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE TRÁMITES DE RESOLUCIÓN ONLINE EN EL PTO	224
GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE VOTANTES ONLINE (EN TÉRMINOS ABSOLUTOS) DISTRIBUIDOS POR DISTRITOS DE LA CIUDAD DE ROSARIO (2013-2017).....	300
GRÁFICO 8. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN ONLINE POR DISTRITO EN EL PP (2013-2017).....	301
GRÁFICO 7. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN PRESENCIAL POR DISTRITO EN EL PP (2013-2017) ..	301
GRÁFICO 9. CANTIDAD DE CUENTAS INSTITUCIONALES DE TWITTER DISTRIBUIDAS POR SECRETARÍAS O ÁREAS DE GOBIERNO (SEPTIEMBRE DE 2015).....	340

INTRODUCCIÓN

1. Objeto de estudio y objetivo

El objetivo principal de esta tesis es analizar la dinámica de adopción de políticas públicas de gobierno electrónico y de gobierno abierto en la ciudad de Rosario en el período 2003-2017. Para ello se han identificado y estudiado aquellas perspectivas y factores que actuaron de forma determinante en el proceso de adopción, gestión y utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) por parte del Municipio.

La motivación central para abordar esta cuestión reside en comprender estos fenómenos por fuera de determinismos tecnológicos y sociales que permitan advertir las implicancias que supone la utilización de TIC en el sector público y en las interacciones con la ciudadanía, considerando diversos factores institucionales, organizaciones y medioambientales. Asimismo, resulta de sumo interés conocer el proceso de transición que se produce del paradigma de gobierno electrónico (GE) al de gobierno abierto (GA), a partir del análisis de las principales rupturas y continuidades.

La investigación realizada aborda el fenómeno del GE y del GA a partir de una aproximación desde múltiples dimensiones mediante un conjunto de objetivos específicos:

- a) Identificar los factores contextuales de tipo territorial, tecnológico, cultural y normativo en la implementación y desarrollo de las TIC en Rosario, tanto endógenos como exógenos.
- b) Analizar los impactos de las TIC en la gestión cotidiana del gobierno local, tanto en la gestión interna como en los servicios ofrecidos a los ciudadanos.
- c) Identificar y caracterizar los proyectos gubernamentales locales tendientes a la implementación de estrategias de gobierno electrónico, gobierno abierto y la promoción de accesibilidad y conectividad de los ciudadanos a las TIC.
- d) Ponderar los impactos de las TIC en la interacción, articulación y vinculación establecidas entre el gobierno local y los ciudadanos, las organizaciones y otras entidades gubernamentales.

- e) Analizar el proceso de adopción, difusión y utilización de redes sociales digitales en el marco de las políticas municipales de gobierno electrónico y gobierno abierto.

2. Aproximación conceptual

El desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC) y el proceso de globalización posibilitaron nuevos tipos de relaciones sociales, novedosas formas de comunicación y de circulación de la información. Las TIC, con sus veloces ciclos de innovación y su diversidad de aplicaciones, crearon las condiciones para un creciente proceso de digitalización y para la expansión a gran escala de Internet. Todo este proceso ha permeado profundamente en la realidad política, económica, social y cultural, afectando de forma directa todos los ámbitos de la vida a escala global. Las capacidades estatales y las administraciones públicas se vieron particularmente alteradas por este proceso.

Castells (1997) entiende que esta nueva sociedad informacional está radicalmente connotada por los nuevos medios tecnológicos, que siguen la lógica de la interconexión entre sistemas (morfologías de redes). El desarrollo de una sociedad de estas características depende de la capacidad de sus agentes para disparar procesos e implementaciones eficientes de la información basados en el conocimiento, y, también, en su potencial de organizarse a escala global (Castells, 1997, p. 47).

Esta secuencia de transformaciones ha contribuido a un cambio global de la forma en que los gobiernos realizan sus funciones internas, así como de los modos en que proveen servicios públicos y en que interactúan con ciudadanos, organizaciones, empresas y otras instituciones gubernamentales. En las últimas décadas, las administraciones públicas han incorporado TIC de forma progresiva, lo que les ha permitido realizar de forma más eficiente su tarea y alcanzar potencialmente mayores niveles de legitimidad en sus intervenciones. Este proceso ha tenido múltiples denominaciones conceptuales y ha sido atravesado por los cambios en los paradigmas de la gestión pública, que procuraron superar algunos atributos de la administración burocrática tradicional. Particularmente la Nueva Gestión Pública (NGP) y la gobernanza cumplieron un rol central en este proceso.

Los estudios relativos al uso de TIC en el ámbito gubernamental han avanzado de forma significativa en los últimos años. En términos generales, se han asociado a estos estudios dos conceptualizaciones específicas: el gobierno electrónico¹ (GE) y, más recientemente, el gobierno abierto (GA), sin desconocer que han existido otras expresiones del mismo contexto que sin embargo no han alcanzado un grado de desarrollo ni problematización suficiente. Cada uno de estos conceptos surgió en un contexto temporal, tecnológico e ideológico determinado y ha realizado su camino en la administración pública con disímiles alcances e impactos, como resultado de tendencias administrativas, organizacionales e institucionales específicas.

El GE nació en la década de 1990 asociado inicialmente al paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP). Con el paso de los años el concepto ha evolucionado y se ha visto ampliando. En la prolífica literatura sobre la temática se pueden rastrear, al menos, tres grandes modos de comprender o abordar la administración electrónica por parte de académicos e instituciones: (a) desde una definición precisa; (b) desde una serie de etapas evolutivas; y (c) desde las variantes y aplicaciones. A continuación se detallan las mencionadas orientaciones.

En una primera visión se procura establecer una definición clara sobre lo que son o lo que deberían ser las principales características del GE. Inicialmente, las definiciones de organismos internacionales concebían al GE a partir del uso intensivo de Internet por parte de gobierno para la provisión de servicios (Naciones Unidas, 2003; OCDE, 1998, 2003). Con el paso de los años esas perspectivas se ampliaron hacia la comprensión del mismo como la capacidad del sector público para atender asuntos de desarrollo junto con los ciudadanos y no como un fin en sí mismo (CLAD, 2007; Naciones Unidas, 2010).

Algunos autores entienden al GE como la utilización de las TIC por parte de los gobiernos a través de la mejora en la eficiencia interna, la oferta de servicios e información y el intercambio con ciudadanos, organizaciones públicas y privadas (Finkelievich, 2004; Gascó, 2007; Salvador Serna, 2002). Estos usos no deben orientarse sólo a buscar la eficiencia, la productividad y la transparencia de los actos

¹ En lo sucesivo, se utilizará de manera indistinta los términos gobierno electrónico, e-gobierno, administración electrónica.

y las relaciones tanto públicas como privadas, sino también a la recreación de la esfera pública y a la construcción de ciudadanía mediante la participación e involucramiento en los procesos políticos (Criado Grande & Gil-García, 2013; Finquelievich & Prince, 2011; Gascó, 2014). El GE es un fenómeno mucho más complejo que las tecnologías en sí mismas: involucra aspectos organizacionales, institucionales, sociales y del contexto en el que estas TIC se desarrollan, implementan y usan (Gil García & Luna Reyes, 2008, p. 53).

Una segunda visión pone el acento en una perspectiva evolutiva, que permite definir al GE de acuerdo a etapas diferenciadas de un proceso de desarrollo vinculado a la complejidad tecnológica y organizacional (Gil-García & Catarrivas, 2017; Kaufman, 2004; Layne & Lee, 2001). Algunos autores entienden que cada etapa de la evolución de la aplicación de TIC ya es GE. Otros plantean que sólo en las fases más desarrolladas se corresponden con GE, en esta instancia aparecen las interacciones con los ciudadanos, organizaciones y con otras esferas gubernamentales (Gil-García, 2012). Estos modelos han sido cuestionados por la linealidad, descontextualización y simpleza (Sandoval-Almazán & Gil-García, 2008).

Una tercera visión incorpora las diferentes aplicaciones del GE y las vincula con los actores relacionados con el gobierno, mediante la caracterización de los tipos de relaciones alcanzadas (Gascó, 2007; Gil-García, 2012). Algunos autores han establecido grupos de vinculación, ya sea con otros gobiernos, con los ciudadanos, con empresas o con organizaciones de la sociedad civil, y la interacción entre grupos (Gil García & Luna Reyes, 2008). En esta tercera perspectiva no está tan claro cuáles son los componentes sustanciales del GE ni cuáles serían sus características más relevantes.

De acuerdo a lo expuesto, puede concluirse que no existe una única forma de definir al GE, por el contrario coexisten una diversidad de conceptualizaciones que ponen en juego disímiles objetivos, expectativas y resultados en torno a la utilización de TIC en los ámbitos gubernamentales. Asimismo, los actores que intervienen pueden ser variados y su incorporación implica diferentes finalidades y tipos de relaciones. Esta ambigüedad y polisemia conceptual en torno al GE se ve reflejada en la heterogeneidad de prácticas emergentes.

Se entiende aquí que la incorporación de TIC al sector público no es inocua, sino que se produce un complejo proceso de interacción en el que intervienen factores institucionales, organizaciones y medioambientales. De modo que se ven afectadas las relaciones que el gobierno entabla con sus propios agentes hacia el interior de la administración pública, pero también hacia afuera, ya que potencialmente puede transformar la vinculación con la sociedad y organizaciones (gubernamentales y no gubernamentales).

La primera oleada de incorporación intensiva y extensiva de tecnologías en el sector público estuvo centrada en la administración electrónica. Hacia la segunda década del siglo XXI, surgieron visiones que ampliaron la perspectiva de la relación entre gobierno y ciudadanía, otorgándole un mayor protagonismo a la sociedad, a partir del uso de TIC en un contexto democrático y bajo el paradigma de gestión pública de la gobernanza. De este modo, el gobierno abierto (GA) se ha convertido en un tema de interés no sólo para académicos, sino también para un conjunto de actores diversos, que va desde funcionarios públicos y políticos hasta organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Cada uno de estos actores comprende al GA a partir de múltiples y variadas orientaciones. A grandes rasgos, puede entenderse al GA como un nuevo tipo de vinculación entre el gobierno y la sociedad, mediada por el uso intensivo de TIC que implica la apertura de procesos de transparencia, participación y colaboración (Criado Grande & Rojas Martín, 2013; Gascó, 2014; Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012; Oszlak, 2012, 2014; Ramírez-Alujas, 2012).

En términos institucionales, Uno de los espacios de concertación más relevantes en torno a la cuestión del GA fue la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), una propuesta intergubernamental a nivel internacional que nació en el año 2011. La Alianza promueve el trabajo colaborativo entre Estado y organizaciones de la sociedad civil para lograr que los gobiernos sean más transparentes, participativos y encuentren nuevas formas de crear políticas públicas con los ciudadanos (AGA, 2015). Asimismo, diferentes organismos internacionales han procurado brindar sus propias perspectivas y visiones del GA. Muchos de ellos lo han incorporado a sus agendas temáticas con la misma lógica y entusiasmo que demostraron hace más de una década con el surgimiento del GE (CLAD, 2016; Concha & Naser, 2012; Naser & Ramírez Alujas, 2014; OCDE, 2010).

El GA introduce un debate ampliamente trabajado en ámbitos académicos de la ciencia política y la administración pública, ya que muchos de los preceptos planteados son constitutivos de la sociedad democrática. El GA propone una mirada innovadora de la gestión pública en torno a conceptos como transparencia, participación, rendición de cuentas, colaboración, datos abiertos, redes sociales, entre otros. Se han registrado aportes relevantes que procuraron comprender estas dinámicas de desarrollo del GA (Criado Grande, 2016; Gascó, 2014; Lathrop & Ruma, 2010; Mariñez Navarro, 2016; Oszlak, 2014). Sin embargo, no existen consensos unánimes en torno a la definición de GA, lo que se ha puesto de manifiesto al considerar la heterogeneidad y diversidad de enfoques con que se han implementado políticas aperturistas (Finkelievich, 2016; Kaufman, 2014).

3. Justificación

Como quedó expuesto previamente, los esfuerzos por comprender las dinámicas surgidas en torno al uso de TIC por parte de los gobiernos y sus derivaciones sociales y organizacionales han sido significativos. No obstante, la ambigüedad y diversidad de abordajes emergentes sobre GE y GA dan cuenta de su insuficiencia para entender cabalmente las dimensiones del fenómeno en cuestión. Más allá del espacio gubernamental de intervención común, el GE y el GA se encuentran unidos por la polisemia y amplitud conceptual que emana de ambos, ya que sus interpretaciones y connotaciones admiten múltiples significados. Por ello se impone la necesidad de conocer en profundidad los impactos en la gestión de las administraciones públicas y las estrategias adoptadas en un contexto de significativos cambios sociales y tecnológicos.

Una gran porción de los trabajos académicos que abordan la cuestión del GE y el GA se han orientado al análisis de la situación a nivel nacional, en tanto que los estudios de casos sub-nacionales han tenido un menor grado de desarrollo. No obstante, el nivel local de gobierno aparece como el más apto, a diferencia del nacional, para la implementación estrategias de GE y GA debido a que posee ciertas características propias tales como la flexibilidad y la cercanía con el ciudadano, la tendencia a la descentralización, el abordaje de problemas en cierta forma administrables, entre otras (Araya Dujisin & Porrúa Vigón, 2004; Finkelievich, 2016; Finkelievich & Prince, 2011; Kaufman, 2004). La realización de estudios

de este tipo a nivel municipal aparece como una oportunidad en un doble sentido: por las potencialidades del espacio local como unidad política de mayor proximidad con los ciudadanos y por la escasez relativa de estudios que aborden la cuestión de forma integrada.

La selección de la problemática abordada por la presente tesis obedece a la necesidad detectada de producir trabajos científicos capaces de dar cuenta de forma sistemática del proceso de adopción de políticas públicas de GE y GA a nivel local, teniendo en cuenta los aspectos organizacionales, institucionales y del contexto político, económico, social y tecnológico. Además, permite conocer las particularidades de la transición que se produce desde el paradigma del GE al de GA. En definitiva, este trabajo se integra en los estudios de políticas públicas dentro de la disciplina de la Ciencia Política y Administración Pública.

4. Preguntas de investigación e hipótesis

Con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos por la presente tesis se adopta una estrategia metodológica de carácter empírico basada en el empleo de un grupo de técnicas de investigación mediante el uso de fuentes de información de tipo primarias y secundarias. Las preguntas generales que guían el desarrollo de la tesis son las siguientes:

- ¿De qué modo el gobierno local ha incorporado políticas públicas de GE y GA? ¿Cuáles fueron sus principales motivaciones para la adopción de este tipo de políticas?
- ¿Cuáles son los impactos políticos, administrativos, sociales e inclusivos generados por la utilización de TIC en el gobierno local?
- ¿En qué medida la incorporación intensiva de tecnologías al ámbito gubernamental mejora las capacidades de la administración pública y los servicios ofrecidos a los ciudadanos?
- ¿Qué tipos de relaciones entablan el Municipio y los ciudadanos mediante el uso de TIC? ¿Qué tipos de relaciones entablan el Municipio y las organizaciones (gubernamentales y no gubernamentales) mediante el uso de TIC? ¿Y qué consecuencias tiene dicha vinculación sobre los niveles de gobernabilidad y legitimidad?

- ¿Cuáles son las principales estrategias planteadas para el fomento de las redes sociales digitales en el ámbito municipal? ¿Cuál es su nivel de desarrollo en el proceso de implementación?

Estas preguntas de investigación permiten abordar el objeto de estudio a partir de cinco hipótesis que orientan la tesis de forma global:

- a) La voluntad política y las iniciativas de líderes comunales o funcionarios municipales, más que las estrategias y políticas institucionales, han sido determinantes en la utilización de las TIC en la administración pública, tanto a nivel interno como externo (relaciones con los ciudadanos y organizaciones). Las iniciativas se dirigen a suplir déficit en marcos normativos, de coordinación entre áreas de la propia administración, y de planificación a mediano y largo plazo.
- b) La extendida creencia en el uso *software* libre en términos ideológicos y prácticos presente en algunos actores instituciones del Municipio contribuyó de forma directa al desarrollo inicial de estrategias de GE y sentó las bases materiales y simbólicas para la adopción de políticas de GA.
- c) Las políticas públicas a nivel municipal, tendientes a promover la inclusión digital, han permitido la creación de espacios de acceso público a las TIC y de formación en su uso, pero sus niveles de alcance y difusión son limitados, por lo que, al menos hasta el año 2017, subsistieron importantes desigualdades de acceso, conexión y conocimiento. Estas desigualdades se reflejan en los usos diversos del GE y GA por parte de los habitantes del municipio elegido.
- d) El gobierno local de la ciudad de Rosario utiliza las TIC para crear mecanismos de participación ciudadana, en los cuales se garantiza el acceso a la información y, a su vez, se establecen diversos canales de comunicación con el gobierno, pero no ha logrado instituirse como coordinador de un proceso participativo y colaborativo, que le permita lograr protagonismo y asociatividad entre los ciudadanos, las organizaciones, las empresas y otras entidades gubernamentales, en una lógica de red.
- e) El gobierno de Rosario ha incorporado progresivamente la utilización de TIC para relacionarse con los ciudadanos pero su uso ha sido principalmente

unidireccional y con bajos niveles de interacción. Dichas acciones se realizan sin una clara coordinación y ni estrategia general.

5. Estrategia metodológica

5.1. Estudio de caso

Con el objeto de estudiar las características propias del fenómeno general correspondiente a la adopción de políticas públicas de GE y GA a nivel local, se ha seleccionado a la ciudad de Rosario (2003-2017) como estudio de caso. Dicha selección y recorte temporal se encuentran fundados en los antecedentes y desarrollos singulares y paradigmáticos que presenta el caso.

La elección de un estudio de caso como enfoque de análisis procura generar conocimiento de una situación específica mediante un análisis conjunto y dentro de un ámbito concreto y contextualizado. Algunos autores consideran que en este tipo de estudios se tiende a focalizar, dadas sus características, en un número limitado de hechos y situaciones para poder abordarlos con la profundidad requerida para su comprensión holística y contextual (Neiman & Quaranta, 2006, p. 218).

Stake (1998) identifica tres tipologías de estudios de caso: (a) intrínseco: el caso representa un interés en sí mismo; (b) instrumental: el estudio de caso es un instrumento para la comprensión de un fenómeno u objeto de investigación más amplio; (c) colectivo: se utiliza un conjunto de casos para analizar una determinada temática. En esta investigación, el caso seleccionado se ajusta al tipo instrumental, ya que mediante el análisis en profundidad del caso de la ciudad de Rosario se realiza un aporte a la investigación de las políticas públicas de adopción de estrategias de GE y GA a nivel municipal.

Se entiende aquí que el estudio de caso resulta la estrategia metodológica más adecuada al permitir delimitar en tiempo y espacio un sistema de actores, relaciones e instituciones sociales, a partir del cual se busca dar cuenta de su particularidad en el marco de su complejidad. Asimismo, permite “captar y describir la complejidad de los fenómenos en estudio y su contexto con la mayor riqueza posible, respetando la mirada de los actores sociales involucrados” (Neiman & Quaranta, 2006, p. 220).

5.2. Selección del caso ¿Por qué la ciudad de Rosario?

Rosario es la urbe más importante de la Provincia de Santa Fe. Diferentes indicadores económicos y sociales posicionan a la ciudad como uno de los territorios más dinámicos y relevantes de la República Argentina. Desde mediados de la década de 1990, la Municipalidad de Rosario (MR) inició un proceso de descentralización y modernización que arrojó como resultante una mejora sustancial en su administración, gestión y gobernabilidad.

En términos políticos, la ciudad presenta ciertas particularidades que la convierten en paradigmática, una de ellas es la persistencia de un mismo partido político al frente de la Municipalidad a lo largo de todo el período. En efecto, el socialismo gobierna Rosario desde hace casi tres décadas y ha construido un proyecto político y de ciudad que, con altibajos, ha tenido amplia adhesión electoral y consenso social.

El proyecto de ciudad erigido por el socialismo puede definirse por la continuidad de algunas políticas públicas con un fuerte anclaje en al menos cuatro dimensiones, consideradas pilares centrales: la salud pública y las políticas sociales municipales, la planificación estratégica y la transformación urbana, la participación y transparencia en la gestión pública y, por último, la modernización y descentralización territorial y administrativa.

Tempranamente, la MR comenzó a utilizar TIC para los procesos de gestión interna y para comunicarse con los ciudadanos. A mediados de la década de 1990 ya contaba con un servidor de Internet y un sitio web propio. En un inicio, las iniciativas gubernamentales en materia digital fueron hegemónicamente de GE y procuraban una mejora en los procesos internos y la prestación de servicios públicos. Hacia principios de la segunda década del siglo XXI, con la irrupción del concepto de GA, la perspectiva del GE comienza a ceder protagonismo y se inicia un proceso de resignificación mediante la puesta en marcha de iniciativas de transparencia y participación ciudadana bajo este paradigma emergente.

Se ha escogido el periodo que comprende los años 2003-2017 como etapa de estudio por los siguientes factores: (a) en estos años ha proliferado una diversidad de iniciativas digitales en el ámbito municipal de Rosario, a causa de las mayores posibilidades del contexto tecnológico; (b) permite examinar de forma integral el

proceso de adopción de estrategias de GE y de GA al partir de sus regularidades y rupturas; (c) muestra la continuidad de una misma fuerza política al frente del Municipio y coincide con el inicio de gestión en este periodo.

Se entiende aquí que las estrategias de GE y GA adoptadas por la Municipalidad de Rosario (2003-2017) representan un caso singular y paradigmático por los antecedentes que poseen y por los diversos reconocimientos, tanto nacionales como internacionales, que el municipio ha obtenido por su desempeño digital, en todo el periodo analizado.

5.3. Metodología y técnicas de investigación

De acuerdo a los objetivos consignados previamente se optó por un diseño de tipo cualitativo capaz de comprender en profundidad el fenómeno abordado y el contexto. La metodología de la presente tesis plantea la combinación de diferentes técnicas cualitativas que permitan evaluar la complejidad de las experiencias, así como su entorno y su actividad. Desde esta perspectiva, se reconstruyeron históricamente las políticas públicas y acciones gubernamentales a partir de un criterio interdisciplinario. Esta estrategia metodológica hizo posible dar cuenta de los procesos sociopolíticos y de las características propias de la dinámica de formulación, implementación, desarrollo y gestión de las TIC en el ámbito local, de modo tal que permitió comprender sus consecuencias organizacionales, sociales y ciudadanas a partir de la consideración de las tensiones y conflictos resultantes.

Asimismo, este enfoque cualitativo se combinó con la inclusión de una perspectiva cuantitativa, que permitió recolectar y analizar información de tipo estadística proveniente de fuentes secundarias, a fin de analizar el fenómeno bajo estudio en un contexto de transformaciones globales.

Se utilizaron diversas técnicas de recolección de datos y análisis provenientes de fuentes de información de tipo primaria y secundaria. Las técnicas de análisis de datos fueron principalmente de tipo documental, aunque también se efectuó una combinación de otras técnicas que posibilitaron el análisis de material bibliográfico, visual / auditivo y estadístico.

Para la producción de evidencia se utilizaron como fuente de información primaria entrevistas en profundidad de tipo semi-estructuradas con una guía de temas a tratar.

Se realizaron un total de 25 entrevistas a informantes claves². Además, se han recopilado y analizado diversos documentos y fuentes de información secundarias tales como: legislación, documentación institucional, publicaciones de prensa, entre otros³. Al mismo tiempo, se ha realizado un análisis de datos estadísticos provenientes de diversas fuentes, contemplando los procesos y actores intervinientes del caso bajo análisis. De igual modo, se efectuó un relevamiento de los entornos virtuales e interfaces digitales producidas por la Municipalidad de Rosario disponibles en Internet.

El Capítulo VII de la presente tesis, que analiza las dinámicas de adopción, difusión y utilización de redes sociales digitales, sigue los preceptos generales mencionados precedentemente, no obstante, incorpora una estrategia metodológica específica, capaz de reconocer las particularidades del fenómeno estudiado, que consiste en la producción de evidencia a partir de un conjunto de fuentes primarias⁴.

Como ha quedado explicitado, en esta tesis se emplean diversas técnicas de recolección y análisis de los datos e información que resultan adecuadas para dar cumplimiento a los objetivos propuestos. En términos metodológicos, la investigación se destaca por la utilización de información proveniente, en gran medida, de fuentes primarias, a raíz de entender la necesidad que tiene el campo del conocimiento del GE y el GA de generar evidencia empírica, más allá de propuestas descriptivas y normativas.

² Los encuentros tuvieron lugar entre los años 2014 y 2017. Los informantes claves fueron actores relevantes de la vida local, entre los que se incluyeron funcionarios municipales pertenecientes al Departamento Ejecutivo (Sub-Secretarios, Directores, personal técnico, entre otros agentes públicos) e integrantes del Honorable Concejo Municipal (Concejales en ejercicio y con mandato cumplido) ligados, directa o indirectamente al fenómeno estudiado. Asimismo se realizaron encuentros con representantes de instituciones privadas e intermedias (diversos integrantes de organizaciones de la sociedad civil), con investigadores y académicos, entre otros.

³ Se procesaron y analizaron fuentes de información secundarias de cuatro tipos principalmente: (a) documentos, informes, programas, memorandos y conferencias, tanto en soporte papel como en digital; (b) documentación referente a políticas públicas nacionales, provinciales y municipales, discursos y acciones de actores políticos y sociales referidos al GE, GA y la utilización de TIC en general; (c) legislación local, compuesta por un conjunto de normativas tales como Ordenanzas, Decretos del HCM y el DE, Convenios, Acuerdos, Resoluciones, entre otras; (d) prensa escrita en diarios y periódicos nacionales, provinciales y locales, así como también medios digitales específicos.

⁴ En el Capítulo VII se realizan las previsiones metodológicas relativas al estudio de redes sociales digitales en la MR.

6. Secciones de la tesis

La tesis se estructura en ocho capítulos, más las referencias bibliográficas y los anexos. Estos capítulos se conjugan de modo tal que permiten analizar el fenómeno de la utilización de TIC a nivel municipal.

En el primer capítulo de la tesis, denominado *Marco teórico analítico*, se presenta el contexto de emergencia de los conceptos de GE y GA desde una perspectiva amplia, mediante una aproximación a la literatura más relevante y a los elementos más destacados dentro del tema. Para ello, se abordan cuestiones tales como la Sociedad de la Información y el Conocimiento, la globalización, los cambios registrados a nivel estatal, el rol de las instituciones, las políticas públicas, los paradigmas de gestión pública, el impacto de las TIC a nivel gubernamental, entre otras. Asimismo, se realiza una delimitación conceptual del GE y el GA a partir del análisis de las principales perspectivas académicas e institucionales, así como de sus implicancias prácticas. Este marco teórico analítico se utiliza de modo referencial para el estudio de las políticas de GE y GA en el ámbito del caso de estudio seleccionado.

El segundo capítulo, *Presentación del caso: la Municipalidad de Rosario*, expone las principales características del caso estudiado y las de su contexto. Desde una perspectiva general, se considera la cuestión de los gobiernos locales en la República Argentina y las particularidades que adquieren en la Provincia de Santa Fe. En relación a la Municipalidad de Rosario (MR), se realiza un breve repaso de la historia de la ciudad y de sus principales indicadores socioeconómicos y poblacionales. Asimismo, se analizan las implicancias institucionales y las características constitutivas del proyecto político que gobernó la ciudad en todo el periodo, así como del proyecto de ciudad que esbozó.

En el tercer capítulo, *Inclusión y accesibilidad digital*, se considera la situación de los potenciales destinatarios de las políticas públicas de GE y GA. Se encuentra organizado en tres apartados. El primero discurre en torno a algunas definiciones y aclaraciones conceptuales sobre la brecha digital y la conectividad. En el segundo, se analiza el uso y la disponibilidad de TIC en la ciudad de Rosario, en el contexto más amplio nacional, regional y mundial, a partir de diversos indicadores globales de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Por último, se realiza un

recorrido de las principales iniciativas de la MR, orientadas a reducir la brecha digital en una ciudad con pronunciadas desigualdades sociales y territoriales.

En el cuarto capítulo, denominado *La construcción de un proyecto digital para la Municipalidad de Rosario*, se realiza una reconstrucción histórica del proceso constitutivo que dio lugar al proyecto digital de la MR. Aquí se considera con especial atención la dimensión normativa e institucional, mediante un relevamiento de los principales documentos que marcaron la agenda digital y que posibilitaron la concreción de acciones en este sentido, así como del rol y la visión de los principales actores de política pública. También se caracteriza la infraestructura tecnológica del gobierno local en el periodo analizado.

El quinto capítulo de la tesis, titulado *Aproximación, expansión y consolidación del gobierno electrónico*, se destina al análisis de un conjunto de iniciativas consideradas paradigmáticas de GE en el ámbito de la MR. Allí, se examina una selección de los principales sistemas informáticos desarrollados e implementados en *software* libre, considerando sus implicancias y repercusiones al interior de la administración pública. Asimismo se estudian las principales estrategias adoptadas para la prestación de servicios públicos digitales y los tipos de interacciones posibilitadas, así como los canales de comunicación, dispositivos, plataformas y herramientas preferenciales utilizados por el Municipio.

El sexto capítulo, *La irrupción del paradigma del gobierno abierto*, analiza el proceso de adopción de los preceptos del GA por parte de la Municipalidad, considerando con especial énfasis su recorrido, a partir del cotejo de los principales antecedentes que operaron para la reinención de políticas de transparencia, participación y colaboración ya existentes, hasta la confluencia en una particular forma de comprender e implementar acciones en este sentido. Además se analiza pormenorizadamente el trayecto incremental que ha tenido la MR hacia la conformación de una estrategia de GA, teniendo en cuenta tanto sus aspectos constitutivos y contextuales como las implicancias de las TIC en el proceso de adaptación y adopción del paradigma de GA.

El séptimo capítulo, *El proceso de adopción, difusión y utilización de redes sociales digitales*, aborda la cuestión de las redes sociales digitales (RSD) y su utilización en el ámbito gubernamental, a partir de la profundización de algunos conceptos y

definiciones claves para considerar su inserción en el sector público. En este capítulo se lleva a cabo una ampliación de la estrategia metodológica para analizar en profundidad la dinámica que adquiere el ecosistema municipal de Rosario en las redes sociales mediante la definición y fundamentación de un conjunto de dimensiones. Se abordan íntegramente las características del caso estudiado mediante el análisis y la reconstrucción histórica del proceso de adopción y difusión de las redes sociales, el componente organizacional, así como los usos pretendidos y asignados a este tipo de tecnologías, con especial énfasis en la utilización y desempeño en la red social Twitter.

Finalmente, en el octavo capítulo se exponen las conclusiones generales que dan un cierre a la presente tesis. Las conclusiones se encuentran sustentadas en cada uno de los capítulos desarrollados, de modo que se presentan los hallazgos obtenidos en torno al proceso de adopción de políticas públicas de GE y GA en el ámbito local. Se entiende que genera un valioso aporte a la literatura sobre la temática.

Este recorrido da cuenta de la complejidad de los fenómenos estudiados y la necesidad de abordajes integrales que permitan comprender las transformaciones que signan la gestión pública contemporánea, considerando las oportunidades, amenazas e impactos derivados de los procesos de innovación tecnológica y su adopción en el sector público. En este punto, “(...) nos encontramos ante un momento de transición hacia un mundo cuyas claves solo podemos intuir, pero que no cabe duda parecen desafiar los principios, normas, herramientas y prácticas que se han dado por asentadas durante las últimas décadas en el ámbito de la gestión de las administraciones públicas” (Criado Grande, 2016, p. 268).

Capítulo I. Marco teórico analítico

1.1. La Sociedad de la Información y el Conocimiento y la globalización

A partir de la última mitad del siglo XX, se asistió a un cambio de época que ha trastocado radicalmente las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas, a nivel global. Estos cambios se verifican en diversos ámbitos, tales como las condiciones de vida de las personas, las problemáticas del mundo del trabajo, las relaciones familiares, amistosas, amorosas y laborales, las formas de comunicación, el surgimiento de nuevos medios de comunicación, la importancia creciente de las ciudades como medio de producción y re-producción de tecnologías, las transformaciones en las configuraciones estatales, las disputas identitarias, entre otras cuestiones. Estas alteraciones traen aparejado un crecimiento sostenido de la incertidumbre social.

Se enfrentan fenómenos complejos. Inicialmente, de forma general e introductoria es posible hacer alusión en términos causales a dos procesos concomitantes, que tienen como momento de eclosión a la década de 1970. Por un lado, la revolución tecnológica desatada a partir de la expansión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)⁵; y por otro lado, el avance del proceso de globalización. La combinación de ambos fenómenos generó una serie de consecuencias sobre la economía mundial, la política y las configuraciones del Estado, así como también favoreció el surgimiento de nuevos actores multiterritoriales y transnacionales, dando como resultante general una sociedad y una economía mucho más interrelacionada e interdependiente a nivel global.

⁵ “Las TIC abarcan al conjunto de tecnologías que permiten la adquisición, producción, almacenamiento, tratamiento, comunicación, registro, difusión y presentación de informaciones, en formato voz, imágenes y datos contenidos en señales de naturaleza acústica, óptica o electromagnética (...) El término es un paraguas espacioso y multicolor que cubre numerosas tecnologías y dispositivos: radio, televisión, telefonía celular, computadoras, *hardware* y *software*, sistemas satelitales y otros, así como variados servicios y aplicaciones asociadas a ellos, como e-mails, videoconferencias, plataformas de educación virtual, *streaming*, redes sociales, entre muchos otros (...) El impresionante desarrollo de la convergencia tecnológica ha facilitado la difusión y apropiación de las TIC en la sociedad, permitiendo que individuos y grupos puedan utilizar estas tecnologías para facilitar su vida cotidiana y mejorar su calidad de vida” (Finquelievich, 2016, p. 26).

Dicha revolución tecnológica se basó en el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC) posibilitada principalmente a partir del uso intensivo de las TIC. Estas tecnologías, con sus veloces ciclos de innovación y su multiplicidad de aplicaciones, han permeado profundamente en la realidad política, económica, social y cultural de las últimas décadas. Castells (1997), uno de los más reconocidos teóricos de la temática, describe a la SIC como un nuevo sistema tecnológico, económico y social, que genera una redefinición histórica de las relaciones de poder, en donde el incremento de la productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de producción (capital, trabajo, recursos naturales), sino de la aplicación de conocimientos e información a la gestión, producción y distribución, tanto en los procesos como en los productos, en reemplazo del viejo esquema interpretativo surgido de la revolución industrial del siglo XVIII.

En este punto resulta necesario plantear una aclaración conceptual. La expresión Sociedad de la Información (SI) define una sociedad en la cual la creación, distribución y tratamiento de la información, basada en el uso de TIC, se han vuelto las actividades sociales, económicas y culturales más relevantes. Las sociedades del conocimiento marcan un estadio más alto y más complejo que la SI. Conocimiento significa construir a las sociedades en el bienestar de los individuos y las comunidades, abarcando dimensiones sociales, éticas y políticas (Finkelievich, 2016, p. 26). Por tanto, se considera a la SI un paso previo y necesario para la construcción de sociedades del conocimiento basadas en la creación, difusión, recreación y utilización de la información y el conocimiento.

En la SIC los componentes centrales de generación del conocimiento, productividad económica, poder político/militar y funcionamiento de los medios de comunicación se alteraron fuertemente y mutaron hacia un paradigma informacional. Este paradigma está radicalmente connotado por los nuevos medios tecnológicos, los que siguen la lógica de la interconexión entre sistemas (morfologías de redes). El desarrollo de una sociedad de estas características depende de la capacidad de sus agentes de hacer un uso eficiente de la información basado en el conocimiento y en su potencial de organizarse a escala global (Castells, 1997, p. 47).

Desde una mirada local, otros autores definen a la SIC como un estadio económico social cuyas acciones de supervivencia y desarrollo están caracterizadas por la capacidad potencial de sus miembros (personas y organizaciones) de hacer un uso evolutivo (extensivo, intensivo y estratégico) de las TIC para interconectarse en red entre ellas (y con las cosas) de modo convergente, ubicuo, instantáneo y multimedial; a fin de obtener y compartir información, almacenarla, procesarla, analizarla y/o distribuirla a voluntad. Esta disposición creciente de herramientas más y más potentes para el manejo de la información, promoverá la creatividad, la innovación y la creación de conocimiento, convirtiendo a éste en el factor de producción, activo e insumo de la actividad del hombre, incrementando la productividad y la creación de valor económico y social, y recreando de modo más horizontal y ascendente la esfera pública y los modos de relacionamiento (Finquelievich & Prince, 2011, p. 4).

La información ocupa un rol central en la sociedad actual, ya sea con el fin de obtenerla y compartirla, almacenarla, procesarla, analizarla y/o distribuirla. A su vez, esta dinámica de la información, permite poner en marcha procesos de creatividad e innovación teniendo como base al conocimiento. En términos históricos, tres grandes acontecimientos coadyuvaron al surgimiento de la SIC: la finalización de la Guerra Fría; el surgimiento de una economía que ya no depende tanto de las personas en términos físicos ni de los recursos naturales para el desarrollo de procesos productivos; y el declive de los Estados de bienestar tal y como fueron erigido luego de la segunda guerra mundial (Castells, 1999). Estos tres cambios dieron lugar a la consolidación de un modelo de producción a nivel global mucho más flexible y focalizado en el conocimiento, que su antecesor fordista.

La implementación de un sistema productivo global tuvo sus primeras consecuencias económicas y sociales a partir de la incorporación intensiva de tecnologías en el sector industrial, principalmente de la mano de la robotización, que permitió una sensible baja en los costos generales de las empresas y que al mismo tiempo ocasionó especiales derivaciones en términos laborales. Concomitantemente, se desarrollaron sistemas de información capaces de mantener bajo control la producción, la logística y comercialización de bienes y servicios en tiempo real desde cualquier parte del mundo (Boje & Dennehy, 1993). Esta sustantiva mejora en los procesos de comunicación de las empresas propició una

tendencia general al traslado de las principales plantas productivas, ubicada en las naciones industrializadas, a nuevas áreas de localizaciones. Se privilegiaron regiones donde los costes laborales e impositivos eran módicos, comparativamente con las cargas exigidas en los países de origen (Beck, 2008).

Contar con sistemas de información de alcance global también significó potenciar una fase capitalista de tipo financiero, donde las veinticuatro horas del día existe la posibilidad de participar en este mercado de capitales, ya sea en un hemisferio u otro, sin necesidad de recurrir físicamente a una casa bursátil. Este proceso vino acompañado de una desregulación y flexibilización de las normas financieras internacionales que permitió a los capitales circular libremente casi sin ningún tipo de restricción alrededor del globo, esto propició el surgimiento de territorios como los llamados “paraísos fiscales” que se encuentran libres de todo tipo de impuestos, de dudosa transparencia y exentos de sistemas de intercambio de información (Bauman, 2010).

En el nivel de las relaciones personales han existido profundos cambios vinculados con el uso extendido de las TIC e Internet. En las últimas décadas, las formas de comunicación cotidianas entre las personas se han visto sensiblemente alteradas a partir del surgimiento de nuevos canales de comunicación, que impusieron dinámicas radialmente diferentes a los tradicionales *mass medias*. Este cambio se produjo en gran medida por el acceso masivo a diversos tipos de TIC, básicamente teléfonos móviles y computadoras personales, a partir de menores costes en el mercado. La reformulación del orden social y de las interacciones nacionales e internacionales debido a las innovaciones tecnológicas y al neoliberalismo económico, modifican el sentido de lo diferente y lo desigual, de tal forma, estos términos han sido reemplazados por los de inclusión/exclusión (García Canclini, 2004).

1.2. Hacia una nueva configuración del Estado

La política y el Estado no quedan exentos de los efectos que traen aparejados estos cambios, principalmente en un contexto donde los actores económicos han alcanzado una escala de acción global, mientras que la configuración del Estado y la política siguen en buena medida determinada por el territorio. Desde la época del Renacimiento en el siglo XV en adelante se ha interpretado al Estado moderno

anclado al dominio de un territorio específico, la clásica definición de Weber (2002) considera que la esfera de actuación de cualquier Estado está limitada territorialmente, el Estado es una comunidad humana que reivindica (con éxito) el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un territorio determinado.

Si las relaciones de poder existen en estructuras sociales concretas que se constituyen a partir de formaciones espaciotemporales, y estas formaciones espaciotemporales ya no se sitúan primordialmente a nivel nacional sino que son locales y globales al mismo tiempo, los límites de la sociedad cambian, lo mismo que el marco de referencias de las relaciones de poder que trascienden lo nacional (Castells, 2009). Esto no quiere decir que el Estado nación desaparezca, sino que cambia de papel, de estructura y funciones, evolucionando gradualmente hacia nuevas formas de Estado.

Las diversas formas que adquiere el Estado, así como sus capacidades para actuar con ciertos grados de autonomía en el ejercicio de su poder en una sociedad determinada, depende en primer lugar de las características propias de ese entramado social, pero por encima de todo está sujeto a un contexto histórico dado. El actual contexto histórico está marcado por los procesos contemporáneos de la globalización y el nacimiento de la sociedad en red, dependientes de redes de comunicación que procesan el conocimiento y las ideas para crear y destruir la confianza, la fuente decisiva de poder, tal como se analizaba previamente.

En relación a la significancia de la globalización en todo este proceso, es posible afirmar que ha motorizado una redefinición de los límites territoriales del ejercicio del poder, que puso en marcha un proceso que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae a un primer plano terceras culturas (Beck, 2008). Aquí se observa de forma manifiesta un claro corrimiento de poder desde el Estado nación hacia esquemas que son locales y globales al mismo tiempo. Esto implica la desarticulación de la interpretación clásica del poder anclado en una estructura estadocéntrica (nacional o sub-nacional).

En tanto, Bauman (2010) teoriza una nueva interpretación de la política en un mundo globalizado. Considera que dos procesos conexos y no contradictorios emergen, por un lado la puesta en marcha de una nueva extraterritorialidad del capital (parcial en lo industrial, y casi total en lo financiero/comercial), y por el otro,

la estructuración de Estados soberanos débiles e impotentes. La libertad de circulación de capitales a nivel global depende en gran medida de la fragmentación política del escenario mundial. De esta forma, algunos entienden que el Estado ya no es la representación democrática de un conjunto de individuos, sino un simple actor más en el escenario social. Un actor más, y no el más fuerte, en la dinámica del mercado global. Un actor que resulta cada vez más condicionado y limitado en su capacidad de acción por la creciente colusión de sus políticas con los intereses privados (Subirats, 2012).

Por todo ello, es posible hablar de una nueva configuración denominada “Estado en red”, donde esta añosa institución deja de ocupar el centro de la escena pública y se convierte en un actor más de un entramado general. Esta propuesta teórica realizada por Castells (1998, 2009) considera a la sociedad a partir de una morfología en red, y esas redes no tienen límites fijos, están abiertas y poseen numerosos vértices y su expansión o contracción depende de la compatibilidad o competencia entre los intereses y valores programados en cada red y los intereses y valores programados en las redes con las que entran en contacto en su movimiento de expansión.

En términos históricos, el Estado (nacional o subnacional) pudo haber funcionado como filtro de la interacción de las redes, al proporcionar una cierta estabilidad para una determinada configuración de redes de poder superpuestas. No obstante, bajo las condiciones de la globalización multinivel, el Estado se convierte en un nodo más (si bien importante) de una red determinada: la red política, institucional y militar, que se solapa con otras redes significativas en la construcción de la práctica social. Un enfoque más constructivo para comprender el proceso de cambio histórico consiste en conceptualizar una nueva forma de sociedad, la sociedad red, formada por configuraciones concretas de redes globales, nacionales y locales en un espacio multidimensional de interacción social (Castells, 2009, p. 44).

Estas grandes transformaciones representan el marco global analítico para comprender el modo en que el uso intensivo y estratégico de TIC afecta al nivel gubernamental y su vínculo con la sociedad. Tanto la evolución de la SIC, como el proceso de globalización, ponen de manifiesto un cambio estructural con importantes consecuencias multidimensionales sobre la sociedad y sobre la configuración de los Estados en todos sus niveles. El análisis de las diferentes

propuestas emergentes de modernización y apropiación de las TIC en el ámbito gubernamental que han surgido en estos últimos años, tales como el gobierno electrónico (GE) y el gobierno abierto (GA) se encamaran justamente en este contexto, que servirá de guía interpretativa en el nivel más amplio de comprensión.

1.3. Las políticas públicas

Una importante cantidad de autores se han ocupado del prolífico campo de las políticas públicas mediante una diversidad de aproximaciones y perspectivas, que demuestra un esfuerzo por comprender las implicancias del ciclo de políticas públicas. En términos generales puede definirse a la política pública como un *proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema* (Tamayo Sáez, 1997, p. 281).

Meny y Thoenig (1985) definen a la política pública como el *resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental* y le atribuyen las siguientes características: (a) un *contenido*, la actividad pública se identifica bajo la forma de una sustancia, se movilizan los recursos para generar resultados o productos; (b) un *programa*, una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente, existe un marco más general en el que se integran estas actividades; (c) una *orientación normativa*, la actividad pública es la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir; (d) un *factor de coerción*, la actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el autor gubernamental; (e) una *competencia social*, una política pública se define por la competencia, por los actos y las disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados (Meny & Thoenig, 1985, p. 207).

O'Donnell y Oszlak (1981) entienden a la “política estatal” (o “pública”) como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que

previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. Desde esta perspectiva se deja en claro que la acción e inacción gubernamental o estatal siempre supone una política pública.

Aguilar Villanueva (2009) incorpora una visión más amplia e integral que procura articular algunos de los conceptos considerados previamente al entender que una política pública es “(...) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (Aguilar Villanueva, 2009, p. 14). Aquí se pone sobre relieve que la resolución de un problema se encuentra directamente vinculada con una teoría causal, de modo que existe una relación directa entre el conocimiento (científico) y la política.

La estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados (Medellín, 2004).

Al considerar la relación entre las políticas públicas y el poder, desde la mirada de Lowi (1964) se entiende que las políticas públicas son concebidas como factores que explican la estructuración de distintas arenas de poder, en tal sentido propone una clasificación en las que estipula tres tipos de políticas: distributivas, regulatorias y redistributivas. Cada una de ellas genera una arena de poder que posee rasgos singulares.

Los actores de las políticas públicas son individuos, grupos, organizaciones o instituciones (empresas, organismos de gobierno, organizaciones de la comunidad, etc.) que se caracterizan o identifican a partir de un papel, rol o posición particular

que asumen en un escenario social, teniendo en cuenta sus propósitos o intereses respecto de ese escenario o lo que se procesa en él (Pagani, 2017; Rovirosa, 2008). De modo que diferentes actores intervienen en los distintos momentos o ciclos de una política pública.

Díaz (1998) entiende a la política pública como “(...) un proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad” (Díaz, 1998, p. 78). La autora interpreta que el ciclo de política pública se organiza de acuerdo a los siguientes momentos: (a) la construcción de la agenda, que supone la emergencia del problema, su definición y su inserción en el conjunto de cuestiones priorizadas en el programa de decisión y actuación del poder público; (b) la formulación de la política, la fase en que una vez consideradas alternativas de intervención se adopta una decisión sobre la estrategia fundamental a concretar; (c) la implementación del programa o programas establecidos, su evaluación y eventualmente la finalización o extinción de la política misma (Díaz, 1998).

Lindblom (1959) incorpora la perspectiva *incrementalista* en el proceso de política pública a partir de concebir que la hechura de las políticas persigue acomodamientos, conciliaciones, ajustes y acuerdos que pueden ser evaluados sólo provisoriamente a la luz de patrones o criterios como la honestidad, la aceptabilidad, la apertura a la reconsideración y su contención de una variedad de intereses. A partir de ello el decisor logra intervenir progresiva y marginalmente en la realidad (Lindblom, 1959, p. 80). El modelo incremental argumenta que las decisiones son, ante todo, pragmáticas, no se basan en relaciones causales bien estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costes y beneficios, sino en el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas (Tamayo Sáez, 1997, p. 297). Esta perspectiva refleja la tensión que existe entre la racionalidad y democracia, entre la eficiencia del gobierno y la participación y el control social.

1.4. El rol de las instituciones

A la hora de analizar las dinámicas que se producen a nivel estatal y al interior de la administración pública resulta ineludible comprender y considerar el rol que adquieren las instituciones en este contexto. Desde la perspectiva de North (1993) se entiende a las instituciones como las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores. Aquí también se incluyen los usos y normas no escritas que establecen pautas de comportamiento, generando certezas e incertezas en el desenvolvimiento de los actores. Más precisamente, son las “limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993, p. 13).

Las instituciones representan un aspecto central en la construcción de las capacidades estatales desde la perspectiva de las políticas públicas en todos sus ciclos, ya sea en la identificación de problemas, la formulación y el diseño de respuestas con la participación de múltiples actores. Esta interacción institucionalizada define el tono del proceso: las políticas de alianzas, las articulaciones, las coaliciones, así como sus modificaciones y la creación de nuevos acuerdos y equilibrios (Repetto, 2007). Se asume aquí el rol central de las instituciones y su capacidad para orientar el comportamiento de los actores y condicionar su accionar a partir de las reglas y pautas de funcionamiento.

Desde la perspectiva neoinstitucionalista se le otorga una importancia decisiva a las instituciones y estructuras que conforman un sistema político, los cuales tienen influencia en las relaciones, conductas, comportamientos, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y en la existencia y reproducción del sistema social (March & Olsen, 2005). Además de tener a las instituciones como grandes marcos de referencia cultural se concibe que los actores se mueven en función de una racionalidad limitada y principalmente a través patrones de conducta, roles, agencias y procesos de socialización e interacción que son gestados y mantenidos por las diversas agencias y reproducidos a lo largo de la historia (Rivas, 2003, p. 40).

El neoinstitucionalismo sociológico destaca las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas que a la

vez limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar y privilegiar algunos grupos cuyos intereses son asegurados por las sanciones y recompensas prevalecientes (Dimaggio & Powell, 1999). El ambiente institucional en el que se desarrolla una organización se compone de leyes, regulaciones técnico profesionales, jurídicas, científicas, estructuras financieras, estándares, etc. Pero también de lenguaje, pensamiento, normas y valores. Las normas juegan el papel de la integración, preservación del vínculo y armonización de los conflictos, por tanto limitan o habilitan el comportamiento de los miembros de una organización a partir de sus procesos cognitivos (Grandinetti, 2013). Para analizar una institución no es posible basarse sólo en la legislación formal ni en las declaraciones de las autoridades formales; lo que se necesita ante todo es averiguar la estructura de actores y de intereses subyacente, tanto formal como informal (Prats i Catalá, 2006).

El Estado interviene como actor colectivo a través de las políticas públicas que implica la creación de nuevas lógicas de poder y la activa participación de instituciones que orientan la acción y la relación con los demás actores. Asimismo el Estado establece cuáles son las arenas políticas en donde se protagonizan las interacciones entre los actores involucrados. Y por último, interviene mediante la regulación de todo el proceso a través de la implantación de normas (Dimaggio & Powell, 1999). El neoinstitucionalismo retoma el papel desarrollado por el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad (Rivas, 2003).

A decir de Prats (1998) el cambio del Estado para la construcción de capacidades supone abordar el cambio de las instituciones, sin ellas se seguirá prisionero de la falacia del gerencialismo y la tecnocracia. La arquitectura de los cambios del Estado para la construcción de capacidades de gobernanza es un dilema complejo ya que requiere alterar el marco normativo y el *modus operandi*, desafía el *establishment*, las normas y las prácticas (Grandinetti, 2013). Asimismo se debe evitar la confusión, el conflicto y la cultura organizacional sin defraudar las expectativas externas (Peters & Pierre, 1998). Se comprende aquí que las reformas administrativas sólo se consolidarán si alcanzan un apoyo político y social suficiente, los reformadores administrativos no están exentos de la necesidad de construir las bases políticas y sociales de los cambios propuestos (Crozier, 1997; Prats i Catalá, 2006).

Las administraciones públicas latinoamericanas poseen ciertas características específicas a las que Prats (2006) define como *buropatologías* fruto de procesos incompletos de implantación del modelo burocrático y las asimila, en el mejor de los casos, con el sistema mixto que Weber llamó “*burocracias patrimoniales*”, concepto que utilizaba para distinguir la burocracia genuina, correspondiente al capitalismo moderno, de otras formas sumamente irracionales de burocracia. Este rasgo distintivo expone la distancia que existe entre la organización formal del Estado y sus instituciones informales y los sistemas de incentivos que ella aloja. El neoinstitucionalismo aporta valiosas herramientas conceptuales para realizar una aproximación más certera y realista a la situación de las administraciones públicas en América Latina y sus dinámicas institucionales.

1.5. Paradigmas de gestión pública

En términos teóricos, existe gran cantidad de trabajos científicos que muestran que la evolución de la gestión de las administraciones públicas se ha producido a partir de las transformaciones de las sociedades contemporáneas, especialmente, aquellas relacionadas con los cambios tecnológicos. Diversos autores han mostrado su interés por entender las interacciones entre las TIC y las administraciones públicas al considerar sus implicancias en la gestión pública contemporánea utilizando enfoques propios de las ciencias sociales (Criado Grande, 2016; Fountain, 2001; Gil-García, 2012; Mergel, 2012). Se propone a continuación realizar un sucinto repaso sobre las principales corrientes que han inspirado la gestión pública contemporánea.

Desde las primeras décadas del siglo XX hasta los años setenta tuvo primacía la administración pública tradicional, esta corriente surgió al calor de la teoría política liberal bajo la perspectiva del modelo burocrático weberiano. Uno de los ejes centrales era el estricto cumplimiento de las normas para garantizar la igualdad de trato de los usuarios y evitar cualquier discrecionalidad del poder público y del funcionariado (Criado Grande, 2016). El rol que adquirirían allí los funcionarios públicos era el de garante de la norma y el cumplimiento de los procedimientos administrativos, en tanto que el papel asignado a la ciudadanía era de meros usuarios de servicios públicos.

En los años ochenta y noventa de siglo XX se llevaron a cabo procesos de modernización de la administración pública a nivel global que intentaron registrar algunos de los grandes cambios que se describieron previamente y superar los problemas del modelo burocrático tradicional. Estas reformas en gran medida tuvieron un fuerte trasfondo economicista, donde los valores de la eficiencia y eficacia fueron los ejes centrales de la puesta en marcha de la llamada Nueva Gestión Pública (NPM - *New Public Management*). Se intentaron trasladar algunos atributos gerenciales del sector privado al sector público en búsqueda de principios tales como la eficiencia administrativa y la competitividad (McLaughlin, Osborne, & Ferlie, 2002). Los diseños institucionales propuestos por la NGP se basaron en la descentralización en vistas de un incremento en la eficiencia surgida a partir de una baja de los costos (Aguilar Villanueva, 2011).

Particularmente en América Latina, la NGP contó con un impulso central a cargo de varios organismos multilaterales de crédito que mediante la disponibilidad de financiamiento, garantizaron la implementación de cambios estructurales en términos políticos y económicos en diversos países. Una de las iniciativas predilectas fue la aplicación de políticas de privatización de ciertos tramos de los Estados, sobre todo aquellos vinculados con la intervención directa en el mercado y los servicios públicos. Muchas de estas políticas estuvieron orientadas y promovidas por los lineamientos emanados del llamado *consenso de Washington* (Williamson, 1990).

A finales del siglo XX en Europa y entrado el siglo XXI en América Latina, emergió el paradigma de la gobernanza como modelo alternativo de gestión pública. Esta propuesta procuró superar los déficits de legitimidad de los gobiernos mediante la incorporación de nuevos actores sociales en las definiciones de política pública. A decir de Prats (2006) el fundamento de la legitimidad del actuar público está dado por la calidad de interacción entre los distintos niveles de gobiernos y de éstos con la sociedad civil y actores empresarios.

La gobernanza postula un nuevo modo de entender al gobierno, distinto del jerárquico tradicional y del mercado, que se caracteriza por mayores niveles de colaboración entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas. La gobernanza no supone

la eliminación de los modos de gestión burocrático y gerencial, sino que propone su modulación y reequilibrio mediante estructuras más flexibles, nuevos perfiles gerenciales y la concreción de espacios de intercambio y aprendizaje (Grandinetti, 2013). Esta nueva dinámica supone que con la incorporación de la sociedad civil en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas es posible revertir los problemas de legitimidad por los que atraviesan las entidades gubernamentales. La gobernanza implica mayores grados de gobernabilidad del sistema político mediante la incorporación de nuevos actores (Zurbriggen, 2011).

El modelo de la gobernanza pone el acento en el rol de la construcción de coaliciones, que debería ser la principal función de las organizaciones del sector público, así como la superación de las ideas tradicionales de control y jerarquía, frente a la influencia y la red (Criado Grande, 2016). Propone que el papel de los funcionarios públicos sea el de consolidar esas redes en torno a políticas y servicios públicos concretos mediante proceso de colaboración interorganizativa.

En relación a las estructuras del aparato estatal, la gobernanza procura una revisión que permita dotarla de flexibilidad y de mayores posibilidades de acción frente a problemas complejos que requieren abordajes integrales y el desarrollo de modelos de gestión en red con múltiples mecanismos de coordinación, tanto a nivel institucional como gerencial y operativo (Martinez Nogueira, 2012, p. 62). El modelo burocrático y el gerencial difícilmente puedan gestionar este tipo de problemas complejos, la gobernanza pone en valor propuestas contingentes que van más allá del análisis organizativo interno de la gestión pública e incorpora como eje de interés la conformación de alianzas, que cada vez son más necesarias para afrontar problemas sociales complejos, retorcidos o perversos (*wicked problems*) (Head & Alford, 2015).

Más recientemente surgió un nuevo enfoque llamado gobernanza pública inteligente, una propuesta aún en construcción. Los veloces cambios tecnológicos acaecidos desde el año 2010 han producido una nueva manera de entender la política y la administración pública, basada en los valores emanados de una nueva filosofía abierta y colaborativa (Castells, 2009; Criado Grande, 2016; Himanen, 2002; Subirats, 2012). En el sector público esta perspectiva se traduce en la corriente del GA asentada en los pilares de la transparencia, participación y

colaboración (Bertot, Jaeger, & Grimes, 2010; Chun, Shulman, Sandoval, & Hovy, 2010; Oszlak, 2014). La teoría política democrática se sitúa como eje vertebrador de una nueva manera de entender la gestión pública que hace de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas sus pilares básicos. Además, la colaboración con la ciudadanía no se entiende como una excusa o un proceso exógeno, sino como una necesidad real de integración del conocimiento disperso en la sociedad para identificar y solucionar problemas públicos (Criado Grande, 2016).

Los cuatro paradigmas caracterizados precedentemente se consideraron a partir de dimensiones que fueron adoptadas con diferentes grados de apropiación en distintos contextos y niveles de gobiernos en todo el periodo reseñado. Ello no implica considerarlos en forma excluyente, ya que fueron concebidos en términos analíticos y en la práctica pueden convivir de forma simultánea.

1.6. TIC, Internet y administración pública

Tal como se mencionó precedentemente, una de las características más significativas de las sociedades en este comienzo del siglo XXI es la utilización intensiva y extensiva de TIC e Internet. La administración pública no ha quedado exenta de esta tendencia y ha incorporado de forma masiva tecnologías. Desde hace décadas se registran trabajos académicos y profesionales que se han propuesto comprender los alcances e implicancias de la utilización de tecnologías en el sector público, así la literatura especializada se ha centrado en los procesos de adopción de TIC en las diferentes etapas y las capacidades que de ella se desprenden (Criado Grande, 2009a; Gil García & Luna Reyes, 2008).

En relación al uso de las TIC en el ámbito público, existen numerosos planteos y expectativas sobre las verdaderas posibilidades en cuanto a una mejora general del sistema político y la democracia. Si bien son conocidos los alcances que posee el uso de Internet y las TIC, su aplicación en la gestión pública despierta debates teóricos y empíricos, ya que su implementación podría traer aparejada una mejora en cuanto a funcionamiento general aportando soluciones, o bien, en el peor de los casos, podría generar nuevos y desconocidos problemas que no estarían en condiciones de resolver.

Desde visiones escépticas y pesimistas, se considera que el avance de las TIC e Internet sobre el sector público trae como consecuencia mayores niveles de control

sobre los datos e imágenes personales, lo que abriría la posibilidad de generar ciertas estrategias de manipulaciones y vigilancia. Al mismo tiempo, la aplicación de restricciones de accesos a determinados contenidos digitales o bien intentos por controlar las dinámicas propias de las redes sociales por parte de los gobiernos. Las grandes corporaciones de Internet (Google, Facebook, etc.) mediante una presencia activa en el sector público crean las condiciones para un proceso de colonización que implica una pérdida de soberanía sobre la información y actos de gobierno, mientras que monetizan los datos obtenidos a partir del registro, seguimiento y almacenamiento sistemático de las actividades gubernamentales, y del resto de los usuarios en Internet, que en muchos casos implica una flagrante violación a los derechos básicos de resguardo de la privacidad e intimidad. Morozov (2016) pone el acento en estos peligros que trae aparejada la expansión de Internet y el discurso tecnoutópico, sobre todo a partir del rol que tienen en este escenario las grandes empresas radicadas en *Silicon Valley*.

Ham (2013) afirma que Google y las redes sociales, que se presentan como espacios de la libertad, adoptan formas panópticas. Hoy, contra lo que se supone normalmente, la vigilancia no se realiza como ataque a la libertad. Más bien, cada uno se entrega voluntariamente a la mirada panóptica. A sabiendas, contribuimos al panóptico digital, en la medida en que nos desnudamos y exponemos. El morador del panóptico digital es víctima y actor a la vez. Ahí está la dialéctica de la libertad, que se hace patente como control (Han, 2013, p. 96). Asimismo, novelas como “1984” de George Orwell (1949) o “*Un mundo feliz*” de Aldous Huxley (1932) parecen haberse adelantado a su tiempo, al advertir temprana y premonitoriamente al control y la vigilancia.

En tanto que aquellos que ven de forma optimista a las TIC e Internet en el sector público y como un fenómeno irreversible, ponen sobre relieve las potencialidades en cuanto a la transparencia y el mayor grado de contralor por parte de la ciudadanía sobre las acciones y decisiones de los funcionarios públicos, así como también la posibilidad de alentar la participación y la colaboración ciudadana en el desarrollo de políticas pública. En esta instancia se hace un fuerte hincapié en la puesta en marcha de acciones propias del ideal democrático deliberativo. Para hacer referencia a esta perspectiva, Criado Grande (2004, 2009) plantea la existencia de ciertos *sueños utópicos* que se centran en los potenciales beneficios del uso de las

TIC en la administración pública, tales como la disolución de estructuras de poder dominantes debido a la posibilidad de compartir información y conocimiento en toda la organización, y que en el ámbito social se proyecta en un gobierno que promueve la libertad, igualdad, transparencia y responsabilidad.

En este punto resulta preciso dejar en claro que hay una interrelación dinámica entre las TIC y las estructuras sociales (Gil-García, 2012). La tecnología por sí sola no determina la sociedad, ni tampoco a la inversa, sino que lo que se produce es un complejo modelo de interacción. Por ello, fuera de las posturas polarizadas presentadas previamente, se escoge un plano intermedio que podría definirse como moderado, donde aparecen tamizadas las opiniones y se revalorizan aspectos de ambos extremos, alejado de perspectivas deterministas de la tecnología.

1.6.1. Evolución histórica de las TIC en la administración pública

En un primer momento las tecnologías en el sector público tuvieron un rol mínimo en línea con la administración pública tradicional. A mediados del siglo pasado el sector público comenzó a incorporar tecnologías de información para la realización de determinadas actividades, sobre todo vinculadas a tareas de cálculos y procesamiento numéricos de gran escala (Criado Grande, 2009a). La década de 1980 introdujo algún grado de informatización del sector público, sobre todo a partir del desarrollo de *hardware* (ordenadores) y la creación de *software* destinados a la gestión, todo ello generó cierto cuestionamiento a las estructuras administrativas existentes (Danziger & Andersem, 2002). Vale recordar que en este contexto comenzó a tener cierto auge el paradigma de la NGP, dinámica que se profundizó en la década de 1990 con la irrupción de la web y la expansión de Internet. Todo ello generó las condiciones para la implementación de nuevas lógicas de gestión organizacional y la incorporaron en el sector público de nuevas aplicaciones derivadas de Internet y las páginas web.

Desde el paradigma de la gobernanza pública, las TIC comenzaron a utilizarse en pos de vincularse con nuevos actores sociales a medida que crecían las posibilidades de transacciones e interacciones digitales. Las interacciones no sólo se limitaron a la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, sino que mediante la utilización de potentes sistemas de comunicación se crearon nuevos tipos de interacciones, un claro ejemplo de ello fue la interoperabilidad entre las

administraciones públicas (Poggi, 2008). Allí se evidencia que la manera de involucrar a las TIC en dinámicas más o menos centradas en la NGP o la gobernanza pública no residía tanto en las propias tecnologías, sino en los paradigmas dominantes en la gestión pública en cada momento y lugar (Criado Grande, 2016).

La más reciente etapa de innovación tecnológica posee ciertas características disruptivas que afectan a la sociedad en su conjunto y en particular a la administración pública. La filosofía de la Web 2.0⁶ potencialmente genera la incorporación de nuevos actores externos a las organizaciones públicas en los procesos de toma de decisiones, dispara procesos de colaboración, altera las dinámicas de intermediación, impone nuevos modelos de transparencia a partir de la baja en los costos de la publicación de información, entre otras consecuencias (Mergel, 2012; Mergel & Bretschneider, 2013; Rojas Martín, 2014). Si bien la evidencia empírica todavía es débil, los primeros resultados disponibles muestran que los procesos de innovación abierta y colaborativa desarrollados gracias a esa nueva generación tecnológica llevan inoculado un nuevo *modus operandi*, capaz de alterar unas relaciones de poder jerárquicas (Criado Grande, 2016).

1.7. Legitimidad gubernamental y TIC

Los objetivos esbozados a la hora de promover estrategias que tienen como protagonistas a las TIC en la gestión pública son diversos, en términos generales es posible mencionar una búsqueda por la eficiencia en la administración interna, la prestación de servicios públicos, la transparencia y las interacciones con los ciudadanos. El fin último de estas acciones es garantizar índices aceptables de legitimidad social y de gobernabilidad. Las tecnologías y los nuevos canales de comunicación existentes en la actualidad tienen una vital gravitación en la construcción de la legitimidad política de los gobiernos en todos sus niveles (Riorda, Elizalde, & Pedemonte, 2006).

El sistema político administrativo actual es heredero de las lógicas burocráticas weberianas, y su dinámica se encuentra basada en el análisis, la reflexión y el

⁶ El concepto de Web 2.0 fue acuñado por Tim O'Reilly para hacer referencia a una segunda generación de la Web basada en comunidades de usuarios y una serie de servicios, como las redes sociales, los blogs, los wikis, entre otras, que posibilitan la colaboración y el intercambio de información entre los usuarios de una forma dinámica (O'Reilly, 2005).

respeto a los procedimientos. Algo similar sucede con las prácticas de la democracia representativa, donde existen extensos períodos de discusión y reflexión de normas en los cuerpos legislativos, hasta llegar al resultado que implica la sanción y puesta en marcha de leyes. Estos tiempos, evidentemente difieren de las prácticas sociales actuales enmarcadas en la SIC, basadas en las redes de comunicación, cuya característica central es la *inmediatez*. En la vida social las redes son estructuras comunicativas. Las redes de comunicación son las pautas de contacto creadas por el flujo de mensajes entre distintos comunicadores en el tiempo y en el espacio. Es decir, las redes procesan flujos. Los flujos son corrientes de información entre nodos que circulan por los canales que conectan los nodos (Castells, 2009, p. 45). Uno de los rasgos significativos de estas redes es la inmediatez, donde la dimensión temporal se ve reducida a la velocidad de un instante y en consecuencia las lógicas espaciales se ven fuertemente alteradas.

Las redes se convirtieron en la forma organizativa más eficiente como resultado de tres rasgos fundamentales que se beneficiaron del nuevo entorno tecnológico: flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de supervivencia. Estos tres atributos, no son precisamente protagonistas en el ámbito público, pero si son representativos de cómo las formas de organización, gestión y las prácticas sociales se vieron trastocadas en las últimas décadas, virando hacia un nuevo paradigma.

Internet, que es una de las redes más dinámicas de nuestros tiempos, pone en cuestión todos los espacios de intermediación que no aportan valor, al propiciar una comunicación directa entre las partes sin la necesidad de actores que promuevan o posibiliten esa intermediación. Esta situación de desintermediación también afecta directamente al sistema democrático representativo y sus respectivas instituciones que intervienen en los procesos de intermediación. A decir de Subirats (2017) la información, la comunicación y la representación son los espacios claves de la política de las instituciones democráticas en los que se están notando más los efectos del cambio tecnológico que conlleva Internet y la crisis de intermediación que genera. El principio representativo se ve fuertemente afectado, ya que estas nuevas lógicas propiciadas a partir de la irrupción de Internet no respetan los canales ni las formas tradiciones de vinculación entre instituciones políticas y sociedad.

En este nuevo contexto tecnológico, los procesos de políticas públicas también se ven alterados en todo su ciclo de emergencia de problemas, incorporación en la agenda temática del gobierno, formulación, diseño, implementación y evaluación de una política. La novedad más disruptiva para los decisores de políticas públicas es la aceptación, o bien la resignación, de que la innovación deja de ser monopolio exclusivo de la entidad estatal, y que aquella puede venir por fuera del gobierno. La agenda y las políticas públicas gubernamentales se conforman bajo formatos muchos más abiertos que antaño, a partir de la incorporación de nuevas lógicas y nuevos actores que no se encuentran necesariamente institucionalizados, y que mediante las potencialidades que brinda Internet, adquieren la capacidad de intervenir activamente en el ciclo completo de políticas públicas (Criado Grande & Rojas Martín, 2013; Rojas Martín, 2014). Mutaciones que indefectiblemente generan nuevas configuraciones sobre las que se asienta el gobierno y su capacidad de intervención en el espacio público.

En los últimos años, bajo diferentes formatos, se generaron experiencias participativas de este tipo en toda la región y en todos los niveles de gobierno. La noción de gobernanza en la era digital rompe en parte con la idea de la NGP de que para obtener mejores resultados y más eficientes era necesario propiciar la competencia, ya que en el nuevo escenario digital en muchas ocasiones es mejor compartir o colaborar que competir. Ello conlleva la oportunidad y la necesidad de hacer planteamientos que generen reintegración de servicios, visiones más holísticas del servicio público y un aprovechamiento más sustantivo y menos instrumental de las potencialidades de la digitalización (Subirats, 2017).

1.7.1. La situación de los gobiernos locales

En cada periodo histórico y en cada estructura social, uno o varios tipos de tecnología actúan como los adelantados de la ola de innovaciones. En las últimas décadas del siglo XX la punta de lanza de la innovación tecnológica se vehiculizó a través de la informática y las telecomunicaciones. En este contexto, las ciudades son el escenario privilegiado para el desarrollo, difusión y aplicación de las TIC, y los gobiernos locales se han revalorizado como espacios de proliferación democrática y con capacidad para abordar nuevas problemáticas (Finquelievich, 2016).

En América Latina, las grandes urbes son un paisaje recurrente llenas de una ciudadanía dinámica y cada vez más interconectada, algo que, de manera inevitable, incrementa la diversidad de intereses y demandas sociales, así como la complejidad de las relaciones entre los distintos sectores de la sociedad. La complejidad emergente del actual contexto y el incremento sustantivo y sistemático de las exigencias sociales ha obligado a incorporar nuevas temáticas en las agendas de los gobiernos locales al ritmo de las transformaciones globales. Todo ello opera de modo tal que las formas tradicionales de entender a estas instancias estatales, caracterizadas por su burocratización, con mecanismos centralizados y distantes de la ciudadanía, empiecen a verse desbordadas ante la necesidad de hacer frente a estos nuevos desafíos (Hernández Bonivento, 2017, p. 341).

En este contexto histórico se promovieron procesos de descentralización que implicaron una búsqueda por la proximidad y cercanía en los servicios prestados por el gobierno. La descentralización, desde una perspectiva global, actúa como una de las respuestas mediante las cuales se intenta superar viejas antinomias que corresponden cada vez menos a esta época: liberalismo-socialismo, Estado-sociedad civil, representación mediante partidos o articulación de instituciones territoriales, crecimiento económico-igualdad social y territorial, universalismo-localismo, etc. Incluso el planteamiento moderno de la descentralización tiende a integrar los beneficios del centralismo y a superar las tendencias autárquicas del autonomismo tradicional (Borja, 1998, p. 73).

Los Estados provinciales y particularmente los gobiernos locales⁷ de la República Argentina vieron engrosadas sus agendas públicas al incorporar responsabilidades y obligaciones que hasta entonces habían estado fuera de su área de intervención. La aplicación de las llamadas “Reformas del Estado” promovidas desde el gobierno federal en la década de 1990 significó un punto de inflexión al transferirse múltiples funciones a los niveles sub-nacionales que reconfiguraron sus roles (Abal Medina, 2009). Paralelamente se aplicaron políticas de privatización del patrimonio público y desregulación de diferentes mercados. Vale decir, que estas reformas también

⁷ En siguiente Capítulo se abordará en particular la cuestión de los gobiernos locales en la República Argentina.

promovieron un cierto grado de modernización de algunos tramos del aparato estatal.

Los diseños institucionales de gobiernos locales de Argentina habían estado basados en la administración y la prestación de servicios básicos, principalmente vinculados con las tradicionales funciones de Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL). Estos atributos no fueron suficientes para enfrentar el nuevo contexto. La transferencia de responsabilidades junto con el crecimiento de las demandas sociales requirió de un accionar estratégico más complejo y efectivo (Cravacuore, 2007; García Delgado, 1997). Por tanto, la cuestión de la legitimidad gubernamental se transformó en un problema propio de la cotidianeidad y no ligada solamente a momentos electorales (Riorda, 2008).

La modernización de los entramados administrativos de los gobiernos locales fue uno de los emergentes más característicos de este contexto temporal que procuraron la instauración de nuevos estilos de gestión pública más flexibles y eficientes. Se implementaron iniciativas que procuraron un rediseño de estructuras y procedimientos internos, la creación de nuevos marcos normativos, así como la utilización de TIC aplicadas a la administración pública (Finquelievich & Prince, 2011; García Delgado, 1997; Tecco, 2011). A más de dos décadas de iniciado dicho proceso, los gobiernos locales continúan con importantes déficits en cuanto a sus capacidades institucionales para intervenir en problemáticas estratégicas, motivada centralmente en la debilidad fiscal, la ausencia de recursos humanos profesionalizados y falta de infraestructura (Cravacuore, 2016; Villar, 2007).

Una de las vertientes más significativas que produjeron los procesos de modernización en los gobiernos locales fue el uso intensivo de TIC. A partir de las últimas décadas del siglo XX se implementaron enfoques eminentemente técnicos, desprovistos de ropaje político, que consideraban que la utilización de tecnologías podría ser de utilidad a la hora de buscar nuevas fuentes de legitimidad social a partir de una mejora en la eficiencia del accionar del gobierno. Con el paso de los años esta concepción progresivamente se fue ampliando y dio lugar al surgimiento de muy variadas perspectivas, fundamentaciones e interpretaciones del uso de TIC a nivel gubernamental, así como su participación e interacción en la esfera digital.

1.8. Estrategias gubernamentales en la era digital

A lo largo de los últimos años se han sucedido propuestas teóricas y prácticas que intentaron abordar la temática del uso intensivo y extensivo de TIC por parte del gobierno, así como las nuevas modalidades de interacción con la sociedad. Bajo diferentes denominaciones e inspiraciones conceptuales, muchas de ellas fueron ampliamente debatidas e incorporadas al ámbito público. En orden cronológico se pueden mencionar dos tradiciones, que no necesariamente son contrapuestas, sino que más bien son complementarias y dan cuenta de una metamorfosis o un proceso evolutivo de la cuestión: el gobierno electrónico (GE) y el gobierno abierto (GA). La dinámica de las TIC en el sector público giró mayormente en torno a estas dos visiones conceptuales que ciñen el proceso de desarrollo en la materia. Sin bien existen otras expresiones con similares finalidades, tales como las propuestas de gobierno digital o ciudades inteligentes (*smart cities*), no han alcanzado un mayor grado de sistematicidad en sus planteos teóricos y prácticos.

Hacia finales del siglo XX, en paralelo al surgimiento de los dos grandes paradigmas de gestión pública como el de la NGP y la gobernanza, se desató una revolución tecnológica con formidables implicancias. Esta nueva era, caracterizada por Castells (2001) como informacional o sociedad en red, llegó a la gestión pública mediante conceptos como GE, administración electrónica o gobierno digital. En un primer momento las iniciativas de GE se centraron en resolver problemas internos de administración pública con la finalidad de mejorar la eficiencia en línea con la NGP (Finquelievich, 2004; Finquelievich & Prince, 2011; Gil García & Luna Reyes, 2008; Kaufman, 2004). Pero también las TIC se utilizaron para mejorar la relación e intercambio con los ciudadanos, organizaciones públicas y privadas mediante la creación de portales web y la prestación de servicios electrónicos siguiendo los postulados de la gobernanza pública (Aguilar Villanueva, 2011).

A inicio de la segunda década del siglo XXI hizo su aparición el GA, ligado a las transformaciones producidas por una nueva generación de tecnologías y medios sociales, la filosofía de la web 2.0, la ética *hacker* y la revolución de los datos abiertos, así como la generalización de los principios y valores de la transparencia, la participación y la colaboración (Gascó, 2014; Ramírez-Alujas, 2012) en el marco del paradigma emergente denominado gobernanza pública inteligente (Criado

Grande, 2009a). Cada una de estas propuestas alcanzó un grado de desarrollo y expansión a partir de un contexto político y tecnológico definido que le permite su inserción en el sector público.

A continuación se realizará un repaso por las diferentes acepciones y dimensiones conceptuales de estas dos perspectivas. Vale aclarar, que, al ser un campo de desarrollo multidisciplinar, conviven un conjunto diverso de abordajes que en muchas ocasiones mutan al ritmo de innovaciones vinculadas con aplicaciones y posibilidades crecientes de las TIC, por lo que resulta necesario advertir que estamos en presencia de nociones sumamente polisémicas, con diferentes significados y alcances.

1.8.1. Gobierno electrónico

A finales de los años ochenta, en el marco de la crisis del modelo burocrático de administración pública, emergieron nuevas corrientes que propusieron superar la noción clásica de relación entre administrador y administrado, y reemplazarla por una nueva visión de la administración pública como un servicio destinado al ciudadano. En este contexto, la NGP encarnó un cambio radical de las lógicas burocráticas presentes en ese momento mediante una transformación cultural de la administración pública. Pero también desde el paradigma de la gobernanza se promovió la incorporación de nuevos actores mediante la utilización intensiva de TIC.

A continuación se realiza un recorrido por las diferentes conceptualizaciones, aplicaciones y etapas evolutivas del GE.

1.8.1.1. Conceptualizaciones del gobierno electrónico

Inspirados en una filosofía gerencial, en la década de 1990, emergieron las primeras definiciones de GE que hacían un fuerte hincapié en el rol de Internet y sus posibilidades en el contexto de un nuevo entorno tecnológico del sector público. Esta concepción inicial y restrictiva consideraba solamente las acciones en línea y dejaba a un lado los procesos de transformación interna de la administración pública, así como otras herramientas TIC por fuera de Internet. Es posible mencionar algunas interpretaciones formuladas por organismos internacionales que concebían a esta noción a partir de la centralidad de Internet. En un primer momento

la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) definió al GE como la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las administraciones públicas (OCDE, 1998). Unos años más tarde, este mismo organismo amplió su perspectiva y definió al e-gobierno como el uso de las TIC, particularmente la Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno (OCDE, 2003).

La Organización de Naciones Unidas (ONU) en el año 2003 consideró al GE como la capacidad del sector público para utilizar las TIC con el fin de prestar servicios, información al público y herramientas de comunicación efectivas que apoyen el desarrollo humano, así como participar en consultas y en la toma de decisiones mediante Internet (United Nations, 2003). Desde una mirada economicista y con fuerte influencia en el contexto de los países emergentes, el Banco Mundial consideraba al GE como el uso realizado, por parte de las agencias gubernamentales, de las TIC, las cuales posibilitan la transformación de las relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras partes del gobierno (World Bank, 2004). Ello suponía que el uso de tecnologías traía consigo una mejora en la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno. Este tipo de concepciones fue la que orientó la primera oleada de reformas modernizadoras, así como las estrategias de financiamiento que emanaban de ellas.

Otra mirada institucional, pero en este caso iberoamericana, consideraba al e-gobierno como el uso de las TIC en los órganos de la administración pública para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos (CLAD, 2007). Aquí se observa un esfuerzo de los propios gobiernos de América Latina, al suscribir la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, por comprender desde una perspectiva amplia la incorporación de TIC en la gestión pública, en la que se suman líneas interpretativas que buscan empoderar a los ciudadanos mediante la participación y el contralor, además de las acciones transaccionales.

Con la finalidad de analizar las discusiones teóricas que giraron en torno a la emergencia y el desarrollo del GE se han seleccionado una serie de visiones que son entendidas como las más apropiadas para arribar a una conceptualización

analítica capaz de comprender los procesos estudiados, y que tienen en consideración un contexto más amplio de las transformaciones de la SIC, así como los procesos de modernización por los que atraviesa las administraciones públicas.

Desde una perspectiva más amplia que las visiones de los organismos internacionales, *el e-gobierno puede ser entendido como la utilización de las TIC por parte de los gobiernos a través de la mejora en la eficiencia interna, la oferta de servicios e información, y el intercambio con ciudadanos, organizaciones públicas y privadas* (Salvador Serna, 2002). Aquí se observa cómo el uso de las TIC no se reduce a las relaciones al interior del propio sector público, sino que también posibilita la interacción con los ciudadanos, las organizaciones de las sociedades civiles (intermedias y privadas), y otras entidades gubernamentales.

Las visiones del GE que se enfocan en las transformaciones al interior de la administración pública lo comprenden como conjugación de TIC, reingenierías de estructuras y cambios de culturas organizacionales (*Back Office*) para facilitar a los ciudadanos el acceso en línea a la información y a los servicios (*Front Office*), explicitando las diversas dimensiones del esfuerzo por construir el e-gobierno (Kaufman, 2004). En un sentido similar, se entiende al GE como el conjunto de procesos o métodos de administración basados en sistemas electrónicos (fundamentalmente Internet), para mejorar la manera en que un gobierno realiza sus operaciones a nivel interno, con otros niveles de gobierno, y para que los ciudadanos puedan efectuar trámites en línea. Su fin es proporcionar la información (rendición de cuenta, informes de actividades, programas, planes, proyectos, etc.) que los ciudadanos necesitan para evaluar el desempeño de sus funcionarios y para participar en diversos grados y maneras en decisiones que los atañen (Finkelievich, 2004, p. 112).

El GE puede ser comprendido como “la utilización extensiva, intensiva y estratégica de las TIC a las actividades del Estado Nacional, los Estados provinciales, los Municipios y los Entes Estatales o Mixtos de modo tal que en sucesivas reingenierías se cumpla el objetivo de la reforma del Estado, es decir la eficientización de sus actividades, la transparencia de sus actos, y la mejora de su relación con los ciudadanos otorgándoles herramientas para su mayor participación y control de la cosa pública. Se trata de la reinención del Estado mediante

sucesivas reingenierías de base tecnológica, creando de modo incremental, valor para la sociedad” (Finquelievich & Prince, 2011, p. 5). Estos usos no deben orientarse sólo a buscar la eficiencia, la productividad, y la transparencia de los actos y las relaciones públicas y privadas, sino también a la recreación de la esfera pública y a la construcción de ciudadanía, de modo tal que redunde no sólo en una mayor legitimidad de la democracia y el Estado, sino en una mejor gobernabilidad de una sociedad que es cada día más abierta, horizontal, ascendente, diversa y compleja (Finquelievich & Prince, 2011, p. 7).

Por lo tanto, el GE no sólo representa un proceso de evolución de las tecnologías y los sistemas, sino que adicionalmente, es el resultado de tendencias administrativas, organizacionales e institucionales. El GE es entonces un fenómeno mucho más complejo que las tecnologías en sí mismas e involucra aspectos organizacionales, institucionales, sociales y del contexto en el que se desarrollan, implementan y usan estas TIC (Gil García & Luna Reyes, 2008, p. 53).

Salvador Serna (2002) analiza al GE desde una perspectiva multidimensional al considerarlo desde cuatro aspectos básicos: (a) externa, el uso de TIC para la prestación de servicios, provisión de servicios e interacción con actores por fuera del gobierno; (b) interna, comprende la utilización de TIC para dinamizar y mejorar las actividades de las organizaciones públicas mediante el rediseño y reformulación de procesos de la administración pública; (c) relacional, incluye el uso de las TIC para generar relaciones sinérgicas entre otras instancias gubernamentales y organizaciones del sector privado a partir de un proceso de intercambio; (d) promocional, alcanza a todas aquellas acciones que tengan como finalidad la cohesión social mediante el fomento del uso de TIC por parte de la comunidad y contiene la participación ciudadana.

Diferentes experiencias analizadas, así como también diversos autores, señalan las potencialidades del espacio local, en tanto desarrollo de estrategias de GE (Araya Dujisin & Porrúa Vigón, 2004; Kaufman, 2004). El ámbito local es más apto, a diferencia del nacional, para la implementación de este tipo de estrategias debido a que posee ciertas características propias tales como flexibilidad y cercanía con el ciudadano, la tendencia a la descentralización, problemas en cierta forma administrables, entre otras (Finquelievich & Prince, 2011).

1.8.1.2. Aplicaciones del gobierno electrónico

Otra forma de analizar el GE es desde sus potenciales aplicaciones. Gascó (2007) divide al GE en dos grandes espacios de actuación, por un lado, la administración electrónica relacionada con los procesos y dinámicas internas de gestión pública; y por otro lado, el gobierno en línea que implica los espacios de vinculación mediante herramienta TIC, básicamente la relación con los ciudadanos a partir de la provisión de información pública, los trámites gubernamentales, la prestación de servicios públicos digitales y procesos democráticos y participativos.

Finkelievich (2004, 2016) realiza una diferenciación entre dos funciones del GE: e-administración y e-política. La primera implica la permanente optimización en la prestación de servicios públicos, acceso a la información pública y participación ciudadana mediante la transformación interna y externa de las relaciones con base en el uso de las TIC. La e-política incluye el uso de las TIC para una mayor participación interactiva de los ciudadanos, instituciones y organizaciones, áreas del gobierno y diversas comunidad/es de pertenencia, en la dimensión política, es posible identificar procesos de participación ciudadana como por ejemplo la votación electrónica para comicios regulares o bien la selección de proyectos en el marco de presupuestos participativos.

Por lo tanto, *e-gobierno se refiere en general al uso que las instituciones gubernamentales hacen de las TIC, que poseen el potencial de transformar las relaciones entre los gobernantes y los ciudadanos, las organizaciones sociales, las empresas, y otros niveles de gobierno.* El uso de las TIC se dirige a diversos fines: optimizar los servicios gubernamentales hacia los ciudadanos, proveer nuevos servicios, incrementar la transparencia de las acciones del gobierno, mejorar las interacciones entre los gobiernos, las empresas y las industrias, incrementar la eficiencia y la capacidad de respuesta de los funcionarios gubernamentales, empoderar a los ciudadanos a través de mayor acceso a la información, disminuir los costos, combatir la corrupción, y contribuir al desarrollo nacional y local (Finkelievich & Prince, 2011) .

Según los uso del GE en la administración pública propuesto por Perri (2001) las aplicaciones de GE pueden agruparse en: (a) aplicaciones para la provisión electrónica de servicios; (b) aplicaciones para apoyar la democracia electrónica; (c)

aplicaciones de dirección electrónica (*e-governance*). Ahora bien, la literatura sobre GE es rica en la descripción de tipos de aplicaciones, creando una diversidad de categorías como son: Servicios Electrónicos (*e-Services*), Comercio Electrónico (*e-Commerce*), Administración Electrónica (*e-Management*), Democracia Electrónica (*e-Democracy*), Política Pública Electrónica (*e-Policy*), Compras Gubernamentales Electrónicas (*e-Procurement*), entre otras (Gil García & Luna Reyes, 2008, p. 56).

Aquí puede verse con claridad una perspectiva que entonces va más allá de las reformas internas de la administración pública que implican un uso extendido de las TIC, al incorporar principalmente aspectos políticos y sociales en los que el gobierno tiene un rol preponderante en la garantizarción del uso intensivo, extensivo y estratégico de TIC por parte los ciudadanos y organizaciones (públicas y privadas). De esta forma, el gobierno actúa en el marco de la comprensión de un proceso más amplio que es la SIC y adopta entre sus funciones la promoción de la innovación, la accesibilidad (a bienes y servicios TIC), así como la creación de redes entre diversos actores, en la que el gobierno se incorpora como un punto esencial de coordinación, ya que se encuentra en una mejor posición para llevar adelante esta acción. Más que de tecnologías, el GE se trata de construir y mantener redes, entre los distintos niveles de gobierno, entre gobernantes y gobernados, entre los diversos actores sociales (Finkelievich, 2016, p. 196).

Desde la dimensión relacional del GE, el Estado mantiene estrechos vínculos con otras organizaciones públicas mediante procesos de cooperación, colaboración e intercambio de información bajo esquemas comunes de operatividad. La interoperabilidad es la capacidad que tienen las redes, sistemas, aplicaciones, dispositivos o componentes para intercambiar información y usar esa información intercambiada (Criado Grande, 2009a). Un requisito indispensable para el desarrollo de este tipo de iniciativas es contar con estándares o políticas de cooperación entre las diferentes instancias gubernamentales (Poggi, 2008).

Los datos e información producidos, almacenados y utilizados por el Estado deben ser resguardados y protegidos respetando el interés público y la privacidad. Por tanto, la instancia estatal debe ejercer un estricto control de los sistemas informáticos utilizados, ya sea que hayan sido un desarrollo del sector público o por actores privados y externos. El *software* libre (SL) o programas y herramientas en

código abierto aparecen como una valiosa opción para las organizaciones públicas, ya que, a diferencia de los programas privativos, permiten ejercer un control absoluto sobre el uso y la información administrada, además habilita su modificación y ampliación (Brys, 2005; Castello, Bollo, Gauna, Montes, & Rocha Vargas, 2011).

1.8.1.3. Etapas evolutivas del gobierno electrónico

En términos evolutivos es posible considerar niveles de desarrollo del GE de acuerdo a etapas diferenciadas de complejidad tecnológica y organizacional (Gil-García & Catarrivas, 2017). Algunos autores entienden que cada etapa ya es GE, mientras que otros plantean que sólo en las fases más desarrolladas se corresponden con GE, en esta instancia aparecen las interacciones con los ciudadanos, organizaciones y con otras esferas gubernamentales (Gil-García, 2012).

Layne y Lee (2001) presentan un modelo de cuatro etapas que describe el desarrollo de un GE totalmente funcional. Las etapas de su modelo son las siguientes: (a) catalogación, se enfoca en la clasificación de información gubernamental y su presentación en sitios web; (b) transacción, permite la interacción con los ciudadanos con el gobierno mediante la prestación de productos y servicios web; (c) integración vertical, consiste en la integración física y/o virtual entre organizaciones gubernamentales de diferentes tipos e instancias; (d) integración horizontal, requiere una transformación radical en la distribución de poder intra e interorganizacional que resultaría muy compleja.

Kaufman (2004), también desde una perspectiva evolutiva, identifica tres etapas. Un primer nivel informativo, es el más elemental, unidireccional cuyo objetivo es asegurar una participación responsable. Un segundo nivel consultivo, bidireccional, por el cual el gobierno busca recabar opiniones de sus gobernados sobre las políticas llevadas adelante, con buzones electrónicos para cada ámbito temático, listas de correos electrónicos según áreas de interés, y demás herramientas tecnológicas para asegurar la comunicación con funcionarios. Y un tercer nivel, de participación ciudadana activa en el proceso de toma de decisiones políticas, también bidireccional, que incluye la recepción de iniciativas de ciudadanos, grupos u organizaciones de la sociedad civil, con respuesta de los pasos legislativos - administrativos de los proyectos presentados.

Estos modelos han sido cuestionados por la linealidad, descontextualización y simpleza (Sandoval-Almazán & Gil-García, 2008). De todos modos, muestran que además de perseguir la eficiencia y la transparencia, el gobierno mantiene una de sus funciones centrales que es la de construcción de ciudadanía, en este caso digital, mediante la recreación de la esfera pública por otros medios. Emergen renovadas modalidades en búsqueda de nuevas formas de legitimidad social al poner en práctica este tipo de acciones digitales, sobre todo a partir de una mejora en el funcionamiento general de gobierno que se manifiesta en prestaciones de servicios públicos esenciales y el acceso a la información. En la práctica, estas dos líneas de acción han sido las expresiones mayoritarias de GE en América Latina, mientras que la promoción de la participación ciudadana recibió un énfasis menor.

Se han cuestionado en muchas ocasiones aquellas perspectivas que le otorgan al GE una centralidad o determinismo a la variable tecnológica (Criado Grande, 2009a; Oszlak, 2012; Subirats, 2012). Sin embargo, y tal como se presentó previamente, estas interpretaciones conviven con otras formas más amplias de abordaje.

1.8.2. Gobierno abierto

Las primeras oleadas de incorporación intensiva de tecnologías en el ámbito público tuvieron su centralidad en la llamada administración electrónica, basada en la mejora de la eficiencia de los procesos internos y en la prestación de algunos servicios públicos, asimismo se registraron intentos por incentivar la transparencia del sector público y la participación ciudadana. Más recientemente, han surgido visiones que procuraron repensar y ampliar la relación entre gobierno y ciudadanía más allá de lo instrumental, dando mayor protagonismo y activismo a la sociedad mediante la utilización de TIC en un contexto democrático.

De este modo el gobierno abierto (GA) se ha convertido en un tema de interés para académicos, políticos, funcionarios públicos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, entre otros. Cada uno de estos actores comprende al GA partir de múltiples y variadas orientaciones. En términos genéricos puede entenderse al GA a partir de un nuevo tipo de vinculación entre el gobierno y la sociedad mediada por el uso intensivo de TIC que implica la apertura de procesos de transparencia, participación y colaboración (Criado Grande & Rojas Martín, 2013; Gascó, 2014; Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012; Oszlak, 2012,

2014; Ramírez-Alujas, 2012). El GA introduce un debate ampliamente trabajado en ámbitos académicos de la ciencia política y la administración pública, ya que muchos de los preceptos planteados son constitutivos de la sociedad democrática. Lo novedoso aquí está dado por el rol potencial de las TIC para dinamizar y potenciar dichos procesos.

El antecedente académico más remoto en el que se utilizó el concepto de GA se halla en una publicación realizada por Wallace Parks en el año 1957 llamada *The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*. Según Yu y Robinson (2012) en ella se problematiza la cuestión del acceso y libertad de información pública. Desde entonces el término GA ha ido mutando hacia una visión mucho más amplia, ambigua y polisémica en el que se incluye no sólo cuestiones de *accountability*, sino que también la idea de innovación. En la década de 1970, en el ámbito de la política británica, algunos autores comenzaron a plantear a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad (Chapman & Hunt, 1987).

El concepto de GA cobró un renovado impulso a partir de la promulgación del *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* firmado por el entonces Presidente de los EE.UU. Barack Obama en el año 2009. Este documento se planteaba como objetivo general la promoción de la apertura del gobierno, con la finalidad de mejorar la confianza pública a través de los principios de transparencia, participación pública y colaboración (Obama, 2009). Este documento otorgó cierto grado de sistematicidad y popularizó a nivel global al término de GA, a partir de allí, acciones de este tipo comienzan a desarrollarse en varios países del mundo. De forma concomitante, se registraron iniciativas con una similar orientación en el contexto de la política británica (Concha & Naser, 2012).

Una de las propuestas intergubernamentales a nivel internacional que mayor grado de desarrollo ha tenido fue la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)⁸ que surgió en el año 2011 cuando los gobiernos de los ocho países (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y Estados Unidos) adoptaron la *Declaración de Gobierno Abierto* y anunciaron sus respectivos planes de acción en

⁸ Su denominación en inglés: *Open Government Partnership* (OGP).

esta materia. Seis años después de su creación, más de setenta países conforman este proyecto multilateral que promueve el trabajo colaborativo entre Estado y organizaciones de la sociedad civil, su objetivo es lograr que los gobiernos sean más transparentes, participativos y encuentren nuevas formas de crear políticas públicas con los ciudadanos⁹.

Para ser miembro de la AGA, los países participantes deben respaldar la Declaración de Gobierno Abierto, desarrollar un plan de acción del país que debe ser elaborado en conjunto con la sociedad y comprometerse a informar de forma independiente sobre sus progresos en el futuro. Los ejes que concentraron mayor grado de desarrollo en los planes de acción mostraron una preferencia por iniciativas vinculadas a la participación ciudadana, datos abiertos, transparencia fiscal, mejoramiento de los servicios públicos y acceso a la información (AGA, 2015). En esta declaración no aparece una definición clara y precisa del GA, sino que por el contrario sus conceptualizaciones son sumamente extensivas y vastas.

Diferentes organismos internacionales se han preocupado por brindar sus propias perspectivas y visiones del GA. Muchos de ellos lo han incorporado a sus agendas temáticas con la misma lógica y entusiasmo que demostraron hace más de una década con el surgimiento del GE. Tempranamente, la OCDE definió al GA como una plataforma capaz de trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público. Este tipo de acciones redundarán en la cristalización de un gobierno: (a) transparente y accesible mediante la capacidad de los ciudadanos de acceder a información comprensible, obtener servicios y realizar transacciones en cualquier momento y lugar; (b) responsable y que rinda cuentas por sus acciones y omisiones; (c) sensible y receptivo a las posibilidades de consulta, participación e interacción con los ciudadanos (OCDE, 2010).

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la ONU, que otrora se había ocupado intensivamente de promover estrategias de GE, en los últimos años ha virado su paradigma por los ideales aperturistas. Mediante una serie de publicaciones promovidas por este organismo se le ha otorgado un rol preponderante a los preceptos propuestos por la AGA que lo toma como hoja de ruta (Concha & Naser, 2012; Naser & Ramírez Alujas, 2014).

⁹ Extraído de: www.opengovpartnership.org [Acceso: 07/07/2017].

Otros organismos de la región, tales como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), mostraron un fuerte interés en la temática. En el año 2016, el CLAD aprobó la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto¹⁰. En dicho documento se define al GA “como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (CLAD, 2016, p. 5).

1.8.2.1. La perspectiva académica del gobierno abierto

El GA en tanto concepto es sumamente polisémico. Ello pudo observarse al repasar las definiciones propuestas por los organismos internacionales que comprenden de forma amplia y diversa a esta problemática emergente (CLAD, 2016; Concha & Naser, 2012; Naser & Ramírez Alujas, 2014; OCDE, 2010). Una situación similar se registra desde la perspectiva académica, con recorridos y abordajes disímiles y ambiguos en términos teóricos en el que cada corriente aporta sus propias perspectivas y bagajes disciplinares (Gascó, 2014; Meijer et al., 2012; Oszlak, 2014; Yu & Robinson, 2012). Precedido o retroalimentado por este conjunto de aportes, en los últimos años las prácticas del GA se han caracterizado por una gran heterogeneidad en la interpretación de estas nuevas lógicas, incluso se han relevado confusiones entre GE y GA (Kaufman, 2014).

Cruz-Rubio (2015) afirma que la emergencia del GA se asocia con tres distintos procesos de naturaleza interdependiente ocurridos recientemente que han tenido efectos de alcance global: (a) los avances tecnológicos, el incremento de la conectividad, el advenimiento de la Web 2.0 y el empoderamiento ciudadano de plataformas tecnológicas de comunicación; (b) las presiones ciudadanas por una mayor transparencia y *accountability*, la demanda de mayores y mejores espacios de participación y la emergencia de los nuevos movimientos sociales; (c) la consolidación de gobiernos relacionales y de la gobernanza entendidas como

¹⁰ En el marco de la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.

formas de conducción sociopolítica predominante de coordinación y gestión de los asuntos públicos (Cruz-Rubio, 2015, p. 2).

Según Oszlak (2012) la literatura sobre el GA parece responder a tres orientaciones diferentes, que no terminan de encontrar un terreno común de interpretación, pese a la íntima vinculación entre sus respectivos objetos de análisis: (a) el rol de la sociedad civil en la gestión pública, la participación ciudadana, la democracia deliberativa, entre otros; (b) trabajos más tradicionales sobre la organización y el funcionamiento de la burocracia estatal, su papel en la implementación de políticas públicas y su capacidad institucional; (c) trabajos centrados en el desarrollo de las herramientas informáticas de apoyo al GA, principalmente las aplicaciones de la Web 2.0 (Oszlak, 2012, p. 1).

Entre aquellos autores que comprenden al GA como redefinición de relaciones entre el Estado y la sociedad civil, Ramírez-Alujas (2011) afirma que el GA es un nuevo modelo de relación entre gobierno, administraciones públicas y ciudadanos transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos en cuestiones públicas que posibilita catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales. Esta forma de interacción pone en primer plano a la ciudadanía y su capacidad creativa e innovadora tanto en la resolución de problemas públicos o como el ejercicio del control de las decisiones gubernamentales, función que otrora ejercía de forma monopólica la propia administración pública.

Lathrop y Ruma (2010) entienden que el GA es un gobierno que abre sus puertas al mundo y co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red (Lathrop & Ruma, 2010).

Una de las características centrales de este nuevo modelo de gobierno es el intento por la maximización del valor público a través de la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, y, a través de la priorización de un uso intensivo de la tecnología, apostando por el co-gobierno e

instaurando una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable (Gascó, 2014). Desde la mirada de Noveck (2011) el GA es una estrategia innovadora para cambiar la forma en que funciona el gobierno. Al utilizar la tecnología de red para conectar al público con el gobierno y entre sí, informados por datos abiertos, un GA solicita ayuda para resolver problemas. El resultado final son instituciones más efectivas y una democracia más robusta.

Desde una perspectiva amplia, Cruz-Rubio (2015) entiende al GA “(...) como una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el *open data* y del uso de avances tecnológicos y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción” (Cruz-Rubio, 2015, p. 51). Las TIC ofrecen una gran potencialidad para la implementación de estrategias de GA, pero no se limita sólo a ello, sino que también supone una nueva forma de abordar la cosa pública que aporta novedosas lógicas de interacción entre gobierno y ciudadanos.

Al igual que sucedió con la perspectiva del GE, desde la mirada del GA también se han desarrollado modelos evolutivos de implementación. Uno de los más conocidos ha sido el propuesto por Lee y Kwak (2012) que incluye cinco etapas: (a) condiciones iniciales, contiene la voluntad política y la infraestructura tecnológica básica; (b) transparencia de datos, acceso a información y datos gubernamentales de calidad; (c) participación abierta, mecanismos posibiliten un diálogo con la ciudadanía para influir en la toma de decisiones públicas; (d) colaboración abierta, involucramiento de la sociedad civil en los procesos de desarrollo e implementación de políticas públicas; (e) involucramiento ubicuo, implicación permanente de la sociedad civil en los procesos gubernamentales, maximizando el uso de las TIC para la integración de datos y servicios de forma eficaz (Lee & Kwak, 2012, p. 496). Este modelo supone que mientras mayor sea el grado de involucramiento de los ciudadanos, mayor será el valor público que pueda tener el gobierno. Aquí la apertura de datos aparece como un requisito previo e indispensable para la participación y la colaboración.

Los debates teóricos en torno al GA se ha centrado en la discusión acerca del rol atribuido a los tres pilares de la transparencia, la participación y la colaboración, pero también se han incorporado algunos aspectos centrales para el análisis, tales como la cuestión de la innovación en sector público, las consecuencias al interior de la administración pública, el rol de la ciudadanía, la gobernanza, el potencial transformador, la innovación abierta y social, entre otras cuestiones. Todo ello se ha abordado con importantes grados de polisemia que se manifiesta en la amplitud conceptual que se le asigna a los tres pilares básicos que sustentan la idea del GA, a continuación se realiza un breve repaso por cada uno de ellos.

1.8.2.2. Transparencia

El valor de la transparencia, en tanto elemento constitutivo del sistema democrático, tiene su origen más remoto en la Ilustración, a partir de allí fue adoptado mayoritariamente por el derecho constitucional de las democracias representativas de gran parte del mundo, que se materializó en diferentes instituciones y mecanismos para garantizar el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. Sin embargo, esas motivaciones iniciales fueron mutando al ritmo de las transformaciones sociales y tecnológicas. Según Han (2013) en la actualidad la sociedad de la transparencia es una sociedad de la desconfianza y de la sospecha, que, a causa de la desaparición de la confianza, se apoya en el control. Esta dinámica social adquiere una inusitada relevancia al considerar las percepciones en torno al Estado y la política.

En el contexto del GA, la transparencia supone la idea de un gobierno que proporciona información constante, permanente y accesible para toda la ciudadanía sobre su accionar, sus proyectos y planes, sus fuentes de información. En términos prácticos se expresa en iniciativas tales como el acceso a la información, la rendición de cuentas y la apertura de datos para garantizar un permanente control social. Aquí tampoco se registran consenso o perspectivas unívocas, sino que por el contrario conviven diversas visiones conceptuales.

Entre los acuerdos mínimos que podrían mencionarse, una gran parte de los organismos internacionales y de los académicos consideran que la transparencia es un requisito indispensable para la apertura del gobierno (Concha & Naser, 2012; Lathrop & Ruma, 2010; Ramírez-Alujas, 2012; Sandoval-Almazán, 2015). Incluso

algunos autores ponen el acento en la disponibilidad de información y de datos mediante iniciativas de transparencia y rendición de cuentas como una condición que antecede a la participación y la colaboración ciudadana (Lee & Kwak, 2012; Mariñez Navarro, 2013).

Los gobiernos han impulsado mayoritariamente acciones vinculadas a la transparencia en sus respectivos planes de acción agrupados en la AGA. Oszlak y Kaufman (2014) afirman que en las iniciativas de GA a nivel nacional se observa un fuerte interés por incrementar los niveles de transparencia en la gestión pública, ya sea en relación a las transacciones internas del mismo Estado, o las transacciones y vinculaciones que se establecen con terceros actores (públicos, privados o intermedios).

Las TIC han propiciado una gran variedad de alternativas para hacer más transparentes a los gobiernos a un costo relativamente más bajo. Por ello poseen un gran potencial para impulsar nuevos formatos de participación y rendición de cuenta con la finalidad de dotar de legitimidad a los gobiernos, fortalecer sus entramados administrativos y generar confianza en la sociedad (Bertot et al., 2010; Criado Grande, 2009a; Gascó, 2014; Gil-García, 2012; Sandoval-Almazán, 2015).

En el debate en torno a la cuestión de la transparencia han surgido formas disímiles de entender y clasificar tipos o modalidades. Gascó (2014) afirma que puede ser comprendida de dos modos bien diferentes: (a) como un fin en sí mismo en el que los gobiernos pongan a disposición de los ciudadanos cierto cúmulo de información como punto de llegada y de forma meramente procedimental; (b) como un valor para alcanzar un objetivo ulterior más importante, que en el marco del GA se hace alusión habitualmente a la rendición de cuentas. Es en esta segunda acepción en la que se obliga al gobierno a la presentación de evidencias que lleven a la argumentación para justificar el ejercicio de la autoridad y la responsabilidad.

La apertura de datos no implica necesariamente una mejora directa en el sistema democrático y sus instituciones, un gobierno puede abrir datos sobre temas políticamente neutrales, como por ejemplo los horarios y recorridos del sistema de transporte, y al mismo tiempo seguir siendo opaco sin ninguna intención de rendir cuentas ante la sociedad. Morozov (2016) advierte sobre este uso especulativo de la información y consigna posibles consecuencias no deseadas de este tipo de

acciones, como por ejemplo, el desplazamiento de las discusiones o negociaciones a lugares secretos para evitar el registro, o que algunos gobiernos abran una gran cantidad de datos de mala calidad que haga imposible su comprensión, por sus características y su volumen.

En este punto emerge una clara diferencia entre la información publicada, capaz de generar procesos de transparencia efectiva que dinamicen procesos posteriores y la simple divulgación de información. En tal sentido, Heald (2006) diferencia la transparencia efectiva de la operativa, ya que la primera implica comprender a la transparencia más allá de lo nominal o de las obligaciones legales de publicidad activa. Significa que la ciudadanía puede acceder, comprender y usar la información disponible. Un debate informado es la condición previa de la participación ciudadana, dentro de procesos donde tiene que primar una deliberación de calidad.

Papenful y Schaefer (2010) identifican tres pasos necesarios para lograr una rendición de cuentas pública: (a) el *acceso a la información*, de forma completa, actualizada y sin altos costos; (b) la *calidad de la información*, mediante una dimensión pedagógica capaz de explicar de forma clara para la comprensión de los ciudadanos interesados; (c) la *transparencia* se alcanza con el cumplimiento de los dos pasos anteriores, al garantizar al ciudadano información sencilla de comprender, sin distorsiones y actualizada.

Mariñez Navarro (2013) entiende al GA como un modelo de gestión y como una plataforma de democracia colaborativa, en ese contexto la transparencia aparece como un elemento fundamental que refiere a la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Ello implica un conjunto de tensiones entre el gobierno y, los ciudadanos, *stakeholders* y medios de comunicación. Algunas de las tensiones mencionadas por el autor se presentan:

“(…) entre la amplitud de los datos y su comprensión por los ciudadanos no preparados técnicamente; las que se manifiestan entre los deseos para apoyar la utilidad detallada de los datos y simultáneamente la que protege la confidencialidad de los temas de los mismos; y una última tensión, es aquella que se visualiza cuando el público necesita y desea analizar y comprender un grupo de datos globales mientras que en la realidad los datos del gobierno están fragmentados y distribuidos a todos los niveles del

gobierno a través de distintas organizaciones y ámbitos en que se genera y desarrolla la política pública” (Mariñez Navarro, 2013, p. 328).

La transparencia es un principio rector de la apertura gubernamental que se encuentra ligado intrínsecamente a los otros dos pilares de la participación y la colaboración. Este es un proceso dinámico y complejo que implica el reconocimiento de derechos de acceso a la información a ciudadanos y que requiere de gobiernos capaces de poner a disposición aquella información y datos que den cuenta de sus actividades y resultados, en base a los principios de relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez, y máxima divulgación (Oszlak, 2012).

Uno de los imperativos del GA señalados por Ramírez-Alujas (2012) es mejorar los niveles de transparencia y el acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas), y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico). En términos prácticos, algunas de las modalidades implementadas fueron: (a) creación de una legislación específica para el libre acceso y disponibilidad de información ante requerimientos, o bien mediante la obligatoriedad de ser publicada en portales web gubernamentales; (b) creación de espacios institucionales específicos, en los que en algunos casos participan actores de la sociedad civil; (c) apertura de datos públicos (*open data*) que implica a grandes rasgos publicar información del sector público en formatos abiertos, facilitando su acceso y permitiendo su reutilización.

Resulta relevante comprender el contexto político e institucional en el que se implementen estrategias de apertura de información y de datos, para evitar correr el riesgo de que algunos gobiernos se sumen a la ola aperturista digital con la finalidad de tomar a la transparencia intrínsecamente para mostrarse como más democráticos cuando en verdad no lo son. Por último, señalar que un aspecto posibilitador de este tipo de estrategias es la disponibilidad y uso de TIC por parte de los ciudadanos, por ello la cuestión de la accesibilidad y alfabetización digital no debe quedar fuera del debate.

1.8.2.3. Participación y colaboración

La participación y la colaboración se constituyen en principios fundamentales del GA, ya que se encuentran signadas por la posibilidad de generar nuevos modos de vinculación entre el Estado y la sociedad, particularmente entre las administraciones públicas y los ciudadanos. Las diferencias conceptuales entre participación y colaboración para algunos autores no son tan claras e incluso plantean la posibilidad de utilizarlos de forma análoga (Meijer et al., 2012). Sin embargo, en una la gran mayoría de investigaciones se los considera como conceptos separados (Lathrop & Ruma, 2010; Lee & Kwak, 2012).

La palabra participación es vastamente polisémica y al añadirle el determinante ciudadana no reduce su ambigüedad, simplemente delimita un territorio en el que los actores son las instituciones públicas y la ciudadanía, tomada como sujetos individuales o grupales. En medio, queda un espacio vacío que puede ser llenado de muchas maneras, en función de la perspectiva del hablante o de los intereses políticos del momento (Calderón & Lorenzo, 2010).

La gran expansión de las TIC e Internet propiciada en los últimos años ha potenciado las posibilidades de la sociedad de formar parte de las decisiones públicas, pero al mismo tiempo ha puesto en cuestión la legitimidad del Estado y la representatividad de su intervención e intermediación (Castells, 2009; Subirats, 2017). Algunas de las modalidades de vinculación emergentes tales como la e-democracia o la e-política surgieron en el contexto del GE (Finquelievich, 2004, 2016). Sin embargo, los cambios tecnológicos acaecidos a partir de la segunda década del siglo XXI han generado nuevas oportunidades para la creación de espacios de relacionamiento entre el gobierno y los ciudadanos en el marco de la expansión del GA.

Desde la perspectiva del GA, un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos (Ramírez-Alujas, 2012, p. 19). La novedad que aporta la propuesta del GA es la necesidad de crear mecanismos de participación

por fuera de las instituciones formales de representación de intereses, básicamente la idea de que el ciudadano pueda intervenir en la esfera pública más allá de los partidos políticos, sindicatos u organizaciones de la sociedad civil. Esta nueva idea de participación supone una transformación cualitativa, donde las TIC y principalmente Internet se transforman en un medio fructífero, ya que permite generar nuevas formas de participación sin la mediación de estructuras formales entre gobierno y ciudadano (Prince & Jolíás, 2013, p. 6).

Un supuesto indiscutible de la concepción del GA es que la gestión de lo público cuente con un la participación de la ciudadanía. Desde esta visión, el ciudadano deja de ser un actor pasivo receptor de bienes y servicios públicos o un sujeto de regulación, para convertirse en un activo protagonista de estos procesos que lo involucran en la elaboración de políticas públicas, la cogestión o coproducción de bienes públicos y el seguimiento, control y evaluación de políticas implementadas (Oszlak, 2014, p. 26). Se entiende aquí que la idea de participación ciudadana excede ampliamente al momento electoral o a la consulta pública e implica un compromiso de diversos actores y organizaciones sociales.

En el marco del GA, la colaboración aborda la dimensión de contribución que los actores y las organizaciones sociales pueden generar a través de la coproducción de políticas públicas en el marco del sistema democrático, puede ser definida sucintamente como la participación de ciudadanos individuales y en grupo en el diseño y prestación de servicios públicos (Verschuere, Brandsen, & Pestoff, 2012). Gascó (2014) relaciona a la colaboración con la coproducción, la interoperabilidad y la innovación social y, por tanto, con el diseño, provisión y evaluación de servicios públicos que generan valor público.

El concepto de colaboración adquiere una pluralidad de significados y está sujeto a interpretaciones heterogéneas. Algunos autores plantean la necesidad de diferenciar entre los términos de coproducción y co-construcción de políticas públicas. Según Vaillancourt (2009, p. 277) la primera hace referencia a la participación de las partes interesadas de la sociedad civil y del mercado en la aplicación de las políticas públicas. Mientras que la co-construcción hace alusión a la participación de esas mismas partes interesadas en el diseño de políticas, considerando la dimensión institucional al poner énfasis en las modalidades en que la sociedad civil y el

mercado intervienen en la definición de las políticas públicas. Cuando se habla de coproducción, se hace hincapié en la dimensión organizacional de la política pública que aporta una visión global contextual de los actores que participan en el momento de su implementación. Esta diferenciación resulta de utilidad a la hora de analizar los ciclos de políticas públicas colaborativas, y alcanzar un mayor grado de especificidad en el análisis de las acciones gubernamentales y de los actores intervinientes.

La interoperabilidad no es una dimensión que haya surgido con el GA, sino que por el contrario existe una extensa tradición en el GE que ha planteado las potencialidades de establecer procesos activos de intercambio de información al interior del sector público (Poggi, 2008). Lo que diferencia una de otra etapa es el acento colocado en la eficiencia o en la colaboración respectivamente, pero ambas finalidades aparecen en las dos perspectivas, y al fin de cuentas son caras de una misma moneda. La interoperabilidad desde la mirada del GA supone compartir información y conocimiento en línea para la implementación de acciones y proyectos en conjunto entre organizaciones, tanto al interior del sector público con otras instancias o niveles como con organizaciones de la sociedad civil, tales como con asociaciones, empresas e instituciones de todo tipo.

Otro de los espacios digitales en los que aparecen los conceptos de participación y colaboración ciudadana son las redes sociales, algunos estudios los muestran como instancias de vinculación entre el gobierno y la sociedad (Criado Grande & Rojas Martín, 2013; Rojas Martín, 2014). Más recientemente han irrumpido los laboratorios de innovación pública destinados a la creación de valor público y el aprovechamiento de las capacidades colectivas utilizando muchas de las herramientas mencionadas precedentemente (Noveck, 2015; Pozo Donoso, 2017).

La participación y la colaboración son dimensiones que muestran rasgos comunes ya que ambos pilares procuran que el gobierno pueda beneficiarse de los aportes realizados por la sociedad y de esta forma producir políticas públicas con mayores niveles de legitimidad. Más allá de las disquisiciones conceptuales desarrolladas previamente, en el centro de la discusión se encuentra la cuestión de la innovación abierta en la gestión pública entendida a partir del reconocimiento que los ciudadanos y las organizaciones pueden aportar su creatividad, percepciones y

experiencias en diversos procesos políticos, lo que implica poner en marcha la inteligencia colectiva que es posibilitada y potenciada en gran medida a partir del uso intensivo de TIC (Criado Grande, 2016; Criado Grande & Rojas Martín, 2013). Aquí el gobierno cede parte de su poder a la sociedad, al renunciar a la exclusividad que en otros tiempos tenía como prerrogativa exclusiva a la hora de las definiciones de políticas públicas.

1.8.3. Similitudes y diferencias entre gobierno electrónico y gobierno abierto

Anteriormente se han analizado los conceptos de GE y GA considerando sus definiciones conceptuales y estrategias de implementación, cada uno de ellos nace y se desarrolla en un contexto histórico, ideológico y tecnológico determinado que lo diferencia. No son compartimientos estancos ni visiones inamovibles, por el contrario han estado sujetos a cambios a lo largo del tiempo, desde su surgimiento hasta la actualidad. Dichas perspectivas han mutado sustancialmente, no sólo al ritmo de las vertiginosas transformaciones tecnológicas, sino que también a partir de los roles que cada una le atribuye al gobierno y su vinculación con la sociedad.

Lo que une a estas dos nociones, más allá del espacio gubernamental de intervención, es la polisemia y amplitud conceptual que de ambos se emana, ya que sus interpretaciones y connotaciones admiten múltiples significados. Ello probablemente explica el hecho de que muchas iniciativas y compromisos que los países adoptan en sus planes de acción generados en el marco de la AGA, podrían clasificarse propiamente bajo la categoría de GE (Kaufman, 2014).

Muchas de las lógicas imperantes en las propuestas de GE han sido fuertemente tecnocráticas y eficientistas que ven al ciudadano como un cliente a quien servir y no con capacidad para diseñar e implementar políticas de forma conjunta. Sin embargo, esas visiones han coexistido con otras menos restringidas que ponen como protagonista al ciudadano, no sólo en el rol de receptor de servicios públicos, sino como un actor activo en la definición de la cosa pública, propiciando de esta forma la creación de instancias de interacción con la sociedad mediadas por las TIC. Esta última perspectiva podrían ser considerada como uno de los antecedentes constitutivos del GA que intenta incorporar más activamente a la sociedad en la formación, decisión e implementación de las políticas públicas, de tal forma que

pueda alentar la coproducción de políticas y la concreción de servicios públicos de innovación colaborativa (Subirats, 2017).

Al GE y al GA los une en gran medida su propuesta de mejorar el desempeño del sector público, de simplificar la gestión y facilitar la vinculación entre el Estado y ciudadanía. Sin embargo, a decir de Oszlak (2014) si algo fundamental los distingue es el hecho de que, mientras el GE aspira a un efectivo manejo tecnológico de la gestión estatal, el GA está realizando (aún) tímidos avances hacia la instauración de un modelo de organización social en el que la vieja matriz Estado-céntrica se está desplazando, potencialmente, hacia una matriz socio-céntrica. Esto implica concebir al GE desde la perspectiva de la gestión intraorganizacional a partir diversas reformas burocráticas y al GA desde una cuestión del poder que trae consigo la transición desde una democracia representativa a una más participativa. Por lo tanto, el GA trasciende al GE en un aspecto crucial: mientras el GE es una cuestión de gestión, el GA es una cuestión de poder. Pero aunque lo trasciende, necesariamente lo incluye (López, 2013, p. 2).

En ambas perspectivas subyace la promesa de reinención del gobierno y de recreación de la esfera pública posibilitada a través de las TIC, ya sea mediante la legitimidad que le otorga una mejora en la prestación de servicios, la transparencia en los procesos internos del gobierno o mediante la creación de mecanismos de participación y colaboración. Del análisis de las experiencias desarrolladas en las últimas décadas, tanto de GE como de GA, se observa que en América Latina y particularmente de Argentina (en todos los niveles) algunas de esas promesas se han cumplido tímidamente, pero otras se asemejan más a escenas de ciencia ficción que a la realidad cotidiana de la sociedad y sus gobiernos.

Algunos de los avances más significativos se produjeron a partir de la modernización de los tramos más dinámicos de las administraciones públicas, así como también se dieron importantes avances en los procesos de transparencia, sobre todo si se lo compara con la dinámica gubernamental de tan sólo algunas décadas atrás, en ambos procesos la incorporación de tecnologías cumplió un rol determinante. Sin embargo, los grandes objetivos propuestos por el GE y el GA siguen siendo demasiado ambiciosos sin un correlato que se explicita en las

iniciativas gubernamentales, tal como lo demuestran algunos recientes estudios (Finkelievich, 2016; Oszlak, 2014).

1.8.4. Herramientas de la Web 2.0

La fase más reciente de la era digital se encuentra centrada en la filosofía de la Web 2.0, esta implica que mediante el uso intensivo y extensivo de TIC, los usuarios tienen la posibilidad y potencialidad de crear, diseñar y compartir contenidos y servicios mediante Internet (O'Reilly, 2005). Se concibe a las tecnologías de la Web 2.0 como un conjunto de medios de comunicación social a través de la cual los individuos son participantes activos para crear, organizar, editar, combinar, compartir, comentar y clasificar contenido web, así como la formación de una red social a través de la interacción y la vinculación entre sí (Chun et al., 2010, p. 2).

Tal como se mencionó previamente, las conceptualizaciones de GA giran en derredor a tres dimensiones o principios constitutivos: la transparencia, la participación y la colaboración. Las modalidades mediante las cuales se han materializado estas políticas de apertura fueron diversas, pero tienen como rasgo común el rol decisivo que han tenido las herramientas de la llamada Web 2.0, que permiten entablar una comunicación de doble vía entre gobierno y ciudadanía. Pero no sólo el GA ha usufructuado estas potencialidades, sino que también han comenzado a ser utilizadas para mejorar la eficiencia interna del sector público y la prestación de servicios digitales en el marco del GE. Algunas de las estrategias mediante las cuales los gobiernos incentivan y utilizan la filosofía de la Web 2.0 pueden verse con la apertura de datos (*open data*), el uso de redes sociales, la creación de plataformas, el desarrollo de aplicativos, entre otra gran variedad de herramientas. Su crecimiento y potencialidades se encuentran en gran medida definido por el desarrollo de las TIC y los usos que la sociedad hace de ella. A continuación, se analizan brevemente sus principales aspectos.

1.8.4.1. Datos abiertos

Una de las modalidades de apertura de gobierno que más desarrollo ha alcanzado en los últimos años fue la dimensión de los datos abiertos u *open data* (en inglés). De un modo general, podría ser entendido como una filosofía basada en la idea de que los datos o información creados por el Estado, y particularmente por las administraciones públicas, pertenecen a la sociedad (Yu & Robinson, 2012). Son

datos de fácil acceso para cualquier propósito; pueden ser usados, modificados y compartidos, por lo que se espera que sean libres de costo alguno o que tengan un costo mínimo (Purón-Cid & Gil-García, 2013). Los datos se convierten en abiertos cuando comienzan a estar disponibles para la sociedad y potencialmente útiles para realizar diversas acciones, como participar, transparentar, innovar o mejorar la eficiencia y la eficacia gubernamentales (Quintanilla & Gil-García, 2016; Sandoval-Almazán, 2015).

Algunos autores acotan la definición de datos abierto a la idea de que determinados datos estén disponibles o accesibles para o por cualquier persona u organización sin ninguna restricción de uso (de patentes, derechos de autor, *copyright* y otras formas de protección legal), aunque con algunas posibles limitaciones de reutilización mediante licencias especiales (Prince & Jolías, 2013, p. 2). La emergencia de los datos abiertos se produjo a partir de una fuerte ligazón al GA y aparecen como un elemento clave para la apertura gubernamental. Nace y se desarrolla en un contexto tecnológico que lo posibilita, pero que retoma un conjunto de tradiciones pertenecientes a varios campos del conocimiento. Es posible reconocer al *open data* como una práctica que surge como resultado de la convergencia de varias ideas, la mayoría de ellas provenientes del campo de las Tecnologías de la Información y constituyentes del *ethos* de Internet y sus mentores. Prince y Jolías (2013) consideran que cinco aspectos permitieron el surgimiento y desarrollo de los datos abiertos:

- a) Las ideas de *software* libre y de código o fuente abierta (*free software open source*) basadas en la concepción de que los problemas de unos son resueltos por otros y más rápidamente que en un entorno competitivo tradicional orientado a beneficios y la motivación como fuente principal del trabajo de los desarrolladores bajo código o fuente abierta, tal como lo plantea Linus Torvalds el creador del Kernel de Linux (Himanen, 2002). El *software* libre quizás sea una de las fuentes más inspiradoras de las iniciativas de datos abiertos (Prince & Jolías, 2013, p. 3).
- b) La idea de datos abiertos tiene vínculos directos con los conceptos de *big data* (datos masivos) y *linked data* (datos vinculados). Los Estados producen o acumulan enormes masas de datos respecto de los ciudadanos, empresas, el

mismo gobierno y sus actos, el coste es cubierto por los impuestos y el motivo o fin de esa acción es la misma gestión de gobierno. Así, esa masa crítica de datos, información o incluso el potencial conocimiento derivado de su análisis mediante nuevas y poderosas herramientas analíticas, el cálculo estadístico y particularmente del cruce o relacionamiento de datos de diversos individuos o grupos (*linked data*), es por derecho propio patrimonio de la comunidad y debe ser (o hacerse) público (Quintanilla & Gil-García, 2016).

- c) Los planteos de construcción colaborativa o cocreación emergentes de la lógica 2.0 y de la organización de los flujos de información y comunicación en una topología en red (Castells, 1998, 2009).
- d) Conceptos microeconómicos y nuevas prácticas comerciales. Desde lo económico, está claro que si las administraciones públicas pasan a estar obligadas o se comprometen a abrir sus datos en formatos reusables, esto implica costes adicionales a los de relevar y almacenar ya enunciados, sobre todo si se pretende que estos datos abiertos sean comprensibles o accesibles para el ciudadano común. Aquí surge un modelo de *open data* muy extendido en algunos países mediante la convocatoria a desarrolladores (empresas o emprendimientos privados y en menor medida a organizaciones de la sociedad civil e incluso activistas individuales de esta causa o movimiento de los datos abiertos). Estos actores procesan, realizan análisis y hasta construyen aplicaciones sobre datos públicos abiertos, cobrando o no al ciudadano o consumidor por la presentación final de los datos e información en formatos amigables. El Estado no solo estaría entregando los datos abiertos a ciertas comunidades especializadas (*community-sourcing*) o directamente a las multitudes (*crowdsourcing*), sino también tercerizando el coste de esta tarea.
- e) La idea de la información o conocimiento como bienes públicos o comunes y las leyes o normas de derecho y/o acceso a la información, así como su contrapartida de normas relativas a la protección de los datos personales y de la privacidad, tal como el habeas data. Este punto puede ser visto como fuente conceptual y asimismo con un eje transversal y garantía de toda la discusión de datos abiertos y el GA (Prince & Jolías, 2013).

Estas cinco fuentes inspiradoras de los datos abiertos en el marco del GA, dan cuenta de la diversidad de procesos que confluyen en la construcción conceptual y la variedad de acepciones ideológicas y modalidades de implementación que dispara. Desde perspectivas aperturistas y más idealistas centradas en valores de la libertad y la virtud cívica, hasta la concreción de nuevos formatos de negocios basados en esos datos. Sin lugar a duda, subyacen en este contexto nuevas lógicas posibilitadas por el uso intensivo y extensivo de las TIC por parte de los gobiernos y la sociedad.

Sandoval-Almazán (2015) entiende que el impulso del GA creó un fuerte interés en la investigación de los datos abiertos gubernamentales, y ello originó al menos tres grandes direcciones: una primera es precisamente que los datos sirven para la rendición de cuentas; una segunda es presentar métodos, mecanismos o técnicas que ayuden a la apertura de los datos y la manera como pueden ser organizadas las dependencias públicas para lograr este cometido. La tercera dirección es la apertura de los datos desde la perspectiva ciudadana como una forma de alentar la participación con el gobierno (Sandoval-Almazán, 2015, p. 211).

Los datos abiertos pueden impulsar la coproducción, colaboración y participación de los ciudadanos en los procesos públicos al proveer a los funcionarios de nuevos insumos de información que muestren un enfoque diferente, alternativas o propuestas distintas a la visión gubernamental, convirtiéndose así en consumidores de la información gubernamental (Purón-Cid, Gil-García, & Luna Reyes, 2012). La promoción de la innovación mediante la utilización o reutilización de datos públicos actúa como catalizador de nuevos servicios y aplicaciones, que ubica a los gobiernos en un rol de gestores de plataformas al permitir que otras entidades y/o usuarios, utilizando los datos públicos liberados, puedan crear nuevas prestaciones en la web, generar nuevas actividades económicas y agregar valor público y cívico (Ramírez-Alujas, 2012).

Una cuestión decisiva que precede a la formulación de políticas de *open data* es el contexto de surgimiento y sistematización de esos datos. Pando (2016) afirma que en América Latina existe un bajo grado de digitalización de los datos públicos, y en el caso de existir registros en muchas ocasiones no cuentan con calidad, consistencia y disponibilidad. La disgregación de bases de datos relativas incluso a

un mismo ámbito, la inexistencia de modelos de datos comunes, la baja práctica en el uso de estándares y las decisiones aisladas que ejercen las dependencias a la hora de informatizar procesos de captura, son algunas de las características de la administración pública en nuestra región.

1.8.4.2. Redes sociales, plataformas y aplicativos

La apertura de procesos (*open process*), el uso de redes sociales y plataformas digitales se insertan en el contexto de las posibilidades y potencialidades que brinda la filosofía de la Web 2.0. Estas iniciativas promueven y facilitan la comunicación e interacción, generan las condiciones para aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño, ejecución y evaluación de políticas y provisión de servicios públicos y la colaboración (en red) dentro y entre las Administraciones Públicas y más allá (Ramírez-Alujas, 2012).

Las tecnologías de la Web 2.0 incluyen blogs, wikis, conectores de redes sociales (por ej., Facebook), redes de intercambio de fotografías (por ej., Instagram), y vídeo (por ej., YouTube), microblogging (por ej., Twitter), redes sociales profesionales (por ej., LinkedIn), entre otros (Chun et al., 2010). Estas redes y plataformas promueven un tipo de comunicación bidireccional que basa su razón de ser en la participación y el intercambio entre diversos usuarios, la apertura de información, la tendencia a la conformación de comunidades, así como la generación constante de diálogos de muchos para muchos.

Los estudios académicos abocados al análisis y las posibilidades de las redes sociales en el sector público han tenido una importante proliferación en los últimos años, algunos de ellos lo vinculan directamente con el paradigma del GA al divisarlo como una herramienta capaz de contribuir a la apertura gubernamental y promover la transparencia, la participación y la colaboración (Lee & Kwak, 2012; Meijer et al., 2012; Mergel & Bretschneider, 2013)

Las redes, las plataformas y los aplicativos encuentran su posibilidad de desarrollo en la expansión de Internet, pero sus fundamentos tecnológicos e ideario se asientan en la filosofía de la Web 2.0 que posibilita a los usuarios individuales la creación de contenidos específicos y el intercambio con otros en la esfera digital, posibilitando un novedoso proceso interactivo. Castells (2012) afirma que estas nuevas lógicas surgidas en derredor de las redes sociales de Internet se presentan

como espacios de autonomía en gran medida fuera del control de gobiernos y corporaciones que, a lo largo de la historia, han monopolizado los canales de comunicación como cimiento de poder. Las redes sociales inalámbricas de comunicación digital propician un nuevo tipo de comunicación que difiere radicalmente al de los tradicionales *mass medias*, y que puede definirse como “autocomunicación de masas”, ya que es el emisor quien define de forma autónoma el mensaje, y potencialmente puede llegar a numerosos receptores y conectarse a incontables redes que transmiten información digitalizada. Lo incipientemente novedoso en este terreno es que los ciudadanos ocupan el centro de la escena al disponer de nuevos medios de comunicación en una red que es local y global al mismo tiempo, con una configuración cuya característica central es el permanente cambio.

Las redes sociales han iniciado su camino en el ámbito público a través de una experimentación informal, de una manera muy sectorizada, pero con un ritmo de difusión muy elevado (Rojas Martín, 2014; Valenti, Lopez-Ghio, Riorda, & Straface, 2015). El cambio de paradigma que implica la incorporación intensiva de tecnologías al ámbito gubernamental requiere de nuevos recursos y estrategias de gestión pública, pero la reciente difusión y adopción de las redes sociales por parte de las administraciones públicas implica al mismo tiempo la necesidad de reformular ciertas concepciones fuertemente arraigadas.

La concreción del carácter 2.0 de las redes sociales en las administraciones públicas implica tres aspectos: (a) que los ciudadanos son potenciales agentes activos en la producción de contenidos web o prosumidores; (b) la extensión de la idea de la inteligencia colaborativa, es decir, la evidencia de que la innovación pública se encuentra también fuera de los límites formales de la organización; (c) la creciente desintermediación de las actividades entre organizaciones e individuos particulares (Criado Grande & Rojas Martín, 2013). Desde esta perspectiva, las redes sociales en el ámbito gubernamental producen un cambio radical en las formas que adquiere lo político y las políticas públicas, brindando potencialmente un renovado protagonismo ciudadano, este nuevo esquema propicia un contexto para la participación, la transparencia, la colaboración, y la rendición de cuentas dentro del ámbito público.

1.9. Recapitulación

Hacia fines del siglo XX, los procesos de globalización y de la SIC posibilitaron la emergencia de una sociedad connotada por el uso intensivo y extensivo de TIC que se organiza a partir de la lógica de la interconexión entre sistemas (morfologías de redes). Esta sociedad en red depende de la capacidad de sus agentes de hacer un uso eficiente de la información basado en el conocimiento, la innovación y en su potencial de organizarse mundialmente (Castells, 1997, 2009). Todo ello tuvo como consecuencia económica la instauración de un nuevo paradigma productivo mucho más flexible con una escala de acción global, mientras que en términos políticos la configuración estatal sigue en buena medida determinada por el territorio.

En este contexto, el Estado ya no es la representación democrática de un conjunto de individuos, sino un simple actor más en el escenario social, un actor que resulta cada vez más condicionado y limitado en su capacidad de acción (Subirats, 2012). En consecuencia, el ciclo de política pública se ve afectado y requiere necesariamente de la incorporación de nuevos actores sociales en todas sus etapas (Aguilar Villanueva, 2009). Se asume aquí el rol central de las instituciones y su capacidad para orientar el comportamiento de los actores y condicionar su accionar a partir de las reglas y pautas de funcionamiento (Prats i Catalá, 2006).

La evolución las administraciones públicas ha transitado de la mano de las transformaciones en las sociedades contemporáneas, especialmente, aquellas relacionadas con los cambios tecnológicos. En las últimas décadas del siglo pasado emergieron dos propuestas destinadas a superar el paradigma de administración pública tradicional: por un lado, la *NGP* mediante la incorporación de atributos gerenciales del sector privado al sector público en búsqueda de principios de eficiencia y competitividad (McLaughlin et al., 2002). Y por otro lado, la *gobernanza* como un intento por incrementar la legitimidad de los gobiernos mediante la incorporación de nuevos actores sociales en las definiciones de políticas públicas y de este modo generar un mayor nivel de gobernabilidad del sistema político (Zurbriggen, 2011). Más recientemente surgió un nuevo enfoque llamado *gobernanza pública inteligente*, una propuesta aún en construcción.

En torno al uso de TIC en la administración pública se han producido intensos debates entre posturas pesimistas y optimistas; se opta aquí por alejarse de planteos

deterministas sociales y tecnológicos. De modo que la manera de involucrar a las TIC en dinámicas más o menos centradas en la NGP o la gobernanza no reside tanto en las propias tecnologías, sino en los paradigmas dominantes en la gestión pública en cada momento y lugar (Criado Grande, 2016).

Las prácticas sociales enmarcadas en la SIC se basan en las redes de comunicación cuya característica central es la *inmediatez*, ello contrasta notoriamente con los tiempos de la administración pública y la política. Las TIC e Internet ponen en cuestión todos los espacios de intermediación que no aportan valor, al propiciar una comunicación directa entre las partes sin la necesidad de actores que promuevan o posibiliten esa intermediación, esta situación afecta de forma directa al sistema democrático representativo y a sus instituciones.

Las ciudades son el escenario privilegiado para el desarrollo, difusión y aplicación de las TIC, los gobiernos locales se han revalorizado como espacios de proliferación democrática y con capacidad para abordar nuevas problemáticas (Finquelievich, 2016). Los municipios argentinos reconfiguraron sus roles a partir de las reformas modernizadoras de la década de 1990, lo que implicó la transferencia de múltiples funciones (Abal Medina, 2009) e intentos por establecer nuevos estilos de gestión más flexibles y eficientes, en algunos casos mediante el uso intensivo de TIC.

La dinámica de las TIC en el sector público giró mayormente en torno a las visiones del GE y GA. En un inicio, se asoció al GE con la NGP y el uso de Internet. Progresivamente se comprendió que el GE es un fenómeno mucho más complejo que las tecnologías en sí mismas e involucra aspectos organizacionales, institucionales, sociales y del contexto en el que se implementan y usan estas TIC (Gil García & Luna Reyes, 2008). Se entiende al e-gobierno como la utilización de las TIC por parte de los gobiernos a través de la mejora en la eficiencia interna, la oferta de servicios e información, y el intercambio con ciudadanos, organizaciones públicas y privadas (Salvador Serna, 2002). Por tanto, conjuga TIC, reingenierías de estructuras y cambios de culturas organizacionales (*Back Office*) para facilitar a los ciudadanos el acceso en línea a la información y a los servicios (*Front Office*) (Kaufman, 2004).

El GA presupone un nuevo tipo de vinculación entre el gobierno y la sociedad mediada por el uso intensivo de TIC que implica la apertura de procesos de

transparencia, participación y colaboración (Gascó, 2014; Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012; Oszlak, 2012; Ramírez-Alujas, 2012). El concepto irrumpe a inicios de la segunda década del siglo XXI, posibilitado en gran medida por nuevos desarrollos tecnológicos. En torno al GA surgió un gran interés por parte de diversos actores: gobiernos, ciudadanos, ONG, organismos internacionales, académicos, entre otros.

Se considera a la transparencia como un requisito indispensable para el GA (Lathrop & Ruma, 2010; Sandoval-Almazán, 2015) y supone la idea de un gobierno que proporciona información constante, permanente y accesible para toda la ciudadanía sobre su accionar y sus proyectos. La participación se incorporan como una instancia por fuera de las instituciones formales de representación, de modo que el ciudadano pueda intervenir en la esfera pública (Prince & Jolías, 2013). Mientras que la colaboración aborda la dimensión de la contribución que actores y organizaciones pueden generar a través de la coproducción y co-construcción de políticas públicas (Vaillancourt, 2009; Verschuere et al., 2012).

El nuevo contexto tecnológico surgido a partir de la Web 2.0 posibilita a los usuarios individuales la creación de contenidos específicos y el intercambio con otros en la esfera digital, facilitando un novedoso proceso interactivo. El GE y particularmente el GA utilizan de forma intensiva este tipo de herramientas para alcanzar sus objetivos. Entre las más relevantes se encuentran: datos abiertos, redes sociales digitales, plataformas y aplicativos.

GE y GA se encuentran unidos por su propuesta de mejorar el desempeño del sector público, de simplificar la gestión y facilitar la vinculación entre el Estado y la ciudadanía. No obstante, los distingue el hecho de que, mientras el GE aspira a un efectivo manejo tecnológico de la gestión estatal, el GA está realizando (aún) tímidos avances hacia la instauración de un modelo de organización social en el que la vieja matriz Estado-céntrica se está desplazando, potencialmente, hacia una matriz socio-céntrica (Oszlak, 2014).

Capítulo II. Presentación del caso: la Municipalidad de Rosario

La ciudad de Rosario está ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe, República Argentina. Es cabecera del Departamento homónimo y se sitúa a 300 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires. Tiene una superficie total¹¹ de 178.69 km², con una población estimada de un millón de habitantes (INDEC, 2010). Constituye la ciudad cabecera de un conjunto de comunas y municipios que conforman un aglomerado, conocido como área metropolitana del Gran Rosario, cuya población total supera al millón doscientos mil habitantes¹².

Rosario es una ciudad que se forjó al ritmo de los vaivenes y cambios de modelos económicos del país. Desde un inicio, en el marco del modelo agroexportador concebido en el siglo XIX, Rosario fue distintiva por su actividad comercial y portuaria, pasando por la pujanza industrializadora de la mitad del siglo XX y su desarticulación hacia finales de la misma centuria. El siglo XXI la encontró nuevamente vinculada a la exportación de productos agrícolas, al comercio y a la industria.

El presente capítulo se destina a presentar las principales características del caso analizado, para ello se exponen tres apartados específicos que permiten comprender el caso desde diferentes dimensiones. En primer lugar, se aborda la problemática de los gobiernos locales en la República Argentina y las particularidades que adquieren en la Provincia de Santa Fe. Luego se considera la situación de la Municipalidad de Rosario (MR) mediante un breve repaso de la historia de la ciudad y de sus principales indicadores socioeconómicos y poblacionales. Asimismo, se analizan las implicancias institucionales y las características constitutivas del proyecto político que gobernó la ciudad en todo el periodo estudiado, así como del proyecto de ciudad esbozado por el socialismo.

¹¹ Dirección General de Estadísticas (DGE) de la Municipalidad de Rosario, estimaciones de población, en base a "Estimaciones de población por sexo, departamento y año calendario 2010-2025. Superficies provistas por la Dirección General de Topografía y Catastro de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: https://www.rosario.gov.ar/web/sites/default/files/anuario_2015_red.pdf [Acceso: 21/07/2017].

¹² *Ibíd.*

2.1. Los gobiernos locales en Argentina

El último cuarto del siglo XX estuvo signado por grandes transformaciones que produjeron la emergencia de nuevos modos de entender la política y la gestión pública en el nivel municipal, a partir de una revalorización del espacio local que aparece como eje de nuevas funciones, regulaciones y vinculaciones en el marco de la sociedad global.

En el año 1983, con el regreso de la democracia a la República Argentina, los municipios cobraron un fuerte impulso. Antes de eso, el protagonismo había estado anclado principalmente en el ámbito nacional y en menor medida en el provincial; territorios en los que se definían las grandes líneas rectoras de la política y la economía.

La Constitución Nacional establece pautas generales para el funcionamiento de los municipios en tan sólo dos artículos específicos:

Artículo 5°.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones (Constitución Nacional, 1853).

Artículo 123°.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (Constitución Nacional, 1994).

El artículo quinto data de la primera Constitución Nacional del año 1853, en la que se estableció la responsabilidad de las provincias en cuanto a la creación de un régimen municipal que cumpla con las normas y el sistema de gobierno formulado por dicha carta magna. El artículo centésimo vigésimo tercero fue sancionado en la última reforma constituyente del año 1994. En él se deja en claro el status autonómico de las municipalidades, fijando alcances y atributos que habían estado en discusión a lo largo de más de un siglo.

La gran mayoría de las provincias argentinas han actualizado sus textos constitucionales luego de la reforma del año 1994 e incluyeron la cuestión de la autonomía y definieron los alcances en sus respectivas jurisdicciones. El caso de la provincia de Buenos Aires fue paradigmático, ya que modificó su constitución en 1994 pero no incorporó la cuestión de la autonomía al nuevo texto. Para finales del año 2017, sólo dos provincias no habían reformulado sus cartas magnas: Mendoza, cuya constitución fue modificada por última vez en 1916, y Santa Fe, que databa de 1962.

Paradójicamente, la autonomía como potestad fue reconocida en un fallo¹³ de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina del año 1989 que tuvo como protagonista a la MR (Provincia de Santa Fe). Este tribunal se inclinó por reconocer a los municipios como una entidad autónoma, aludiendo al hecho de no tener que estar obligado a actuar en el marco de una ley impuesta por un órgano provincial. En el caso de Rosario, se trataba de la estabilidad laboral establecida por una ley provincial para los agentes municipales. La misma no podía obstaculizar la voluntad del municipio de proceder al despido de un agente sin quedar atado al derecho de estabilidad establecido por una ley extraña al poder municipal¹⁴.

En Argentina existe un total de 2.391 gobiernos locales, de los cuales 1.129 son municipalidades y 1.262 son gobiernos locales sin jerarquía municipal (INDEC, 2014). En la provincia de Santa Fe coexisten 363 gobiernos locales, de los cuales 51 se organizan como municipalidades, mientras que los 312 restantes son comunas¹⁵. Santa Fe aparece como una de las provincias con mayor proliferación de gobierno locales: es la segunda en cantidad por debajo de Córdoba. Sin embargo en cuanto a la categoría de municipalidades acompaña a la media nacional.

En términos poblacionales, el sistema municipal argentino muestra una marcada heterogeneidad, en la que coexisten un conjunto de grandes municipalidades: las del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) que concentra alrededor del 32% del total de la población nacional; las ciudades capitales de las provincias más

¹³ Caso “Rivademar, Angela D. B. Martínez Galván de, contra la Municipalidad de Rosario” (1989). Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. Disponible en <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/fallo-rivademar.html> [Acceso: 21/07/2017].

¹⁴ Extraído de: <http://desarrolloi.org/autonomia-y-autarquia-municipal-tension-normativa-entre-el-poder-central-y-el-poder-local> [Acceso: 21/07/2017].

¹⁵ Regiones, Municipios y Comunas en la Provincia de Santa Fe. Disponible en <http://www.santafe.gov.ar/index.php/rmyc/content/view/full/164502> [Acceso: 21/07/2017].

populosas; la ciudad de Rosario, que no es capital de provincia; y unas pocas ciudades del interior de la provincia de Buenos Aires que concentran la mayor proporción de población del país. Por otro lado, emerge un gran número de pequeños municipios con pocos habitantes, con umbrales poblacionales muy bajos para convertirse en ciudad (Cravacuore, 2016). Esta situación da cuenta de una combinación de inframunicipalismo con una marcada concentración poblacional en unos pocos territorios.

Las competencias municipales son fijadas por las constituciones provinciales o leyes específicas. En términos generales es posible identificar tres grandes grupos. En primer lugar, existe una serie de competencias concurrentes entre las esferas nacional, provincial y municipal, como por ejemplo en la construcción de obras de infraestructura, la atención de la población en situación de pobreza e indigencia, la defensa del consumidor, la promoción del desarrollo económico, el fomento del deporte, la atención de la salud, la reglamentación de terminales de carga y pasajeros, la regulación del transporte automotor, la promoción turística y la gestión del patrimonio cultural y natural. En segundo lugar, se reconocen aquellas competencias compartidas entre provincias y municipios que implican acciones tales como la provisión de servicios públicos, la administración de redes de agua y de cloacas y la atención de la salud (Cravacuore, 2007). Por último, se registran tres grandes campos de intervención que en términos históricos han sido responsabilidad exclusiva de los municipios:

- a) *La construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana*, que incluye la provisión de alumbrado público, el aseo y la recolección de residuos sólidos urbanos, la construcción y reparación de calles y caminos vecinales, la conservación de parques y paseos públicos, el cuidado de cementerios y el mantenimiento del equipamiento urbano;
- b) *La regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio*, entre ellas la regulación sobre el hábitat –como la emisión de permisos de construcción de viviendas–, las actividades económicas –habilitación de emprendimientos de actividades económicas– y el tránsito urbano;

c) *La asistencia a la población en riesgo* a través de la ayuda social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastres naturales (Cravacuore, 2016, p. 19).

Desde hace algunas décadas, los gobiernos locales, sobre todo aquellos con mayores capacidades institucionales, comenzaron a asumir nuevos roles y funciones que ampliaron las que cumplían en el pasado. En gran medida este protagonismo se produjo a partir de los procesos de reformas modernizadoras de la década de 1990 en los que se propició una extraordinaria transferencia de responsabilidades desde el gobierno nacional a los gobiernos sub-nacionales. Las provincias fueron las que absorbieron preminentemente estas nuevas funciones y, en menor medida, los gobiernos locales. Tras los procesos de reforma del Estado Nacional y de descentralización y privatización de muchas de sus funciones y competencias, los gobiernos provinciales y municipales se convirtieron en actores fundamentales de la vida democrática del país, al asumir un rol activo en la resolución de una serie de demandas ciudadanas que hasta ese momento permanecían en la órbita nacional (Abal Medina, 2009, p. 1).

Entre las nuevas responsabilidades que asumieron los gobiernos locales Cravacuore (2016) menciona la preservación del medio ambiente; la seguridad ciudadana; la promoción económica; el acceso a la justicia y la resolución de conflictos familiares y/o vecinales; la promoción social; la educación no formal, entre otras. En la conformación de esta nueva agenda local no sólo intervinieron factores como las reformas estructurales mencionadas, sino que también fue fruto de renovadas demandas ciudadanas, que se generaron precisamente por la cercanía y la ausencia de otras instancias gubernamentales en el territorio.

El modo en que cada gobierno local cumple sus respectivas funciones, las tradicionales y las ampliadas, se encuentra atravesado por una serie de factores estructurales de gestión. Uno de los condicionantes más severos viene dado por la cuestión del financiamiento y la generación de recursos públicos. Las fuentes de financiamiento de los gobiernos locales en Argentina se encuentran definidas por las leyes de coparticipación provincial y las que regulan a las municipalidades. En dichas normas se delimitan las tasas que pueden recaudar y los recursos transferibles en materia de coparticipación desde la provincia y la nación,

distribuidos de acuerdo a diversos criterios territoriales y/o poblacionales. A éstos hay que sumarles las transferencias directas enviadas desde otras jurisdicciones a los gobiernos locales definidas políticamente y casi sin regulación.

En términos generales, las tasas municipales representan la principal fuente de ingresos e incluyen tasas por la prestación de servicios urbanos, inspección, seguridad e higiene de establecimientos comerciales e industriales. Históricamente, el gasto municipal argentino ha sido bajo comparado con los gastos del nivel provincial, aunque entre los años 1986 y 2000 se duplicó como porcentaje del gasto público total (nación, provincia y municipios). Desde entonces se ha estabilizado en el 8%, equivalente al 2,7%¹⁶ del PBI (Abal Medina, 2009, p. 3), lo que muestra una debilidad fiscal estructural de los municipios que se ve agravado por los vaivenes económicos, las ineficiencias en la recaudación y la dependencia financiera de otras jurisdicciones.

Con este esquema de ingresos, los gobiernos locales han forjado administraciones públicas que, por lo general, poseen bajas capacidades de intervención autonómica a partir de la utilización de los recursos generados de manera genuina. En muchos casos han replicado estructuras organizacionales provinciales o nacionales, que generaron prácticas fuertemente burocratizadas. Asimismo se observa una escasez de cuadros técnicos y de información actualizada, pertinente y confiable para la toma de decisiones (Villar, 2007).

La organización política local se rige por los textos constitucionales (nacional y provinciales) en los que se prevé un poder ejecutivo integrado por un Intendente, que en algunos casos puede estar acompañado por la figura de un Vice Intendente, ambos elegidos por simple mayoría del sufragio popular por un periodo de cuatro años y por dos años en ciertos gobiernos locales sin jerarquía municipal. En algunas provincias la reelección es indefinida y en otras se prevén dos periodos consecutivos como máximo. El órgano legislativo local está constituido por un Concejo Deliberante o Municipal integrado por un número variable de miembros de acuerdo a lo establecido en las leyes orgánicas respectivas. Los concejales también obtienen mandato por cuatro años, aunque con la posibilidad de reelecciones indefinidas y con elecciones legislativas de renovación de medio

¹⁶ Este porcentaje incorpora todos los conceptos transferidos desde otras jurisdicciones.

término. Un dato no menor es la ausencia de control en la gestión local más allá de sus representantes. Por esto, en algunas municipalidades se han creado Defensorías de los ciudadanos para intervenir ante hechos, actos u omisiones que realice la administración municipal, sin embargo, su importancia es relativa (Cravacuore, 2016).

En las últimas décadas los gobiernos locales han atravesado profundas transformaciones que los obligaron a una reinención política y simbólica. El procesamiento de novedosas demandas sociales junto con las responsabilidades transferidas (jurisdiccionalmente o no) impulsó el desarrollo de nuevas estrategias, tales como la planificación del territorio, el desarrollo local, una nueva política social, la seguridad ciudadana, entre otras.

Una de las líneas básicas de acción implementadas por los gobiernos en todos sus niveles fue el fortalecimiento de la gestión pública mediante la implementación de procesos de modernización y descentralización del sector público con el objetivo de hacer más eficiente y cercano su accionar. Este proceso alcanzó una particular intensidad en la República Argentina a partir de la década de 1990 con las llamadas “Reformas del Estado”¹⁷. En este contexto, surgió la necesidad de los gobiernos locales de generar estrategias de articulación, ligadas a la mejora de la gestión y al surgimiento de una nueva concepción del Estado y sus políticas (Cravacuore, Ilari, & Villar, 2004). Fue precisamente en este contexto en el que las TIC comenzaron a ocupar un rol central en la administración pública.

Los gobiernos locales comenzaron a entablar fluidos vínculos con otras instancias gubernamentales mediante mecanismos de interoperabilidad y asociación intermunicipal; con actores sociales locales que comenzaron a ser incluidos en diversos espacios de participación ciudadana e intervención en el proceso de formulación de políticas públicas. También se registró un nuevo modo de relacionamiento con organizaciones nacionales e internacionales con la finalidad de fomentar la asociación público-privada y la promoción del desarrollo económico social local.

¹⁷ Se ha profundizado acerca de este proceso histórico en el Capítulo I de la presente tesis.

2.2. Los gobiernos locales en Santa Fe

La realidad de los gobiernos locales en la provincia de Santa Fe no escapa a la situación descrita previamente. Sin embargo posee ciertas particularidades que resultan características, como por ejemplo no contar en su constitución provincial con el mandato autonómico para los niveles locales de gobierno.

La autonomía es la facultad que tiene la autoridad para administrarse a sí misma, dentro del marco de su competencia territorial y material. El concepto de autonomía abarca el dictado de sus propias normas, la elección de sus autoridades, la autoadministración y el autofinanciamiento. En los municipios autónomos, el gobierno municipal tiene una esfera propia de acción, que no le ha sido otorgada por un nivel superior sino reconocida por el poder constituyente (Difalco, 2008). Actualmente, en la República Argentina, tan sólo cuatro Constituciones Provinciales no cuentan la tipificación autonómica, entre ellas la de la provincia de Santa Fe¹⁸.

El texto constitucional de Santa Fe data del año 1962 y no sólo no consagra la autonomía municipal, fijada por la Constitución Nacional de 1994, sino que tampoco refleja los nuevos derechos y garantías, ni las instituciones previstas en la misma. Las interrupciones al orden democrático primero y, más recientemente, la ausencia de consensos políticos entre las fuerzas gobernantes impidieron la reforma. Casi todos los gobernadores desde el año 1983 lo han intentado fallidamente. Uno de los obstáculos más notables ha sido la discusión acerca de la incorporación de la reelección en el cargo de gobernador, que de acuerdo a la actual constitución se encuentra limitada a un periodo de cuatro años no consecutivo.

La carta magna provincial cuenta con un capítulo específico dedicado al “Régimen Municipal”, que en su Artículo 106° establece que “todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan

¹⁸ Diecinueve Constituciones Provinciales reconocen la autonomía municipal (Catamarca; Chaco; Chubut; Córdoba; Corrientes; Entre Ríos; Formosa; Jujuy; La Pampa; La Rioja; Misiones; Neuquén; Río Negro; Salta; San Juan; San Luis; Santa Cruz; Santiago del Estero; Tierra del Fuego), mientras que cuatro no la reconocen (Buenos Aires; Mendoza; Santa Fe y Tucumán). Disponible en: <http://ceysrosario.org/wp-content/uploads/2014/11/Presentación-autonomía-municipal-en-const-provinciales-2.pdf> [Acceso: 24/03/2018].

como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas” (Constitución de la Provincia de Santa Fe, 1962). Aquí se establece un umbral poblacional relativamente bajo para que las comunidades adquieran el carácter de municipios, mientras que las que no cumplan con ese requisito toman la forma de comunas.

La provincia de Santa Fe se encuentra dividida en 19 departamentos que no poseen competencias administrativas pero funcionan como base territorial para la elección de senadores provinciales (uno por cada departamento). Actualmente de los 363 gobiernos locales de Santa Fe, 51 alcanzan la categoría de municipalidad, mientras que 312 son comunas¹⁹. Tal como se mencionó previamente, son municipios aquellos centros urbanos que alcanzan una población mayor a diez mil habitantes. La Ley Orgánica de Municipalidades de la provincia de Santa Fe (Ley N° 2.756), sancionada en el año 1985, establece dos categorías: de primera, aquellas que tengan más de 200 mil habitantes (actualmente sólo cumplen con esta condición las ciudades de Santa Fe y Rosario), y de segunda, los restantes municipios²⁰.

Los municipios están compuestos por un Departamento Ejecutivo que está a cargo de un Intendente Municipal elegido por el pueblo mediante elección directa y a simple pluralidad de sufragio y que dura cuatro años en el ejercicio de sus funciones. El órgano legislativo es el Concejo Municipal, que se renueva por mitades cada dos años y está compuesto por miembros elegidos directamente por los vecinos de cada municipio²¹. Los mandatos de los concejales duran también cuatro años (Constitución de la Provincia de Santa Fe, 1962). La expresión más genérica de los gobiernos locales en la provincia son las Comunas: todos aquellos centros poblacionales que no alcanzan los 10 mil habitantes. Para que un centro poblado pueda lograr esa categoría es requisito poseer un mínimo de 500 habitantes, a lo cual se suma posteriormente la sanción de la Ley respectiva. La administración

¹⁹ Regiones, Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/rmyc/content/view/full/164502#> [Acceso: 21/07/2017].

²⁰ Disponible en: www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/468 [Acceso: 21/07/2017].

²¹ Las Municipalidades de segunda categoría eligen seis concejales correspondientes a sus primeros 20 mil habitantes y uno por cada 15 mil habitantes más o fracción no inferior a cinco mil. Las de primera categoría eligen 18 concejales por los primeros 200 mil habitantes, a los que se agrega uno por cada 30 mil habitantes o fracción no inferior a 15 mil. Todo ello de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 2.756.

de una Comuna se encuentra a cargo de una Comisión Comunal elegida por la comunidad²².

En el año 2008, a partir de un cambio de conducción política a nivel provincial, se da inicio a un proceso de regionalización que divide a la provincia en cinco nodos.²³ Si bien estos nodos no sustituyen a los municipios y comunas ni a la organización departamental, aparecen como una estrategia gradual de descentralización del gobierno provincial, con funciones de planificación del territorio e intervención en el diseño y seguimiento de políticas públicas.

Los recursos con los que cuentan los gobiernos locales en la provincia provienen básicamente de dos tipos de fuentes de financiamiento: por un lado, de aquellos recaudados autónomamente mediante los impuestos, tasas, derechos, contribuciones, multas y rentas municipales²⁴; y, por otra vía, acceden a recursos coparticipables provenientes de provincia y la nación. El patrón de distribución de la masa coparticipable de los gobiernos locales de Santa Fe está definido por los aportes realizados desde el gobierno nacional y los de origen provincial, que provienen de un porcentaje de los impuestos a los ingresos brutos (14,43%), rural (50%), urbano (50%), y autos (90%) (Cravacuore, 2016, p. 27).

La configuración político institucional de la provincia de Santa Fe se encuentra organizada a partir de una superposición de jurisdicciones (Departamentos, Regiones, Municipio, Comunas) que, en mayor o menor grado, participan en la definición de las políticas públicas de sus respectivos territorios. En este esquema institucional, los gobiernos locales adquieren un fuerte protagonismo a partir de la cercanía con la población y de los nuevos roles que en las últimas décadas comenzaron a adquirir.

2.3. La Municipalidad de Rosario

La ciudad de Rosario está localizada en el sur de la provincia de Santa Fe y es la cabecera del departamento homónimo. Cuenta con una población de casi un millón

²² Regiones, Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe. Disponible en: www.santafe.gov.ar/index.php/rmyc/content/view/full/164502# [Acceso: 21/07/2017].

²³ Región 1: Nodo Reconquista; Región 2: Nodo Rafaela; Región 3: Nodo Santa Fe; Región 4: Nodo Rosario; Región 5: Nodo Venado Tuerto.

²⁴ Artículo 48° de Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe (Ley N° 2.756).

de habitantes²⁵ (INDEC, 2010) y es una de las ciudades de mayor importancia relativa de la Argentina por su dinámica económica, social y cultural, así como también por su estratégica ubicación geográfica a la vera del Río Paraná. La MR gobierna un territorio atravesado por la complejidad de las grandes urbes. En términos poblacionales es la ciudad más importante de la provincia de Santa Fe y una de las más grandes del país, sin ser ciudad capital de provincia. Además, se encuentra rodeada por el área metropolitana del “Gran Rosario”, conformada por 17 localidades que, en su conjunto, alcanzan una población que supera al millón doscientos mil habitantes (INDEC, 2010).

A continuación se analizarán en profundidad algunos hechos constitutivos de la historia de Rosario, considerando con especial atención el devenir político reciente. Para esto, resulta ineludible examinar el rol y la centralidad política que ha tenido el socialismo como fuerza política que gobernó Rosario durante todo el periodo estudiado, así como el proyecto de ciudad que supo construir.

2.3.1. La ciudad de Rosario

Sin fecha de fundación precisa ni fundador, fue declarada ciudad en el año 1852²⁶, lo que la constituye en una urbe muy joven, con poco más de 150 años de existencia. A diferencia de la mayoría de las ciudades importantes del país, Rosario no fue fundada por los españoles en el siglo XVI. Su origen, modesto e impreciso, se encuentra en algún momento de la segunda mitad del siglo XVIII, cuando una heterogénea población comenzó a reunirse en torno de una capilla. Pero su crecimiento se inició a mediados del siglo XIX, cuando el puerto fluvial se convirtió en el nexo entre Buenos Aires y las provincias del interior, condición que acentuó la construcción del ferrocarril a Córdoba. Luego, la inmigración y la expansión de la pampa gringa fueron transformándola en una ciudad comercial, residencial,

²⁵ Dirección General de Estadísticas (DGE) de la Municipalidad de Rosario, estimaciones de población, en base a "Estimaciones de población por sexo, departamento y año calendario 2010-2025. - INDEC, 2015 (N°38 Serie Análisis demográfico)" con distribución proporcional según Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Superficies provistas por la Dirección General de Topografía y Catastro de la MR. Disponible en: https://www.rosario.gov.ar/web/sites/default/files/anuario_2015_red.pdf [Acceso: 21/07/2017].

²⁶ El 5 de agosto de 1852 por iniciativa del Gral. Justo José de Urquiza, junto con el gobernador de Santa Fe Domingo Crespo, la Junta de Representantes de Santa Fe eleva a Rosario al rango de ciudad. Para tal nombramiento se tuvo en cuenta el crecimiento del número de habitantes, un posicionamiento importante en la región del litoral y su proyección en el comercio a partir de la apertura a la libre navegación de los ríos y la construcción de ferrocarriles. Disponible en: <http://www.concejorosario.gov.ar/historiaRosario.jsp> [Acceso: 10/08/2017].

burocrática e industrial. A fines del siglo, cuando comenzaban a definirse sus peculiares rasgos urbanísticos, Rosario se acercaba a su apogeo (Areces & Ossanna, 1984).

La ciudad posee el relevante antecedente histórico de ser considerada la “Cuna de la bandera”, capital simbólica de la creación del emblema nacional por parte de Manuel Belgrano en las barrancas del Río Paraná, en el marco de las guerras por la independencia del siglo XIX. En el año 1957 se inauguró el Monumento Nacional a la Bandera que fue emplazado en la ribera y se consagró como uno de los sitios más icónicos de la ciudad²⁷.

Durante las primeras décadas del siglo XX la ciudad fue apodada la *Chicago argentina* en referencia a la creciente actividad económica, al apogeo agropecuario y portuario, así como a las operaciones bursátiles que en ella se producían, como centro territorial de importancia en la región. Con la gran depresión desatada en la década de 1930, esta visión de ciudad se resignificó y comenzó a ser cuna de una prolífica actividad mafiosa y prostibularia. En efecto, áreas enteras de la ciudad estuvieron dedicadas a la prostitución, sobre todo en aquellas zonas cercanas al puerto²⁸. Hacia mediados del siglo XX, en el contexto del industrialismo sustitutivo de importaciones, comenzó a emplazarse en la ciudad y su región una gran cantidad de industrias, principalmente vinculadas al rubro alimenticio, pero también a la metalmecánica, con una importante presencia de fabricación de maquinaria agrícola y autopartes. El 63% de las empresas de la zona eran pequeñas y medianas²⁹.

Luego de las sucesivas crisis económicas de las últimas décadas del siglo pasado, Rosario y su región se han convertido en uno de los polos agroexportadores de mayor escala a nivel mundial en el marco de la “Hidrovia Paraguay-Paraná”³⁰, abocado centralmente a las oleaginosas y sus derivados. Más del 75% de las

²⁷ Extraído de: www.rosario.gov.ar/web/ciudad/caracteristicas/la-ciudad-sin-fundador-historia-de-rosario [Acceso: 10/08/2017].

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Extraído de: bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel_see_exper.php?id=976&op=view&cmd=related [Acceso: 10/08/2017].

³⁰ La Hidrovia Paraguay-Paraná es un Programa definido sobre la base de una estrategia de transporte fluvial a lo largo del sistema hídrico del mismo nombre, en un tramo comprendido entre Puerto Cáceres (Brasil), en su extremo Norte, y Puerto Nueva Palmira (Uruguay), en su extremo Sur. En ese esquema, Rosario es uno de los ejes centrales por su estratégica ubicación. Disponible en: <http://www.hidrovia.org/home> [Acceso: 10/08/2017].

exportaciones agroindustriales del país sale por sus terminales portuarias³¹. Con un pasado y un presente marcados por la impronta de una ciudad centrada en la prestación de servicios portuarios, comerciales y financieros, Rosario ha preservado también un polo industrial forjado en su área metropolitana.

Esta combinación lo convierte en uno de los territorios más dinámicos del país en términos económicos. Sin embargo conserva importantes problemas sociales asociados a pobreza, la desigualdad y la fragmentación urbana, sumados a un proceso de violencia creciente, mediado por el fenómeno de la narco criminalidad que se ha instalado desde hace algunos años en la ciudad. Para el primer semestre del año 2017 en el Gran Rosario la pobreza alcanzó al 19% de los hogares y al 26,3% de la población. Dentro de esos grupos, la indigencia llegó al 5,3% de los hogares y al 7% de la población. A nivel nacional, los porcentajes de la pobreza fueron de 20,4% en los hogares y del 28,6%, en lo que respecta a las personas. Por su parte, la indigencia alcanzó, respectivamente, el 4,5% y 6,2% (INDEC, 2017).

Desde mediados de la década de 1990 la ciudad comenzó a organizarse territorialmente en seis Distritos a través del Programa de Modernización y Descentralización Municipal creado con la finalidad de superar los innumerables problemas que ofrecía la modalidad centralizada de administración, gestión y gobernabilidad³². Además de una búsqueda por mejorar la administración pública local se procuró reducir las notables desigualdades socio-económicas y físicas del territorio que aún subsisten. En la Tabla 1 puede observarse la situación particular de cada uno de los Distritos, lo que contribuye a diferenciar el análisis y entender las particularidades de cada una de las zonas.

Las brechas que existen entre los diferentes Distritos en que ha sido dividida la ciudad son notorias al punto de convertirse en una de sus características primordiales. En tal sentido, los indicadores socio-poblacionales de los Distritos Oeste y Sudoeste sobresalen por sobre el resto al registrarse los mayores porcentajes de viviendas precarias, la mayor cantidad de habitantes en asentamientos irregulares y con necesidades básicas insatisfechas, las mayores tasas de mortalidad infantil e

³¹ Bolsa de Comercio de Rosario. “Rosario y su región”. Disponible en: <https://www.bcr.com.ar/Pages/Institucional/Actividades/rosario.aspx> [Acceso: 10/08/2017].

³² Dicho Programa será analizado en profundidad en los próximos capítulos de la presente tesis. Extraído de: postulantes.rosario.gob.ar/condiciones/descentralizacion.pdf [Acceso: 10/08/2017].

incluso las menores extensiones de espacios verdes. La situación inversa se registra en el Distrito Centro y, en menor medida, en el Norte.

Tabla 1 Indicadores socio poblacionales de la ciudad de Rosario distribuidos en Distritos Municipales

	Distrito Centro	Distrito Norte	Distrito Noroeste	Distrito Oeste	Distrito Sudoeste	Distrito Sur
Población	243.650	137.883	170.765	135.481	114.276	146.257
% de la Población	25,69	14,54	18,01	14,29	12,05	15,42
Superficie	20,66 km ² (11,56%)	34,88 km ² (19,52%)	43,82 km ² (24,52%)	40,42 km ² (22,62%)	20,13 km ² (11,27%)	18,78 km ² (10,51%)
Superficie urbanizada	100%	75%	58%	32%	70%	96%
Espacios verdes	2 km ²	1,97 km ²	4,41 km ²	0,81 km ²	0,74 km ²	1,35 km ²
Densidad de la población	11.793,33 h/km ²	3.953,08 h/km ²	3.896,96 h/km ²	3.351,83 h/km ²	5.676,90 h/km ²	7.787,91 h/km ²
Viviendas (unidades)	142.830	46.624	49.950	36.532	32.584	48.606
% de viviendas precarias	1,07	9,12	12,97	22,67	17,55	11,75
Habitantes en asentamientos irregulares	Más de 2.000	Más de 10.000	Más de 30.000	Más de 35.000	Más de 30.000	Más de 20.000
NBI (2001)	3,43	9,06	14,29	21,06	15,81	11,66
Tasa de Mortalidad Infantil (por mil)	4,37	8,45	6,60	9,47	12,17	5,24
% de ONG	13,93	13,17	20,44	21,48	11,43	19,54
Electorado	193.229	109.350	135.427	107.445	90.628	115.991

Fuente: Elaborado a partir de información publicada en el sitio web de la MR

2.3.2. La ciudad socialista

En términos políticos, Rosario presenta ciertas particularidades que la convierten en paradigmática. Una de ellas es la persistencia del Partido Socialista Popular (PSP), luego devenido en Partido Socialista (PS) unificado³³, al frente del gobierno local de forma ininterrumpida desde hace casi tres décadas. En el año 1989 tras la intempestiva renuncia del intendente radical Horacio Usandizaga³⁴, que había gobernado la ciudad desde 1983, el socialismo pasó de ser una agrupación política

³³ Hasta la unificación del Partido Socialista del año 2002, la vertiente en la que se inscribían los socialistas santafesinos era la del Partido Socialista Popular (PSP). Extraído de: “Los socialistas, otra vez unidos” Disponible en: https://www.clarin.com/politica/socialistas-vez-unidos_0_ByrZeiVgRKx.html [Acceso: 02/08/2017].

³⁴ Horacio Usandizaga asume como Intendente municipal de la ciudad de Rosario por la Unión Cívica Radical en 1983 y ejercerá el cargo hasta la renuncia en 1989, al cumplir con su promesa de que “Si Menem gana las elecciones a presidente, renuncio”. Desde esa fecha el radicalismo jamás volvió a la intendencia rosarina. Elaborado a partir de información extraída del sitio web: <http://www.efemeridesradicales.com.ar/view.asp?cID=1360> [Acceso: 10/08/2017].

minoritaria a hacerse cargo de la MR. Sucesivamente ocuparon el cargo cuatro intendentes socialistas: Héctor Cavallero (1989-1992 y 1992-1995), Hermes Binner (1995-1999 y 1999- 2003), Miguel Lifschitz (2003-2007 y 2007-2011), y Mónica Fein (2011-2015 y 2015-2019³⁵). Cada uno de ellos ha contado con una reelección en sus cargos.

De origen universitario y con un extenso trabajo territorial, el PS forjó desde la gestión municipal una plataforma que le permitió alcanzar protagonismo provincial y nacional. El escenario desde el que cobraron fuerza esos liderazgos políticos fueron las respectivas gestiones al frente de la MR pero, por sobre todo, la construcción de un proyecto político y de ciudad que, con altibajos, ha tenido amplia adhesión electoral y consenso social.

Las bases ideológicas del proyecto político del PS se asientan en tres factores claves que lo atraviesan: el socialismo, el nacionalismo y el reformismo. A estos factores hay que sumarle una fuerte apelación moralista en relación al ejercicio de la función pública, en la que se incluyen valores tales como la transparencia y la honestidad (Guberman, 2004). La continuidad al frente del ejecutivo municipal ha atravesado, convivido y resistido momentos históricos trascendentales que marcaron las últimas tres décadas de la vida política argentina: el menemismo en la década de 1990, la participación del PS en la Alianza y el apoyo a la candidatura de De la Rúa en 1999, los coqueteos iniciales con el kirchnerismo y la negociación permanente para sostener la gobernabilidad a partir del año 2003, y más recientemente, desde la asunción de Mauricio Macri a la presidencia de la Nación en el año 2015, un enfrentamiento ideológico con Cambiemos.

Todos los intendentes socialistas se han proyectado a la gobernación de Santa Fe, comenzando por Héctor Cavallero³⁶, quien en el año 1995 estuvo a escasos votos de convertirse en el primer mandatario provincial cuando aún se encontraba vigente la “ley de lemas” como sistema electoral. Hermes Binner lo logró en el año 2007, con una alianza de partidos, liderada por el PS, llamada Frente Progresista Cívico

³⁵ La Intendente Mónica Fein tiene mandato hasta el año 2019, el periodo de análisis abarca hasta el año 2017.

³⁶ Primer intendente socialista de Rosario, gobernó la ciudad entre los años 1989 y 1995. Y fue protagonista de una fractura del espacio político a raíz de una disputa con otra fracción del partido liderada por Hermes Binner, quien definió su futuro fuera de la estructura partidaria (Guberman, 2004).

y Social (FPCyS)³⁷. Fue sucedido en el cargo por otros socialistas que tuvieron roles protagónicos en la MR: Antonio Bonfatti³⁸, electo en 2011, y el ex intendente Miguel Lifschitz³⁹, que fue elegido como gobernador en el año 2015.

La gestión municipal de Rosario fue vidriera y carta de presentación para los santafesinos, con el objetivo político del socialismo de trascender el contexto local y regional e instalarse como una fuerza política de alcance provincial y por momentos con presencia nacional. Resulta ineludible entender la dinámica política partidaria del socialismo para comprender los procesos de transformación que ha tenido la ciudad en las últimas décadas.

En estos casi treinta años al frente del ejecutivo municipal, el socialismo ha enfrentado la oposición de diferentes sectores políticos. El peronismo en sus diversas vertientes, principalmente a través del Partido Justicialista (PJ), ha ocupado el rol preponderante de oposición a la gestión local. La pérdida de la gobernación de Santa Fe en el año 2007 trajo como consecuencia para el PJ un debilitamiento en su estructura política en Rosario, hecho que se vio reflejado en los resultados electorales obtenidos en la categoría a intendente y concejales municipales⁴⁰. Paralelamente, la irrupción del “PRO” (Partido Propuesta Republicana) en la ciudad de Rosario en el año 2009 implicó el nacimiento de una nueva fuerza política a nivel local que ocupó rápidamente lugares de importancia en el Concejo Municipal y presentó candidatos a intendente muy competitivos. Para el año 2015 el PRO se había convertido en la primera minoría en el legislativo local⁴¹.

³⁷ Los partidos que integraron originalmente el Frente Progresista Cívico y Social de la Provincia de Santa Fe fueron el Partido Socialista, el Partido GEN, la Unión Cívica Radical, la Coalición Cívica ARI, Libres del Sur, el Partido Demócrata Progresista, la Corriente Nacional por la Unidad Popular. Disponible en: <http://www.partidosocialista.org.ar/tag/fpcys/> [Acceso: 09/08/2017].

³⁸ En 1995 fue convocado por Hermes Binner, para ocupar el cargo de Secretario de Salud Pública de la MR. A partir de 1997, y hasta 2003, se desempeñó como Secretario de Gobierno de la Municipalidad (y unos meses como Secretario General). Fue la figura política por antonomasia en el gabinete del entonces intendente.

³⁹ Tercer intendente socialista electo por primera vez en el año 2003.

⁴⁰ En el periodo bajo estudio los resultados electorales dan cuenta de un proceso de deterioro del PJ, comparativamente con la década de 1980 y 1990, así como en el inicio de los años 2000. Este estancamiento en el caudal de votos obtenidos no le quita la posibilidad de ser una de las primeras minorías con representación política en el Concejo Municipal de la ciudad de Rosario. Elaborado a partir de datos extraídos del sitio web del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe. Disponible en: <https://tribunalelectoral.santafe.gov.ar> [Acceso: 09/08/2017].

⁴¹ El Partido Propuesta Republicana (PRO) comandado a nivel nacional por Mauricio Macri, se instaló fuertemente en el año 2009 y desde ese momento ha tenido resultados electorales sumamente

De manera concomitante, se registró un debilitamiento del FPCyS a partir de la deserción de varios socios pertenecientes a la Unión Cívica Radical (UCR) en diferentes momentos y por diversas motivaciones políticas, proceso que se intensificó hacia la segunda década del siglo XXI. Esta situación política, conjuntamente con el agotamiento de la gestión municipal, generó una aletargada dinámica electoral para el oficialismo que se manifestó con especial intensidad a partir del año 2013⁴².

2.3.3. El proyecto de ciudad del socialismo para Rosario

El proyecto de ciudad construido en las últimas décadas por quienes condujeron la gestión municipal de Rosario estuvo fuertemente definido por la continuidad de algunas políticas públicas. El socialismo local logró afirmar y proyectar un modelo de ciudad, con un fuerte anclaje en al menos cuatro dimensiones, consideradas pilares centrales:

- a) Salud pública y políticas sociales municipales;
- b) Planificación estratégica y transformación urbana;
- c) Participación y transparencia en la gestión pública;
- d) Modernización y descentralización municipal.

A continuación se realizará una aproximación a cada uno de estos aspectos con la finalidad de conocer el grado y nivel de desarrollo que adquirieron, así como su importancia para la constitución del proyecto político pero también del proyecto digital de la MR.

2.3.3.1. Salud pública y políticas sociales municipales

La responsabilidad jurisdiccional de la prestación del servicio de salud en Argentina se encuentra a cargo de la instancia provincial. En el caso de la Provincia de Santa Fe la legislación permite a los gobiernos locales prestar servicios complementarios. A partir del año 1989 con el desembarco de la primera gestión socialista en la MR,

favorables, incluso en el año 2015, bajo la denominación Alianza “Cambiemos”, quedó a escasos votos de arrebatarse al socialismo la intendencia municipal. Elaborado a partir de datos extraídos del sitio web del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe. Disponible en: <https://tribunalelectoral.santafe.gov.ar> [Acceso: 09/08/2017].

⁴² Elaborado a partir de datos extraído del sitio web del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe. Disponible en: <https://tribunalelectoral.santafe.gov.ar> [Acceso: 09/08/2017].

se adoptó como una política de estado a la salud pública y se la comprendió como un derecho básico para la población. Héctor Cavallero, primer intendente socialista, tuvo en su gabinete como Secretario de Salud Pública a su sucesor, Hermes Binner. Sus antecedentes académicos y profesionales (ambos con formación en disciplinas de la ciencias de la salud: el primero bioquímico y el segundo médico) dieron una fuerte impronta sanitarista a la gestión e incorporaron una visión acerca del rol gubernamental protagónico en esa materia, que continúa hasta la actualidad.

Desde entonces, el gobierno local destinó una gran porción de su presupuesto al sostenimiento del sistema municipal de salud⁴³, cuyos principales valores se estructuraron en torno a la integralidad, la complementariedad y el alineamiento con el derecho a la salud. Hacia finales del año 2017 el sistema se encontraba conformado por ocho hospitales municipales⁴⁴ y medio centenar de centros de salud⁴⁵ distribuidos en todo el territorio local, de manera preponderante en las zonas más empobrecidas, marginales y conflictivas de la ciudad.

Las políticas sociales fueron otro de los ejes del gobierno municipal. Una porción importante del presupuesto local se encontraba destinada a la otrora Secretaría de Promoción Social, luego denominada Secretaría de Desarrollo Social, que tenía como finalidad intervenir en las áreas más vulnerables de la ciudad. Un proyecto icónico en este sentido fue la creación de los llamados “Centros Crecer” en el año

⁴³ Entre los principales logros del sistema de salud municipal de la ciudad de Rosario se encuentran: la preservación, recuperación y ampliación de la infraestructura edilicia de los hospitales propios – algunos de ellos históricos; la reafirmación de la atención primaria y una expansión muy significativa de los servicios de primer nivel; la generación de redes de servicios con cambios relevantes en la cultura de la organización; un sistema centralizado de emergencias; un sistema de turnos programados; el desarrollo de programas poco frecuentes en una gestión municipal dirigidos a la salud de la mujer, a la prevención y el control del Sida, a la prevención y tratamiento de adicciones, a la asistencia integral de las personas con capacidades especiales, etcétera; un sistema de adscripción activa de pacientes; y la promoción y fortalecimiento de la participación de la población. Se suma a ello la creación del Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias (Cemar), de referencia para los servicios de primer nivel; el Instituto Lazarte, centro especializado en la investigación, docencia y cooperación técnica en el campo de la salud pública; un centro propio de producción de fármacos (el Laboratorio de Especialidades Medicinales), entre otras (Rovere, 2005).

⁴⁴ Hospitales “Roque Sáenz Peña”, “Int. Gabriel Carrasco”, “Juan B. Alberdi”, de Niños “Víctor J. Vilela”, de Emergencias “Dr. Clemente Álvarez”, “Maternidad Martín”, “Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias”, “Instituto de Lucha Antipoliomielítica y Rehabilitación del Lisiado”. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/secretarias/secretaria-de-salud-publica> [Acceso: 17/08/2017].

⁴⁵ El Centro de Salud es el primer contacto que toman las personas con el sistema de salud público y donde se efectúan las primeras acciones de asistencia sanitaria. La atención médica que se brinda comprende medicina generalista y clínica, pediatría, odontología, tocoginecología, psicología, enfermería, entre otras. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/web/servicios/salud/centros-de-salud> [Acceso: 17/08/2017].

1997⁴⁶, que se proponía una intervención integral, pero especialmente alimenticia, a niños y niñas de entre 2 y 5 años. En 2011 esta política pública viró hacia otro tipo de intervenciones, centradas también en el territorio pero con otro alcance y protagonismo. A partir de entonces, los Centros Crecer fueron reemplazados por los llamados Centros Territoriales de Referencia (CTR) y luego por los Centros de Convivencia Barrial (CCB); espacios ubicados en los barrios de mayor vulnerabilidad de la ciudad, donde se desarrollan instancias de capacitación, recreación, consultoría legal y de salud, entre otras⁴⁷.

2.3.3.2. Planificación estratégica y transformación urbana

El impulso a la planificación estratégica fue otro de los ejes centrales de la gestión socialista. En el año 1998 se presentó el Plan Estratégico Rosario (PER) que contempló una serie de proyectos que sintetizaron las aspiraciones de la ciudad y recogió la voluntad de más de 150 instituciones (públicas y privadas, representativas de los sectores empresariales, educativos, políticos, profesionales, sindicales, culturales, deportivos, religiosos y sociales) que participaron en su elaboración. Desde el PER se consensuaron cinco grandes líneas de trabajo, en torno a las cuales se definieron proyectos emblemáticos: la Ciudad del Trabajo, la Ciudad de las Oportunidades, la Ciudad del Río, la Ciudad de la Integración, la Ciudad de la Creación (PER, 1998). Uno de los principales resultados fue la transformación urbana de la ciudad, que propició la apertura de grandes áreas públicas en la zona de la costa central del río Paraná. La fuerte impronta de la planificación estratégica se amplió y fue el punto de partida para el desarrollo de nuevos planes de alcance metropolitano, como el PEM (2004), el PERM+10 (2009)

⁴⁶ La antesala de los Centros Crecer (creados en 1997 durante la gestión de Hermes Binner) fueron algunos jardines maternos, el programa materno infantil de la Nación denominado Promin y los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) que nacieron en conexión con Unicef y el Banco Mundial, cuando el intendente era Héctor Cavallero. Los 33 Crecer no eran copia de ninguna otra experiencia, si bien se nutría de varias. Ofrecían asistencia nutricional y pedagógica a más de 20 mil familias de hogares vulnerables (unos 5 mil chicos de 2 a 5 años). Más de 700 mujeres, bajo la figura de “voluntarias”, trabajaban diariamente ad-honorem durante cuatro horas, ayudando con la comida y la limpieza. Hoy esa figura es otra de las tantas cosas que quedó en el olvido. Elaborado a partir de información extraída del Diario La Capital. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/los-centros-crecer-ya-no-funcionan-como-antes-n376292.html> [Acceso: 18/08/2017].

⁴⁷ Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/desarrollo-social/centros-de-convivencia-barrial-ccb> [Acceso: 18/08/2017].

y el Plan Estratégico Provincial (2008)⁴⁸. Todo ello creó un influjo participativo y prospectivo.

En los últimos años esa impronta fue perdiendo impulso y dinámica. Mónica Fein, a cargo de la intendencia desde el año 2011, le ha dado un menor protagonismo a la planificación estratégica como herramienta de gestión. Si bien no se abandonaron las líneas rectoras, tampoco existieron convocatorias sistemáticas para la actualización y revisión de los planes estratégicos. Recién en el año 2017 se realizó una primera reunión con instituciones de la sociedad para discutir las bases de un nuevo plan estratégico definido como “Rosario 2030”⁴⁹.

2.3.3.3. Participación y transparencia en la gestión pública

El incentivo a la participación y la transparencia en la gestión pública se constituyó en el tercer eje fundamental del proyecto de ciudad construido en los últimos años. Inicialmente, en los procesos de diseño de los planes estratégicos se le otorgó un rol preponderante a la participación, que estuvo mediada mayoritariamente por instituciones y organizaciones locales. La crisis económica y social generalizada que sufrió Argentina en 2001 afectó de lleno a la ciudad de Rosario y su región, no sólo en términos de los efectos sobre la población, sino también a través de una fuerte crisis de representación política. En este contexto, el gobierno local propició una serie de iniciativas que intentaron dotar de nuevas fuentes de legitimidad al accionar de la Municipalidad. Una de las políticas públicas insignias fue la creación del Presupuesto Participativo (PP), que consiste en una instancia de participación política institucionalizada que funciona en el ámbito de la MR desde el año 2002 de forma ininterrumpida en todo el periodo estudiado. Rosario fue la primera ciudad de Argentina en implementar el PP⁵⁰ y fue entendido como “un mecanismo de

⁴⁸ El Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe tuvo su primera edición en el año 2008 y, luego de un proceso de evaluación ciudadana y actualización de proyectos, a fines de 2012 se presentó el Plan Estratégico Provincial - Visión 2030. Disponible en:

https://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estragico_provincial [Acceso: 18/08/2017].

⁴⁹ Extraído de: <http://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/78415/title/Los-rosarinos-comenzaron-a-pensarse-hacia-el-2030> [Acceso: 18/08/2017].

⁵⁰ En mayo de 2002, la ciudad de Rosario comenzó a implementar esta herramienta de participación. Se convirtió, así, en la primera ciudad de Argentina en implementar el Presupuesto Participativo, creando un espacio de encuentro con los vecinos donde se pudieran planificar conjuntamente políticas sociales y urbanas para cada barrio de la ciudad. Elaborado a partir de información extraída del sitio oficial de la MR. Disponible en: www.rosario.gov.ar/web/gobierno/presupuestos/presupuesto-participativo/origen-y-objetivos-del-presupuesto-participativo [Acceso: 18/08/2017].

participación que incorpora el debate, el acuerdo y el voto ciudadano como herramientas que permiten destinar una parte del presupuesto municipal a la realización de propuestas y proyectos que las personas consideren necesarios para su Distrito”⁵¹.

El caso del PP de la ciudad de Rosario ha sido ampliamente abordado por la literatura académica desde diferentes perspectivas (Ford, 2007; Pinillos & Signorelli, 2014; Signorelli, 2015). Algunos autores advierten que uno de los objetivos centrales de la MR con la puesta en funcionamiento del PP fue reducir la conflictividad de los primeros años del siglo XXI, sobre todo la activa dinámica de las asambleas barriales y al mismo tiempo fue una forma de legitimación política para el PS (Bloj, 2008; Signorelli, 2015).

Las enunciaciones sobre transparencia y honestidad en el quehacer público aparecieron como rasgos distintivos del socialismo desde sus inicios (Guberman, 2004), con un discurso que planteaba una marcada apelación moralista en la gestión pública y que se sostiene hasta la actualidad. Como ejemplo basta considerar algunas declaraciones realizadas por Miguel Lifschitz, Hermes Binner y Antonio Bonfatti, respectivamente, en diferentes momentos históricos, en las que aparecen dichas apelaciones: “Somos serios y honestos, no improvisados”, “El socialismo da un ejemplo de transparencia”, “El socialismo es y debe ser el partido de la ética, la transparencia y la honestidad”⁵². En los albores y a posteriori de la crisis de 2001 esta perspectiva se vio reforzada mediante acciones políticas que se materializaron en la creación de normativas específicas que obligaban al estado municipal a publicitar actos de gobierno con cierta sistematicidad⁵³.

2.3.3.4. Modernización y descentralización municipal

Este cuarto eje fue probablemente uno de los aspectos más innovadores de la gestión pública local, en tanto significó un vector de transformación en la vida

⁵¹ Extraído del sitio oficial de la MR. Disponible en: www.rosario.gov.ar/web/gobierno/presupuestos/presupuesto-participativo [Acceso: 20/08/2017].

⁵² Información extraída de diversos portales de noticias. Disponible en: <https://www.rosarioplus.com/noticias/Somos-serios-y-honestos-no-improvisados-20150416-0038.html>, <https://www.unosantafe.com.ar/politica/bonfatti-el-socialismo-es-y-debe-ser-el-partido-la-etica-la-transparencia-y-la-honestidad-n1131335.html> www.gacetamercantil.com/notas/60299/, [Acceso: 26/03/2018].

⁵³ En capítulos subsiguientes se profundizará sobre la cuestión de la transparencia en el ámbito de la MR.

interna de la Municipalidad así como en sus modos de vinculación con la sociedad. Su desarrollo fue transversal y sus efectos impactaron plenamente en los ejes mencionados previamente.

En el año 1995 se da inicio al proceso de descentralización y modernización de la MR con el autoproclamado objetivo de “(...) generar un gobierno más eficaz, eficiente y cercano a los vecinos, promoviendo un desarrollo más armónico y democrático de la ciudad”⁵⁴. El proceso de descentralización fue la respuesta a un diagnóstico claro: una ciudad con graves desequilibrios económicos y sociales en su territorio; una ciudad que crecía en forma vertiginosa extendiéndose hacia zonas alejadas del área central; una ciudad que desbordaba la infraestructura edilicia y de servicios; y una ciudad que producía un acelerado deterioro de las condiciones ambientales del microcentro (Municipalidad de Rosario, 1996).

La orientación general de este propósito se vio materializada en diversos documentos gubernamentales, pero sus líneas rectoras fueron definidas en el Programa de Descentralización y Modernización (PDyM) (Decreto Municipal N° 28/1996), que dependía política y administrativamente de la Secretaría General, creada mediante la Ordenanza N° 6122/1995. La descentralización municipal se proponía abordar tres aspectos considerados fundamentales: (a) acercar la administración a los ciudadanos para lograr una gestión más eficiente, ágil y directa; (b) planificar y gestionar las políticas y acciones a escala del distrito, permitiendo desarrollar estrategias específicas para la realidad particular de cada zona de la ciudad; (c) coordinar y articular el accionar de cada una de las áreas municipales en una gestión única a nivel del distrito.

Para cumplir con estos objetivos de descentralización y modernización se avanzó en una serie de aspectos considerados centrales, tales como la reorganización funcional y operativa de la administración pública. Ello implicó una desconcentración de las áreas vinculadas a las obras y servicios públicos que se ocupaban del mantenimiento del espacio público, así como una redefinición de las políticas urbanas en el contexto del PER.

A los efectos de la presente tesis, se observaron dos aspectos nodales en el PDyM que configuraron uno de los antecedentes más relevantes sobre los que se desarrolló

⁵⁴ Extraído de: postulantes2.rosario.gov.ar/condiciones/descentralizacion.pdf [Acceso: 20/08/2017].

el proyecto digital de la MR: la reorganización administrativa y la definición de un nuevo modelo de gestión.

La *reorganización administrativa* del gobierno local implicó la delimitación de los distritos a descentralizar en la ciudad y la constitución de los Centros Municipales de Distrito (CMD). El Distrito se concibió como una unidad territorial de planificación y gestión dentro de un todo, la ciudad, y como campo de aplicación de políticas públicas integrales a partir de la incorporación de los distintos actores individuales o colectivos que, con injerencia en este espacio, contribuirían a su mejoramiento. La delimitación de las zonas de la ciudad que conformarían un distrito y sobre la cual se edificarían los CMD, debía considerar un conjunto de indicadores y variables físicas, políticas, sociales, culturales, históricas y económicas que, al ser interrelacionadas, generarían nuevas centralidades en la ciudad. Se conformó así un equipo de trabajo entre la MR y la Universidad Nacional de Rosario que elaboró el estudio técnico del que surgió la nueva reorganización territorial de la ciudad en seis distritos: CMD Norte Villa Hortensia (1997), CMD Oeste Felipe Moré (1999), CMD Sur Rosa Ziperovich (2002), CMD Centro Antonio Berni (2005), CMD Noroeste Olga y Leticia Cossettini (2006), y el CMD Sudoeste Emilia Bertolé (2009)⁵⁵.

Asimismo se avanzó hacia la redefinición de las funciones y servicios municipales, el desarrollo de tecnologías soporte al funcionamiento de cada CMD y el reordenamiento, la capacitación y la derivación del personal involucrado. Horacio Ghirardi, quien fue uno de sus principales impulsores y ocupó el cargo de Director General del PDyM durante el periodo 1995-2003⁵⁶, afirmó que la descentralización municipal trajo como consecuencia “una mejor atención al vecino, más democrática, más cercana, más ágil, más precisa y menos costosa” (Ghirardi, 2000, p. 5).

El PDyM propició un *nuevo modelo de gestión* asentado, por un lado, en la implementación de mecanismos de información pública, para lograr una difusión constante de los distintos pasos desarrollados y de los avances alcanzados en cada

⁵⁵ Extraído del sitio oficial de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: <http://postulantes2.rosario.gov.ar/condiciones/descentralizacion.pdf> [Acceso: 20/08/2017].

⁵⁶ Información extraída del sitio web de la Agencia de Noticias DERF. Disponible en: http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=307271 [Acceso: 20/08/2017].

etapa del proceso; y, por otro, en la organización de canales reales y activos de participación ciudadana, en vistas de incorporar a la población, efectiva y directamente en los procesos de evaluación, control y toma de decisión (Municipalidad de Rosario, 1996). En este sentido, Mónica Bifarello, quien estuvo a cargo de la Secretaría General del gobierno local entre 2003 y 2007⁵⁷, consideraba que “(...) en el desarrollo del proceso de descentralización hay un claro intento de compartir el poder con la sociedad civil local” (Bifarello, 2005, p. 101).

Fueron precisamente estos dos últimos aspectos los que propiciaron una serie de prácticas tales como la incorporación intensiva de TIC en la gestión cotidiana del gobierno, la flexibilización de la organización, la modificación de procedimientos internos, la capacitación del personal, así como la apertura de nuevos canales de vinculación con la sociedad a partir de la prestación de servicios públicos, la implementación de mecanismos de transparencia y participación ciudadana. Desde una perspectiva general es posible afirmar que la descentralización fue una excelente excusa para llevar adelante una gran reforma de la administración pública local que tuvo su fase inicial en el contexto histórico y político de la década de 1990.

2.3.4. El “mito de gobierno” de Rosario

Se entiende que un gobierno necesita de razones para mostrar y justificar sus actuaciones, adecuadas a determinados actores, recursos y escenarios, pero también tiene reservada para sí la facultad de tener motivaciones que tienen que ver con la generación de confianza (Majone, 1997). Las motivaciones configuran la política general del gobierno y la capacidad argumentativa. El concepto de “mito de gobierno” puede usarse indistintamente al de visión general, proyecto general de gobierno, norte estratégico, rumbo de gobierno, valores no perentorios a priori, grandes lineamientos, orientación estratégica, y muchos conceptos más, para aludir aproximadamente a los mismos sentidos. No obstante, el concepto de mito los incluye y más aún, los trasciende, en tanto representa exactamente lo mismo que

⁵⁷ Información extraída del sitio web oficial de la Provincia de Santa Fe. Disponible en: http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/noticias_prensa/2011/121211s17_curriculum.doc. [Acceso: 20/08/2017].

los sinónimos mencionados pero incluye además la condición de que ya está apropiado por la ciudadanía (Riorda et al., 2006).

Las cuatro dimensiones desarrolladas previamente, así como las apelaciones morales de transparencia y honestidad en el ejercicio de la función pública, fueron consideradas las líneas de acción discursivas y prácticas que contribuyeron en gran medida a la conformación del *mito de gobierno* del socialismo al frente del ejecutivo municipal, que supo concebir un proyecto político ligado a un proyecto de ciudad para Rosario.

Puntualmente en el periodo de indagación, puede observarse que las gestiones de Lifschitz (2003-2011) y Fein (2011-2017) mantuvieron estos valores y políticas públicas transversalmente. En los últimos años de dicho periodo, la estructura política del socialismo y particularmente la gestión local mostró signos de debilitamiento. Por diversos motivos, el socialismo expuso un agotamiento en materia de gestión de algunas nuevas problemáticas que se incorporaron más recientemente a la agenda temática gubernamental, tales como la seguridad o la narcocriminalidad.

El tiempo transcurrido en el ejercicio del poder –con el desgaste lógico que ello implica, las dificultades para producir una reinención del proyecto de ciudad (que tanto consenso había generado previamente) mediante la incorporación estratégica de nuevas demandas, la ausencia de renovación en sus liderazgos locales y las dificultades en el sostenimiento de alianzas políticas dan como resultante los alicaídos desempeños electorales de los últimos años y una notable disminución en el consenso social que tuvo históricamente el socialismo en la consideración pública. La identidad rosarina construida al ritmo de las políticas públicas municipales y sus ideales comienza a mutar y ello puede observarse en la drástica reducción del apoyo ciudadano que demuestran los resultados electorales del socialismo como fuerza política desde el año 2013 hasta el final del periodo de examinación.

2.4. Recapitulación

El último cuarto del siglo XX se produjo una revalorización del espacio local que aparece como eje de nuevas funciones, regulaciones y vinculaciones en el marco de la sociedad global. Tras los procesos de reforma del Estado nacional de la República

Argentina en la década de 1990, que implicaron la descentralización y privatización de muchas de sus funciones y competencias, los municipios se convirtieron en actores fundamentales de la vida democrática, al asumir un rol activo en la resolución de nuevas demandas ciudadanas que hasta ese momento permanecían en la órbita nacional. En ese contexto, se impulsó el desarrollo de nuevas estrategias, una de las líneas básicas fue el fortalecimiento de la gestión pública mediante la implementación de procesos de modernización y descentralización con el objetivo de hacer más eficiente y cercano su accionar, allí las TIC comenzaron a ocupar un rol central.

En términos generales, los municipios argentinos muestran una marcada heterogeneidad en términos territoriales y poblacionales, así como una debilidad fiscal estructural que tiene su correlato en bajas capacidades de intervención autonómica a partir de la utilización de recursos genuinos.

Rosario es la urbe más importante de la Provincia de Santa Fe. Cuenta con una población de casi un millón de habitantes y es una de las ciudades de mayor relevancia relativa de la Argentina por su dinámica económica, social y cultural. Desde mediados de la década de 1990, la MR inició un proceso de descentralización y modernización que arrojó como resultante una mejora en su administración, gestión y gobernabilidad.

En términos políticos, Rosario presenta ciertas particularidades que la convierten en paradigmática, una de ellas es la persistencia de un partido político al frente de la Municipalidad. El socialismo gobierna Rosario desde hace casi tres décadas y ha construido un proyecto político y de ciudad que, con altibajos, ha tenido amplia adhesión electoral y consenso social. El proyecto de ciudad erigido estuvo fuertemente definido por la continuidad de algunas políticas públicas consideradas pilares centrales: la salud pública y políticas sociales municipales; la planificación estratégica y la transformación urbana; la participación y transparencia en la gestión pública; y la modernización y descentralización territorial y administrativa.

Capítulo III. Inclusión y accesibilidad digital

En la extensa literatura que aborda el gobierno electrónico (GE) y el gobierno abierto (GA) se observa la asignación de una menor importancia relativa a la cuestión de la demanda potencial. En términos generales, se le ha otorgado un rol secundario al aspecto contextual, sin considerar los condicionantes materiales y simbólicos que influyen en la formulación e implementación de estrategias digitales en ámbitos gubernamentales. El acceso y uso de TIC e Internet por parte de la población se convierte en un aspecto esencial para cualquier iniciativa de este tipo.

La revolución tecnológica iniciada en la década de 1970 tuvo como nave insignia al proyecto Internet, que ya estaba en marcha mediante una red de comunicación entre computadoras en la que participaban varias comunidades de científicos y *hackers*. Sin embargo, como indica Castells (2001), fue recién en 1995 cuando Internet se hace accesible y comienza a popularizarse para la gente, las empresas y la sociedad en general, fruto del trabajo de instituciones gubernamentales, grandes universidades y centros de investigación. A partir de entonces, Internet se expande rápidamente a nivel global con una masiva adopción y utilización en un corto periodo. Este proceso fue posible en gran medida gracias a una sensible baja en los costos de las computadoras personales y a la expansión de las redes de conexión.

El aspecto relativo a la conectividad y a la disponibilidad de TIC por parte de los individuos, empresas e instituciones aparece como un punto determinante para considerar el desarrollo de la Sociedad de la Información, pero también son fundamentales los aspectos culturales, económicos y políticos para analizar desde una perspectiva general el fenómeno estudiado.

Si bien esta tesis se centra en el análisis de las estrategias digitales promovidas a nivel gubernamental, aportaría una perspectiva incompleta si no considerara el rol de los potenciales destinatarios de estas políticas públicas. El presente capítulo se encuentra organizado en tres grandes apartados. El primero de ellos discurre sobre algunas definiciones y aclaraciones conceptuales en torno a la cuestión de la brecha digital y la conectividad. En un segundo, se analiza el uso y la disponibilidad de TIC en la ciudad de Rosario, considerando a la sociedad en su conjunto (ciudadanos, empresas y organizaciones) inserta en un contexto más amplio

nacional, regional y mundial, a partir de diversos indicadores globales de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, entre ellos: la cantidad de usuarios de Internet, sus principales características socio poblacionales, las diferentes dinámicas que adoptan, los dispositivos desde los cuales se conectan, los usos que les asignan a la red. Por último, desde la perspectiva gubernamental, se realiza un recorrido alrededor de las principales iniciativas de la Municipalidad de Rosario (MR) orientadas a reducir la brecha digital en una ciudad con pronunciadas desigualdades sociales y territoriales. Se incluye en el análisis diversas acciones que estuvieron orientadas primordialmente a la alfabetización digital y a la accesibilidad a Internet.

3.1. En torno a la brecha digital y la conectividad

Al adentrarse en la temática abordada por este capítulo, resulta necesario realizar un conjunto de aclaraciones y especificaciones. Las condiciones materiales de vida de la población influyen fuertemente en los procesos de acceso, adopción y utilización de las TIC, pero no son determinantes que impidan el desarrollo de la innovación y la creatividad. De modo general podría afirmarse que la brecha digital es la distancia entre aquellas personas que tienen acceso y uso de manera regular a tecnologías digitales y aquellas que no. Las tecnologías digitales se refieren principalmente a computadoras personales, Internet y telefonía móvil, pero se puede incluir en ellas cualquier otro tipo de tecnología que transmita, reciba, genere o manipule un bien digital (Mariscal Centro & Rentería, 2017).

En términos conceptuales se han identificado tres principales niveles de brecha digital: acceso, uso y apropiación de TIC por individuos y organizaciones (públicas o privadas) que retrasan el aprovechamiento de estas tecnologías (Navarro Gómez, et al., 2018). El acceso como un proceso de apropiación de la TIC puede analizarse a partir de una serie de etapas: (a) el acceso motivacional relacionado con el interés y atracción por la nueva tecnología, lo cual puede ser explicado por factores sociales, culturales y psicológicos; (b) el acceso físico o material vinculado con la disponibilidad de *hardware*, *software*, aplicaciones, redes y el uso de TIC y sus aplicaciones; (c) el acceso a la alfabetización digital vinculado con la educación para adquirir habilidades digitales; y (d) el uso referido a las oportunidades significativas de uso (van Dijk, 2017).

En el mismo sentido, un modelo progresivo lineal distingue tres momentos: (a) el acceso, incluye tanto acceso formal relacionado con la disponibilidad de TIC en hogares, escuelas y comunidades para ser utilizadas por todos, como el acceso efectivo vinculado con la disponibilidad de TIC en hogares, escuelas y comunidades para ser utilizadas por quienes consideran que pueden hacerlo; (b) el uso, se refiere al tipo de contacto con las TIC, que puede o no ser significativo y puede o no traer consecuencias en el mediano o largo plazo; y (c) la apropiación, se relaciona con el uso significativo de las TIC, en el que se ejerce un grado de control y elección sobre la tecnología además de los contenidos (citado en Navarro Gómez et al., 2018).

La inclusión digital, al igual que la inclusión social, es un concepto ambiguo y relacional (respecto de la exclusión) que cuenta con al menos tres dimensiones: una discursiva e ideológica, otra institucional o política (procesos de decisión) y finalmente una operativa. De manera que según la orientación política e ideológica de que se trate se priorizarán diferentes estrategias para las políticas públicas (Lago Martínez, Mauro, & Amado, 2015).

Otra manera de entender la brecha digital es considerarla únicamente desde el acceso y uso de Internet. Desde este punto de vista es posible distinguir dos tipos de brechas: una brecha de mercado y otra de acceso. La brecha de mercado es una distancia en costos de acceso al servicio de Internet entre un mercado de competencia imperfecta y un hipotético mercado de competencia perfecta (este último implica precios tendientes al costo marginal del servicio). En este modelo, las políticas públicas que estimulen la competencia contribuirían a la disminución de la brecha y, de este modo, a aumentar los niveles de personas con acceso al servicio de Internet (Navas-Sabater, Dymond, & Juntunen, 2002).

La brecha de acceso se refiere a una relación entre el precio del servicio y la capacidad para adquirirlo según su precio. El nivel de asequibilidad está dado principalmente por variaciones en el precio de los servicios, aunque no se descarta la variación del ingreso cuando el precio permanece estático. Internet es más asequible en lugares donde el ingreso es mayor que el promedio (Navarro Gómez et al., 2018, p. 390). De este modo, una de las medidas más útiles para medir el

nivel de asequibilidad es el porcentaje que representan en el ingreso los servicios de Internet, telefonía, etc.

Diversos organismos internacionales se han interesado por la cuestión de la inclusión digital y realizaron sus propias conceptualizaciones e intentos por efectuar un seguimiento de la cuestión mediante diversos estudios que monitorearon la evolución de la situación. La Organización de Naciones Unidas (ONU) mediante su organismo especializado, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, por sus siglas en inglés), ha desarrollado una serie de indicadores que evalúan a nivel global dimensiones tales como la conectividad y acceso⁵⁸. En un sentido similar, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha implementado métricas de seguimiento para el análisis de la Sociedad de la Información (WPIIS)⁵⁹. A nivel regional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha elaborado diferentes estudios con la finalidad de analizar la cuestión desde la perspectiva de la desigualdad social y el desarrollo económico. Una de sus instituciones más relevantes en este sentido es el Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA) que procura generar información oportuna que ayude a los países de la región a diseñar y dar seguimiento a las políticas públicas de universalización de la banda ancha⁶⁰.

3.2. Acceso y uso de TIC e Internet en Argentina

En términos históricos la utilización y expansión de las TIC e Internet a nivel global han sido relativamente rápida, más aún si se compara con el tiempo que tardaron otras innovaciones en ser adoptadas masivamente a lo largo de la historia. Internet ha sido excepcional en este sentido, sobre todo si se considera que a nivel mundial en el año 1993 sólo 0,254 de cada 100 personas tenía acceso, mientras que dos décadas después más de 40 de cada 100 personas utilizan el servicio (Banco Mundial, 2016).

En 2005, Argentina tenía sólo 17 usuarios de Internet cada 100 habitantes, en 2010 había alcanzado los 45 y el año 2015 mostró que 66 de cada 100 eran usuarios de este servicio (Banco Mundial, 2016). Tal como lo muestra el Gráfico 1, la República

⁵⁸ Extraído de: <https://www.itu.int/es/about/Pages/default.aspx> [Acceso: 02/10/2018].

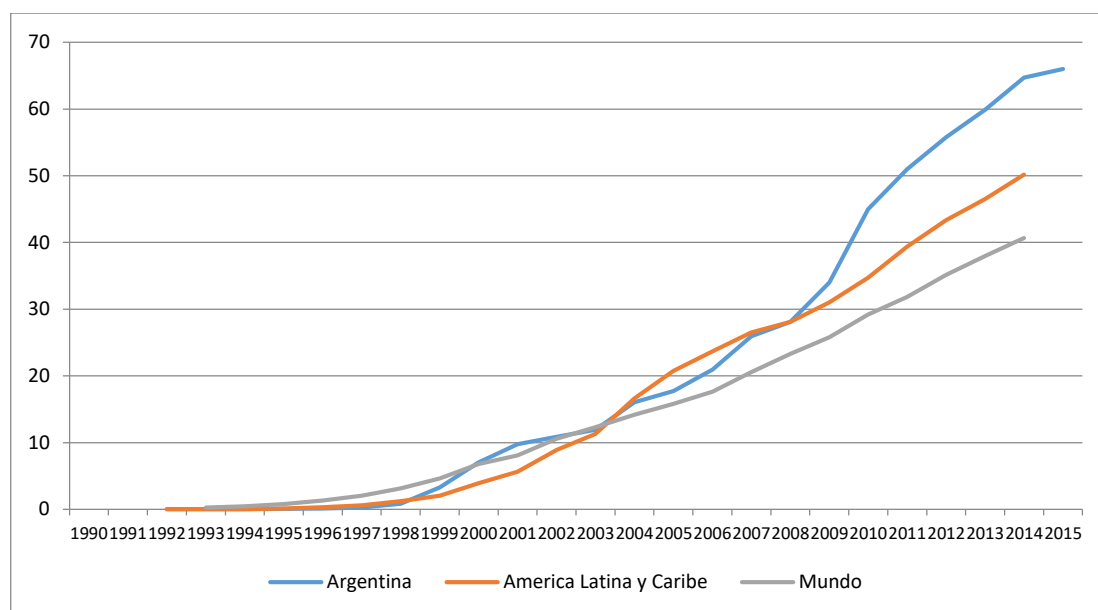
⁵⁹ Extraído de: <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/ICT-Model-Survey-Access-Usage-Households-Individuals.pdf> [Acceso: 02/10/2018].

⁶⁰ Extraído de: www.cepal.org/es/observatorio-regional-de-banda-ancha [Acceso: 02/10/2018].

Argentina ha tenido una evolución similar a la tendencia global de acceso a Internet hasta el año 2004, para luego despegar en su desarrollo y superar en el año 2008 al promedio general de América Latina, que hasta ese momento venía con un crecimiento en paralelo.

Argentina posee niveles de acceso, disponibilidad y uso de TIC relativamente altos en comparación con el contexto mundial y latinoamericano, junto con Uruguay, se posicionó dentro de los países con el mayor porcentaje de hogares con acceso a Internet en la región (61,8% y 64,7% respectivamente), a una distancia considerable en relación a países como Ecuador (37%), México (35,1%) o Brasil (43%). Este fenómeno también puede apreciarse en el caso del porcentaje de hogares urbanos con disponibilidad de computadoras personales, en el que Argentina (67%) y Uruguay (70,2%) se destacan por sobre México y Brasil, ambos países con un acceso a esta tecnología inferior al 50% (INDEC, 2015, p. 5).

Gráfico 1. Usuarios de Internet (por cada 100 personas). Evolución histórica 1990-2015 Mundo, América Latina y Argentina.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la ITU (Banco Mundial, 2016).

Al examinar cómo se distribuyen geográficamente los accesos a Internet en Argentina se observa una marcada brecha entre las áreas urbanas y rurales, pero también entre los grandes centros urbanos y las ciudades medianas e intermedias. El 78,3% de los accesos residenciales en el año 2014 se concentró en las áreas urbanas de Buenos Aires (Ciudad y Provincia), Córdoba, Santa Fe y Mendoza. Y,

en el caso de las organizaciones, el 81% se concentró en las áreas mencionadas. Puntualmente en la provincia de Santa Fe se registraron más de un millón de accesos a Internet de tipo residenciales y alrededor de 200 mil accesos de organizaciones durante el mes de marzo de 2014 (INDEC, 2014), ubicándose de esta forma entre las regiones del país con mayor acceso y conectividad al servicio de Internet. Vale recordar que Argentina posee una población urbana de alrededor del 90% y que la ciudad de Rosario es el centro urbano más importante de la provincia Santa Fe, que concentra en su territorio una gran parte de estas conexiones.

La situación de disponibilidad de TIC en Argentina puede analizarse a partir de la Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (ENTIC) (INDEC, 2015). Dicho estudio afirmó que para el año 2015 el 67% de los hogares del país tenía acceso a computadora y el 61,8% a Internet, mientras que la disponibilidad de telefonía celular alcanzó al 89,6% de los hogares. Comparativamente con la ENTIC del año 2011 (INDEC, 2012), se observó un incremento notable en el acceso hogareño a computadora y a Internet. La disponibilidad de algún tipo de computadora en los hogares urbanos se incrementó respecto de 2011 más de 10,6 puntos porcentuales y el acceso a Internet 13,8 puntos.

Si se considera la disponibilidad de TIC de las personas, se observó que para el año 2015 el 68% de la población mayor de 10 años en Argentina poseía acceso a computadoras y el 66,1% poseía acceso a Internet, lo que mostró un crecimiento en el uso de ambas tecnologías que se elevó 9,7 y 4,6 puntos porcentuales respectivamente más que en 2011. En el caso de la telefonía móvil para el año 2015 el 78,2% de la población la utilizó, lo que representó un incremento del 4,2% respecto del año 2011 (INDEC, 2015). Estos datos mostraron que casi 7 de cada 10 personas utilizaban computadora o Internet y casi 8 de cada 10 empleaban celular.

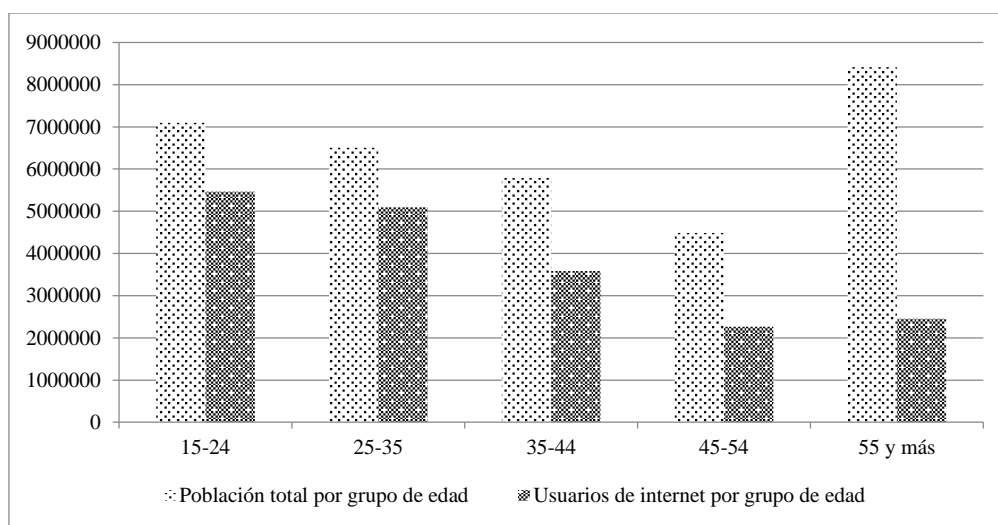
Al estudiar las características específicas de estos tipos de dispositivos se observó que para el año 2016, sobre el 90% de la población que utilizaba telefonía móvil, alrededor del 67% lo hacía mediante Smartphone⁶¹. Cuando se considera la utilización de computadoras (de escritorio, notebooks y netbooks combinadas) para el mismo año eran utilizadas por el 52% de la población, mientras que las Tablet

⁶¹ Información extraída de: <https://www.consumerbarometer.com/en/> [Acceso: 22/11/2016].

eran usadas por el 11%. La televisión alcanzó una difusión por encima del 90%, pero sólo el 16% se encontraba habilitada para conectarse a Internet⁶².

En relación a las características demográficas de la población total que utiliza Internet en Argentina, se observó que para el año 2015 en términos etarios poco más de la mitad del total de usuarios de Internet tenía menos de 35 años: los que se encontraban entre 15 y 24 años representaban un 29% del total, mientras que aquellos de entre 25 y 34 años significaron un 27%. Desde este último grupo en adelante, el uso de Internet comenzaba a descender en términos relativos: las personas de entre 35 y 44 años representaban al 19% sobre el total, mientras que los que tenían entre 45 y 54 años simbolizaban un 12%. Por último, un significativo 13% está representado por aquellos que superaban los 55 años (Christensen & Fosk, 2015).

Gráfico 2. Población por grupo de edad y distribución según utilización de Internet. República Argentina (Año 2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Informe Futuro Digital Argentina 2015 (Christensen & Fosk, 2015) y Proyecciones poblacionales de Argentina realizado por el INDEC⁶³

Tal como se observa en el Gráfico 2, alrededor de un 80% del total de la población que tenía menos de 35 años era usuario de Internet, porcentaje que descendía a un 60% en el grupo etario de entre 35 y 44, al 50% para aquellos que tenían entre 45 y 54 y a un 29% para los que poseían más de 55 años.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Elaborado a partir de información extraída del sitio oficial del INDEC. Disponible en: http://www.indec.mecon.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=84 [Acceso: 02/09/2016].

Una dimensión fundamental para analizar el acceso a Internet resulta de los distintos niveles de ingreso. El último dato disponible para la Argentina es del año 2011 (Ver Tabla 2). Este estudio mostró que la cantidad de personas con acceso a Internet en el quintil más rico (Q5) era del 72%, mientras que en el quintil más pobre (Q1) representaba el 39,5%. Ello puso en evidencia una brecha de 32,5 puntos porcentuales en cuanto a los niveles de acceso (CEPAL, 2011b). La brecha digital medida a partir de niveles de ingreso puso de manifiesto los altos niveles de desigualdad existentes, como parte de las dificultades que tienen las personas en situación de pobreza o indigencia para acceder a bienes y servicios de la Sociedad de la Información. En este contexto, sólo un activo compromiso del Estado y las organizaciones sociales en la implementación de políticas públicas podrán garantizar el acceso, disponibilidad y educación digital de quienes se encuentran con dificultades estructurales para acceder a las TIC de forma material y simbólica.

En relación a la cuestión de género, exceptuando al Quintil 2, en que las mujeres sobrepasaban tan sólo por un punto a los hombres, en el resto de los quintiles las mujeres se encontraban en un nivel de acceso a Internet inferior al de los hombres. Este dato pone sobre relieve una brecha que va de los 3 a los 5 puntos. Se observa que los patrones de desigualdad se reproducían no sólo por disponer de menores ingresos sino que, de forma transversal en todos los niveles, las mujeres accedían a Internet en menor medida que los hombres.

Tabla 2. Uso de internet por quintiles de ingreso y sexo (Porcentaje). República Argentina (Año 2011)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Ambos sexos	39.5	48.3	51.2	59.7	72.0
Hombre	41.6	47.9	53.2	62.6	74.5
Mujer	37.5	48.7	49.2	56.9	69.6

Fuente: Elaborado a partir de datos extraído del Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (CEPAL, 2011b)

Si se considera el grado de escolarización de los usuarios de Internet en Argentina (Ver Tabla 3), para el año 2011 se observó que del total del grupo poblacional conformado por aquellos que poseían estudios primarios (completos o incompletos), sólo un 24,5% utilizaba Internet, mientras que el uso de Internet era del 61,3% entre aquellos que poseían estudios secundarios (completos o incompletos) y de casi el 90% entre las personas que tenían estudios terciarios o universitarios (CEPAL, 2011a). En todos los niveles de estudios, las mujeres

acceden a Internet en menor medida que los hombres, con diferencias sustanciales en el caso de personas con estudios primarios, en el que sólo el 20,7% de las mujeres utilizaban Internet contra el 28,2% de los hombres. Aquí se replicó la brecha por género marcada previamente, que se consolida de forma transversal en todos los niveles educativos relevados, de modo que las mujeres quedaban relegadas siempre por debajo de los hombres, aunque en los niveles educativos más altos la distancia era menor que entre aquellos que sólo alcanzaban estudios secundarios o primarios.

Tabla 3. Uso de internet por nivel educativo y sexo (Porcentaje). República Argentina (Año 2011)

	Primaria	Secundaria	Post	Universitaria
Ambos sexos	24.5	61.3	88.8	86.0
Hombre	28.2	64.2	90.0	88.9
Mujer	20.7	58.1	87.8	84.3

Fuente: Elaborado a partir de datos extraído del Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (CEPAL, 2011a)

Al analizar en conjunto el nivel de ingreso y el nivel educativo de los argentinos que acceden a Internet, se observa que las mayores dificultades se encuentran entre quienes poseen bajos grados de escolarización y bajos niveles de ingreso. Justamente ese grupo poblacional se encuentra incorporado de forma parcial a la Sociedad de la Información, que según Castells (2009), ocupa una función específica dentro de la división del trabajo: la de ser trabajadores genéricos, en contraposición a los trabajadores autoprogramables. Estos últimos tienen la capacidad autónoma para centrarse en la meta que se les ha asignado en el proceso de producción, encontrar la información relevante, recombinarla en forma de conocimiento utilizando el conocimiento acumulado y aplicarla en las tareas necesarias para lograr el objetivo del proceso, para lo cual requieren de una educación adecuada. Por el contrario, las tareas que apenas se valoran pero que siguen siendo necesarias se asignan a los trabajadores genéricos, que van siendo reemplazados por máquinas o trasladados a centros de producción de bajo coste, dependiendo de un análisis dinámico de coste-beneficio (Castells, 2009, p. 57).

En relación a los niños, niñas y adolescentes, una investigación de UNICEF (2016) realizada en la República Argentina indaga sobre las principales percepciones y hábitos en Internet y redes sociales. El mencionado estudio mostró en relación al acceso a Internet, la reproducción de brechas sociales entre los distintos Niveles Socio Económico (NSE). Si bien los adolescentes accedían a Internet por primera

vez a los 11 años en promedio (con tendencia al inicio cada vez más temprano), los adolescentes de NSE alto lo hacían antes que los de NSE medio y bajo. En el mismo sentido, el dispositivo más usado para navegar era el teléfono móvil (9 de cada 10), seguido por las computadoras de escritorio y portátil (59% en cada caso), pero en el uso de tabletas existían 34 puntos de diferencia entre el NSE alto y el bajo. Al indagar dónde se conectaban, se identificó que los lugares más elegidos eran la casa propia o la casa de familiares o amigos (lo que habla de las posibilidades de acompañamiento que existen) y, en relación al uso de Internet en movimiento, el grupo de NSE alto lo hacía más que los otros grupos (UNICEF, 2016, p. 9).

3.2.1. Modalidades de acceso

Las formas en que los argentinos se conectan a Internet han mutado fuertemente en los últimos años, con una tendencia hacia el corrimiento desde los accesos fijos (que incluyen conexiones tradicionales a Internet, como las conexiones por redes telefónicas, operadores de cable, redes de fibra óptica al hogar e inalámbricas fijas) hacia accesos móviles (que comprenden las conexiones mediante dispositivos portátiles y operadores de redes de celulares). La banda ancha móvil ha tenido una mayor difusión que la fija, lo que se explica en parte por la diversidad y accesibilidad de los dispositivos móviles y la mayor cobertura de redes móviles.

Desde el nacimiento de Internet, los accesos residenciales y organizacionales fueron mayoritariamente de tipo fijos con un crecimiento sostenido hasta el año 2013; momento en el que se produjo un decline en la tendencia alcista para dar paso a un nuevo tipo de acceso, el móvil, que hizo su irrupción en el mercado de las telecomunicaciones con una rápida expansión, convirtiéndose en la forma predominante mediante la cual acceden a Internet los argentinos. En el año 2015, de los 15 millones de accesos de tipo residenciales registrados mensualmente, el 60% fue de tipo móvil y el restante 40%, de tipo fija. Respecto a las organizaciones (empresas públicas o privadas, organismos de gobierno, profesionales en el ejercicio de su actividad, organizaciones no gubernamentales, escuelas y universidades) los accesos mensuales registrados para el mismo periodo representaron alrededor de tres millones, siendo el 16% accesos de tipo fijos y el restante 83%, móvil (INDEC, 2016).

La asequibilidad al servicio de banda ancha fija se mide por el precio promedio ofrecido de un Mbps (Megabits por segundo) y la de la banda ancha móvil por el precio promedio al que se ofrece un plan post pago de Internet móvil, en ambos casos como porcentaje del PIB per cápita. Este indicador es una aproximación a la proporción del ingreso que debe destinarse para acceder al servicio de banda ancha: a menor proporción, mayor asequibilidad al servicio. En términos generales, en Argentina la banda ancha fija, con un costo promedio inferior al 1%, es más asequible que la móvil para el caso de planes postpago. Tal como se observaba previamente, existe una marcada tendencia hacia la utilización de banda ancha móvil, en tanto su costo es uno de los más asequibles de la región, con un precio de la tarifa inferior al 2% del PBI per cápita del año 2014, según el ORBA de la CEPAL (Poveda & Rojas, 2015).

Debido a la importancia de la modalidad prepaga en la región, el análisis de las tarifas de banda ancha móvil se complementa con información respecto a tarifas prepagas de este servicio. Es preciso mencionar que en los últimos años en Argentina ha existido una importante comercialización de gran cantidad y variedad de planes, paquetes de datos con diferentes duraciones, vigencias y capacidades, con el propósito de llegar a segmentos que no pueden acceder a planes postpago. Justamente por esa diversidad en la oferta y disparidad de parámetros es que resulta dificultoso acceder a datos correspondientes a este grupo específico, sin embargo al considerar las tarifas mínimas de paquetes de datos prepago, la banda ancha móvil (menor vigencia disponible) se ubica sensiblemente por encima del precio de la tarifa postpago, con un costo de 0,3% del PBI per capital del año 2014 (Poveda & Rojas, 2015). Son los sectores con menores ingresos los que utilizan intensivamente el sistema prepago de banda ancha móvil. De este modo, deben afrontar comparativamente mayores costos relativos para la obtención del servicio de Internet que aquellos que lo contratan mediante la modalidad postpago.

Las empresas de telecomunicaciones proveedoras del servicio de Internet merecen una observación complementaria. En el mes de junio de 2016, el 88,6% de los accesos residenciales fueron provistos por empresas que cuentan con más de un millón de accesos, mientras que 9,8% correspondió a empresas que proveen entre treinta mil y un millón de accesos. Por su parte, el restante 1,6% de los accesos residenciales se distribuyó entre proveedores de menor tamaño (INDEC, 2016).

Estos datos muestran un mercado oligopólico de proveedores de Internet a partir de un pequeño grupo de grandes jugadores que se reparte el negocio.

3.2.2. Calidad del servicio

Para medir la calidad del servicio se utiliza habitualmente como parámetro la velocidad de la conexión. Para ello, se han recabado datos correspondientes a las velocidades de conexión de carga y descarga de datos para la banda ancha global y móvil. En los países de América Latina, como en los más desarrollados, la velocidad de descarga es mucho mayor que la de carga (aproximadamente 2,5 veces más). A partir de la información producida por el ORBA de la CEPAL, se desprende que la velocidad de carga promedio para América Latina en 2015 era de 2,92 Mbps y para los países avanzados, de 13,41 Mbps. Uruguay (5,9 Mbps) lideró la región, seguido por México (5,67 Mbps) y Brasil (4,23 Mbps). En Argentina la velocidad de carga promedio de la banda ancha global era de 1,70 Mbps, lo que la ubicó por debajo del promedio de la región e incluso sobrepasada ampliamente por los países del cono sur (Poveda & Rojas, 2015, p. 23).

En el año 2015, la velocidad de descarga promedio en banda ancha global para América Latina era de 7,26 Mbps y para los países más avanzados, de 32,20 Mbps. Sólo cuatro países (Uruguay, Chile, Brasil y México) estaban por encima del promedio regional. Argentina también volvió a quedar rezagada por debajo del promedio con 6,34 Mbps. En banda ancha móvil, por su parte, se posicionó nuevamente en velocidades marginales, en comparación con la situación de la región, con una velocidad de descarga de 5,54 Mbps y de carga, de 2,27 Mbps (Poveda & Rojas, 2015, p. 23).

Esta baja calidad en el servicio de Internet, medido a partir de la velocidad de conexión, contrasta fuertemente con los esfuerzos de la región en esta materia y ubica a la República Argentina en una situación de letargo en cuanto al desarrollo de un sistema de conexión de banda ancha global y móvil que responda a las demandas actuales y a los procesos de expansión que ha tenido Internet en los últimos años. La falta de inversiones (públicas y privadas) y la composición del mercado de los proveedores de Internet generan una ecuación que tiene como resultado general la situación retratada.

Tabla 4. Velocidades de carga y descarga en banda ancha al 31/12/2014 en la República Argentina

	Mbps
Velocidades de descarga, banda ancha global (Mbps)	6,34
Velocidades de carga, banda ancha global (Mbps)	1,79
Velocidades de descarga, banda ancha móvil (Mbps)	5,54
Velocidades de carga, banda ancha móvil (Mbps)	2,27

Fuente: Elaboración del Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA) de la CEPAL, con base en datos de Ookla (Poveda & Rojas, 2015)

3.2.3. Uso de dispositivos y consumos

Los dispositivos utilizados para conectarse a Internet son variados y su uso da cuenta de los tipos de interacción y grados de portabilidad de cada uno de ellos. A partir de una encuesta realizada por Google en Argentina, mediante el *Consumer Barometer with Google 2016*⁶⁴, se consultó cuáles eran los dispositivos utilizados más frecuentemente⁶⁵. Según los resultados, el 48% respondió que utiliza más a menudo Smartphones que Tablets o computadores, mientras que un 29% afirmó que utiliza de igual forma Smartphones y computadora/Tablet, por último un 16% aseveró que utiliza más habitualmente la computadora/Tablet que los teléfonos inteligentes⁶⁶. De modo complementario, la misma encuesta indagó sobre la cantidad de dispositivos conectados que tiene una persona (sobre la base total de población *online* y *offline*). A la consulta, el 27% respondió que tiene uno, el 26% que usa dos y el 23%, ninguno, mientras que el 13% afirmó que emplea tres, el 7% cuatro y el 5%, cinco o más aparatos⁶⁷.

En el año 2016, en Argentina el 85% de las personas se conectaban a Internet todos los días, mientras que el 10% lo hacía con una frecuencia de una vez por semana, el 4%, una vez al mes y el 1%, menos de una vez al mes⁶⁸. En cuanto al tiempo diario que los argentinos pasaban frente a las diferentes pantallas, según el Reporte Especial *Digital in 2016* se observó que, en promedio, se encontraban expuestos frente a la computadora (de escritorio, notebook y netbook) unas cuatro horas con cuarenta y cuatro minutos. Le seguían en orden decreciente el uso de Smartphone

⁶⁴ Información extraída de: <https://www.consumerbarometer.com/en/> [Acceso: 22/11/2016].

⁶⁵ Nota técnica de la Encuesta *Consumer Barometer with Google*: Las respuestas pueden no sumar el 100% debido al redondeo, no hay respuestas, no sabe/no contesta.

⁶⁶ Información extraída de: <https://www.consumerbarometer.com/en/> [Acceso: 22/11/2016].

⁶⁷ *Íbidem*.

⁶⁸ *Íbidem*.

por el lapso de tres horas y treinta minutos y, por último, dos horas y cuarenta y tres minutos frente a la televisión (We Are Social, 2016). En el caso de la utilización de los Smartphone, la cantidad de tiempo registrado estaba compuesto en gran medida por “micro chequeos” del estado de diversas notificaciones.

En Argentina la telefonía celular posee un alcance muy amplio. Para el año 2015 existían 61,4 millones de líneas activas, lo que implica en promedio alrededor de 1,4 líneas por habitante. Sin embargo menos de la mitad, un 46% de esos teléfonos móviles, posee paquete de datos de tipo 3G o 4G (We Are Social, 2016). En relación al tipo de contratación de servicios, un mayoritario 74% de las conexiones móviles son de tipo prepago, mientras que tan sólo el 26% son de tipo postpago, lo que demuestra una alta incidencia de los tipo de planes limitados que funcionan a partir de la demanda de los usuarios.

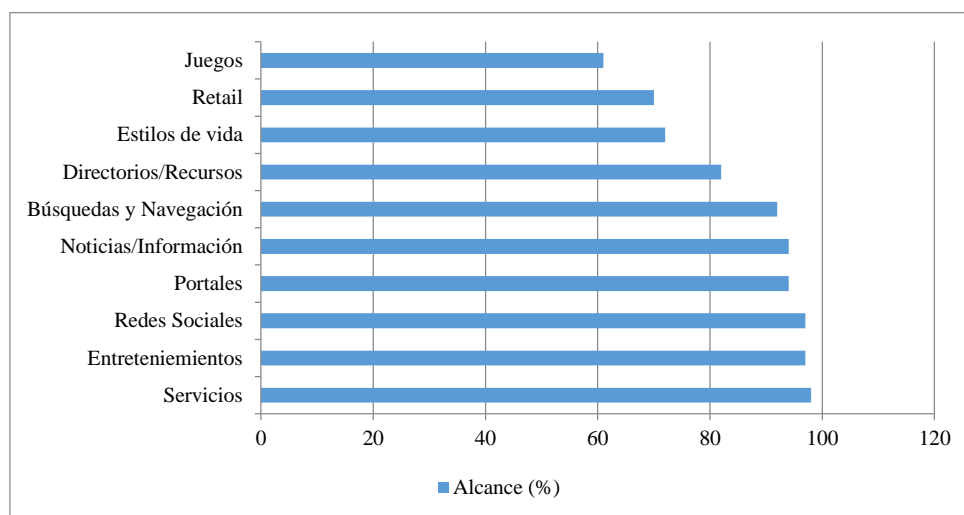
Hasta aquí se realizó un repaso sobre las diferentes modalidades y uso de las TIC, pero no se hizo alusión a los tipos de actividades realizados por los argentinos en Internet, por ello a continuación se realizará un repaso por los diferentes contenidos consumidos. De acuerdo a los datos aportados por el Gráfico 3, las principales actividades realizadas en Internet son aquellas vinculadas con los servicios (98%), el entretenimiento (97%) y las redes sociales (97%), luego aparecen el acceso a portales (94%), noticias e información (94%), búsquedas y navegación (92%).

Las actividades que se realizan mediante los teléfonos móviles son variadas e incluyen en primer lugar a los servicios de mensajería (54%), las consultas de mapas (42%), las visualización de videos (40%), los juegos (27%), los servicios bancarios (25%), entre otras (We Are Social, 2016).

Analizar los sitios web más visitados permite comprender, en parte, qué tipos de consumos se realizan. Según el sitio especializado Alexa.com, que provee información acerca de la cantidad de visitantes únicos que recibe un sitio web y los clasifica en un ranking, para el año 2015, en la República Argentina entre los primeros diez sitios más visitados se encontraban el buscador Google.com.ar (1°) y Google.com (2°), el reproductor de videos Youtube.com (3°), las redes sociales Facebook (4°) y Twitter (6°), el sitio de compra y venta por Internet de origen argentino Mercado Libre (5°), los sitios que ofrecen mayoritariamente el servicio de correo electrónico Live.com (7°) y Yahoo.com (9°), por último los portales de

noticias Lanacion.com (8°) e Infobae.com (10°) (Alexa, 2016). De esta forma se aporta especificidad a la categorización presentada precedentemente y se da cuenta de los tipos de consumos preferenciales.

Gráfico 3. Principales categorías de contenido por visitantes únicos de Internet y porcentaje de alcance en la República Argentina. Año 2015.



Fuente: Elaborado a partir de datos obtenidos del Informe “Futuro Digital Argentina 2015” (Christensen & Fosk, 2015, p. 12)

En relación a los sitios gubernamentales más populares de Argentina, cabe destacar que, según este ranking de Alexa, dentro de los primeros 500 puestos más visitados se encuentran solamente doce sitios gubernamentales. Entre los primeros cien, en el puesto número 25° se encontraba la página web de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (afip.gob.ar), en el 50° el sitio oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (buenosaires.gob.ar), en el lugar número 79° aparecía la web de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (anses.gob.ar) y, para cerrar, en el puesto 94° el sitio del Servicio Meteorológico Nacional (smn.gov.ar). Por encima de estos lugares se hallaban las web oficiales de los estados provinciales de Buenos Aires (169°), Mendoza (176°), Córdoba (421°) y por último el de Santa Fe (490°). La MR, con su sitio rosario.gov.ar, se ubicó en el lugar número 1.288° dentro de la República Argentina (Alexa, 2016).

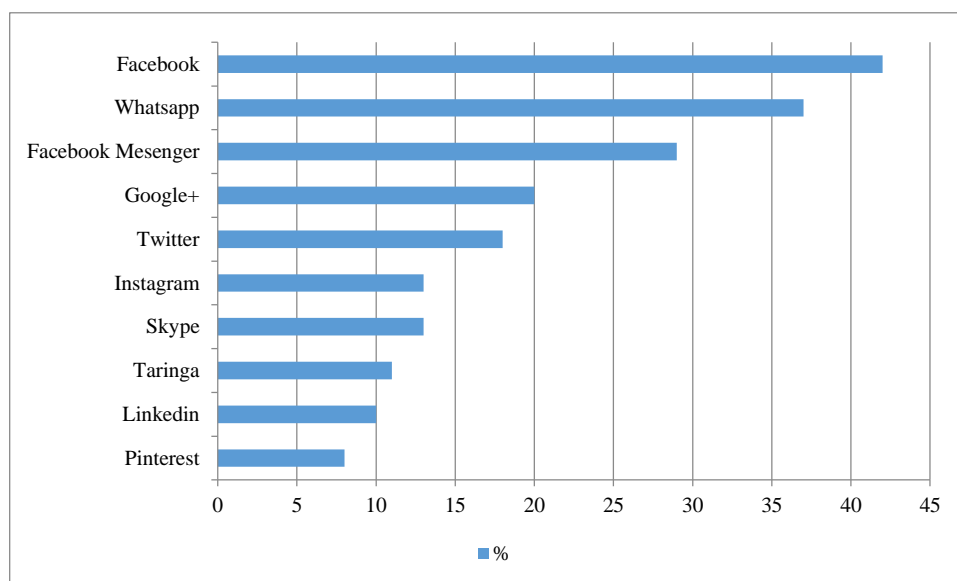
El acceso a sitios gubernamentales tenía como principal motivación la utilización de diversos tipos de servicios. Esta situación aparece con claridad cuando se analizan las palabras utilizadas en los motores de búsqueda para llegar al sitio en cuestión. Exceptuando a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que condensa

accesos a partir de búsquedas vinculadas con información turística, el resto de los sitios web de organismos nacionales y estados provinciales mencionados encuentran su principal consulta en la prestación de servicios, sobre todo para tramitaciones en línea. En el caso de la web de la MR, las búsquedas se concentran en el pago de multas y las consultas de los servicios “InfoMapa” y “Cómo Llego” (Alexa, 2016).

Del análisis de las dinámicas adoptadas en cuanto a los consumos digitales se observó una particularidad en el uso extendido de redes sociales. En este sentido, Argentina se ubicó entre los países que mayor desarrollo ha tenido en esta área, y ocupó el cuarto lugar a nivel global según el Reporte Especial “*Digital in 2016*”, con un 62% de cuentas activas sobre el total de la población, sobrepasado tan sólo por Singapur (64%), Hong Kong (68%), Emiratos Árabes Unidos (68%) y Corea del Sur (76%). La media mundial de uso de redes sociales era de 31% sobre el total de la población. En América Latina, luego de Argentina se ubicaron Brasil y México en los puestos 14° (49%) y 19° (47%) respectivamente (We Are Social, 2016). En este mismo Reporte, se consideró el tiempo que pasan los argentinos conectados a las redes sociales y se observó que en promedio lo hacían durante tres horas y trece minutos por día. Esta disposición a la utilización masiva y sistemática de redes sociales ubicó a la Argentina entre los primeros países a nivel global, ubicándose en el quinto puesto de mayor tiempo de uso de redes sociales.

De acuerdo a lo expuesto por el Gráfico 4, Facebook aparece como la red social preferida de los argentinos con una adopción del 42% entre los usuarios de Internet, de los cuales más de la mitad son jóvenes y adultos de 20 a 39 años de edad con una distribución pareja en términos etarios. Los siguientes lugares los ocupan dos aplicativos de mensajería instantánea como Whatsapp y Facebook Messenger, que son utilizados por un 37% y 29% respectivamente. Por debajo de estas plataformas sociales, con un menor grado de utilización, se encuentran Google + (20%), Twitter (18%), Instagram (13%), Skype (13%), Taringa (11%), LinkedIn (10%) y Pinterest (8%) (We Are Social, 2016). La popularización de las redes sociales en estos últimos años se dio de modo concomitante con un proceso de cambios en las formas de acceso a Internet, principalmente a partir del rol que cumplen los teléfonos inteligentes.

Gráfico 4. Principales plataformas sociales activas en Argentina. Porcentaje de actividad en cada red social. Año 2015⁶⁹



Fuente: Elaborado a partir de información extraída del Reporte “*Digital in 2016*” (We Are Social, 2016)

Dentro de las muy diversas acciones que realizan los internautas también aparece la de adquirir bienes y servicios en línea, una de las actividades que mayor expansión ha tenido en los últimos tiempos. Los usuarios de Internet han incorporado mayoritariamente a su cotidianidad la realización de compras por este medio. Según un estudio encargado por la Cámara Argentina de Comercio Electrónico, el 80% de las personas encuestadas ha realizado alguna compra online al menos una vez en el año 2015 (TNC Argentina, 2016). El 72% realizó compras a través de PC de escritorio; el 60%, a través de computadoras portátiles; el 26%, de Smartphones, el 11%, de Tablets y el 4%, a través de otros dispositivos (TNC Argentina, 2016). El principal dispositivo mediante el cual se realizaron compras online fue la computadora de escritorio, en estos casos la confianza aparece con un motivo central que justifica el uso de ese medio; al parecer, entonces, la PC de escritorio es la que mayor confianza inspira.

3.3. Políticas públicas nacionales de inclusión digital

Los datos considerados precedentemente mostraron una clara correlación entre las condiciones socioeconómicas y las posibilidades de acceso a TIC e Internet. En este

⁶⁹ Nota técnica: Facebook, Google +, Twitter, Instagram, Taringa, LinkedIn y Pinterest son redes sociales, mientras que Skype, Facebook Messenger y Whatsapp son programas y aplicaciones de mensajería instantánea.

sentido, podría decirse que la brecha digital se expresa como un emergente de la desigualdad social. Los gobiernos, en todos sus niveles pero principalmente los Estados nacionales, tienen una enorme responsabilidad en la promoción de acciones tendientes a la disminución de esta brecha y a garantizar el acceso a bienes y servicios digitales mediante su intervención directa a través de políticas públicas de inclusión digital y la regulación del mercado de las telecomunicaciones para evitar la constitución de mercados cartelizados y oligopólicos.

Durante el periodo analizado, el Estado Nacional argentino ha implementado una serie de políticas públicas en este sentido. Se identificaron dos tipos de iniciativas promovidas desde esta instancia. La primera de ellas, vinculada directamente a la conectividad, se enmarcó en el Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”, que agrupó una serie de programas, como: ArSat, Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO), Red Social de Conocimiento y vinculación ciudadana (CLIC), Punto de Acceso Digital (PAD), Núcleos de Acceso al Conocimiento (NAC). El otro tipo de políticas estuvo orientado a la inclusión digital, principalmente a la incorporación de las TIC en las prácticas pedagógicas e incluyó al Programa Conectar Igualdad (PCI), Primaria Digital y Aulas Rodantes, entre otras. Al mes de julio de 2015, en el marco del PCI, se habían entregado más de 5 millones de netbooks (Lago Martínez, Amado, Álvarez, Andonegui, & Soto, 2016). En este contexto cabe destacar el rol que ha tenido la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) como agencia estatal en la promoción de la SIC (Finquelievich, Prince, & Jolíás, 2010).

Uno de los programas gubernamentales más destacados en materia de conectividad fue NAC, que nació en el año 2010 y tuvo el propósito de implementar espacios públicos de inclusión digital en todo el país, a partir de la oferta a los habitantes de acceso a la conectividad y a las TIC, para el logro de habilidades digitales, oficios, herramientas de participación, expresión y entretenimiento de manera gratuita⁷⁰. Los NAC se instalaron principalmente en espacios comunitarios, tales como municipios, Centros Integradores Comunitarios (CIC), organizaciones sociales y de la sociedad civil, etc. Según se pudo constatar, hacia finales de 2016 se habían

⁷⁰ Extraído de: <http://www.nac.gob.ar/> [Acceso: 18/09/2016].

instalado 279 NAC⁷¹ en todo el país, de los cuales cuatro se encontraban ubicados en la ciudad de Rosario, todos ellos en la zona céntrica⁷².

El Programa Conectar Igualdad (PCI) también fue creado en el año 2010. Su principal objetivo fue promover la inclusión digital a partir de la distribución de una computadora portátil a cada estudiante y docente de las escuelas de gestión estatal de todo el país⁷³. Procuró garantizar un piso tecnológico necesario para la conectividad a la red y lineamientos pedagógicos para la utilización de las netbooks en el aula (Lago Martínez, Gala, & Andonegui, 2015). En relación a los alcances del PCI, algunas investigaciones sostienen que logró un aceptable nivel de superación de la brecha de acceso y parcialmente, en la brecha de competencias o habilidades, sin embargo aún resta mucho por conseguir en cuanto a la apropiación de las tecnologías, sobre todo en los sectores de escuelas con población vulnerable (Lago Martínez et al., 2015). En la ciudad de Rosario, el PCI se implementó en 133 instituciones educativas que hacia finales de 2013 habían recibido 46.759 netbooks en total, destinadas a estudiantes y docentes⁷⁴.

Con el arribo de Mauricio Macri a la Presidencia de la Nación en diciembre del año 2015, algunos de los mencionados programas se discontinuaron y otros se desfinanciaron. El PCI fue una de las políticas públicas que mayor nivel de recortes sufrió, con una disminución notable en la cantidad de entregas⁷⁵. En términos generales, entre 2016 y 2017 se observó un proceso de transición hacia otro tipo de iniciativas más focalizadas y menos universalistas, con una disminución notable en las erogaciones presupuestarias. Todo ello mostró un claro cambio de rumbo en términos políticos e ideológicos.

3.4. Iniciativas municipales de inclusión digital

Las acciones en materia de inclusión digital motorizadas por la MR han tenido un recorrido ambivalente en el periodo analizado. Se han relevado múltiples proyectos

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Uno en la Fundación Nazareth, dos en la Universidad Nacional de Rosario y uno en la Universidad Tecnológica Nacional. Extraído de: www.nac.gob.ar:80/busca-tu-nac [Acceso: 18/09/2016].

⁷³ Comprendía la entrega en institucionales de Educación Secundaria Orientada, Educación Técnico Profesional, Educación Especial e Institutos Superiores de Formación Docente.

⁷⁴ Diario El Ciudadano (23/12/2013).

⁷⁵ Finalmente el PCI se eliminó en el año 2018 mediante el Decreto del PEN N° 386.

e iniciativas que procuraron reducir la brecha digital desde distintas perspectivas y que fueron promovidas desde muy diferentes sectores del gobierno.

Uno de los ejes ordenadores en torno a la cuestión de la inclusión digital fue su incorporación en diferentes documentos de planificación estratégica desde el año 2006⁷⁶. En una de las metas del Plan Estratégico Metropolitano (PEM) se hizo explícita mención a la necesidad de “acrecentar los niveles de acceso de la población a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación” (PEM, 2006, p. 28). En el año 2009, a partir de la creación del Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM+10) surgieron bajo la denominación “Ciudad Digital” los ejes de educación e inclusión digital, que fueron abordados con sendos programas focalizados en las poblaciones más vulnerables de la sociedad rosarina; particularmente mediante la creación de espacios digitales destinados a niños, niñas y adolescentes: los Puntos Digitales radicados en los CMD Oeste y Noroeste respectivamente y los Centros de Convivencia Barrial (CCB) (PERM+10, 2015). Sin embargo, de acuerdo a lo estudiado, las iniciativas implementadas excedieron a estos lineamientos estratégicos y a los marcos normativos de la temática.

En términos generales se identificaron dos tipos de políticas públicas en materia de inclusión digital: por un lado, aquellas que estuvieron orientadas a la alfabetización digital destinada a diferentes públicos y con variable intensidad en los momentos históricos estudiados; y, por otro lado, acciones tendientes a brindar acceso y conectividad a Internet en espacios públicos de la ciudad. A continuación se considerará en profundidad ambas dimensiones.

3.4.1. Alfabetización digital

Dentro del paraguas de la alfabetización digital se han dispuesto una gran cantidad de iniciativas municipales que se proponían brindar herramientas y capacidades digitales, mayormente básicas e introductorias, para la reducción de la brecha digital a nivel local. En términos generales se ha observado una tendencia hacia la interpretación de las políticas de inclusión digital desde una mirada del desarrollo o promoción social que procuraba un abordaje que excedió a la cuestión de las TIC.

⁷⁶ En el próximo capítulo se abordará en profundidad la importancia de la planificación estratégica en la construcción del proyecto digital de la MR.

Estas acciones involucraron a diversas áreas y tramos de la Municipalidad que no necesariamente actuaron de forma coordinada ni mancomunada.

A inicios del periodo estudiado, se observó un rol proactivo de la Secretaría de Cultura y Educación local y en particular de la Dirección de Educación que se encontraba bajo su órbita. Se ha podido saber a partir de la investigación realizada que se han dictado talleres y cursos de capacitación en informática con cierto grado de sistematicidad, cuyos destinatarios fueron preferentemente docentes de los niveles primario y secundario de la ciudad⁷⁷, pero también público en general. Para ello, contaban con una sala de informática equipada con variados recursos no del todo actualizados. A partir de estos antecedentes, en el año 2009 la Secretaría comenzó a coordinar el Comité Municipal de Educación Digital, que comprendió a la educación digital como una herramienta fundamental en el desarrollo de conocimientos ciudadanos⁷⁸. En este marco se ha podido saber que se utilizaron estrategias de educación a distancia mediante la plataforma *Moodle*⁷⁹ para capacitaciones en trámites, normativas, sistemas municipales y ofimática.

La Secretaría de Cultura y Educación también promovió acciones de inclusión digital orientadas específicamente a jóvenes mediante varios proyectos. Uno de los más relevantes fue el denominado Usina Digital que implicó la creación de espacios educativos experimentales y lúdicos que procuraron convertirse en ámbitos de apropiación pública de las nuevas tecnologías (Balparda & Romano, 2015). En el año 2008 se inició la experiencia con carácter eventual. En este contexto se desarrolló el primero de una serie de Campamentos Digitales, destinados a jóvenes de entre 14 y 25 años, que se realizó en los galpones de la MR⁸⁰, donde la tecnología procuró motivar la convivencia, la creatividad, el aprendizaje y la producción cultural.

Los Campamentos se articularon a partir de distintos lenguajes. Cada lenguaje se montó en un “estudio digital” de imagen, sonido, palabra y de otros tipos. Allí se

⁷⁷ Diario La Capital (2/10/2004).

⁷⁸ Decreto N° 1112/2009.

⁷⁹ *Moodle* es un acrónimo de *Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment* (Entorno de Aprendizaje Dinámico Orientado a Objetos y Modular). Se trata de un paquete de código abierto para la creación de cursos y sitios Web basados en Internet.

⁸⁰ Las actividades se llevaron adelante en el área municipal definida como Galpones de la Juventud, ubicados a la vera del Río Paraná, en terrenos que pertenecían al Estado Nacional para fines portuarios y ferroviarios.

motivó a los participantes a intervenir activamente a partir de propuestas específicas. En su primera edición del año 2008, el Campamento Digital convocó a más de siete mil personas y en su segunda edición realizada en el año 2009 involucró además a la ciudad de Santa Fe a través de un trabajo de coproducción con el Ministerio de Educación de la Provincia (Balparda & Romano, 2015). La fuerza inicial se fue diluyendo y las iniciativas comenzaron a menguar y diversificarse en el territorio. Uno de sus puntos débiles fue justamente la ubicación en el Distrito Centro de la ciudad, en un área donde la brecha digital es menor en términos relativos, tal como se analizó con antelación.

Finalmente, la Usina Digital se instaló de forma permanente en el “Galpón de la Juventud”, en la zona de la ribera central, a partir del año 2012⁸¹. Según se pudo saber mediante los datos recolectados siguió funcionando en ese mismo sitio hasta finales del periodo bajo estudio. Los dispositivos pedagógicos implementados fluctuaron entre lo digital y lo analógico a partir del lenguaje audiovisual. Estas dinámicas fueron diseñadas especialmente para cada grupo de destinatarios, teniendo en cuenta edades, intereses, motivaciones y contexto. Alrededor de 300 jóvenes participaron cada año desde su creación (Balparda & Romano, 2015).

Desde espacios participativos, y en especial aquellos vinculados con la juventud, también surgieron iniciativas que procuraron reducir la brecha digital. Tanto el Presupuesto Participativo (PP), creado en el año 2002, como el Presupuesto Participativo Joven (PP Joven), que data de 2004 han generado propuestas de capacitación en herramientas TIC y otros tipos de intervenciones de forma ininterrumpida en todo el periodo analizado. Ello aportó una propensión hacia la intervención descentralizada, que se manifestó en la implementación de iniciativas en los CMD y en muchos barrios periféricos de la ciudad.

Desde el año 2004 se dictaron cursos de capacitación y formación en informática de forma gratuita, con una duración de alrededor de tres meses. Los temas abordados fueron el uso de herramientas básicas vinculadas al manejo de computadoras (en ese momento únicamente, de la PC), Internet, aplicaciones de

⁸¹ El proyecto continuó funcionando en el marco del Programa Cero Veinticinco destinado a jóvenes de la ciudad para la realización de actividades culturales promovidas por la Municipalidad. Extraído de: <http://cronicaz.com.ar/2012/04/27/usina-digital-tecnologia-e-inclusion/> [Acceso: 18/09/2018].

escritorio como procesadores de textos y planillas⁸². Estas capacitaciones fueron promovidas e implementadas por diferentes instancias gubernamentales, tales como las áreas de Cultura, Educación, Gerontología, Empleo, Secretaría General, entre otras.

Según se ha registrado en entrevistas realizadas a funcionarios municipales, desde el año 2004 al 2017 se ha capacitado en informática a un promedio mil personas por año. Una de las claves de este proceso fue su implementación en diferentes espacios barriales, tales como clubes, vecinales, asociaciones, etc. que permitían garantizar la cercanía y accesibilidad para los vecinos. Pero también se registró su implementación en institucionales municipales en el territorio, como los CMD y los Centros de Convivencia Barrial (CCB)⁸³. Estos cursos fueron brindados en zonas de la ciudad donde se registraban elevados índices de pobreza e indigencia y por ende, según ya se especificó en apartados previos, con mayores dificultades para acceder a las TIC y la conectividad.

Uno de los proyectos de alfabetización digital que alcanzó un importante nivel de desarrollo y continuidad en el tiempo fue el promovido por el CMD Oeste, electo de forma ininterrumpida en el PP entre 2005 y 2012. En un inicio se convocó a la ONG Nodo Tau⁸⁴ para la formación de 16 educadores de informática desde la perspectiva de la educación popular. Además, se le solicitó la confección de material didáctico que reforzara el proceso de capacitación, para lo cual se realizaron ocho cartillas focalizadas en la metodología de educación popular, que incluían temas como: introducción a la informática, procesador de textos (niveles

⁸² Elaborado a partir de declaraciones de María Pía Zelayeta, Subsecretaria General durante el gobierno del Intendente Miguel Lifschitz. Extraído de: <https://slideplayer.es/slide/2412982/> [Acceso: 18/09/2016].

⁸³ Los CCB son espacios que procuran la inclusión de grupos familiares completos propiciando el pleno ejercicio de sus derechos a través de una diversidad de iniciativas, entre las que se cuentan la inclusión digital para niños y jóvenes. Están ubicados en los barrios de mayor vulnerabilidad de la ciudad y allí se desarrollan instancias de capacitación, recreación, consultoría legal y de salud, entre otras. Hacia finales del año 2017 funcionaban 31 CCB en la ciudad bajo la órbita de la Secretaría de Promoción Social. Los CCB surgieron en el año 2012 en espacios en los que previamente habían funcionado los llamados Centros CRECER, que eran enclaves del Estado Municipal en el territorio cuyo objetivo era garantizar la provisión de alimentos a infantes. Elaborado a partir de información extraída de: <https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/desarrollo-social/centros-de-convivencia-barrial-ccb> [Acceso: 18/09/2018].

⁸⁴ Nodo Tau es una asociación civil sin fines de lucro integrada por profesionales de la informática y las comunicaciones, educadores y militantes sociales, dedicados a facilitar el acceso a las nuevas tecnologías de la Información a organizaciones comunitarias de la región. Extraído de: <https://www.enredando.org.ar/sobre-nodo-tau/> [Acceso: 12/10/2018].

básico y avanzado), planilla de cálculos (niveles básico y avanzado), Internet avanzado, cartilla para niños y niñas, cartilla de actividades para educadores. Entre 2005 y 2006 los educadores formados en Nodo Tau capacitaron aproximadamente a 2500 personas⁸⁵. En todo el periodo analizado se dictaron cursos de capacitación en informática a 4.479 personas de diferentes edades y niveles en aulas que se encontraban ubicadas en vecinales y clubes de la zona⁸⁶. Una de las claves que posibilitó esta masiva asistencia fue la cercanía entre el espacio de formación y el área de residencia de los destinatarios.

A partir del análisis global de la implementación de estas iniciativas y de las entrevistas realizadas a docentes a cargo de los mismos, se pudieron detectar una serie de dificultades tales como la coordinación entre los actores intervinientes de las distintas áreas municipales, la falta de recursos para el dictado de los mismos y los inconvenientes para darle continuidad en el tiempo.

Hacia la mitad del periodo analizado se combinaron dos circunstancias particulares que modificaron las modalidades de intervención gubernamental en la materia. Una de ellas, de tipo tecnológica, se relacionó con la velocidad que imprimieron los cambios en las TIC, sobre todo con la irrupción y popularización de las redes sociales, que permiten a los usuarios interactuar y colaborar entre sí, como creadores de contenido, en una comunidad virtual. La otra situación, que fue de tipo político, se produjo a partir de la asunción de Mónica Fein en la Intendencia Municipal en el año 2011, momento en el que la cuestión de la inclusión digital cobró un renovado impulso.

Los intereses de los destinatarios de políticas de alfabetización digital también comenzaron a mutar, sobre todo a partir de los mencionados cambios tecnológicos y de las señales de agotamiento de un tipo de capacitación en herramientas TIC basado en la ofimática. Desde diferentes áreas del Municipio comenzaron a diseñarse otro tipo de iniciativas que cambiaran el eje pedagógico hacia otras temáticas tales como las redes sociales, la navegación en Internet, el uso y la producción de contenidos audiovisuales. Todo ello requería de la asignación de otro rol a los destinatarios, mucho más proactivo que el precedente. Las iniciativas más

⁸⁵ Extraído de: <https://tau.org.ar/articulaciones/> [Acceso: 18/09/2018].

⁸⁶ Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=7782&tipo=objetoMultimedia> [Acceso: 18/09/2018].

relevantes en este sentido fueron la creación de los Puntos Digitales Oeste y Noroeste, pero también el rediseño de otras acciones que ya se venían ejecutando.

3.4.1.1. Puntos Digitales

Los Puntos Digitales son espacios multimediales de apropiación pública y gratuita de las TIC destinados a jóvenes de entre 13 y 18 años. En el año 2013 se creó el Punto Oeste (PO) y en el 2015 el Punto Noroeste (PN), emplazados en los respectivos CMD. Específicamente estos dos se encuentran ubicados en áreas urbanas donde se registran altos niveles de pobreza e indigencia. Desde el gobierno local se define a estos Puntos Digitales como *usinas de producción para jugar, construir y aprender colectivamente, que promueven la inclusión social y multiplican oportunidades a partir de nuevas formas de comunicación y colaboración*⁸⁷.

Entre los antecedentes más relevantes que dieron lugar al surgimiento de estos dispositivos se encuentran los cursos de capacitación mencionados previamente, y en particular aquellos destinados a jóvenes surgidos desde iniciativas participativas como el PP. A ello hay que sumarle la experiencia llamada Usina Digital que promovió una mirada innovadora para abordar la cuestión de la inclusión, con la intervención directa de los jóvenes a partir de la creación y producción de contenidos mediante el uso intensivo de TIC.

La decisión de instalar los Puntos Digitales en los CMD estuvo ligada inicialmente a una cuestión técnica. Según se pudo saber en entrevistas a funcionarios resultaba necesario contar con una buena conexión a Internet y en estos espacios el servicio era óptimo. Si bien se encuentran ubicados en los Distritos, el funcionamiento cotidiano es producto de un trabajo articulado entre tres Secretarías del Municipio: (a) Cultura y Educación a través del Programa Cero Veinticinco; (b) Desarrollo Social desde el Centro de la Juventud; (c) General, que tiene a su cargo la Dirección de los respectivos CMD. A su vez, desde esta última área se establecen vínculos con organizaciones territoriales de todo tipo para convocar a los jóvenes a las actividades realizadas en los Puntos Digitales.

⁸⁷ Extraído de: <http://www.rosario.gob.ar/web/ciudad/distritos/distrito-noroeste/punto-noroeste-distrito-digital-joven> [Acceso: 18/09/2016].

Los PN y PO están abiertos de lunes a viernes de 9 a 18 hs. y se encuentran equipados con computadoras fijas, notebook, tablet, cámaras digitales, proyectores de vídeo, audio y teléfonos celulares orientados al uso de redes sociales. Físicamente, se encuentran distribuidos en varias salas de los CMD, todas con acceso a internet (fijo y wi-fi). Una de las aulas, destinada a capacitaciones, contiene equipos fijos y otros espacios están reservados a la producción de contenidos y de acceso a dispositivos móviles⁸⁸.

Las acciones que se proponen a los jóvenes desde los Puntos Digitales tienen un alto componente de alfabetización digital, implementadas mediante diversas estrategias pedagógicas que procuran la adaptación a un lenguaje juvenil y una didáctica adecuada para estos casos. Algunas de las actividades desarrolladas fueron: producción de tutoriales creativos, montajes de producciones artísticas, talleres de audio instrumental, producciones musicales, fotografía, luthería digital, diseño de web y blog, periodismo digital, video animaciones 2D y 3D, producciones integrales de cine y video, entre otras. Las propuestas fueron variando años a año y en muchos casos se detectó que habían sido seleccionadas en el marco del PP Joven e implementadas en los respectivos Puntos Digitales. El financiamiento otorgado incluía el equipamiento y el pago a los docentes⁸⁹.

Los funcionarios municipales a cargo de este programa consideraban que el uso de las tecnologías en los jóvenes opera como una atractiva herramienta para establecer un vínculo con ellos y poder convertir ese contacto inicial en el acceso a otros dispositivos de inclusión social. En tal sentido, la Subsecretaria General de la MR Lorena Carjabal advirtió:

La idea es que allí se combine el uso libre de tecnologías como si fuera un ciber público para que la usen como deseen, ya sea chequear su Facebook, ver videos de YouTube, etc. Pero también mediante capacitaciones. La idea es tener un vínculo con estos chicos que muchas veces no están escolarizados y no están incluidos en ninguna institución que el Estado tiene en territorio.

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ Extraído de: www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/63523/title/PP-Joven%3A-800-estudiantes-de-escuelas-secundarias-de-Rosario-presentaron-sus-proyectos [Acceso: 08/10/2018].

El acceso libre a la tecnología tiene un tiempo limitado, luego del cual comienzan a desplegarse diferentes dispositivos pedagógicos que pueden adquirir la forma de clase, curso, taller o intervención en los que se abordan cuestiones como la documentación, la escolaridad, la salud, entre otras temáticas. La utilización de TIC por estos jóvenes es concebida como la puerta de entrada para la incorporación a otros tipos de espacios, como por ejemplo capacitaciones y talleres ofrecidos en el mismo Distrito e incluso la incorporación a programas municipales, provinciales y nacionales tales como el Vuelvo a Estudiar, Programa Nueva Oportunidad para Jóvenes, Orientación vocacional, Programa Andando Cooperativas, entre otros⁹⁰.

Un dato técnico en torno a la dinámica que adquirieron estos espacios lo aportó la Dirección General de Informática (DGI) y fue la magnitud del uso del ancho de banda de la red municipal de fibra óptica. Según se reveló en entrevistas, los Puntos Digitales registraron los mayores índices de uso de Internet en comparación con el resto del Municipio, precisamente a partir de la creación de contenidos audiovisuales realizados por los asistentes a dichos espacios que eran subidos a diversas plataformas. En tal sentido, la Directora de la DGI enfatizó: “(...) los Puntos Digitales consumen más Internet que todos los usuarios municipales juntos. Los chicos consumen datos todo el tiempo, miran videos, suben, editan, producen”. Este alto nivel de producción audiovisual se pudo constatar en el canal de YouTube “Puntos Digitales Rosario”, que concentra la producción de los jóvenes que participan en los PO y PN y cuenta con alrededor de 65 vídeos subidos hacia finales del periodo estudiado⁹¹.

Al momento de crearse el primer Punto Digital en el año 2013, las autoridades municipales informaron que progresivamente se abrirían espacios de este tipo en todos los Distritos municipales, sin embargo hacia el final del periodo estudiado esa proyección se encuentra incumplida y sólo se constató la existencia de los dos mencionados: PO y PN.

⁹⁰ Elaborado a partir de información extraído del Informe Comunicación sobre Involucramiento de la MR en materia de los Objetivos de Desarrollo Sustentable ONU. Disponible en: https://www.unglobalcompact.org/system/attachments/cop_2018/461631/original/COMUNICACION%20C3%93N%20SOBRE%20INVOLUCRAMIENTO%20Rosario.pdf?1520720829 [Acceso: 18/09/2018].

⁹¹ Este canal de YouTube fue creado el 20/03/2017 y disponía de alrededor de 1.500 visualizaciones. Extraído de: <https://www.youtube.com/channel/UC6gkv1XtJFawzboQFXs1pvw/videos> [Acceso: 21/12/2017].

Ha resultado dificultoso medir la magnitud del impacto que ha tenido la instalación de los Puntos Digitales, ya que los datos a los que se pudo acceder fueron contradictorios. Desde fuentes oficiales se informó que entre los años 2013 y 2016 en el PO se capacitaron más de 150 personas mediante cursos y talleres⁹². No obstante, no se llevó un registro exhaustivo de la cantidad de niños, niñas y adolescentes que utilizaron los recursos dispuestos en las aulas digitales en el horario libre.

3.4.1.2. Acciones de responsabilidad social empresaria orientada a la inclusión digital

En el periodo estudiado se han identificado dos iniciativas de responsabilidad social empresaria (RSE) que tuvieron lugar a partir de un proceso de vinculación entre Estado municipal y empresas. Esta asociación público-privada se dio de modo principal con organizaciones que se encontraban estrechamente relacionadas con el uso de TIC y que estuvieron orientadas a la inclusión digital a partir de diferentes tipos de capacitación.

En el año 2013 se instrumentó una novedosa iniciativa dinamizada por la Secretaría de Promoción Social, que se denominó Proyecto de Inclusión Digital y proponía la instalación en distintos CCB de Equipos *Kidsmart* para que las niñas y niños que se encontraban en los primeros años escolarización (entre cuatro y cinco años) pudieran familiarizarse con la tecnología a través del juego⁹³. Estos equipos fueron diseñados y donados al Municipio por la empresa IBM, como una acción de RSE. Las primeras terminales se instalaron en el CCB Los Cedros, La Lagunita, Vía Honda, Nuevo Alberdi, Molino Blanco y Ludueña⁹⁴.

En el año 2015 se creó el Centro Digital Productivo, ubicado en las instalaciones de una vecinal de la zona sudoeste de la ciudad. Allí la empresa social Arbusta⁹⁵, a través de un convenio firmado con el gobierno provincial en el marco del Plan Abre,

⁹² Extraído de: <http://rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/55293/title/En-el-Oeste-celebraron-tres-a%C3%B1os-de-una-exitosa-experiencia-de-inclusi%C3%B3n-y-capacitaci%C3%B3n-tecnol%C3%B3gica> [Acceso: 01/10/2018].

⁹³ Extraído de: <http://info341.com.ar/?noticia=un-nuevo-centro-de-convivencia-barrial-con-inclusion-digital> [Acceso: 19/09/2018].

⁹⁴ Diario La Capital (10/3/2013 y 22/4/2013).

⁹⁵ Arbusta identifica y selecciona a jóvenes de entre 18 y 28 años sin experiencia previa y de barrios populares de Argentina y Colombia, que no son considerados en la actualidad por el mercado, y les brinda una primera oportunidad de trabajo en el mercado tecnológico. Extraído de: www.arbusta.net [Acceso: 19/09/2018].

ofreció capacitación en oficios digitales tales como: *testing de software*, gestión de redes sociales, moderación de contenidos, *data entry*, digitalización de documentos, *taggeo* de imágenes, entre otros. Estuvo destinado a 19 jóvenes con una duración de cuatro meses. Luego de esta experiencia, más de la mitad de los participantes fueron incorporados al mercado laboral del sector tecnológico para la realización de tareas básicas de carga de datos⁹⁶. Otra iniciativa similar se produjo en el año 2016, también motorizada por la compañía Arbusta en convenio con la MR y el gobierno provincial. En este caso se capacitó a 25 jóvenes en oficios tecnológicos en la zona oeste de la ciudad. De este proyecto también participó el Grupo Telecom⁹⁷.

3.4.2. Conectividad y accesibilidad a Internet

La cuestión de la conectividad y accesibilidad a Internet es uno de los aspectos claves para garantizar la disponibilidad de bienes y servicios digitales por parte de la población. La MR tuvo un camino zigzagueante en materia de infraestructura destinada a la conexión y acceso ciudadano a Internet. Una de las primeras acciones con cierto grado de sistematicidad se produjo en el año 2006 con la creación del Programa Rosario 2010 Ciudad Digital, mediante la Ordenanza N° 8.052⁹⁸. Dicho Programa se proponía “(...) desarrollar políticas públicas tendientes a lograr la libre accesibilidad a la banda ancha en toda la ciudad de Rosario hacia el año 2010”⁹⁹ a partir de la construcción de infraestructura de acceso a Internet y la oferta de servicios a los ciudadanos, incorporando nuevas herramientas para la seguridad urbana, la educación, la salud, el turismo y la economía. Fuera de lo definido de manera específica por la norma, el proyecto se conoció públicamente por la posibilidad de instalar zonas de acceso público a Internet mediante wi-fi, con una mirada vanguardista que surgía de la comparación con otras ciudades en ese contexto histórico¹⁰⁰.

⁹⁶ Extraído de: <http://rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/40445/title/Inclusi%C3%B3n-laboral%3A-j%C3%B3venes-de-barrio-Las-Delicias-estrenaron-innovador-espacio-de-trabajo> Acceso: 19/09/2018].

⁹⁷ Extraído de: <https://www.rosario3.com/noticias/Telecom-Arbusta-y-la-provincia-lanzaron-programa-de-empleabilidad-en-oficios-digitales-20160907-0039.html> Acceso: 19/09/2018].

⁹⁸ El autor e impulsor del proyecto de Ordenanza que dio origen al Programa fue el por entonces concejal Jorge Boasso, de la UCR, que en ese momento integraba el Frente Progresista Cívico y Social.

⁹⁹ Artículo 2° de la Ordenanza Municipal N° 8.052/2006.

¹⁰⁰ Diario La Capital (11/10/2006).

Este grandilocuente y ambicioso proyecto que procuraba garantizar una amplia disponibilidad de acceso a Internet para toda la población en el ámbito local nunca llegó a concretarse en su totalidad tal como fue formulado en un inicio. Entre las causas identificadas por los funcionarios municipales entrevistados que habrían frustrado esta iniciativa se hizo alusión principalmente a los altos costos presupuestarios que implicaba la instalación de una infraestructura tecnológica de banda ancha, así como a la imposibilidad de acceder a créditos internacionales para financiar su implantación.

Originalmente, el Programa se centraba en la cuestión de la conectividad, la educación y la inclusión digital, pero con el paso de los años la denominación Ciudad Digital dejó de estar asociada directamente a la accesibilidad a Internet y fue adoptada por la MR para agrupar diversos proyectos de GE y GA, que fue incluida como un capítulo de los planes estratégicos formulados por el Municipio¹⁰¹.

En materia de conectividad y accesibilidad, la Municipalidad ha llevado adelante algunas acciones aisladas. La más relevante de ellas fue la de disponer accesos a Internet mediante la oferta de wi-fi en espacios públicos de la ciudad. En el año 2007 se concretó el primer y más publicitado punto de acceso que se habilitó en algunas cuadras céntricas y el Monumento Nacional a la Bandera¹⁰². Este tendido municipal definido inicialmente como “MR Gratuita” permitía la conexión en esta zona de cobertura a una velocidad máxima de 128 kbps por equipo¹⁰³. Según se pudo conocer a partir de las entrevistas, la instalación y gestión quedó a cargo de la DGI que desarrolló un *software* en código abierto para el acceso y uso de la red¹⁰⁴. A finales del mismo año se instaló la segunda red de wi-fi público en un predio del CMD Noroeste, donde la MR, junto a la ONG Nodo Tau, montó una antena de 60

¹⁰¹ Estas temáticas serán abordadas en profundidad en los siguientes capítulos. Lo relativo a la construcción del proyecto digital de la MR en términos generales, y las implicancias del Programa Rosario 2010 Ciudad Digital en particular, se analizarán en el siguiente capítulo, mediante la reconstrucción histórica y la problematización de los procesos sociotecnológicos desatados.

¹⁰² El tendido incluía cuatro cuadras de la peatonal Córdoba, la Plaza 25 de Mayo, el Pasaje Juramento y el Monumento Nacional a la Bandera.

¹⁰³ Diario La Capital (23/07/2007).

¹⁰⁴ El costo que demandó la instalación de esta primera red fue de \$11.000, alrededor de USD 3.500 dólares americanos. Diario El Cronista (30/10/2007).

metros con receptores que brindaba el servicio de Internet en la zona. Esta conexión posibilitó el dictado de cursos de capacitación¹⁰⁵.

Para el año 2011 se habían registrado escasos avances en la instalación de puntos de acceso a Internet¹⁰⁶. A los ya instalados se le sumaron siete espacios en los predios de cada uno de los seis CMD y en el Centro Cultural Bernardino Rivadavia¹⁰⁷. Unos años más tarde se modificó la denominación original que tenía esta iniciativa y se la reemplazó por “Red Urbana Municipal (Wi-Fi)”. Hacia finales del periodo analizado se relevaron 15 puntos de acceso en total¹⁰⁸ que se encontraban mayormente ubicados en reparticiones municipales, con un alcance limitado a las adyacencias del lugar. De forma complementaria, la Provincia de Santa Fe instaló otros 15 puntos de acceso a Internet mediante wi-fi mayormente en parques y plazas¹⁰⁹. En términos geográficos se observó que más de la mitad de la oferta pública de acceso a Internet se encontraba ubicada en el CMD Centro.

Otra modalidad de acceso público a Internet motorizada por la MR fue la instalación de redes de wi-fi en algunas unidades del sistema de Transporte Urbano de Pasajeros (TUP). En mayo del año 2015 la Sociedad del Estado Municipal para el Transporte Urbano de Rosario (Semtur) instaló el servicio en toda su flota de la línea “K” de trolebuses¹¹⁰. En diciembre de 2016 lo hizo en las unidades de la “Línea de la Costa”, un servicio que funciona durante la temporada estival, en dirección a la zona riberense norte de la ciudad¹¹¹. Según se pudo conocer de acuerdo a datos recolectados, desde la MR se proyectó su incorporación a más unidades del TUP, sin embargo los avances no han sido significativos al menos hasta finales del periodo analizado.

En el año 2017 se relevó la instalación de “Puntos de Conectividad Solidaria” que consistía en brindar un servicio de banda ancha gratuita a cincuenta organizaciones

¹⁰⁵ Diario El Cronista (30/10/2007).

¹⁰⁶ Se abordó ampliamente la cuestión de las políticas municipales de accesibilidad y conectividad en el Capítulo III de la presente tesis.

¹⁰⁷ Diario La Capital (24/01/2011).

¹⁰⁸ Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/web/aplicaciones/aplicaciones-moviles/red-urbana-municipal-wifi> [Acceso: 27/03/2018].

¹⁰⁹ Elaborado a partir de información extraída del sitio web de la Provincia de Santa Fe. Disponible en: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/193922/\(subtema\)/93686](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/193922/(subtema)/93686) [Acceso: 27/03/2018].

¹¹⁰ Diario La Capital (23/05/2015).

¹¹¹ Extraído de: <http://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/69233/title/-La-L%C3%ADnea-de-la-Costa-incorpora-propuestas-multimedias-inclusivas> [Acceso: 27/09/2018].

de la sociedad civil rosarina. Esta fue una iniciativa de RSE implementada por la compañía Teledifusora Express mediante un convenio con la MR¹¹². Los beneficiarios directos fueron aquellos que forman parte o concurren a estas instituciones, entre las que se encontraban vecinales, clubes y bibliotecas populares.

3.5. Recapitulación

Luego de profundizar los conocimientos en torno a la brecha digital y las dinámicas adquiridas en el contexto de la República Argentina, es posible afirmar que existe una clara correlación entre la desigualdad social y las problemáticas de acceso y uso de bienes y servicios digitales. Si bien los niveles de acceso a las TIC e Internet resultan comparativamente más elevados que en el resto de América Latina, persiste una significativa brecha digital que se manifiesta en los diferentes indicadores de la Sociedad de la Información. Factores como la pobreza, los niveles educativos y el género afectan directamente las posibilidades de acceso a Internet. Esta situación de desigualdad se reproduce con fuerza entre niños, niñas y adolescentes.

Un aspecto crítico de Argentina son los altos costos y la baja calidad del servicio de banda ancha (fija y móvil) en cuanto a su velocidad. Esta situación de letargo desentona con la región Latinoamericana que posee costos relativos inferiores y estándares de calidad sensiblemente superiores; escenario que se torna más complejo aún si se considera la falta de competencia en el mercado de las telecomunicaciones, que se encuentra prácticamente en una situación oligopólica. Por todo ello la intervención directa y decidida del Estado resulta determinante para reducir la brecha digital que se expresa como un correlato de la brecha social. Se han relevado acciones a nivel nacional que procuraron su reducción mediante la distribución de TIC a gran escala y la creación de espacios de educación digital.

En el contexto municipal, las iniciativas de inclusión digital tuvieron un camino dispar y se orientaron principalmente a la alfabetización digital. En todo el periodo analizado se registraron acciones de este tipo bajo diferentes denominaciones y modalidades de las cuales se desprenden al menos tres regularidades que marcaron su desenvolvimiento y que serán sopesadas a continuación:

¹¹² Extraído de: <http://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/83269/title/La-Municipalidad-firm%C3%B3-un-convenio-con-Express-para-brindar-cable%2C-Internet-y-telefon%C3%ADa-gratis-a-organizaciones> [Acceso: 27/09/2018].

- a) Las acciones gubernamentales no contaron con una coordinación general del proceso, fueron promovidas por muy diferentes espacios y niveles de la MR. Se ha identificado que diversas áreas implementaron iniciativas de inclusión digital, aunque muchas de ellas no contaban con la experiencia ni las capacidades técnicas en torno a la temática. Primó una ausencia de articulación en la construcción de una agenda común de intervención que en muchos casos se expresó en áreas municipales que actuaban como compartimientos estancos. Del conjunto, sobresale el rol de la Secretaría General, que hacia la segunda mitad del periodo analizado, durante la Intendencia de Mónica Fein, concentró su accionar en algunas políticas públicas focalizadas, como la creación de los Puntos Digitales en dos CMD.
- b) La perspectiva desde la que se abordaron las acciones de inclusión digital fue siempre la del desarrollo o promoción social, aunque se hayan originado en áreas municipales cuyos objetivos no estaban del todo orientados a la cuestión. En términos generales, se comprendió a la brecha digital como una expresión de la desigualdad social y ello se manifestó en la hechura de los proyectos y en los discursos de los funcionarios intervinientes.
- c) Uno de los motores que propició el surgimiento y la realización de iniciativas de este tipo fue el Presupuesto Participativo (PP) y su versión Joven, que en casi todas sus ediciones han propuesto y seleccionado talleres y cursos de capacitación en cuestiones digitales orientados a diferentes grupos sociopoblacionales, preferentemente aquellos que tenían ciertos grados de vulnerabilidad. Esta dinámica fue demostrativa de un verdadero interés por parte de la ciudadanía, o al menos de aquellos que participaron en las rondas del PP, en torno a la problemática digital, que se manifestó en la creación de una diversidad de propuestas con especial impacto en barrios periféricos de la ciudad.

La alfabetización digital a nivel municipal tuvo por objetivo central dotar de capacidades a los destinatarios. En un primer momento, las propuestas se orientaron al dictado de cursos y talleres básicos de tipo generales, como por ejemplo conocimientos ofimáticos destinados a un público diverso. Con el paso de los años, las intervenciones fueron más focalizadas y se orientaron a un sector infantojuvenil

con nuevas dinámicas de aprendizaje. Un emergente de ello fueron las iniciativas dirigidas a sectores vulnerables de la población rosarina mediante los Puntos Digitales y los Centros de Convivencia Barrial.

En Argentina, los niños, niñas y adolescentes son el grupo poblacional más vulnerable y en el que la pobreza e indigencia registra sus mayores niveles. En efecto, más de un tercio sobre el total se encuentran en esta situación (UNICEF, 2016). Este tipo de desigualdades sociales se manifiesta con las mismas lógicas en el acceso a TIC y la conectividad a Internet. Por lo tanto, la población infantojuvenil es uno de los sujetos sociales donde se reflejan estas inequidades. La creación de los dos Puntos Digitales registra en cierta medida esta preocupación y su objetivo principal es brindar un espacio de acceso y formación digital, pero al fin de cuentas opera como un dispositivo de inclusión social, ya que las actividades promovieron el aprendizaje a partir del juego, lo que se manifestó en la creación de piezas audiovisuales o el desarrollo de publicaciones virtuales. No obstante, también las tecnologías fueron una excusa para generar un vínculo con esos jóvenes e insertarlos en otras instancias estatales de promoción social, tales como programas de finalización de estudios secundarios o de empleo. De todos modos, este tipo de iniciativa no deja de ser una experiencia acotada y focalizada a contexto social determinado.

En términos de conectividad y acceso a Internet, los esfuerzos municipales han sido discretos y espasmódicos, a pesar de que, en un primer momento, fueron enmarcados en un programa grandilocuente como *Rosario 2010 Ciudad Digital*, que nunca logró concretarse tal como fue formulado. Una de sus primeras acciones fue el tendido de una red de wi-fi de acceso público en la zona central de la ciudad que con el paso de los años se extendió a otros puntos, todos ellos ubicados en las adyacencias de reparticiones municipales. De modo que puede concluirse que las ofertas de conectividad municipal surgieron como una consecuencia secundaria del crecimiento de la red de fibra óptica gubernamental y no necesariamente como una iniciativa que procurara garantizar la conectividad de la población en general, al menos hasta el año 2017.

El presente capítulo abordó una cuestión considerada clave en cualquier estrategia de GE o GA, como lo son las capacidades digitales y el grado de acceso a las TIC

por parte de la población. De ahí surge la potencialidad de propiciar cierto grado de interacción digital entre ciudadanos, organizaciones y administración pública. La demanda potencial es un indicativo de contexto determinante sin el cual sería superfluo analizar las estrategias digitales de los gobiernos, pero una vez consideradas surgen otras dudas e interrogantes acerca del interés por generar interacciones o vinculaciones mediante TIC con el Estado, en este caso con el MR; cuestión que se intentará develar a continuación.

Capítulo IV. La construcción de un proyecto digital para la Municipalidad de Rosario

El desarrollo del proyecto digital¹¹³ de la MR se forjó de forma fragmentaria, con la participación de diversos actores internos al gobierno municipal que lideraron varias de las iniciativas más icónicas e impulsaron procesos de cambio. No obstante, también participaron actores externos, con relevancia dispar de acuerdo a los momentos históricos. La estrategia digital de la MR no se materializó en un único proyecto. La producción de normativas fue abundante, profusa, asistemática y, en algunos casos, contradictoria en cuanto a los tipos y alcances. Estas normativas se fueron plasmando en planes estratégicos, programas, proyectos, Ordenanzas, Decretos, Resoluciones, Convenios, documentos internos de diversas áreas, entre otros. Para la implementación del proyecto digital de la MR en sus diversas etapas se crearon nuevas áreas municipales abocadas a temas específicos, pero también se fortalecieron y jerarquizaron algunos espacios institucionales de existencia previa, por su trayectoria o experiencia.

El antecedente más relevante que dio lugar al proyecto digital de la MR es el “Programa de Descentralización y Modernización” (PDyM)¹¹⁴, que comenzó formalmente en el año 1996. Esta política pública representó un hito fundante por el grado de sistematicidad con el que fue implementada, así como por los procesos de innovación pública que de ella se desprendieron, mediados por la incorporación de TIC, en una búsqueda continua por configurar un nuevo modelo de gestión pública local. El contexto histórico en el que se desata este proceso estuvo signado por el paradigma de la Nueva Gerencia Pública (NGP), por entonces ampliamente aceptado y difundido.

La modernización y descentralización del gobierno local procuró un cambio en la estructura burocrática del estado municipal en pos de la eficiencia y eficacia en su

¹¹³ Se concibe la idea de “proyecto digital” como un gran marco referencial dentro del cual se incluyen las diversas estrategias digitales implementada por la MR en el periodo de estudio. No necesariamente la idea de proyecto trae consigo las de sistematicidad y coherencia, sino que es un proceso que por momentos puede tornarse contradictorio, asistemático, fragmentario, mediado por permanentes negociaciones de poder.

¹¹⁴ El PDyM fue presentado y caracterizado en su contexto histórico en Capítulo II de la presente tesis.

accionar interno y en una búsqueda de otras formas de interrelacionarse con la sociedad. Este proceso, que implicó una reforma del estado local, generó las condiciones para el desarrollo de un gobierno municipal con mayores capacidades de gestión, que en parte fue posibilitada por la implementación de estrategias digitales. A partir de allí se sucedieron transformaciones internas que dotaron a la administración de nuevos sistemas de información y gestión, así como la concreción de nuevos canales de relacionamiento entre el gobierno y la sociedad. Todo ello dio lugar a una nueva estructura gubernamental, más flexible y cercana que alcanzó mayores niveles de legitimidad política y social, comparada con el anterior modelo de gestión.

En los próximos apartados del presente capítulo se realiza una reconstrucción histórica del proceso constitutivo que dio lugar a la implementación del proyecto digital de la MR. Se considera con especial atención la dimensión normativa, mediante un relevamiento de los principales documentos que marcaron la agenda digital y que posibilitaron la concreción de acciones en este sentido, así como los principales actores institucionales que promovieron el cambio. Rosario “Ciudad Digital” y el “Plan de Migración a *Software Libre*” fueron dos iniciativas icónicas que marcaron un rumbo y establecieron las bases a partir de las cuales se entretejieron gran parte de las acciones en materia de gobierno electrónico (GE) y gobierno abierto (GA) de Rosario. Por último, se caracteriza la infraestructura tecnológica disponible por la MR en el periodo bajo estudio.

4.1. Dimensión normativa

Desde una dimensión legal normativa, se registra un conjunto de documentos de todo tipo considerados constitutivos del proyecto digital de la MR. Es posible analizar algunos proyectos que alcanzaron un mayor grado de sistematicidad y legalidad y que orientaron profusamente las acciones de GE y GA del gobierno local. A continuación se detallan aquellos considerados más relevantes y se los distribuye en dos grupos: (a) los que emergieron de la planificación estratégica, y (b) aquellos que tienen su origen en el programa Rosario “Ciudad Digital”.

4.1.1. La visión estratégica

Uno de los ejes constitutivos del proyecto de ciudad y de gobierno de Rosario en las últimas décadas ha sido la planificación estratégica como gran herramienta

prospectiva y participativa, tal como se presentó en capítulos previos. El Plan Estratégico Rosario (PER) del año 1998 significó la inclusión de una visión a futuro de la ciudad, así como una orientación general para la gestión pública. Entre las prioridades establecidas en ese momento histórico aparecen la descentralización y modernización del Municipio que constituyeron una orientación iniciática para el proyecto digital de Rosario, con apelaciones generales a la utilización de TIC en el ámbito gubernamental.

Años más tarde, se explicitó la digitalización en los planes estratégicos formulados por Rosario, lo que puso de manifiesto la importancia relativa de la temática. El Plan Estratégico Metropolitano (PEM) del año 2004 y el Plan Estratégico Rosario Metropolitana +10 (PERM+10) del año 2009 incluyeron acciones y orientaciones estratégicas propias del GE y GA.

El PEM nació como una respuesta a las necesidades de la creciente y dinámica área metropolitana en la que Rosario está inserta. La coordinación y planificación de acciones entre los gobiernos involucrados apareció como un imperativo. Con el antecedente y la relevancia que había cobrado el PER (1998), el entonces flamante intendente Miguel Lifschitz motorizó la concreción de un espacio de abordaje de las problemáticas regionales de Rosario. En este contexto, se esbozaron una serie de proyectos que ubicaron en un primer plano a las herramientas TIC y a la innovación impulsada desde el sector público local. Entre las iniciativas más relevantes, se pueden resaltar la realización de un Sistema de Información Metropolitana (SIM)¹¹⁵ a partir de la recopilación, generación y gestión de información para la toma de decisiones y la creación de un Parque Científico Tecnológico Región Rosario¹¹⁶, con el objeto de fomentar la vinculación entre el

¹¹⁵ Supuso el desarrollo de un instrumento de información y conocimiento, a partir de la generación de una infraestructura informática, que permita acceder al conocimiento actualizado de la realidad metropolitana, analizar la complejidad de las variables existentes en la región y brindar información estratégica para la toma de decisiones tanto del sector público y como del sector privado, fortaleciendo y potenciando el sistema productivo regional. Entre los proyectos incluidos se encuentran: Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados (MR - UNR), Relevamiento de Cadenas de Valor, Observatorio Regional, Índice de Desarrollo Humano Metropolitano (PEM, 2006, p. 30).

¹¹⁶ El Parque Científico y Tecnológico reunió a centros de I+D, empresas de base tecnológica e institutos de investigación científica en un complejo dedicado a la innovación, el desarrollo y la producción, favoreciendo la competitividad y productividad del sistema productivo local. El objetivo fue contribuir al mejoramiento de la actividad productiva y comercial a través de la promoción y fomento de las actividades científicas y de desarrollo tecnológico, la transmisión de tecnología, la asistencia técnica y todos aquellos hechos innovadores que redunden en un mayor bienestar de Rosario y su Región (PEM, 2006, p. 30).

sistema económico-productivo, el sistema político y el sistema científico tecnológico de la Región (PEM, 2004).

Luego de dos años de discusión entre los actores regionales, el PEM alcanzó nuevos consensos, y en otro documento del año 2006 incorporó la perspectiva de la alfabetización e inclusión digital de la población local como una visión destacada para el desarrollo. Dentro las orientaciones estratégicas de actuación emergió la meta de *Acrecentar los niveles de acceso de la población a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación* (PEM, 2006, p. 28). En el apartado segundo “Ciencia, Educación y Cultura”, el PEM se propuso como objetivo constituir a la Región Rosario en un “Nodo de innovación y conocimiento”. Para ello se reconoció la necesidad de inversiones públicas y privadas en el sistema científico tecnológico regional, así como la ya esbozada inclusión digital.

La consolidación de la idea digital promovida por la MR llegará a los documentos de planificación estratégica con un mayor grado de sistematicidad y rigurosidad recién en el año 2009, a partir de la formulación del PERM+10. En este documento se destinaron de forma exclusiva dos apartados para el abordaje de esta temática. En el capítulo denominado “Metrópolis de las Oportunidades y la Ciudadanía”, el PERM+10 se propuso la concreción de acciones de “Gobierno Electrónico”. Los objetivos definidos procuraron (a) promover nuevas herramientas que permitan un mayor acercamiento de la gestión local al ciudadano, (b) proveer una infraestructura que permita mejorar la calidad de los servicios públicos, (c) facilitar el acceso a la información pública por parte del ciudadano para una mayor transparencia en la gestión, y (d) reducir la utilización de papel y mejorar la calidad de la memoria institucional del municipio (PERM+10, 2009, p. 66).

Estos objetivos pusieron de manifiesto una necesidad del Municipio, en ese momento histórico: la de generar nuevas formas de vinculación e interacción ciudadana que aprovechen las posibilidades que brindan las TIC. Asimismo se reconoció la necesidad de mejorar los servicios públicos prestados por el Municipio mediante la transformación interna de la administración pública y la incorporación de una infraestructura tecnológica que garantice fluidez en dicha interacción.

Algunas de las iniciativas propuestas en materia de GE fueron la creación de un Sistema Único de Atención Ciudadana, del Portal de trámites, del Sistema integrado

de información, de la Firma Digital, del Sistema de Información Geográfica Rosario (SIGROS), del Centro de Monitoreo de la Movilidad, de E-vial, del Sistema Satelital de Ubicación, del Proyecto MUNIX¹¹⁷ y del Sistema de Información Documental. Muchas de estas iniciativas fueron implementadas con satisfactorios resultados, otras reconvertidas por las mutaciones del contexto tecnológico y algunas desechadas. Todas ellas serán abordadas y problematizadas en profundidad en diferentes apartados de la presente tesis, considerando sus implicancias, alcances y grados de desarrollo.

En el apartado “Metrópolis de la Creación y la Innovación” del PERM+10, se enunció la orientación estratégica “Ciudad Digital”, que recogió en gran medida las líneas rectoras enunciadas por el programa Rosario 2010 Ciudad Digital¹¹⁸ del año 2006¹¹⁹. Los objetivos estratégicos que se fijaron fueron los de (a) garantizar el acceso democrático de la ciudadanía a las nuevas tecnologías de comunicación, con el fin de lograr mayores oportunidades sociales y económicas, (b) disminuir la brecha digital existente y mejorar la calidad y el acceso a la información, (c) aprovechar las ventajas de las nuevas TIC para lograr un mejor bienestar en la región, y (d) apoyar el desarrollo de la actividad económica aumentando la capacidad de innovación, competitividad y productividad de las empresas (PERM+10, 2009, p. 161).

Las principales iniciativas que emergieron de esta línea de trabajo se basaron en la construcción de infraestructura de acceso a Internet, la alfabetización digital, la incorporación de TIC en los espacios de participación ciudadana, el suministro de herramientas TIC a las pequeñas y medianas empresas. Esta orientación de la inclusión digital es una idea que existe desde los orígenes del proyecto digital de la MR.

Otro de los documentos relevantes en el que se incorporó la perspectiva digital de forma transversal fue el Plan Integral de Movilidad (PIM) desarrollado por el Ente de la Movilidad de Rosario (EMR) en el año 2011. Este documento recogió los objetivos planteados en el PEM y el PERM+10 y sistematizó algunos proyectos que

¹¹⁷ En los próximos apartados del presente capítulo será abordado en profundidad el proceso de migración hacia el SL y las implicancias del Proyecto MUNIX.

¹¹⁸ En el siguiente apartado del presente capítulo se profundizará sobre el devenir del programa Rosario 2010 Ciudad Digital y sus alcances en diferentes momentos históricos.

¹¹⁹ Sancionado mediante la Ordenanza Municipal N° 8.052/2006.

se venían desarrollando de forma aislada. Puntualmente en el apartado “Tecnologías aplicadas a la movilidad” se establecieron objetivos específicos destinados a la incorporación de TIC para (a) brindar información actualizada a los usuarios del sistema de transporte público, (b) implementar mecanismos institucionales de gobernabilidad vinculados a la movilidad, (c) optimizar la gestión del tráfico urbano, del transporte público y de la infraestructura vial (PIM, 2011).

4.1.2. Rosario Ciudad Digital

El programa Rosario 2010 Ciudad Digital fue creado en el año 2006 mediante la Ordenanza N° 8.052¹²⁰ que se propuso *desarrollar políticas públicas tendientes a lograr la libre accesibilidad a la banda ancha en toda la ciudad de Rosario hacia el año 2010* mediante la construcción de infraestructura de acceso a Internet y la oferta de servicios a los ciudadanos, incorporando nuevas herramientas para la seguridad urbana, la educación, la salud, el turismo y la economía.

Este ambicioso proyecto procuró dotar de infraestructura de banda ancha a la ciudad de Rosario con la finalidad de garantizar la conectividad de toda la ciudadanía en tan sólo cuatro años (2006-2010). Para ello, inicialmente se propuso una acción multisectorial (sector público, privado, universidades y organizaciones de la sociedad civil). Sin embargo, a la hora de proyectar estos objetivos, la MR entabló vínculos con grandes compañías de tecnología a nivel internacional. De esta forma rompió, o al menos alteró, una idea incipiente que comenzó a forjarse a mediados de la década de 1990 cuando optó por el *software* libre (SL) como estrategia de contra-hegemonía. El SL brinda una perspectiva libertaria y autónoma a nivel estatal que contrasta con la dimensión mercantilista que traen consigo las empresas privadas de tecnologías.

Al momento de proyectar la infraestructura vinculada con la conectividad de la ciudad, la MR relegó la filosofía del SL a un segundo plano y tomó protagonismo la visión de las grandes compañías internacionales del mundo digital. En el año 2007 en el marco de una gira por los Estados Unidos el por entonces intendente Lifschitz afirmó, en referencia al programa Rosario 2010 Ciudad Digital: “(...)

¹²⁰ El autor e impulsor de la Ordenanza que dio origen al proyecto fue el por entonces concejal Jorge Boasso, de la Unión Cívica Radical, que en ese momento integraba el Frente Progresista Cívico y Social.

estuvimos en *Silicon Valley* y allí conversamos con la gente de Cisco, Intel, Sun, Google y Oracle para invitarlos a participar del proyecto”¹²¹. De este proceso prospectivo intervino la empresa estadounidense de tecnologías *Civitium*¹²², que en el año 2007 ganó una licitación pública y en el 2008 suscribió un convenio¹²³ con la MR para realizar un estudio exhaustivo sobre un modelo de conectividad “viable y sostenible”.

En abril del 2009, fue presentado el plan de acción elaborado por la mencionada empresa a partir de un documento denominado “Agenda y plan de excelencia digital”. El plan se propuso como objetivo permitir a la ciudad de Rosario “estimular el desarrollo económico y la eficiencia gubernamental, asegurando que la comunidad tenga acceso equitativo y general a computadoras, Internet y aplicaciones (...) de esta forma mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y las empresas, la educación y la disponibilidad de la información, la seguridad pública y los sistemas del cuidado de la salud, facilitar la operatoria municipal y la provisión de servicios municipales” (Civitium, 2008, p. 8). Aquí se registra una notoria ampliación de los objetivos iniciales del programa Rosario 2010 Ciudad Digital. Entre las recomendaciones centrales que presentó el estudio realizado por *Civitium* pueden mencionarse los siguientes:

- a) Aumentar la conectividad de banda ancha y el acceso a las aplicaciones (expansión de la infraestructura de red de fibra óptica existente en la ciudad, despliegue de un sistema de wi-fi en áreas estratégicas e instalaciones clave en toda la ciudad, entre otras).

¹²¹ Declaraciones realizadas al Diario La Nación. Disponible en: www.lanacion.com.ar/892005-el-plan-para-convertir-a-rosario-en-ciudad-digital [Acceso: 27/03/2018]

¹²² La compañía *Civitium* está ubicada al noroeste de Georgia en los Estados Unidos. Es una empresa especializada en tecnologías, que ha trabajado con proveedores de servicios líderes, servicios públicos, gobiernos locales y organizaciones comunitarias para desarrollar redes avanzadas de banda ancha y utilizar la innovación basada en la tecnología como una estrategia para el desarrollo económico. Posee antecedentes en el desarrollo de planes maestros y diseños de redes de fibra óptica e inalámbrica. Información extraída del sitio web de la empresa *Civitium*. Disponible en: <http://civitium.com/> [Acceso: 27/03/2018].

¹²³ La firma *Civitium* percibió 218 mil pesos por su trabajo, que representaban unos 70 mil dólares americanos. Extraído de: http://www.iprofesional.com/notas/64271-Rosario-pica-en-punta-en-la-carrera-de-las-ciudades-digitales?page_y=0 [Acceso: 27/03/2018].

- b) Construir una incubadora de empresas y tecnología (desarrollo del sector TIC de la ciudad, mediante el estímulo a la innovación y el apoyo a las actividades emprendedoras).
- c) Programas de inclusión digital (acceso equitativo a las TIC por parte de la población. Educación Digital, con el objetivo de disminuir la brecha digital en la ciudad) (Civitium, 2008).

Cada uno de estos ejes tuvo su correlato en diversas políticas públicas que fueron implementadas con mayor o menor grado de sistematicidad. En términos globales, la MR le ha dado una mayor importancia relativa a la conectividad de las reparticiones públicas municipales y a la creación de redes internas que a la conexión de los ciudadanos y las organizaciones. Muestra de ello es que para el año 2015 la red de fibra óptica municipal había alcanzado una extensión superior a los 130 km (PERM+10, 2015).

Otro de los puntos sobresalientes en los que se obtuvo un grado importante de desarrollo fue el estímulo municipal al sector TIC de la ciudad mediante una estratégica asociación público-privada que posibilitó la creación del “Polo Tecnológico Rosario”. Este espacio aloja principalmente a empresas locales, pero también a compañías foráneas, dedicadas mayoritariamente a la industria del *software*¹²⁴.

Los ejes de educación e inclusión digital fueron abordados mediante iniciativas focalizadas en las poblaciones más vulnerables de la sociedad rosarina, se destacan los Puntos Digitales y los Centros de Convivencia Barrial (CCB) (PERM+10, 2015) que fueron abordados en el capítulo previo.

Si bien el eje correspondiente a la conectividad de banda ancha para garantizar el acceso a internet libre y gratuito en puntos estratégicos de la ciudad ha sido uno de los aspectos que mayor difusión mediática tuvo y era un punto esencial del programa Rosario 2010 Ciudad Digital, paradójicamente fue una de las líneas de trabajo que menor desarrollo ha mostrado, tal como quedó demostrado en el capítulo anterior.

¹²⁴ Elaborado a partir de información extraída del sitio web del Polo Tecnológico Rosario. Disponible en: <https://www.polotecnologico.net> [Acceso: 27/03/2018].

En el año 2009, a partir de la creación del PERM+10, la idea original del programa Rosario 2010 Ciudad Digital se ve fuertemente alterada y ampliada una vez más, al modificarse sus propósitos originales e incorporar nuevas dimensiones y objetivos. Gran parte de las iniciativas en materia de GE y GA que se desarrollaron en el ámbito municipal de Rosario se estructuraron bajo la denominación de “Ciudad Digital”, independientemente de si eran acciones de transparencia, inclusión digital, participación, servicios públicos digitales, mejora de proceso interno o desarrollo económico. Vale recordar que, en su origen, el programa Rosario 2010 Ciudad Digital sólo contemplaba la concreción de acciones tendientes a garantizar la conectividad, educación e inclusión digital en el ámbito local. El devenir histórico, los cambios en el contexto tecnológico y un nombre atractivo para la época hicieron que la MR retomara y utilizara la identidad “Ciudad Digital” como un paraguas donde alojar una gran cantidad de proyectos en los que las TIC adoptaron un rol protagónico.

4.2. Las instituciones del proyecto digital

La estrategia digital de la MR se forjó a partir de un proceso de cristalización institucional o consolidación de una serie de espacios municipales que fueron de suma importancia para el desarrollo del GE y GA, sobre todo aquellas con dependencia funcional y política de la Secretaría General (SG), área municipal que inicialmente fue creada para la implementación del PDyM.

La SG fue un articulador determinante para la concreción de políticas públicas digitales en el ámbito de la MR. En su seno se acogieron diversas reparticiones municipales e iniciativas que han tenido un rol protagónico en esta temática, tales como la Dirección General de Informática (DGI), que existe en el ámbito municipal desde los años 1970, pero que en las últimas décadas cobró protagonismo por las necesidades crecientes de la MR en esta materia, dados los cambios en el contexto tecnológico y las potencialidades de las TIC en el ámbito gubernamental. Con el mismo objetivo y de forma descentralizada, a partir del año 1999 se comenzaron a crear los Centros Informáticos Locales (CIL) que fueron distribuidos en diferentes reparticiones municipales en todo el territorio de la ciudad.

Junto con la DGI, el Equipo de Mejora Continua (EMC) es otro de los espacios institucionales indispensables para comprender este proceso, que funciona desde el

año 1999 en los albores del PDyM. Es una de las áreas que mayores niveles de coordinación vertical y horizontal genera para el desarrollo de acciones de GE y GA. También se encuentran bajo la órbita de la SG las áreas relativas a la participación ciudadana, tales como el Equipo del Presupuesto Participativo (EPP) y las direcciones de los seis CMD. Por último, es preciso mencionar que entre los años 2005 y 2008 funcionó en el ámbito de la SG el Equipo SIGRos (Sistema de Información Geográfica para Rosario).

La SG alojó diversas iniciativas que fueron determinantes para la implementación de tecnologías en la gestión pública local. Sin embargo, otras áreas municipales adquirieron protagonismo en materia digital de acuerdo a los momentos históricos o el grado de desarrollo de algunos proyectos, tales como los casos de la Secretaría de Gobierno (SGob), la Secretaría de Salud Pública (SSP), el área de Movilidad (Secretaría de Servicios Públicos y el EMR), o la Secretaría de Hacienda y Economía (SHyE). No obstante, muchas de las iniciativas fueron llevadas a cabo mediante la estrecha colaboración, coordinación y liderazgo de los equipos pertenecientes a la DGI y al EMC. El Equipo Web (EW) fue otra de las áreas relevantes en este proceso, instituido en el año 2004 bajo la dependencia funcional y política de la SGob. Este equipo surgió a partir de la necesidad de contar con un desarrollo propio y autónomo que garantice el funcionamiento continuo y mantenimiento de las plataformas web municipales.

A partir del año 2006 se crearon una serie de instituciones, que adquirieron la forma de comisión o comité, instituidos con la finalidad de ejercer la coordinación general y el seguimiento de la implementación de proyectos digitales de la MR. De forma sucesiva, y con dicha finalidad, se constituyeron los siguientes espacios:

- *Comité de Seguridad de la Información*¹²⁵. Fue creado en el año 2006 y definió a la seguridad de la información en el ámbito municipal como un conjunto de medidas físicas y técnicas que permiten proteger la información de la MR de los riesgos de su uso indebido, garantizando confidencialidad, integridad y disponibilidad. Fue constituido con integrantes de la SG, la DGI y otras áreas que administran información sensible¹²⁶. Este comité se encargó de definir la

¹²⁵ Decreto N° 579/2006.

¹²⁶ Decreto N° 1011/2006.

política y las responsabilidades generales en materia de seguridad de la información, así como evaluar y coordinar la implementación de controles específicos de seguridad de la información para nuevos sistemas o servicios¹²⁷. En el año 2010 se explicitó la política general de seguridad de la información de la MR mediante el Decreto N° 0685 que aborda de forma integral y actualizada la temática.

- *Comité Municipal de TIC*¹²⁸. Fue creado en el año 2008 con el propósito de impulsar y coordinar los proyectos de GE de la MR. El objetivo primordial de este espacio fue el de abordar el desarrollo de las TIC de forma coordinada, integrada y en torno a un proyecto global de la MR. Este comité se ocupó de centralizar la información sobre los recursos TIC asignados en cada Secretaría y transmitir las demandas de nuevos proyectos asociados a TIC. También se dedicó a la asignación de prioridades y recursos de forma coordinada, para garantizar la adaptabilidad de los cambios tecnológicos y asegurar el uso de criterios TIC unificados y evaluados. Otra de las tareas fijadas fue la identificación de proyectos considerados prioritarios para la MR y la realización de un seguimiento sobre los mismos y sobre el proyecto Ciudad Digital. El Comité TIC estuvo integrado por un representante de cada una de las secretarías, en el que también se incorporaron direcciones, como por ejemplo la DGI¹²⁹. Este comité funcionó con cierta regularidad hasta el año 2010, momento en que estas atribuciones son transferidas a la Comisión Ciudad Digital.
- *Comité Municipal de Educación Digital*¹³⁰. Fue creado en el año 2009 y coordinado por la Secretaría de Cultura y Educación (SCyE), con la finalidad de constituirse en un espacio de proyección y coordinación para las acciones de alfabetización e inclusión digital previstas en el programa “Rosario Ciudad Digital” que había sido recientemente potenciado y ampliado. La normativa de

¹²⁷ Decreto N° 579/2006. En el marco de estas políticas de seguridad se implementaron contraseñas y procedimientos de autenticación de usuarios, se instalaron *software* apropiados en todos los servidores de aplicaciones y datos de manera de que los usuarios puedan iniciar sesión en forma segura, incluso en dependencias remotas. Elaborado a partir de información extraída de un documento producido por la DGI en el año 2007, en ocasión de presentarse a una convocatoria realizada por el Senado de la Nación de reconocimiento a buenas prácticas municipales. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/upload/5843.pdf> [Acceso: 03/10/2017].

¹²⁸ Decreto N° 2574/2008.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ Decreto N° 1112/2009.

creación de este comité define a la educación digital como una herramienta fundamental en el desarrollo de conocimientos ciudadanos, y le asigna a la institución municipal un rol central en este proceso¹³¹. Se utilizaron estrategias de educación a distancia mediante *Moodle*¹³² para capacitaciones en trámites, normativas y sistemas municipales.

- *Comisión Ciudad Digital*¹³³. Fue creada en el año 2010, en reemplazo del Comité Municipal de TIC. Su misión fue el cumplimiento de los objetivos establecidos en el programa Rosario 2010 Ciudad Digital. Al mismo tiempo, se propuso ampliar los servicios de GE destinados a los ciudadanos¹³⁴. Funcionó hasta el año 2012, momento en el que la SG absorbe de forma integral y definitiva todas estas funciones de coordinación y direccionamiento general.

De este conjunto de reparticiones, áreas y espacios institucionales mencionados sobresalen la DGI y el EMC que por su liderazgo, dinámica e intervenciones transversales han tenido un protagonismo excluyente al considerar globalmente las acciones de GE y de GA en el periodo estudiado.

4.2.1. La Dirección General de Informática (DGI)

La MR cuenta con un área de informática desde la década de 1970. Inicialmente tuvo a su cargo la gestión del sistema de control del personal mediante la utilización de procesos tecnológicos disponibles para la época, entre otras funciones. En los sucesivos años, en paralelo al creciente desarrollo tecnológico, el gobierno local tomó la decisión de cristalizar institucionalmente un área específica dedicada a estas cuestiones, otorgándole el rango de Dirección General (de Informática) en la década de 1980. En lo sucesivo estuvo ubicada bajo la órbita de la SGob, la SHyE, hasta que finalmente se consolidó en su ubicación actual en la SG. Estos cambios de

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² *Moodle* es un acrónimo de *Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment* (Entorno de Aprendizaje Dinámico Orientado a Objetos y Modular). Paquete de código abierto para la creación de cursos y sitios Web basados en Internet.

¹³³ Decreto N° 237/2010

¹³⁴ El Decreto N° 237/2010 estipuló que la Comisión Ciudad Digital quede a cargo la definición de plazos y recursos de acuerdo a los siguientes ejes de trabajo: (a) conectividad: expandir la infraestructura de la conectividad pública y ampliar las zonas WiFi públicas; (b) alfabetización digital: articulación, coordinación, fortalecimiento de capacitaciones; (c) acceso a las tecnologías: generar acciones que faciliten el acceso a computadoras a la población y ampliar puestos de Internet en lugares de acceso público; (d) desarrollo de empresas de tecnología; (e) servicios digitales; y (f) difusión del plan.

dependencia se debieron a las prioridades en la implementación de proyectos en cada una de esas áreas.

La DGI cuenta de forma directa con la colaboración de alrededor de 80 empleados entre ingenieros, licenciados y analistas en sistemas de información, programadores, operarios, técnicos, coordinadores, administrativos y jefatura. Los empleados de esta área en particular poseen un régimen especial que difiere sustancialmente del definido para el resto de los empleados públicos.

La Ordenanza Municipal N° 4259 del año 1988 reguló el régimen de contratación para los integrantes de la DGI y estableció de forma diferencial el ingreso, permanencia, promoción, egreso, modalidad laboral y retribuciones en las que se estipularon suplementos salariales adicionales. Dicha norma también estableció que los nombramientos del área los debe realizar el Intendente Municipal de forma directa. Esta situación excepcional fue producto de la necesidad de crear condiciones atractivas de inserción en la administración pública local para recursos humanos sumamente calificados, y escasos en el mercado laboral, que a su vez deben ser disputados al sector privado. En parte, estas prerrogativas también responden a una histórica influencia del Sindicato de Trabajadores Municipales de la ciudad de Rosario en dicha área. De hecho, su actual Secretario General se encuentra en la nómina de empleados municipales que trabajan en la DGI¹³⁵.

La segunda mitad de la década de 1990 fue una etapa de notable crecimiento para la DGI. En efecto, en el contexto de la implementación del PDyM se sumaron nuevos profesionales, se incrementó su presupuesto, aumentó su protagonismo y se expandieron sus funciones a partir de la incorporación de nuevos sistemas y tecnologías a la gestión pública. Sin embargo, justamente en este período cuando la conducción profesional que históricamente había tenido fue reemplazada por una jefatura más política que respondía a la necesidad de tener mayores niveles de control sobre un área considerada estratégica para la implementación del PDyM. Esta situación se regularizó a inicios de este siglo XXI, cuando los profesionales de carrera volvieron a ocupar la conducción de la Dirección.

¹³⁵ Antonio Ratner es el actual Secretario General del Sindicato de Trabajadores Municipales de la ciudad de Rosario con licencia gremial en sus funciones de “Técnico en Mantenimiento” de la DGI. Información extraída del sitio web oficial de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=553&tipo=objetoMultimedia [Acceso: 27/08/2017].

La DGI tiene dos grandes misiones establecidas en el Decreto N° 898 del año 2000. Por un lado, garantizar la administración, procesamiento y disponibilidad de la información relacionada con la gestión municipal, así como el desarrollo y mantenimiento de sistemas, capacitación y apoyo a los usuarios y autoridades. Y, por el otro, planificar, integrar y administrar la plataforma informática y de comunicaciones y acompañar el desarrollo del Estado Municipal promoviendo el uso de tecnologías de información. Tempranamente, el gobierno local ubica a las TIC en una función prioritaria para mejorar el desempeño interno y su relación con la sociedad. Esto quedó explicitado en una de las funciones asignadas a la DGI: *Coordinar distintos aspectos relacionados con la plataforma de comunicaciones que vincula los sistemas centrales con los Servicios de Tecnología Informática hacia adentro de la administración Municipal y a los ciudadanos a través de Internet*¹³⁶.

En el marco del proceso de descentralización municipal surgió la necesidad de contar con espacios institucionalizados que se especialicen en la cuestión informática en todo el entramado territorial que había constituido la MR. Para ello, se crearon los Centros Informáticos Locales (CIL), que comenzaron a cristalizarse a partir del año 1999 con la dependencia y coordinación funcional de la DGI, pero arraigados en diferentes reparticiones públicas, especialmente en los CMD.

El principal objetivo de los CIL es aplicar las políticas y lineamientos definidos por la DGI y responder a las necesidades del espacio en el que se encuentran insertos¹³⁷. Los CIL son un brazo ejecutor de políticas de la DGI pero al mismo tiempo tienen la capacidad para adaptarse y dar respuesta a las demandas del contexto en el que se encuentran insertos. En estos espacios de mayor cercanía y proximidad a las problemáticas de quienes utilizan cotidianamente sistemas y recursos informáticos

¹³⁶ Decreto del DEM 898/2000

¹³⁷ Entre las funciones asignadas a los CIL, se reconstruyen las siguientes: (a) ofrecer una primera línea de soporte para la solución de todas las interrupciones o solicitudes de servicios que puedan cursar los usuarios; (b) oficiar como principal fuente de información y asesoría ante la necesidad de los usuarios para la toma de decisiones, en lo referente a los diferentes servicios que brinda la Municipalidad; (c) generar y fortalecer vínculos estrechos y cercanos con los proveedores de servicios de mantenimiento externos, de provisión de *hardware* y *software* para la compra de equipamiento informático y contratación de desarrollo de *software*; (d) identificar nuevas oportunidades para los usuarios, documentando situaciones emergentes, generando proyectos de mejora continua con el fin de adaptarse a un entorno dinámico y cambiante, entre otras. Extraído de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/56171/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1 [Acceso: 11/10/2017]

es donde residen algunos de actores proactivos en el impulso de procesos de innovación.

4.2.2. El Equipo de Mejora Continua (EMC)

El Equipo de Mejora Continua (EMC) fue creado en el ámbito de la MR en el año 1999 en el contexto del PDyM, bajo la órbita de la SG. Este es otro de los espacios institucionales imprescindible para comprender el desarrollo del proyecto digital del gobierno local. Al igual que la DGI, posee un vínculo estrecho y permanente con diferentes reparticiones municipales, al establecer procesos de coordinación y cooperación para la implementación y medición de diversas iniciativas.

Su conformación inicial reunió a integrantes de la SG y a empleados de los CMDs. El objetivo primordial del EMC es el de controlar de forma sistemática la calidad de los servicios brindados por el gobierno local y al mismo tiempo considerar posibles modificaciones o la incorporación de nuevos servicios; tareas que requieren de una permanente interacción y trabajo conjunto con las áreas de la Municipalidad a la cual pertenece el servicio.

En términos de evaluación de necesidades y satisfacción del usuario final, el EMC realiza permanentes relevamientos sobre la percepción de la comunidad y el cliente interno. La consulta permanente a la comunidad permite rectificar y rediseñar los procesos administrativos, según manifiestan integrantes del área. Periódicamente se evalúa el funcionamiento de los CMD, se planifican acciones inmediatas asignando recursos necesarios para llevarlos a cabo y se informa el estado de los proyectos en curso (Arrigo & Parisi, 2012).

El EMC tuvo un rol preponderante en la implementación, pero también en el funcionamiento actual, de una de las políticas públicas digitales más notorias de la MR en materia de servicios públicos como lo es el Portal de Trámites Online (PTO). Este Equipo se ocupa de la reingeniería de procesos –instancia anterior a la publicación de nuevos trámites de las distintas áreas municipales–, la articulación entre la atención presencial, telefónica y online, y una búsqueda por maximizar el uso de las TIC en el municipio, principalmente en materia de atención al público. Otras de sus tareas habituales son mantener actualizada toda la información sobre

trámites y formularios publicados en el PTO y resolver consultas de vecinos sobre trámites, recibidas en forma digital¹³⁸.

4.3. La opción por el *software* libre

Uno de los pilares centrales sobre los que se asienta el proyecto digital de la MR es la opción por el *software* libre (SL), que ha posibilitado y potenciado las iniciativas de GE y GA. La MR adoptó por el SL como una política pública a partir de su formalización mediante una Ordenanza del año 2004, pero su utilización en el ámbito público local data de mediados de la década de 1990, cuando se comenzó a implementar por primera vez con éxito el sistema operativo *Linux*¹³⁹ en los servidores centrales. En este mismo contexto se registran las primeras actividades de investigación y capacitación del personal técnico en la materia.

Desde sus comienzos, la DGI contó con recursos humanos que poseían conocimientos técnicos en materia de SL formados en universidades públicas locales, principalmente en la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). De ese modo, el camino hacia el SL fue percibido en el interior de la DGI como un sendero hacia la independencia tecnológica. En entrevistas a sus integrantes se revela que este proceso se inició con “confianza”, “convencimiento” y con la certeza de disponer del “*Know how*” para hacerlo.

*Los fundamentos filosóficos e ideológicos que motivaron la opción por el SL son claros y precisos en el sentido de reafirmar la autonomía, seguridad, confiabilidad e interoperabilidad de la información recogida mediante diversos sistemas y herramientas informáticas, que genera y administra el estado municipal cotidianamente sobre sus ciudadanos, organizaciones y empresas. Esta garantía no se obtiene con la misma certeza si se utiliza *software* privativo¹⁴⁰, con la*

¹³⁸ Se analizarán en profundidad las implicancias del PTO de la MR en el Capítulo V de la presente tesis.

¹³⁹ Linux es un sistema operativo de software libre, por ello el código fuente es accesible para que cualquier usuario pueda estudiarlo y modificarlo. La licencia de Linux no restringe el derecho de venta. El sistema se distribuye bajo licencia GNU GPL (*General Public License*). Fue desarrollado por Linus Torvalds. La estructura del *Linux* está basada en un micronúcleo híbrido que ejecuta los servicios más básicos del sistema operativo. El *Kernel* es el núcleo del sistema. Elaborado a partir de información extraída del sitio oficial de GNU FSF. Disponible en: <https://www.gnu.org/> [Acceso: 30/03/2018].

¹⁴⁰ Denominado también propietario, es cualquier programa informático en el que el usuario tiene limitaciones para usarlo, modificarlo o redistribuirlo. Según la Fundación para el Software Libre

consecuente dependencia tecnológica hacia el desarrollador. Sin embargo, para comprender las motivaciones de la elección del SL a nivel municipal es preciso considerar otro tipo de factores además de los ideológicos, tales como los económicos y la situación de la infraestructura tecnológica disponible.

A inicios del siglo XXI la MR contaba con un parque tecnológico en estado de obsolescencia. La gran mayoría de las computadoras de escritorios e impresoras había concluido su vida útil y tenían elevados costos de mantenimiento, por lo que resultaba imperiosa una renovación. La fortísima devaluación del peso en el año 2002 en la República Argentina y el consecuente aumento de la tecnología, proveniente de manera excluyente del exterior, imposibilitó la reposición y adquisición de nuevos materiales. Todo ello atentaba contra la posibilidad de un correcto desempeño y funcionamiento del estado municipal.

Algunos de los efectos desfavorables que esta situación implicaba para la época fueron mencionados en documentos producidos por la propia DGI, entre los que se menciona la imposibilidad de arreglo de *hardware* por no existir en el mercado los repuestos necesarios, el aumento en los gastos de reparaciones e insumos, la dificultad de expansión de los aplicativos a más puestos de trabajo y de aumentar la cantidad de puestos a través de la reubicación y reutilización de equipamiento, el impedimento de adquirir tecnología en forma centralizada y planificada con menores costos y de garantizar el mismo nivel de seguridad en todos los servidores de la red por no contar con la facilidad de actualización automática, entre otros¹⁴¹. La implementación de una estrategia de SL permitió revertir varios de estos aspectos a un costo notablemente inferior al provisto por otro tipo de *software* privativo.

De este modo se advierte un proceso multicausal que permite explicar algunas de las motivaciones para la adopción del SL por parte de la MR. Probablemente la combinación de aspectos ideológicos (preexistentes entre los integrantes de la

(FSF) este concepto se aplica a cualquier software que no es libre o que sólo lo es parcialmente (semilibre), sea porque su uso, redistribución o modificación está prohibida, o porque requiere permiso expreso del titular del software. Elaborado a partir de información extraída del sitio web de la FSF. Disponible en: <https://www.fsf.org/es> [Acceso: 30/03/2018].

¹⁴¹ Apreciaciones extraídas de un documento producido por la DGI en el año 2007, en ocasión de presentarse a una convocatoria realizada por el Senado de la Nación de reconocimiento a buenas prácticas municipales. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/upload/5843.pdf> [Acceso: 03/10/2017].

DGI), económicos (de las finanzas públicas municipales y de coyuntura nacional e internacional) y utilitarios (vinculados a la necesidad de una respuesta rápida y efectiva ante la obsolescencia tecnológica del municipio) coadyuvaron a la selección del SL como una salida a este laberinto.

4.3.1. Plan integral de migración a software libre de la MR

El camino hacia el SL se convirtió en una política pública de estado cuando en el año 2004 se sancionó la Ordenanza Municipal N° 7.787 que creó el “Plan Integral de Migración a *Software* Libre” de la MR. Esta normativa marcó un hito en la soberanía informática gubernamental, al desterrar la posibilidad del uso de *software* privativo (formatos cerrados). El objetivo primordial de este plan fue establecer los lineamientos de políticas de incorporación y gestión de *software* que garanticen la debida protección de la integridad, confidencialidad, accesibilidad, interoperabilidad, compatibilidad de la información y auditabilidad de su procesamiento en la administración municipal y el libre acceso ciudadano a la información pública ofrecida en formatos digitales¹⁴².

La Ordenanza de creación del plan fue complementada por el Decreto reglamentario N° 2.833 del año 2005 que definió a la DGI como la unidad ejecutora del Plan de Migración hacia el SL y dotó a dicha área de la autoridad necesaria para intervenir en las diversas reparticiones del poder ejecutivo local, así como también para hacer usufructo de los recursos materiales y humanos que considere necesario¹⁴³.

Es posible reconstruir cuatro tipos de objetivos a los cuales se abocó el mencionado Plan de Migración al SL.

- a) Técnicos y presupuestarias, tales como: atender las demandas crecientes del GE (seguridad, accesibilidad, interoperabilidad, calidad de servicio a bajo costo); reducir costos de adquisición y mantenimiento de equipos de computación, infraestructura y desarrollo de sistemas; centralizar la administración de la información y de equipamiento; prevenir posibles irregularidades en el uso de *software* licenciado; incrementar el nivel de seguridad en la información; unificar las características de los puestos de trabajo y del *software* de escritorio;

¹⁴² Ordenanza Municipal N° 7.787/2004.

¹⁴³ Decreto del DEM N° 2.833/2005.

implantar el uso de buenas prácticas en la administración de tecnología; y por último, propiciar la independencia tecnológica de las grandes corporaciones internacionales de desarrollo de tecnología, entre otros.

- b) Cívico-social, que procuraron promover el acceso a la información pública a todos los ciudadanos y disminuir la brecha digital para que cualquier ciudadano, sin necesidad de contar con un *software* de base específico, pueda acceder a los servicios de GE sin costo de licencia o comercial preadquirido.
- c) Desarrollo económico local, a partir del fomento a la industria de *software*, la investigación y la generación de mano de obra locales, la promoción de la producción de conocimiento y la reorientación de los gastos en TIC hacia universidades e industrias informáticas de la ciudad. Este tipo de innovación abierta beneficia potencialmente al mercado local dado que las licencias libres le otorgan al gobierno municipal el derecho a contratar profesionales de la ciudad para generar, modificar y adaptar sus sistemas, con lo cual se fomenta la industria tecnológica, la economía y el empleo. Al liberar *software*, la administración pública reduce su déficit, aporta valor al sector privado, especialmente a las empresas TIC de la región, favorece la competitividad y contribuye al desarrollo de una economía sustentable basada en el conocimiento y la innovación abierta¹⁴⁴.
- d) Generar externalidades positivas hacia otros gobiernos de la región, al difundir buenas prácticas en materia digital repetibles en otros municipios, y la promoción de la filosofía del SL, fomentando que otros gobiernos también compartan sus desarrollos y mejoras.

En la reconstrucción histórica de las enunciaciones que se registran en los documentos y normativas del Plan de Migración hacia SL de la MR, así como en las declaraciones realizadas por aquéllos que protagonizaron el proceso, principalmente los integrantes de la DGI, se observan reiteradas expresiones que pusieron de manifiesto una serie de ventajas que supone el uso de SL en el ámbito gubernamental por sobre la utilización de otro tipo de *software* privativo. Entre las

¹⁴⁴ Elaborado a partir de información extraída del sitio web oficial de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/iniciativa-municipal-en-software-libre> [Acceso: 02/09/2017].

ventajas registradas se reconocen las siguientes: cero costo en licencias; posibilidad de personalización de las herramientas utilizadas; sistema escalable con costos reducidos; libertad de uso; redistribución y modificación; soporte y compatibilidad a largo plazo; mayor seguridad; corrección eficiente de fallas; adaptabilidad a las necesidades del usuario; eliminación de prácticas ilegales; la independencia del usuario respecto del autor del *software*; la existencia de aplicaciones para todas las plataformas, entre otras¹⁴⁵. Asimismo, desde la DGI existe el convencimiento de que el plan de migración cumplió con las cuatro libertades del SL (libertad de los usuarios para ejecutar, copiar, distribuir, estudiar, cambiar y mejorar el software)¹⁴⁶ y tuvo la capacidad de incrementar la transparencia e integralidad y fortalecer el ecosistema de SL local y regional.

Con anterioridad al plan de migración a SL se registraron algunos antecedentes de relevancia. En el 2001 se iniciaron los primeros desarrollos centrales en *Java* en el ámbito municipal, que luego se convertirá y consolidará en el entorno de desarrollo estándar. En el año 2003 se introdujo la utilización de base de datos de código abierto, que luego fue utilizado en diversas iniciativas tales como la creación del mapa interactivo de la ciudad “Infomapa” desarrollado con *Mapserver-Java*, en las primeras incursiones en bases de datos *MySQL*, así como en la implementación de *OpenLDAP* en los Servicios Centrales de Seguridad Informática¹⁴⁷.

A partir del año 2004, la MR dio inicio a una política pública integral de SL al cubrir y formalizar todas las etapas normativas, de desarrollo, de implementación y de evaluación. Los recursos financieros asignados al proyecto provinieron mayoritariamente de fondos propios del Municipio, que sumaron aproximadamente un millón de pesos, incluyendo adquisición de *hardware*, desarrollo de aplicativos,

¹⁴⁵ Expresiones extraída de normativas municipales (Ordenanza Municipal N° 7.787/2004 y su Decreto DEM Reglamentario N° 2.833/2005), documentos internos de la DGI, entrevistas realizadas a los integrantes de la DGI que protagonizaron el proceso de migración y el sitio web www.softwarelibremr.gob.ar.

¹⁴⁶ Las cuatro libertades de los usuarios del *software* son: la libertad de usar el programa con cualquier propósito (libertad 0); la libertad de estudiar el funcionamiento del programa y adaptarlo a las necesidades (libertad 1) (el acceso al código fuente es una condición previa para esto); la libertad de distribuir copias, con lo que puede ayudar a otros (libertad 2); la libertad de mejorar el programa y hacer públicas las mejoras, de modo que toda la comunidad se beneficie (libertad 3). De igual modo que la libertad 1 el acceso al código fuente es un requisito previo. Informe elaborado a partir de datos extraídos del sitio oficial de GNU FSF. Disponible en: <https://www.gnu.org/> [Acceso: 30/03/2018].

¹⁴⁷ Información extraída del sitio web oficial de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/antecedentes#section-2> [Acceso: 02/09/2017].

convenios de capacitación e investigación¹⁴⁸. El proceso de implementación implicó una importante erogación para la MR. Sin embargo, si se tiene en consideración la sensible reducción del gasto que supuso la adopción del SL en detrimento de la adquisición y mantenimiento de *software* privativo, se observan una rápida amortización y ventajas no sólo económicas-financieras, que ya fueron explicitadas previamente.

Durante el periodo de implementación del plan, el capital humano afectado de forma permanente estuvo constituido por integrantes de diversas áreas municipales, así como también por actores externos. El proyecto estuvo liderado en todo momento por un integrante de planta permanente de la DGI, que tenía a su cargo de forma directa a una decena de integrantes de dicha Dirección pertenecientes a diferentes sectores: Área de Tecnología (dos personas), con el apoyo de las Universidades públicas locales conveniadas; Área de Servicios (dos personas); Área de Sistemas (una persona); Área de Ingeniería de *Software* y Calidad (una persona). También se contó con cuatro pasantes. Para la realización de tareas complementarias de menor implicancia y por tiempos acotados se contó con el apoyo del 30% del personal de la DGI (12 agentes) y con integrantes de los CIL involucrados (10 agentes). Estas tareas fueron realizadas de manera coexistente con sus actividades cotidianas. Para garantizar la continuidad y sustentabilidad del proyecto en el tiempo, el capital humano que lideró y definió el proyecto y los aportes externos necesarios era personal de planta permanente del Municipio. No se asignaron recursos administrativos al proyecto, sino que los implicados llevaron a cabo tareas relacionadas al proyecto como parte de sus tareas diarias¹⁴⁹.

La migración a SL se produjo en tres niveles claramente diferenciados de acuerdo al grado de complejidad e implicancias: Infraestructura Central, Sistemas y Puestos de Trabajo. El nivel más general de Infraestructura Central estuvo constituido por el *Software* de Base en servicios centrales (sistemas operativos y herramientas en SL, de monitoreo y seguridad)¹⁵⁰ y los lenguajes y entorno de programación. Según

¹⁴⁸ Elaborado a partir de información extraída de un documento producido por la DGI en el año 2007, en ocasión de presentarse a una convocatoria realizada por el Senado de la Nación de reconocimiento a buenas prácticas municipales. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/upload/5843.pdf> [Acceso: 03/10/2017].

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ La Infraestructura Central de la MR utiliza los sistemas operativos libres GNU/LINUX, Debian, Kubuntu, MUNIX, XEN. También usa una serie de *Software* de Base y otras herramientas, tales

se pudo conocer, a finales del año 2011 se completó la totalidad de la migración de servidores, la adopción e implementación de inventario de *software* y *hardware*, y la incorporación de herramientas de monitoreo en SL. En relación a los lenguajes y entornos de programación, a partir de 2005 se comenzó a utilizar *Java* para desarrollos web y la herramienta *Plone* para la gestión de contenidos y desarrollo de portales; desde 2007 funciona la gestión dinámica de contenidos en el desarrollo de la intranet y sitios web temáticos; en el año 2012 comenzó el desarrollo de intranet en gestor de contenidos para diversas reparticiones municipales¹⁵¹. Todas estas innovaciones siempre mediante herramientas de SL.

En un segundo nivel de desarrollo de sistemas, la MR creó una gran variedad de sistemas internos y portales orientados al ciudadano para ofrecer una diversidad de servicios e interacciones, todos ellos desarrollados siempre bajo SL, ya sea por la DGI o bien mediante la colaboración de actores externos locales. Los principales resultados muestran que la totalidad de los nuevos servicios de GE y GA fueron desarrollados bajo SL.

El tercer nivel relativo al SL en los puestos de trabajo será abordado en el siguiente apartado, a partir de un análisis detenido y pormenorizado sobre las consecuencias e innovaciones que generó este proceso al interior de la administración pública local.

4.3.2. *Software* libre en los puestos de trabajo

El proceso de migración hacia el SL tuvo una enorme implicancia en el nivel de los puestos de trabajo de los empleados municipales. En el año 2004 se puso en marcha el llamado Proyecto MUNIX, que implicó la implementación de SL junto a una nueva arquitectura tecnológica en los puestos de trabajo. La estrategia adoptada por la DGI se basó en la implantación de una arquitectura cuyas computadoras no requerían de disco rígido y funcionaban como terminales gráficas capaces de acceder a un servidor central de aplicaciones *Linux*. De esta forma se logró un

como: Apache, Apache Tomcat, Nginx, Samba, BIND, Cyrus, FreeRADIUS, Geonetwork, Horde, Kerberos, LTSP, MapServer, Moodle, MySQL, Icinga, OCS, OpenLDAP, Plone, Postfix, Squid, WiFiDog, ZoneMinder, iTALC, Koha, Mantis, PENTAHO, VTiger CRM. Para más información consultar en: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/infraestructura-sl/software-de-base-en-servicios-centrales-1> [Acceso: 02/09/2017].

¹⁵¹ Para más información acerca de los lenguajes y entorno de programación en SL utilizado en la MR para desarrollar sistemas consultar en: www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/infraestructura-sl/lenguajes%20y%20entorno%20de%20programacion [Acceso: 02/09/2017].

procesamiento centralizado de la información y se minimizaron las tareas de desarrollo y mantenimiento a corto plazo, mientras que en materia de sistemas operativos de escritorio se procedió al reemplazo de *Windows* por *Linux*.

La arquitectura adoptada por la DGI fue la de “Cliente Delgado”¹⁵² para los puestos de trabajo de tipo PC. Este puesto trabaja conectado a “servidores de aplicaciones”, donde se ejecutan las tareas del usuario como procesador de texto, hoja de cálculo y accesos a sistemas centrales, y “servidores de archivos”, en los que se almacenan los documentos del usuario, o “Cliente Delgado”¹⁵³. A esta estrategia se le endilgó una serie de ventajas que iban en sintonía con las necesidades de la MR en esos primeros años de implementación del plan de migración, entre las que es posible mencionar una mayor velocidad de procesamiento (especialmente con recursos escasos de *hardware*, ya que el servidor es el que concentra la capacidad de procesamiento), *backup* (el respaldo de la información almacenada en los directorios personales de cada usuario considerada crítica), autenticación única en cualquier puesto de la Red y antivirus (dispuesto en el Servidor que se mantiene siempre activo y actualizado)¹⁵⁴.

El Proyecto Munix¹⁵⁵ impuso una transición del *software* privativo¹⁵⁶, ampliamente usado y difundido en el ámbito municipal por ese entonces, hacia la utilización de SL a nivel de puestos de trabajo que incluyó actividades preliminares de relevamiento, migración de documentos y correos, capacitación en las nuevas herramientas de trabajo, comunicación a todo el personal, y finalmente la puesta en marcha de la nueva arquitectura de “Cliente Delgado”¹⁵⁷. Esta gran transformación requirió de un esfuerzo conjunto de actores municipales, pero también se optó por

¹⁵² También puede encontrarse como “Cliente Fino” o “Cliente ligero”, ya que se desprenden de la expresión en inglés “*Thin Client*”.

¹⁵³ Extraído del Manual de “Consulta Escritorio Cliente Fino”, elaborado por la UTN Facultad Regional Rosario, para el Proyecto Munix. Disponible en: www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/munix/manual_esc_cliente_fino.pdf [Acceso: 03/09/2017].

¹⁵⁴ *Ibídem*.

¹⁵⁵ El Proyecto “Munix SL e Innovación Tecnológica” fue premiado en el año 2008 por el Senado de la Nación; un reconocimiento otorgado anualmente por la comisión de Asuntos Administrativos y Municipales a los municipios de todo el país cuyos modelos de gestión satisfagan criterios de innovación. Información extraída del sitio web oficial del Senado de la Nación Argentina. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/prensa/6459/noticias> [Acceso: 03/09/2017].

¹⁵⁶ Básicamente herramientas pertenecientes *Microsoft Windows*.

¹⁵⁷ Elaborado a partir de información extraída de un documento producido por la DGI en el año 2007, en ocasión de presentarse a una convocatoria realizada por el Senado de la Nación de reconocimiento a buenas prácticas municipales. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/upload/5843.pdf> [Acceso: 03/10/2017].

la tercerización de algunos servicios como la capacitación y la migración, en los que tomaron protagonismo las universidades y desarrolladores locales.

La estrategia de implementación de esta nueva arquitectura fue de tipo incremental a partir de una incorporación gradual y planificada de la totalidad de las reparticiones municipales, entre las que se incluyeron la Administración Pública Central Municipal, las Empresas donde la Municipalidad tuviera participación mayoritaria, los Organismos Autárquicos, Descentralizados y el Concejo Municipal. Sin embargo los nuevos estándares de compras de *hardware* y *software* de toda la Municipalidad comenzaron a aplicarse de forma inmediata luego de la aprobación del plan.

En cuanto al proceso de ejecución del Proyecto Munix, durante el año 2004 se registró una primera etapa en la que se diseñó el proceso de implementación. Para ello se debió llegar a un consenso entre el personal involucrado y las autoridades. En esta etapa la DGI recibió asistencia de las universidades locales, a partir de la suscripción de convenios con la UNR y la UTN, que tuvieron por finalidad el asesoramiento y la implementación del plan, así como también la cobertura de las demandas de capacitación del personal de la administración municipal para operar el nuevo *software*, tal como se preveía originalmente en el Plan Integral de Migración a SL¹⁵⁸. En estos primeros años, también fue necesario definir y especificar los recursos necesarios para su puesta en marcha.

Hacia el año 2003, la MR contaba con servidores independientes para cada sistema administrativo, muchos de ellos sobre distintas plataformas y ubicados en diversos edificios. Cada servidor contenía tanto aplicaciones como datos del sistema administrativo correspondiente. Ante esta situación, en una de las primeras acciones del plan de migración se dispuso la implementación de una nueva arquitectura que centralizó las aplicaciones y los datos en servidores alojados físicamente en áreas protegidas, la redundancia de servidores y servicios, el balanceo de cargas entre servidores redundantes, la rápida solución ante contingencias con servidores y/o servicios, la continuidad de operaciones ante contingencias severas en Centro de Cómputos principal¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Ordenanza Municipal N° 7.787

¹⁵⁹ *Ibidem*.

A finales del año 2004 comenzó el proceso de implantación de *Open Office*¹⁶⁰ a cargo de la DGI y las universidades. Paralelamente se produjeron los procesos de compra y prueba de preimplantación de “Cliente Delgado” desde la DGI, que fue implementado gradualmente en las diferentes reparticiones a partir de septiembre del 2005. Se comenzó por las áreas menos complejas, aquellas que basaban su funcionamiento en sistemas centrales que se encontraban mayormente sobre plataforma *Linux*. Progresivamente, la arquitectura de “Cliente Delgado” se fue estableciendo en diferentes reparticiones, inicialmente en los CMDs, la SG y un grupo de Direcciones consideradas estratégicas (Personal, Tribunal de Faltas, Inspección y Habilitación, Legal Tributaria, Asuntos Jurídicos, Compras, entre otras). A partir del año 2008 se instauró en el resto de las Secretarías y se dejó para la última etapa del proyecto la implantación de Munix en áreas que utilizan software específico.

Los actores que participaron en todo este proceso fueron definidos de acuerdo a las funciones específicas requeridas. El personal de la DGI fue la responsable de las definiciones técnicas de arquitectura, estándares de *hardware*, *software* de base, formatos y fuentes. De la capacitación a usuarios e investigación de temas específicos se ocuparon las universidades públicas locales (UNR y UTN) intervinientes en el proceso. En relación a la migración de sistemas incompatibles y adquisiciones de *hardware* fue necesario realizar procesos licitatorios para la contratación de empresas, mientras que las pequeñas adaptaciones a sistemas existentes para compatibilizarlos con la nueva arquitectura quedaron a cargo del personal de la DGI¹⁶¹.

Una de las definiciones centrales que había tomado la DGI para el proceso de migración fue la de “minimizar el impacto del cambio”. La idea consistió en que los usuarios finales manejaran un escritorio de trabajo similar al que venían utilizando (*Microsoft Windows* y paquete *Office*), con un perfil básico limitado a las herramientas de oficina de uso más común y los accesos a los sistemas

¹⁶⁰ Open Office es una suite ofimática gratuita que destaca por su elevada compatibilidad. Está desarrollada bajo el proyecto de código abierto de Open Office e incorpora todas las utilidades imprescindibles en este tipo de paquetes. Disponible en: <http://blog.open-office.es/inicio/que-es-openoffice-org> [Acceso: 03/10/2017].

¹⁶¹ Elaborado a partir de información extraída de un Documento interno de la MR “Estrategias de Implantación del Proyecto MUNIX”. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/munix/estrategias.pdf> [Acceso: 30/03/2018].

centrales¹⁶². La introducción del uso de fuentes libres también se realizó en forma gradual. Asimismo se procuró la implementación de una imagen institucional uniforme, se definió un logo y un nombre que identificó al proyecto, el fondo del escritorio, que contenía el logo del proyecto y el logo de gestión de la MR, fue único e inmodificable por el usuario. Se definió como página de inicio del navegador el sitio oficial www.rosario.gov.ar¹⁶³.

Para el año 2006 el Proyecto Unix había permitido a la MR revertir la obsolescencia de *hardware* de unas 350 PC ubicadas principalmente en el CMD Sur, el CMD Oeste y en diversas áreas de Secretaría de Hacienda y Economía, Gobierno y General. También se habían adquirido otras 350 nuevas PC que fueron destinadas a los CMD Noroeste, Centro y Sudoeste, a Centros de Salud, al Hospital de Emergencias Clemente Álvarez, y se dispuso de refuerzos en diferentes reparticiones¹⁶⁴. Las áreas nacidas de la descentralización y del sistema de salud pública eran consideradas estratégicas en ese momento histórico por el rol protagónico que tenían para la gestión municipal.

Originalmente, el Proyecto Unix se planificó bajo la previsión de que requeriría de un plazo de cinco años para su instrumentación. La mayor parte de las etapas se cumplieron en tiempo y forma según el cronograma previsto. Sin embargo se registraron algunos retrasos en la implementación de la nueva arquitectura de “Clientes Delgados” por reparticiones y, sobre todo, se generaron mayores demoras en el cambio de escritorio *Windows* por *Linux* y de todas las aplicaciones asociadas al mismo. Para el año 2011 la migración a SL de herramientas de escritorio en los puestos de trabajo de todo el municipio había alcanzado un 60%, del total de 3200 puestos de trabajo y 6500 usuarios de servicios municipales¹⁶⁵.

¹⁶² *Ibíd.* Se continuó con la utilización de los formatos .doc, .xls y .ppt a los fines de evitar incompatibilidades durante la etapa de transición.

¹⁶³ *Ibíd.*

¹⁶⁴ Elaborado a partir de información extraída de un documento producido por la DGI en el año 2007, en ocasión de presentarse a una convocatoria realizada por el Senado de la Nación de reconocimiento a buenas prácticas municipales. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/upload/5843.pdf> [Acceso: 03/10/2017].

¹⁶⁵ Información extraída del documento “El software libre: una política pública en el municipio de Rosario” del Banco de Experiencias Locales de la Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel_see_exper.php?id=976&op=view&cmd=related [Acceso: 30/03/2018].

En el año 2009, bajo la misma arquitectura de “Cliente Delgado” que ya se venía utilizando, se desarrolló una versión mejorada de Munix, el Munix2. Y en el año 2010 se desarrolló una distribución Linux específicamente para el municipio, el Kubuntu MR, que es otra alternativa de solución libre para puestos de trabajo, creada con la finalidad de reducir problemáticas de ilegalidad de *software*, virus y seguridad en los puestos de trabajo¹⁶⁶. Adoptó como estándar Kubuntu versión 10.04 (derivado oficial de Ubuntu), una distribución Linux que utiliza KDE como entorno de escritorio. A fin de facilitar y agilizar la instalación en los puestos de trabajo independientes se creó un instalador Kubuntu MR que agrega los íconos de acceso a los sistemas aplicativos municipales (Patricia; Giardini & Aguzzi, 2011).

Entre las herramientas de Escritorio que se dispusieron para los puestos de trabajo municipales se registran las siguientes: Libre Office (herramientas de ofimática), Mozilla Firefox (navegador web), KDE (entorno de escritorio muy personalizable, todos sus componentes pueden ser configurados por los usuarios), KPDF (visor de documentos PDF utilizado en puestos Munix), Okular (visor de documentos universal utilizado en puestos Kubuntu MR), GVSIG (herramienta en SL para la edición y consulta avanzada de información geográfica y para la producción de mapas temáticos), entre otras¹⁶⁷.

En el año 2014 se lanzó una nueva personalización de la última versión LTS (soporte por tiempo extendido) del sistema operativo Kubuntu 14.04, desarrollado por la DGI. Entre los beneficios incorporados se registraron mejoras en los procesos de instalación y también se creó un repositorio de imágenes donde están disponibles diferentes configuraciones del sistema operativo, entre las que se encuentran la instalación de los puestos de examen de tránsito, los puestos del aula digital, puestos con VPN móviles y otras configuraciones comunes.

Originalmente también se preveía una dimensión comunicacional del Proyecto Munix, capaz de difundir la experiencia y la filosofía del SL en el ámbito gubernamental. Para ello desde la DGI se han llevado adelante acciones hacia afuera en varias líneas de trabajo. En 2011 se creó un portal municipal temático de

¹⁶⁶ Elaborado a partir de información extraída del sitio web oficial de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/infraestructura-sl#section-4> [Acceso: 30/03/2018].

¹⁶⁷ *Ibidem*.

SL (www.softwarelibremr.gob.ar) en el que se detallan los principales logros y alcances de esta política pública en el gobierno local. Asimismo, dicho portal permite, previa registración, descargar algunos de los sistemas que la MR ha liberado, como por ejemplo el SIAT.

4.3.3. Educar e investigar en *software* libre

Un proyecto de migración hacia el SL como el que se implementó en el gobierno municipal debía contar necesariamente con una estrategia pedagógica que garantizara la alfabetización de todos aquellos destinatarios directos e indirectos. Entre las principales misiones y funciones de la DGI aparece la de brindar “(...) capacitación y el apoyo a usuarios y la asesoría informática para las autoridades municipales y sus unidades organizacionales”¹⁶⁸. La perspectiva educativa aparecía como un rol central asignado a dicha área.

En el texto que promulgó el Plan Integral de Migración a SL en el año 2004, también quedó explicitada la necesidad de disponer de una perspectiva pedagógica mediante el apoyo del entramado académico local especializado en la cuestión informática. Esta necesidad expone las limitaciones de la DGI en su dimensión formativa, al menos en los primeros años de la adopción del SL, ante la inmensa tarea que significa capacitar a miles de empleados municipales en SL. La vinculación entre la MR y las universidades (UNR y UTN) se produjo a los fines de “capacitar al personal de la administración municipal para operar el nuevo *software*”, así como también de brindar asesoramiento y colaborar en la implementación de dicho plan¹⁶⁹.

El diagnóstico inicial realizado desde la DGI mostraba que el perfil del empleado público municipal no se condecía con las necesidades del nuevo contexto. Si bien aquellos que ya se encontraban trabajando con recursos informáticos disponían de algunas habilidades, no necesariamente estaban en condiciones de operar con SL. Las funciones, usos y entornos visuales de los nuevos sistemas eran diferentes a los conocidos previamente en el ámbito laboral o como usuarios particulares, mayoritariamente del sistema operativo y de aplicaciones desarrolladas por *Microsoft*. Esta situación constituyó un desafío para la DGI y la Municipalidad en

¹⁶⁸ Decreto N° 898/2000

¹⁶⁹ Ordenanza Municipal N° 7.787/2004.

general, ya que mostraba un aspecto crítico de todo el proceso. Se consideraba necesario que los usuarios estuvieran capacitados en las nuevas herramientas para utilizarlas de modo de no introducir problemas de incompatibilidad durante la transición.

La DGI ha tenido un accionar pedagógico sistemático. Como parte de un conjunto de tareas previstas en el plan, la realización de capacitaciones y asesoramiento en el plano interno fueron una constante (formal e informalmente). En la primera etapa de migración hacia el SL, las universidades locales brindaron cursos destinados al personal de la MR que abordaron las diferentes dimensiones del SL en el ámbito municipal. Las temáticas trabajadas fueron: la arquitectura tecnológica de “Cliente Delgado”, las herramientas de escritorio de *Open Office* y el sistema operativo Kubuntu. Todos estos cursos fueron dictados y distribuidos según niveles de complejidad¹⁷⁰. Las universidades se hicieron cargo de la organización general de la formación, aportaron los espacios (aulas informáticas), la preparación del material para el dictado, la contratación de los docentes, la realización de instancias de evaluación, entre otras cuestiones. Como contraparte la MR debió abonar una suma determinada de dinero.

Entre los principales resultados de este proceso inicial llevado adelante entre los años 2005 y 2006 se registra la capacitación de alrededor de 2000 empleados municipales en las diferentes dimensiones del SL, sobre una cantidad que superaba levemente los diez mil (incluidos personal de planta, honorarios, y personal político)¹⁷¹. Sobre la base total de empleados, este porcentaje del 20% resulta relativamente alto si se considera que no todos ejercen funciones que requieran del uso de PC o dispositivos informáticos.

¹⁷⁰ Los contenidos de estos cursos procuraron abordar las diferentes dimensiones del SL. La oferta brinda por la UTN fue la siguiente: Complemento Cliente fino, Open Office 1 (orientado a diferencias con Microsoft office y a personas con manejo de herramientas de escritorio), Open Office 2 Inicial (orientado a personas sin conocimientos de editores de texto/planillas de cálculo), Open Office 2 Medio (orientado a diferencias con Microsoft office y a personas con conocimientos de editores de texto/planillas de cálculo), Kubuntu Inicial (orientado a personas sin manejo de PC), Kubuntu Medio (orientado a diferencias con Windows y a personas con manejo de PC). La duración de los cursos fueron de alrededor de 12hs. cada uno y la modalidad de trabajo fue teórica práctica. Elaborado a partir de información extraída del Acuerdo de Capacitación entre la Facultad Regional Rosario de la UTN y la MR firmado el 20/10/2004. Disponible en: www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/munix/convenio_utn.pdf [Acceso: 30/03/2018].

¹⁷¹ Elaborado a partir de información extraída de un Documento interno de la MR “Estrategias de Implantación del Proyecto MUNIX”. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/munix/estrategias.pdf> [Acceso: 30/03/2018].

Otro de los objetivos que tenía la vinculación con las universidades fue el de investigar el proceso de implementación del plan de migración. La perspectiva bajo la cual las unidades académicas de estas casas de estudios se incorporaron fue la de realizar indagaciones fuertemente orientadas a la práctica y al asesoramiento a la DGI acerca de los caminos a seguir ante determinadas situaciones potencialmente conflictivas. Los compromisos asumidos por las universidades en los acuerdos de investigación fueron entregar periódicamente informes de avances de los trabajos realizados y de las dificultades encontradas, ante las cuales debían presentar alternativas de solución probadas en ambientes controlados y posteriormente en el ambiente definitivo de la MR¹⁷². La perspectiva investigativa de las universidades, a fin de cuentas, fue más un proceso de consultoría externa o de vinculación tecnológica destinada a la puesta en marcha de la nueva arquitectura que una indagación científica en términos estrictos.

Lo relatado previamente muestra la realidad de los primeros años de transición hacia el uso de SL, donde se requirió una fuerte colaboración externa. Sin embargo, a partir de la implementación de las primeras etapas y la consolidación de la migración, la DGI comenzó a dictar cursos en forma periódica bajo las modalidades presencial y/o virtual (*e-learning*) para aquellos usuarios interesados en profundizar sus conocimientos en herramientas libre específicas. Asimismo se han elaborado guías de uso, estándares e instructivos en la intranet para los usuarios finales y para los administradores de las diferentes herramientas.

Una notoria experiencia de capacitación en SL se produjo en el año 2011 en el ámbito de la Secretaría de Cultura y Educación de la MR, promovida e implementada por el CIL. Por sus actividades vinculadas a la comunicación, dicha Secretaría tiene ciertas particularidades a partir del tratamiento de imágenes y diseño de materiales de difusión que hace rutinariamente. Por ello, fue necesario brindar asesoramiento y capacitación al personal municipal en aplicaciones de SL

¹⁷² Decreto DEM N° 2347/2005. Acuerdo de Investigación celebrado en fecha 5 de abril de 2005 entre la MR y la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura de la UNR, que tiene por objeto la investigación en tecnología informática para la implementación del Proyecto de SL en la MR. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=35825> [Acceso: 30/03/2018]. Elaborado a partir de información extraída del Acuerdo de Investigación entre la Facultad Regional Rosario de la UTN y la MR celebrado en fecha el 20 de octubre de 2004. Disponible en: http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/munix/convenio_utn_inv.pdf [Acceso: 30/03/2018].

vinculadas con estas temáticas y ofrecer alternativas a los paquetes de *software* privativo. El CIL coordinó un equipo de trabajo interdisciplinario¹⁷³, que puso en marcha una formación que combinaba instancias de aprendizaje presencial en un aula con el trabajo *on-line*, para lo cual se utilizó la plataforma “Moodle”. Se registra la preparación de materiales pedagógicos específicos de tipo audiovisual¹⁷⁴ desarrollado por el propio CIL de la Secretaría. Durante los años 2011 y 2012 se pusieron en marcha una serie de cursos de capacitación en materia de sistema operativo llamado “Cultura Kubuntu” y otros específicos destinados al diseño y comunicación¹⁷⁵ con una duración de 10 semanas en promedio. De estas participaron 187 agentes municipales pertenecientes a la Secretaría de Cultura y Educación, que representa alrededor del 20% del personal de planta que compone dicha Secretaría (Malano & Zalazar, 2013).

Igualmente, se llevaron a cabo acciones que procuraron difundir los valores del SL y de la experiencia de la MR. La DGI posee una activa participación en jornadas científicas¹⁷⁶, así como también en eventos de discusión y difusión a la comunidad¹⁷⁷. Este aspecto revela un fuerte compromiso de quienes componen la DGI con la filosofía del SL, más allá de sus obligaciones laborales. Esta apuesta y entusiasmo también fue registrado en las entrevistas en profundidad realizadas a miembros de dicha área.

4.3.4. Relaciones de poder en la migración al *software* libre

¹⁷³ Equipo integrado por personal municipal: asesores pedagógicos; especialistas en el área de comunicación y recursos humanos; integrantes del equipo de SL y provisión de servicios TI; entre otros.

¹⁷⁴ Los materiales desarrollados para esta formación en SL dictada por el CIL de la Secretaría de Cultura y Educación se encuentra disponible en el sitio <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre> [Acceso: 30/03/2018]. A tal fin también se diseñaron Fichas que abordan la historia y desarrollo del SL. Disponible en: https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/material-de-interes/capacitacion-kubuntu/linux_kubuntu.pdf [Acceso: 30/03/2018].

¹⁷⁵ “Tecnología Digital aplicada al tratamiento y gestión de imágenes”, “Aproximaciones a la Comunicación Visual Gráfica”, “Diseño de materiales comunicacionales digitales”, y “Diseño de Presentaciones Efectivas”.

¹⁷⁶ Del relevamiento realizado durante el periodo de estudio, se observan numerosas participaciones de algunos de los integrantes de la DGI en las Jornadas Argentinas de Informática (JAIIO), puntualmente en los Simposios de Informática del Estado y Tecnología y Sociedad. Algunos de sus integrantes también han participado en la coordinación y organización de algunas ediciones de dicho evento. Información disponible en: <http://www.sadio.org.ar/jaiio/> [Acceso: 03/09/2017].

¹⁷⁷ En el 2008 se lleva a cabo la 1er Jornada de Difusión de Software Libre a la Comunidad. En el marco del 5º Día de la Libertad del Software (Software Freedom Day – SFD), la MR apoya esta celebración mundial con la realización del evento Rosario Software libre v1.0. Extraído de: www.vialibre.org.ar/2008/09/15/primera-jornada-de-promocion-de-software-libre-para-la-comunidad/ [Acceso: 03/09/2017].

Los procesos de implementación y desarrollo de este tipo de proyectos de SL no están exentos de dificultades, y el caso de Rosario no es la excepción. La información como insumo central de las sociedades actuales, es un factor determinante para la concreción de políticas públicas y un accionar eficaz y eficiente del Estado. Detrás de los procesos administrativos cotidianos que realiza el Estado aparecen arenas de negociación y discusión de poder. Las diversas áreas y agentes públicos que poseen los conocimientos y la experiencia para la realización de determinados procedimientos guardan para sí cuotas variables de poder. Cuando las normas, los niveles de regulación y los procedimientos de gestión internos no se encuentran claramente establecidos o fallan los mecanismos de coordinación y control, ese poder se incrementa y puede alcanzar incluso a tramos institucionales completos donde las áreas implicadas no cooperan entre sí e incluso rivalizan.

Durante la implementación de la política pública de SL en la MR este tipo de problemas aparecieron frecuentemente. En la reconstrucción histórica de este proceso realizada por la responsable de la DGI, identifica cuatro tipos de dificultades que se suscitaron durante la puesta en marcha: (a) intereses y prioridades diferentes en las áreas municipales implicadas en los mismos procedimientos, (b) complejidad de los circuitos administrativos internos y en las interfaces entre áreas, (c) resistencia al cambio, y (d) falta de criterio único de la información.

La implementación de reformas de cualquier tipo, que intenten producir cambios en la gestión pública, debe trabajar justamente en el plano de la cultura organizacional y evaluar la capacidad potencial de la resistencia al cambio y la pérdida de poder de los actores intervinientes. Atento a los atributos que le otorgaba a la DGI la Ordenanza Municipal de aprobación del plan de migración hacia el SL, se conformó una Unidad de Coordinación, que se reunía semanalmente, compuesta por representantes del más alto nivel jerárquico de las Secretarías con mayor incidencia en el proyecto. Aquí, fue clave el liderazgo de la DGI mediante una estrategia que incluía la definición de prioridades de implementación de reformas para la gestión municipal, la realización de acciones sistemáticas de sensibilización, difusión y capacitación con el personal, la convocatoria permanente a representantes de otras Secretarías y la apelación a su compromiso para garantizar avances, así como una evaluación permanente de los progresos, mediante seguimiento del

proyecto en base a las estadísticas que miden su impacto¹⁷⁸. Esta estrategia expone la preferencia por un cierto tipo de incrementalismo, en el que los avances de proyectos específicos puedan exhibirse como logros a emular para otras áreas e impulso para el cumplimiento de etapas previstas en la planificación.

A poco más de una década de iniciado el proceso de migración hacia el SL, la MR ha cumplido en gran medida con los objetivos explicitados inicialmente. Probablemente uno de los principales aspectos que dinamizó la experiencia de Rosario fue el de contar con un claro y adecuado marco normativo que orientó tempranamente todo el proceso y que lo constituyó en una verdadera política de estado sostenida en el tiempo. Sin embargo, el derecho positivo por sí sólo probablemente no hubiera surtido el mismo efecto que el que se produjo a partir del liderazgo y compromiso de los actores que componen la DGI en particular, y los integrantes de las diversas áreas intervinientes en el proceso. Si bien el apoyo político a la iniciativa fue explícito por parte de la SG, de los intendentes municipales que ocuparon el cargo en el periodo de estudio y del Concejo Municipal de la ciudad, no fue el único aspecto dinamizador ni el más importante, pero sí necesario para la implementación del proyecto de migración.

La tarea de la DGI implicó la intervención y ejecución de acciones en todas aquellas áreas municipales que utilizaran recursos informáticos. Sin el respaldo político y el compromiso de los funcionarios intermedios, algunos de ellos de carrera, pertenecientes a muy diversas reparticiones municipales, no se podría haber concretado. En este punto conviene resaltar la importancia de los liderazgos proactivos que posibilitaron el avance del proceso de implementación y el cumplimiento de las metas, en el contexto de una cultura organizacional que muchas veces fue adversa y resistente a innovaciones de este tipo. Estos actores se encontraban ubicados en posiciones jerárquicas intermedias y si bien tenían un compromiso general con la gestión, no necesariamente integraban o simpatizaban por la fuerza política gobernante. La mayoría de ellos, de mediana edad y con diversos grados de escolarización (formal e informal), manifestaba una apertura a la cooperación (horizontal y vertical) y al trabajo en equipo.

¹⁷⁸ Entrevista realizada a Patricia Giardini, (Directora de la DGI) por el Portal Gobierno Local. Disponible en: <http://www.gobiernolocal.gob.ar/?q=node/3978> [Acceso: 07/09/2017].

4.4. Infraestructura y disponibilidad de TIC en la MR

Desde la puesta en marcha del PDyM a mediados de la década de 1990, la MR ha incorporado infraestructura tecnológica para el cumplimiento de sus funciones internas con cierto grado de regularidad. Una de las motivaciones del Plan Integral de Migración a SL de la MR fue garantizar la continuidad del funcionamiento de parte de la infraestructura tecnológica que tenía el gobierno local a comienzos del siglo XXI, ya que en este contexto los costos de adquisición y mantenimiento de equipos informáticos se tornaron exponencialmente más onerosos. Con la implementación del plan de migración a partir del año 2004 se impusieron nuevos estándares para las compras de *hardware* y *software* en toda la Municipalidad con la intencionalidad de superar la obsolescencia que el parque tecnológico tenía para la época.

Desde una perspectiva técnica, el plan de migración a SL consistió en la instalación de servidores *Linux* en los que se ejecutan las aplicaciones que se procesan en los puestos de trabajo, tanto de *software* de base como aplicativos. Los servidores se dimensionaron por “edificio”, pudiendo ser uno o varios (en promedio, un servidor atiende 20 puestos de trabajo). Las PCs “cliente” podían ser actuales u obsoletas. Se reemplazaron las herramientas administrativas de *software* de base por otras de funcionalidad equivalente, pero de uso libre. Se dispuso la utilización de *hardware* en los puestos de trabajo con funcionalidad acorde a la nueva arquitectura: sin grabadora de CD/DVD, sin sonido, ni disco rígido¹⁷⁹. Este nuevo modelo definido por la DGI requiere un fuerte control de las compras de equipamiento tipo PC para evaluar las necesidades en función de la nueva arquitectura y cuáles corresponden adquirir según el uso que se hará del puesto de trabajo¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Elaborado a partir de información extraída de Documentos internos de la DGI y de la información disponible en el sitio web: <http://www.senado.gov.ar/upload/5843.pdf> [Acceso: 03/10/2017].

¹⁸⁰ *Ibidem*. Este control centralizado permitió además el correcto dimensionamiento de las impresoras según la cantidad de usuarios y los requerimientos propios de velocidad, color, tamaños de papel a manipular. Por otra parte, se reemplazaron aplicativos “de pequeño porte” que condicionaban que el sistema operativo sea *MS Windows* (por ejemplo: desarrollos locales en *MS Access*), se adoptaron alternativas con servidores *Windows* para aplicativos “de mediano porte” que no se consideraba beneficioso migrar por el momento (por ejemplo: desarrollos centrales en *Power Builder*) y se dejaron instaladas en forma local las aplicaciones con alto consumo de recursos de red (por ejemplo: *Autocad*).

La MR cuenta con más de diez mil empleados según coinciden diversas estimaciones¹⁸¹. Sobre ese total no todos cumplen funciones que requieran de interacción con procesos informatizados, pero un gran porcentaje, que representa más del 60% de los agentes municipales, sí lo hace. El crecimiento de este número ha sido exponencial en las últimas dos décadas, sobre todo a partir del plan de migración hacia el SL. Para analizar la evolución de los puestos de trabajos informatizados y con *software* de escritorio, resultan de interés los siguientes datos: en 1996, la MR contaba con un total de 400 puestos; en 2007, con 2200 (Arrigo & Parisi, 2012); y en el año 2011 contaba con una red de 3.200 puestos de trabajo conectados. Por otra parte, se pasó de tener 150 en el 1996 a 6.500 usuarios municipales de servicios informáticos en el año 2011 que acceden desde los nodos concentradores de la red¹⁸².

Los agentes municipales prestan servicios en más de 25 edificios, más de 50 Centros de Salud, Salas de Teatro, Escuelas de Capacitación y demás espacios que posee la municipalidad en el territorio. Las formas más usuales de comunicación eran los correos electrónicos institucionales, los sitios web gubernamentales y la comunicación informal. Esta descentralización de empleados mantiene siempre latente como tema vigente la forma, modo y tipos de comunicaciones necesarios para que todos los involucrados se mantengan informados en tiempo y forma. Para ello, se ha desarrollado una Intranet de la MR con el propósito de organizar la gestión del conocimiento¹⁸³, la automatización de procesos y los servicios municipales internos en el marco de un sitio accesible para todos los trabajadores municipales (Farias & Giardini, 2012).

¹⁸¹ Distintas fuentes consultadas arrojan cifras de entre 10 mil y 12 mil empleados públicos en la MR para el año 2015. Esta diferencia probable debe a las formas de contabilizar los empleados contratados, en planta transitoria y planta permanente.

¹⁸² Elaborado a partir de datos extraídos de un documento producido por la DGI en el año 2011, en ocasión de presentarse a una convocatoria realizada por el Senado de la Nación de reconocimiento a buenas prácticas municipales. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/upload/10978.pdf> [Acceso: 03/10/2017].

¹⁸³ En relación a la gestión del conocimiento, el CIL de la Secretaría de Cultura y Educación de la MR ha llevado adelante una notable experiencia a partir del uso de la Intranet como herramienta de gestión del conocimiento, y la generación de valor en la organización. Para más información se puede consultar una ponencia elaborada por integrantes del mencionado CIL para el “9º Simposio de Informática en el Estado en el marco de las JAIIO 2015. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/56171/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1 [Acceso: 11/10/2017]

En efecto, en el año 2007 se creó la Intranet municipal como parte de un proceso que intentó favorecer el contacto entre los diferentes niveles, direcciones y áreas, en pos de lograr construir una identidad, alcanzar consensos, permitir la participación, incentivar la cohesión y el trabajo en grupo. La misma está conformada por información vinculada con las actividades y tareas que son propias de la organización y que soportan el trabajo diario. Fue desarrollada con la herramienta libre *Plone*, e inicialmente implementada en la DGI. Entre los principales resultados alcanzados es posible mencionar los siguientes: (a) establecer un lugar de referencia centralizado y único para la búsqueda de información y documentación, (b) establecer un espacio para compartir y difundir información pública de interés, (c) consolidar un equipo interdisciplinario, conformado por personal informático y de Comunicación Social, (d) eliminar plantillas y formularios de Personal en papel, agilizando los tiempos y la disponibilidad de acceso a los mismos, (e) garantizar niveles de seguridad adecuados, (f) reducir los costos asociados a licencias de productos para desarrollo, publicación y gestión de sitios web, entre otros (Farias & Giardini, 2012, p. 8).

La red de fibra óptica de usos múltiples de la MR contaba con una extensión de más de 130 km para el año 2015. En el periodo bajo estudio se registra la apertura de varios procesos licitatorios para su instalación y mantenimiento¹⁸⁴, con el objetivo de cubrir demandas puntuales de infraestructura de diferentes áreas municipales¹⁸⁵. Para el año 2015 se había concretado la conexión a la Dirección Provincial de Informática a fin de mejorar el acceso a sistemas provinciales (patente automotor, inhabilitados para conducir, etc.) (PERM+10, 2015, p. 128).

Una de las políticas públicas municipales prioritarias es la de salud, que por sus alcances, extensión territorial y dinámica requiere de una conectividad permanente

¹⁸⁴ Convocatorias a Licitación Pública de la MR para la contratación de Servicio de Mantenimiento y Tendidos de Fibra Óptica durante el periodo bajo estudio. Elaborado a partir de los siguientes documentos consultados: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=16075&tipo=docLFuente> [Acceso: 11/10/2017] <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=10136&tipo=docLFuente> [Acceso: 11/10/2017]

<http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=17934&tipo=docLFuente> [Acceso: 11/10/2017] <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=1004&tipo=docLFuente> [Acceso: 11/10/2017]

¹⁸⁵ Entre las reparticiones que se conectadas se encuentran el Palacio Municipal, el Edificio ex Aduana, el Centro Integrado de Operaciones Rosario (CIOR), los Hospitales Municipales, el CMD Centro, el CMD Sur, el CMD Norte, el CMD Oeste y el CMD Noroeste, el Banco de Sangre, el Museo Estévez, el Museo de Arte Contemporáneo Rosario (MACRO), el Cementerio La Piedad, el Instituto del Alimento, entre otras (PERM+10, 2015, p. 128).

ya que utilizan sistemas en tiempo real entre los diferentes efectores y los centros de salud. Existe un anillo de fibra óptica que conecta a todos los efectores de salud de manera efectiva, estable y segura (Telesco, Bellini, Castello, & Gerling, 2015). Sin embargo, la conectividad con y entre estos centros se encuentra garantizada a partir de la contratación de proveedores tercerizados mayoritariamente, lo que, según se registró, genera inconvenientes al no estar asegurada la fiabilidad de esta conectividad.

Otras de las áreas municipales que impulsó el tendido gubernamental de fibra óptica fue la política de instalación de cámaras de videovigilancia en la ciudad. Como ya se mencionó previamente, la cuestión de la seguridad pública irrumpe en la agenda municipal y se convierte en un tema prioritario. La MR no dispone jurisdiccionalmente de muchas herramientas de intervención en esta temática y su accionar se ve limitado a la coordinación, la compra de insumos para el personal policial, la instalación de sistemas de videovigilancia, entre otras. Esta última opción es una de las políticas de seguridad que, a entender de la sociedad rosarina, podría resolver o al menos paliar la problemática¹⁸⁶. Desde el año 2010, se registran licitaciones municipales con la finalidad de adquisición de cámaras e infraestructura para su funcionamiento que se realizaron bajo el llamado “Sistema Integral de Videovigilancia Urbana para la Ciudad de Rosario”¹⁸⁷. De esta forma el proceso de instalación de cámaras coadyuvó a al fortalecimiento de la red de fibra óptica municipal.

En este punto, es posible afirmar que la MR cuenta con una importante dotación de tecnologías, un alto grado de madurez en cuanto al uso de sistemas de información y posee una estructura de comunicaciones capaz de desarrollar y sostener iniciativas en materia de GE y GA que impliquen un uso intensivo de TIC.

¹⁸⁶ Este dato surge del análisis de diversas encuestas de opinión pública realizada en los periodos electorales de los años 2009, 2011 y 2013 en la ciudad de Rosario por la Consultora Estrategia GE a la que se ha tenido acceso. En dichos estudios, se observa que la seguridad pública es percibida como uno de los principales problemas de la sociedad rosarina. Y cuando se consulta sobre las posibles alternativas para la prevención del delito, se registra como una de las opciones preferenciales la instalación de cámaras de videovigilancia seguida por la de una mayor presencia policial.

¹⁸⁷ Licitación pública: “Sistema Integral de Videovigilancia Urbana para la Ciudad de Rosario” (1ra. Etapa) Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=9761&tipo=doc> Fuente [Acceso: 02/09/2017].

4.5. Recapitulación

La estrategia digital de la MR no se materializó en un único proyecto. La producción de normativas fue abundante, profusa, asistemática y, en algunos casos, contradictoria en cuanto a los tipos y alcances. Muchas de estas normas fueron de tipo legislativa y reglamentaria (ordenanzas, decretos, convenios, etc.), pero también de tipo prospectiva, entre las que se incluyen planes estratégicos y proyectos específicos, así como documentos internos. A partir de una lectura sistemática de este conjunto normativo se relevaron al menos cuatro regularidades argumentativas: (a) ideales republicanos de transparencia, rendición de cuentas y democracia participativa; (b) preceptos éticos en la gestión pública, tales como la transparencia y la honestidad; (c) contribución a la idea de un estado *moderno*, en el sentido de una pretensión vanguardista de alineamiento a los desarrollos tecnológicos del momento; (d) convencimiento sobre las ventajas y potencialidades de la utilización de TIC en la administración pública y la prestación de servicios.

La cuestión digital ha sido incorporada a diversos documentos de planificación estratégica (PEM 2004; PERM+10 2009 y PIM 2011). Las principales iniciativas se basaron en la construcción de infraestructura de acceso a Internet, la inclusión digital, la incorporación de TIC en el sector público para la mejora de los servicios y la eficiencia interna, el acceso a la información pública y el desarrollo económico vinculado al sector TIC. Muchas de estas orientaciones ya tenían un recorrido previo en el ámbito municipal y su incorporación cristalizó acciones que ya se encontraban en marcha.

Otro de los documentos centrales del proyecto digital fue el *Programa Rosario 2010 Ciudad Digital*, un ambicioso proyecto que en su origen procuró dotar de infraestructura de banda ancha a la ciudad para garantizar la conectividad de toda la ciudadanía en tan sólo cuatro años (2006-2010). En la instancia prospectiva la MR optó por relegar la filosofía autonomista del SL que venía pregonando y le dio protagonismo a grandes compañías internacionales. Puntualmente intervino la empresa estadounidense de tecnologías *Civitium*, que en el año 2009 propuso una serie de lineamientos. El devenir histórico, los cambios en el contexto tecnológico y un nombre atractivo para la época hicieron que la Municipalidad utilizara la

identidad Ciudad Digital como un paraguas multicolor donde alojar una diversidad de proyectos en materia de GE y GA.

En la aplicación de estos proyectos puede advertirse que en términos generales se le asignó una mayor importancia relativa a la infraestructura tecnológica de la propia MR que al resto de las iniciativas vinculadas a la inclusión y a la conectividad. Asimismo, fueron valiosos los esfuerzos en torno a la creación de un entramado regional de empresas vinculadas al desarrollo del *software* mediante la creación del Polo Tecnológico.

En este punto cabe interrogarse acerca del rol que han cumplido las normas en todo el proceso: si orientaron el accionar del gobierno en materia digital o reflejaron realidades preexistentes. En muchos casos la normativa fue producida a posteriori, cuando las acciones e iniciativas ya estaban en marcha, cristalizando situaciones preexistentes. Claramente este fue el caso de la incorporación de temas de GE y GA en las orientaciones de los planes estratégicos formulados por la MR. De forma inversa, en su origen la sanción de la Ordenanza del Programa Rosario 2010 Ciudad Digital fue el punto de partida para la implementación de políticas públicas municipales en materia de infraestructura de conectividad e inclusión digital.

El desarrollo del proyecto digital de la MR se forjó de forma fragmentaria, con la participación de diversos actores internos al gobierno que lideraron varias de las propuestas más icónicas e impulsaron procesos de cambio. No obstante, también participaron actores externos, con relevancia dispar de acuerdo a los momentos históricos. Para la implementación del proyecto digital de la MR en sus diversas etapas se crearon nuevas áreas municipales abocadas a temas específicos, pero también se fortalecieron y jerarquizaron algunos espacios institucionales de existencia previa. Del conjunto sobresalen dos áreas: la DGI y el EMC, ambas pertenecientes a la Secretaría General.

Desde mediados de la década de 1990 la MR tuvo como práctica permanente la incorporación de SL en los sistemas municipales. Sin embargo, fue recién con la Ordenanza de creación del *Plan de Migración a SL* del año 2004 que su utilización se convirtió en una verdadera política de Estado, al proponer el reemplazo casi total del *software* privativo usado en ese momento. Esta política tuvo una continuidad por más de dos décadas con un importante grado de sistematicidad en su desarrollo,

pero también un compromiso ideológico con la filosofía que el SL propone. Asimismo, esta norma cumplió un rol instrumental al legitimar el accionar de la DGI que se ocupó de la implementación del plan en tres niveles: Infraestructura Central, Sistemas y Puestos de Trabajo.

El proceso de migración hacia el SL tuvo una enorme implicancia en el nivel de los puestos de trabajo. En el año 2004 se puso en marcha el *Proyecto Unix*, que supuso la implementación de SL junto a una nueva arquitectura tecnológica en los puestos de trabajo, lo que permitió revertir la obsolescencia tecnológica y el reemplazo de *Windows* por *Linux*.

La DGI ha tenido un accionar pedagógico sistemático. Como parte de un conjunto de tareas previstas en el plan, la realización de capacitaciones y asesoramiento en el plano interno fueron una constante (formal e informalmente). Asimismo, las universidades públicas locales (UNR y UTN) cumplieron un rol muy destacado en dos planos: mediante la capacitación de buena parte del personal municipal para operar en SL; y a través un proceso de consultoría externa destinada a la puesta en marcha de la nueva arquitectura.

A poco más de una década de iniciado el plan de migración hacia el SL, la MR había cumplido en gran medida con los objetivos explicitados inicialmente. Asimismo se había dotado de infraestructura tecnológica para el cumplimiento de sus funciones internas con cierto grado de regularidad en todo el periodo analizado. Todo ello posibilitó un corpus tecnológico con un alto grado de madurez en cuanto al uso de sistemas de información y una estructura de comunicación capaz de desarrollar y sostener iniciativas de GE y GA que impliquen un uso intensivo de TIC.

Uno de los principales aspectos que dinamizó el proceso fue contar con un claro y adecuado marco normativo que lo orientó tempranamente. El apoyo político a la iniciativa fue explícito por parte de los intendentes y concejales que ocuparon el cargo en el periodo estudiado. Particularmente, el perfil profesional de Miguel Lifschitz (graduado de ingeniería) y con una mirada más tecnocrática de la gestión pública, significó un apoyo nodal para la consolidación del SL y una comprensión técnica del proceso. Sin embargo, se entiende que este no fue el único aspecto dinamizador ni el más importante, pero sí necesario para la implementación del

proyecto de migración. Según se pudo conocer, la relevancia del proyecto para estos decisores de políticas públicas estuvo vinculada directamente con la cuestión económica y los menores costos relativos que implicaba el SL.

Se deduce aquí que el rol catalizador de los cambios estuvo asociado en gran medida a dos áreas puntuales, la DGI y el EMC, y a los liderazgos proactivos que aquellas alojaban. Estas áreas fueron usinas que propusieron, orientaron, sostuvieron y alentaron políticas públicas de GE y GA en todo el ámbito municipal. Además tuvieron a su cargo la implementación de proyectos emblemáticos en todo el proceso, a las que aportaron sus conocimientos específicos, mayormente técnicos, pero a la par pusieron en práctica lógicas de coordinación vertical y horizontal poco habituales en la gestión pública local, con actores comprometidos en otras áreas municipales que fueron socios estratégicos para la puesta en marcha de reformas. La lógica con la que se produjo la demanda de trabajo entre estas áreas fue bidireccional de modo que permitió la conformación de coaliciones promotoras transitorias mientras duró la formulación e implementación de la iniciativa. En las estrategias adoptadas por la DGI y el EMC se corroboró la preferencia por un cierto tipo de *incrementalismo*, en el que los avances de proyectos específicos puedan exhibirse como logros a emular para otras áreas e impulso para el cumplimiento de etapas previstas en la planificación.

La perspectiva del SL cumplió un papel determinante en el proceso de adopción de las TIC en el ámbito municipal, pero también puede aseverarse que fue una fuente conceptual que le permitió a la MR adoptar políticas de GA sin tener una clara conciencia sobre su aplicación, ya que esta perspectiva encuentra en el SL uno de sus fundamentos conceptuales y prácticos constitutivos. Se registró, mucho antes de la irrupción conceptual de GA, la aplicación de los principios de transparencia, participación e innovación, aunque con limitaciones y particularidades.

La combinación de un proyecto político con continuidad en el tiempo, el compromiso y la adopción de la filosofía del SL por la MR como una política de Estado, el convencimiento ideológico de los funcionarios de la DGI y de otras áreas municipales sobre las bondades y potencialidades del SL por sobre los desarrollos privados en el sector público, la temprana adopción de TIC y la inclusión en documentos estratégicos de la perspectiva del GE y GA generaron las condiciones

para la sustanciación de un proyecto digital, forjado de manera fragmentaria, pero que no dobló algunos de sus valores centrales y mostró una continuidad paradigmática en el contexto argentino.

Capítulo V. Aproximación, expansión y consolidación del gobierno electrónico

La idea de gobierno electrónico (GE) aparece tempranamente en el vocabulario y en la normativa de la MR, ligada mayormente a la transformación de la administración pública y a la provisión de servicios digitales orientados a los ciudadanos y a las organizaciones que crecieron al ritmo de los desarrollos de sistemas informáticos municipales, de las posibilidades brindadas por el contexto tecnológico y de las demandas sociales y sectoriales.

En las últimas décadas, las competencias municipales se vieron ampliadas y se produjo un incremento sustantivo de las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales, tal como se consideró en capítulos previos. En el caso de Rosario los campos de competencias jurisdiccionales son tres: (a) la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana (alumbrado público, limpieza, mantenimiento de calles, parques, paseos públicos y equipamiento urbano); (b) la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio (hábitat, economía y tránsito urbano); y (c) la asistencia a la población en riesgo (salud de baja complejidad y defensa civil).

La estrategia digital gubernamental en el periodo analizado se volcó en gran medida a mejorar su intervención en estos campos de exclusividad jurisdiccional, un modo de ser digital del Municipio con respecto a sus funciones más inmediatas y de incumbencia directa. En el análisis global del caso es posible identificar dos momentos que coinciden con los mandatos de los intendentes locales.

- a) En primer lugar, bajo el gobierno de Miguel Lifschitz (2003-2011) se observa un verdadero apogeo de la cuestión digital a partir de la implementación de sistemas informáticos que procuraron una transformación de la administración pública y que, colateralmente, promovieron cambios en las formas de interacción con la sociedad a partir de la provisión de nuevos servicios públicos digitales destinados a ciudadanos y organizaciones. La impronta de este período fue la intervención transversal en áreas sumamente críticas, como la administración tributaria, la atención ciudadana, la salud pública, entre otras.

b) Un segundo momento se dio bajo la intendencia de Mónica Fein (2011-2017). Se observa aquí una continuidad en el proceso de creación de sistemas informáticos y de cambios en el interior del sector público. Sin embargo se aplicó una estrategia de incorporación diferente, mucho sectorizada y orientada a temáticas específicas. Los principales desarrollos de este periodo procuraron dar respuesta a cuestiones tales como la regulación y el control de las actividades en el espacio público (hábitat, economía, tránsito y movilidad). En el diseño de servicios e interacciones digitales comenzó a tener mayor importancia la experiencia de los usuarios finales a partir de las posibilidades brindadas por el contexto tecnológico y los recursos municipales destinados a ello.

La utilización de TIC por parte del gobierno local en temáticas vinculadas a la intervención en problemas sociales, como la asistencia a la población en riesgo, la pobreza, la indigencia y la vivienda han tenido una menor importancia relativa. Por fuera de las responsabilidades jurisdiccionales, se observan acciones gubernamentales de tipo digitales en materia de seguridad ciudadana en ambos periodos.

Desde una perspectiva amplia, el GE no se limita a la mera incorporación de TIC en la administración pública, sino que la tecnología actúa como un medio para concretar objetivos ulteriores que redunden en cambios internos y mejoras en la prestación de servicios a la sociedad. Esta fue la lógica que se recogió del análisis de la estrategia de la MR: una sucesión que se inicia con el liderazgo de líneas medias, seguido por una decisión política de alto nivel de avanzar en determinadas temáticas, lo que fue posible gracias a una razón técnica (diagnóstico y desarrollo de nuevos sistemas), y que se materializó con impactos hacia adentro (reingeniería de procesos y circuitos administrativos) y hacia afuera (provisión de nuevos servicios digitales y liberación del *software*) del gobierno local.

El presente capítulo se destina al análisis de un conjunto de iniciativas consideradas paradigmáticas de GE municipal. En primer lugar se examina una selección de los principales sistemas informáticos desarrollados en SL e implementados en el ámbito de la MR, considerando sus implicancias y repercusiones al interior de la administración pública. En segundo lugar se estudian las principales estrategias

adoptadas para la prestación de servicios públicos digitales y los tipos de interacciones posibilitadas, así como los canales de comunicación, dispositivos, plataformas y herramientas preferenciales utilizados por el Municipio.

5.1. Sistemas en *software* libre y cambio en la administración pública

En el año 2004 mediante la Ordenanza Municipal N° 7.787 la MR convirtió al *software* libre (SL) en una política pública de estado y estableció las bases para un desarrollo autónomo y sostenido en materia digital, con repercusiones hacia dentro y hacia afuera de la administración pública. Muchos de los sistemas informáticos municipales fueron creados e impulsados por la DGI, que cumplió un rol determinante en este proceso, pero también participaron actores externos, contratados para el desarrollo de sistemas, como la cooperativa TECSO.

Tal como se precisó en capítulos previos, el grado de desarrollo de sistemas en SL en la MR es significativo. Sin embargo en algunos casos puntuales subsistieron sistemas propietarios no desarrollados con herramientas libres. Se registraron dos tipos de casos:

- a) Aquellos que poseen un alto grado de especificidad, como los sistemas de administración de recursos humanos y hospitales públicos municipales;
- b) Aquellas temáticas de muy reciente desarrollo vinculadas estrechamente con la tecnología (*hardware*), como por ejemplo en los sistemas de videovigilancia.

En ambas situaciones, la DGI decidió mantener *software* privativos, por no existir sistemas disponibles potentes en SL y por lo oneroso que resultaba promover un desarrollo propio municipal en estos ámbitos. Cabe recordar, asimismo, que este tipo de excepciones se encuentran previstas en la normativa municipal. Otra excepción al uso del SL se verifica en la dinámica de incorporación de *software* que adquirió el Ente de la Movilidad de Rosario (EMR). Este organismo autárquico ha sido uno de los principales promotores de servicios e interacciones digitales, tal como se analiza en los próximos apartados, pero no se ha guiado exclusivamente por la política de SL de la MR¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Ordenanza N° 7.787/2004. Art. 40°. Estas disposiciones fueron aplicadas en todo el ámbito de la Administración Central Municipal, Empresas donde la Municipalidad tuviera participación

A continuación se presenta una selección de sistemas informáticos desarrollados e implementados en el ámbito de la MR en el periodo estudiado para su análisis pormenorizado, tal como puede observarse en la Tabla 5. Es necesario indicar que no todos los sistemas han sido incluidos¹⁸⁹, sino que se han escogido aquellos que han tenido un mayor grado de implicancia hacia dentro del gobierno, a partir de la promoción de procesos de cambio en la administración pública, y hacia la comunidad, que posibilitaron nuevos servicios e interacciones.

Tabla 5. Sistemas informáticos desarrollados en el ámbito de la MR

Sistema informático	Año	Áreas intervinientes	Desarrollador	Liberación
Sistema Único de Atención Ciudadana (SUA)	2006	DGI, EMC y ocho Secretarías	DGI	No
Sistema de Atención Primaria de la Salud	2007	DGI y Secretaría de Salud Pública	TECSO	No
Sistema Integral de Administración Tributaria (SIAT)	2008	DGI y Secretaría de Hacienda y Economía	TECSO	Si, en 2010
Registro Único de Postulantes (RUP)	2011	DGI y Dirección Gral. de Personal	DGI	No
Sistema de Gestión de Atención Libre (SGA <i>Livre</i>)	2012	DGI y Dirección Gral. de Defunciones y Cementerios	DATA PREV DGI	Si, en 2012
Gestión de Actas Electrónicas Móviles (GAEM)	2014	DGI, EMC, Dirección Gral. de Tránsito y Tribunal de Faltas	TECSO	Si, en 2017

Fuente: elaboración propia.

5.1.1. Sistema Único de Atención Ciudadana (SUA)

El Sistema Único de Atención Ciudadana (SUA) es un sistema informático que permite manejar integralmente el registro, la derivación, el seguimiento y la resolución de todas las solicitudes que los vecinos realicen a cualquier área municipal, entendiendo por solicitudes los pedidos de reclamo, denuncias, consultas o emergencias (Arrigo & Parisi, 2012). El SUA fue implementado en el

mayoritaria, Organismos Autárquicos, Descentralizados, y del HCM, los cuales emplearán en sus sistemas y equipamientos de informática exclusivamente programas (*software*) libres.

¹⁸⁹ Otros desarrollos relevantes en SL de la MR fueron Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) del año 2008 y Rosario Participa, del año 2016, que son analizados en otros apartados de la presente tesis.

año 2006 y significó uno de los primeros grandes desarrollos autónomos en SL, a tan sólo dos años de iniciado el Plan de Migración.

A partir de la creación de los Centro Municipales de Distrito (CMD) los reclamos de la ciudadanía comenzaron a tener otra dinámica, basada en la cercanía a las dependencias en las que funcionaban oficinas de Atención al Vecino. Según se pudo reconstruir a partir de entrevistas a funcionarios y documentación oficial, previamente a la implementación del SUA, las solicitudes eran gestionadas mediante un sistema de reclamos montado sobre *Lotus Notes*, un *software* propietario que por sus altos costos de licencias, mantenimiento e imposibilidad de ampliación traía como consecuencia que muchas de las áreas que debían resolver los reclamos no contaran con dicho sistema, lo que impedía una correcta organización y coordinación de la respuesta. Además, este sistema no cumplía con las normativas ni estándares que se había fijado la propia MR en materia de SL.

La gestación del SUA se inició en el año 2005. Su proceso de desarrollo e implementación requirió de una fuerte reestructuración y rediseño de los circuitos administrativos de las áreas involucradas. Al ser un proyecto transversal fue necesario el trabajo de los integrantes de una buena parte de las Secretarías que componían la MR en ese entonces. La DGI y el EMC cumplieron un rol estratégico en el desarrollo y la coordinación para su puesta en marcha. En una primera etapa se procedió al reemplazo de las tecnologías que se usaban, bajo la arquitectura de *Cliente Delgado*¹⁹⁰. También se realizó una evaluación de las funcionalidades y de las temáticas que demandaban prioritariamente los ciudadanos.

En el año 2006 se comenzó a instalar el SUA en las áreas que utilizaban la versión anterior del sistema. De forma progresiva, se incorporaron nuevas reparticiones mediante procesos de reingeniería temáticas, capacitación del personal municipal y de los usuarios¹⁹¹. Esto dio inicio a un importante proceso de despapelización de solicitudes de reclamos y a un intento por optimizar la infraestructura, el equipamiento, los recursos materiales, técnicos y de personal de la MR. Los recursos humanos involucrados en la planificación, ejecución e implementación del

¹⁹⁰ En el Capítulo IV se analizó en profundidad la arquitectura del Cliente Delgado.

¹⁹¹ Extraído del Banco de Experiencias Locales de la Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel_see_exper.php?id=1023&op=view&cmd=related [Acceso: 16/05/2018].

proyecto totalizaron diez profesionales, entre ellos ingenieros, licenciados y analistas en sistemas. La responsabilidad del desarrollo del nuevo *software*, que demandó el cumplimiento de diversas y complejas acciones, estuvo integralmente a cargo de la DGI¹⁹². El EMC se ocupó de la implementación del sistema, mediante la reingeniería de procesos y procedimientos de las distintas áreas municipales, la capacitación al personal y la articulación entre la atención presencial, telefónica y online¹⁹³.

En los años sucesivos, el SUA se fortaleció como herramienta de toma de reclamos y de atención a un público específico. Entre los años 2008 y 2009 se realizó un relevamiento para detectar nuevos tipos y subtipos de reclamos que ayudaran a agilizar la resolución de los mismos y se continuó con la incorporación de nuevas áreas y capacitación de usuarios (Arrigo & Parisi, 2012). En el año 2010 se creó la posibilidad de realizar reclamos mediante un formulario dispuesto en la web municipal. Para ese año, el sistema se encontraba instalado en todas las áreas municipales con importantes grado de apropiación.

Hacia el año 2012 se incorporó una nueva forma de carga de solicitudes que integró la visualización de mapas mediante la georeferenciación y el ingreso de intervenciones para usuarios internos. En esta etapa se registró un intento por dotar de algún grado de interactividad y transparencia al sistema mediante la posibilidad de realizar consultas de seguimiento de las solicitudes/reclamos desde la web municipal (Arrigo & Parisi, 2012). En el plano interno se arraigó la utilización de los informes del sistema para la toma de decisiones.

Entre los años 2013 y 2014 se produjo un importante avance en materia de interoperabilidad en dos dimensiones. Por un lado, las empresas concesionarias de servicios públicos encargadas del mantenimiento de semáforos y estacionamiento comenzaron a utilizar el SUA para recibir los reclamos de forma directa, lo que generó un proceso de intercambio de información y registro mucho más fluido. Por otro lado, se puso en funcionamiento una herramienta libre basada en el sistema

¹⁹² La DGI se ocupó de la toma de requerimientos, análisis de posibles soluciones, diseño de la solución, programación, testeo de la aplicación, gestión de versiones, mantenimiento posterior, administración de servidores, seguridad informática, administración de la red de comunicaciones, etc. Disponible en: http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel_see_exper.php?id=1023&op=view&cmd=related [Acceso: 26/05/2018].

¹⁹³ *Ibíd.*

*Pentaho*¹⁹⁴ destinada a dar soporte a la toma de decisiones en el territorio a partir de la integración de información y del análisis inteligente de los datos provistos por el SUA (PERM+10, 2015).

Para analizar la magnitud que alcanzó el SUA resulta conveniente considerar el impacto que ha tenido al interior de la MR. Hacia el año 2013, la Intendencia Municipal y ocho de las Secretarías¹⁹⁵ ya utilizaban este sistema. Alrededor de 90 áreas dependientes de estas Secretarías se ocupaban de la registración y resolución de solicitudes realizadas por los ciudadanos a través de diferentes medios, en tanto que los usuarios internos del sistema alcanzaban los 420¹⁹⁶. Según se pudo constatar en documentación oficial, el SUA se adecuó mayoritariamente a las directrices para la gestión de reclamaciones de la Normas ISO 1002:2004. La evaluación y el seguimiento del funcionamiento general del SUA se realizaron mediante reuniones entre el EMC, las Secretarías y los CMD; así como a través de informes estadísticos emitidos por el propio sistema y la evaluación de los ciudadanos a través de encuestas de opinión¹⁹⁷ (Municipalidad de Rosario & Urbal B, 2009). Ni los informes, ni los resultados de las encuestas se encuentran disponibles para su libre acceso por parte de los ciudadanos.

En el año 2013 se creó el programa Veedores Vecinales Voluntarios que mediante la participación de los vecinos, intentó evaluar la calidad de los servicios de higiene urbana. La iniciativa consistía en que el veedor realizaba una evaluación general mediante una planilla en formato papal y en la vecinal de su barrio se cargaba directamente la información en el SUA con las situaciones de reclamos¹⁹⁸. Esta dinámica fue incorporada en el pliego de condiciones de licitación de algunos servicios públicos en el año 2010, con la obligación de equipar estos espacios¹⁹⁹. Si

¹⁹⁴ *Pentaho* ofrece herramientas orientadas a la integración de información y al análisis inteligente de los datos. Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/infraestructura-sl/software-de-base-en-servicios-centrales-1> [Acceso: 26/05/2018].

¹⁹⁵ Se pudo constatar que las Secretarías General, de Gobierno, de Servicios Públicos, Ambiente y Espacio Público, de Hacienda, de Promoción Social, de Obras Públicas y de Salud Pública utilizaban el SUA.

¹⁹⁶ Extraído del Banco de Experiencias Locales de la Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel_see_exper.php?id=1023&op=view&cmd=related [Acceso: 26/05/2018].

¹⁹⁷ Encuestas (domiciliarias y en CMD) realizadas por el Área de Investigación de la Opinión Pública de la Dirección General de Comunicación Social, perteneciente a la SGob.

¹⁹⁸ Diario El Ciudadano (08/10/2013).

¹⁹⁹ Llamado a licitación pública para la contratación de: “servicios de higiene urbana y gestión de residuos” de la MR en el año 2010. Disponible en: www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=5063&tipo=docLFuente [Acceso: 31/05/2018].

bien se registró la instalación de equipamiento informático en los años 2013 y 2014 en varias vecinales de la ciudad, el entusiasmo inicial de autoridades y vecinos se fue diluyendo y el proyecto fue perdiendo impulso en los siguientes años.

Los formatos y canales mediante los cuales se concretaba esta interacción posibilitada por el SUA fueron de varios tipos. En un primer momento tuvo primacía la atención presencial de los vecinos en los CMD u otras reparticiones, pero luego se fortalecieron otras alternativas como la plataforma “Reclamos On-Line” de la web municipal, el correo electrónico y las líneas telefónicas. En junio de 2014 se implementó la apertura del 147, como número único y gratuito de solicitudes de movilidad, que luego fue ampliado al alumbrado público. En los siguientes apartados se analizarán pormenorizadamente los diferentes servicios y modalidades de interacción digital que habilitó el SUA.

5.1.2. Sistema de Atención Primaria de la Salud

Tal como se especificó en capítulos previos, la salud pública local ha sido uno de los pilares constitutivos de la gestión socialista desde hace décadas; es una política pública fuertemente valorada por la sociedad. La MR posee una amplia red de efectores dispuestos en el territorio, entre ellos 8 hospitales y 52 centros de salud. Estos últimos son el primer contacto que las personas toman con el sistema y el espacio donde se efectúan las primeras acciones de asistencia sanitaria²⁰⁰. Esta descentralización de la atención demanda altos niveles de organización para su funcionamiento interno y coordinación en las interacciones con otros niveles de atención.

En el año 2005 la MR realizó un llamado a licitación pública para la “Adquisición de un *Software* Aplicativo de Atención Primaria de la Salud”, un sistema integral de atención para la gestión cotidiana de los centros de salud de la ciudad. El presupuesto oficial de la licitación fue de \$120.000²⁰¹. En los pliegos de condiciones se estableció que el desarrollo debía contener a todas las áreas intervinientes en el proceso: Secretaría de Salud Pública (SSP), Atención Primaria

²⁰⁰ En los Centros de Salud se realizan actividades de prevención, promoción y educación de la salud, así como diagnóstico, tratamiento y rehabilitación Información extraída del sitio web de la MR. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/web/servicios/salud/centros-de-salud> [Acceso: 31/05/2018].

²⁰¹Extraído de: www.rosario.gov.ar/sitio/licitaciones/detalleLicitacion.do?id=713 [Acceso: 31/05/2018].

de la Salud (APS), Farmacia Central, Dirección de Salud Bucal, Programa de Inmunizaciones, Centros de Salud (CS), DGI, CIL de la SSP y Hospitales Municipales. Entre los requerimientos previstos se planteó que el sistema permitiera la registración y el seguimiento de todos los movimientos de cada paciente en la red de salud municipal: turnos, entregas de medicamentos, internaciones, urgencias, prácticas, programas, tratamientos prolongados e interconsultas²⁰².

A comienzos del año 2006 se le adjudicó a la firma TECSO el desarrollo del sistema por un monto total de \$ 118.582²⁰³. Esta fue la primera licitación que ganó la cooperativa TECSO en el ámbito de la MR y marcó el inicio de una vinculación muy estrecha entre ambos en el desarrollo de sistemas de gestión. Entre las actividades preliminares a su instalación se registró un proceso de incorporación de tecnologías bajo la arquitectura de Cliente Delgado en los centros de salud y en algunos tramos de la SSP y también se procedió a la capacitación del personal, mayormente a cargo de la DGI.

El sistema se implementó en el año 2007. Comprendió la administración de historias clínicas individuales y familiares, de la agenda de profesionales, de turnos, atenciones médicas y enfermería, del circuito de compra y dispensación de medicamentos, de las estadísticas. Según se pudo constatar hacia finales del periodo de indagación, si bien el sector administrativo de cada centro de salud realiza cotidianamente la actualización de los registros de historias clínicas, sin embargo muchos de estos documentos se encuentran sólo en formato papel sin observarse avances hacia la digitalización de este tramo.

La implementación del sistema no pudo resolver uno de los aspectos críticos del proceso: la asignación de turnos. A mediados de año 2013 se sancionó una Ordenanza Municipal N° 9067 que instó al Departamento Ejecutivo (DE) a implementar un “Servicio Gratuito de Gestiones y Consultas de turnos integrados, para Efectores de Salud Pública” mediante la puesta a disposición del público de una línea telefónica gratuita. En dicha normativa se hace explícita alusión a los extensos periodos de tiempos que los ciudadanos deben esperar para recibir un

²⁰² Pliego de Licitación Pública para la adquisición de *Software* aplicativo de APS. Expte. 31604/2005.

²⁰³ Representaban alrededor de U\$S 40.000 dólares estadounidenses al tipo de cambio de finales del 2006. Extraído de: www.rosario.gov.ar/sitio/licitaciones/detalleLicitacion.do?id=713 [Acceso: 31/05/2018].

turno y ser atendidos. En el periodo bajo estudio, no se constataron avances en este sentido por parte de la SSP. Los centros de salud continuaron caracterizándose por su debilidad institucional, con escasos marcos normativos e importantes problemas de gestión y comunicación que van más allá de la disponibilidad de TIC y sistemas.

Si bien en el proyecto original se contemplaba la informatización del área de farmacias, este aspecto nunca se completó, debido a inconvenientes derivados de la denominación de los fármacos. La magnitud que fueron tomando las distintas farmacias de la red en cuanto a cobertura de ítems y pacientes planteó necesidades crecientes en función de las cuales se decidió avanzar en el proceso de informatización. Durante el año 2014 se digitalizaron los procesos de alrededor del 70% de las farmacias de los Hospitales Municipales con el módulo de gestión de stock y compras. En el año 2015 se informatizó por completo con un sistema propio, adaptado a las necesidades y las condiciones de los efectores. Paralelamente se registraron avances en las farmacias de la red de los centros de salud que cubrían de manera crónica los tratamientos prolongados de aproximadamente 75.000 pacientes (Telesco et al., 2015). Hacia el año 2015 se observan avances en materia de interoperabilidad entre los sistemas del área de salud de la MR y de la Provincia de Santa Fe destinados al intercambio de datos y funciones. Asimismo se vincularon los sistemas de bancos de sangre de ambas jurisdicciones (PERM+10, 2015).

5.1.3. Sistema Integral de Administración Tributaria (SIAT)

La creación del Sistema Integral de Administración Tributaria (SIAT) fue el proyecto de GE más emblemático de la MR y significó un punto de inflexión para el gobierno en su conjunto. Si bien no fue el primer sistema desarrollado en SL, fue uno de los que mayor impacto y reconocimiento obtuvieron en el momento de su implementación y el primero que se publicó en código abierto para su libre descarga. Aún subsiste un sentimiento generalizado de orgullo y satisfacción entre los actores (públicos y privados) que participaron e hicieron posible esta innovación.

La decisión de abordar una problemática tan compleja y estratégica para cualquier gobierno, como la recaudación tributaria y la administración financiera, significó trabajar un tema neurálgico. Para ello fue necesario contar con una herramienta potente capaz de cumplir dicha función. El SIAT fue el *software* con el que se

intentó dar una respuesta satisfactoria a este desafío. Según se revela en entrevistas, el estado de situación antes de la implementación del SIAT presentaba dificultades para el acceso y disponibilidad de información, que se encontraba sumamente fragmentada, debido principalmente a la convivencia de una diversidad de sistemas y herramientas. Este último aspecto fue uno de los fundamentos por los cuales se decidió realizar un reemplazo total de los sistemas existentes, pero dicha decisión también estuvo motivada por la significativa gravitación de la temática en el área municipal. En efecto, en el caso de la MR, los ingresos propios (provenientes de tasas, derechos, sellados, contribuciones, entre otros), excluidos los derivados de coparticipación, representan alrededor del 50% sobre el total (Patricia Giardini & Aguzzi, 2011).

A finales del año 2006, por intermedio de la Secretaría de Hacienda, se realizó un llamado a licitación pública internacional para el diseño, desarrollo e implementación del SIAT²⁰⁴. Este llamado fue un gran pretexto para la modernización de algunos tramos de las estructuras pertenecientes a la administración pública local, específicamente aquellas ligadas a la cuestión tributaria. Las instancias preliminares implicaron una redefinición de la organización tributaria por funciones y se identificaron distintas áreas de responsabilidad, que redefinieron conceptos y circuitos.

El adjudicatario que resultó ganador de la licitación del SIAT fue, nuevamente, la cooperativa TECSO. El presupuesto oficial previsto originalmente en los pliegos de la licitación pública fue de \$1.800.000²⁰⁵, mientras que la propuesta de TECSO fue de \$1.486.519²⁰⁶, una cifra sensiblemente inferior que la convertía en una opción muy competitiva. Le fue adjudicado el desarrollo del SIAT en abril de 2007²⁰⁷. Fue seleccionada entre oferentes de mayor envergadura y experiencia, tanto a nivel nacional como internacional. Según se relevó en las entrevistas realizadas, en la evaluación global de los pliegos presentados no sólo se tuvo en

²⁰⁴ Decreto 2824/ 2006.

²⁰⁵ Alrededor de U\$S 600.000 dólares estadounidenses al tipo de cambio de finales del 2006.

²⁰⁶ Alrededor de U\$S 500.000 dólares estadounidenses al tipo de cambio de finales del 2006.

²⁰⁷ Adjudicado mediante Resolución N° 785/2006. Adquisición de desarrollo del SIAT a TECSO. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/sitio/licitaciones/detalleLicitacion.do?id=1551> [Acceso: 16/05/2018].

cuenta la propuesta económica, sino que también se consideró positivamente la preferencia de la cooperativa por el uso de SL²⁰⁸.

TECSO nació a finales del año 2002 y se radicó en Rosario y en Buenos Aires. Fue instituida bajo la modalidad de cooperativa de trabajo, un formato poco usual para una organización dedicada al desarrollo de *software* y tecnologías. Uno de sus socios fundadores la definió como “una empresa de nicho, orientada al desarrollo y la construcción de sistemas transaccionales de misión crítica, de gran porte y rendimiento (...) todo esto enmarcado en los principios de la asociatividad, solidaridad y cooperativismo. Cubrimos los sectores de consultoría, análisis, programación, e implementación de sistemas informáticos”²⁰⁹. En el momento de ganar la licitación, TECSO contaba con unos pocos años de experiencia como organización formalmente establecida; para el año 2006 tenía 27 asociados, mientras que tan sólo tres años atrás contaba con cuatro, más precisamente sus socios fundadores.

Fue así como el proyecto de mayor envergadura en materia de GE basado en el desarrollo de sistemas de la MR quedó a cargo de TECSO. La creación del SIAT requirió de un trabajo mancomunado entre diferentes integrantes del gobierno, pertenecientes principalmente a dos reparticiones: la Secretaría de Hacienda y la DGI. Estas áreas funcionaron como enlace con TECSO y realizaron tareas de coordinación e indagación interna. El proyecto duró 24 meses, participaron 14 personas por parte de TECSO, 11 personas por la DGI y 33 usuarios claves de la Secretaría de Hacienda. Durante el periodo de diseño, se mantuvieron más de 280 reuniones entre integrantes de TECSO y el personal Municipal²¹⁰.

Antes de la puesta en marcha del SIAT fue necesario un proceso de incorporación y renovación tecnológica ajustado a la arquitectura de Cliente Delgado. En mayo

²⁰⁸ Entre sus objetivos fundacionales se encuentran “Que TECSO participe del movimiento del software libre. Tanto como una organización que utiliza *software* libre para su desarrollo como en la participación de algún desarrollo”. Extraído de la sección “Nuestros objetivos fundacionales” del sitio web de TECSO. Disponible en: <https://www.Tecso.coop/es/nuestra-historia-e-ideas/> [Acceso: 16/05/2018].

²⁰⁹ Extraído de la entrevista realizada a Gustavo Barraguirre, por el Portal Negocios y Pymes. Disponible en: https://www.negociosypymes.com/articulo.php?no_id=1461 [Acceso: 16/05/2018].

²¹⁰ Extraída del sitio web de TECSO. Disponible en: <http://gob.tecso.coop/> Acceso: 17/05/2018].

de 2008 se realizó un llamado a licitación privada²¹¹ para la adquisición de equipamiento informático. Las compras estuvieron direccionadas principalmente a proveer a la Secretaría de Hacienda de alrededor de 80 computadoras personales, impresoras, monitores, servidores, entre otros dispositivos²¹².

En octubre de 2009 se puso en funcionamiento el SIAT. Según las autoridades municipales este sistema procuró cumplir con un doble objetivo: por un lado, mejorar el vínculo con el contribuyente mediante la prestación de más y mejores servicios y, por otro, disponer de un sistema de información confiable para la toma de decisiones y de control sobre la propia administración pública (Giardini & Aguzzi, 2011, p. 6). Sin embargo, el propósito no explicitado en los documentos institucionales ni en las declaraciones públicas fue mejorar la eficiencia de la recaudación tributaria del Municipio.

Desde un primer momento el SIAT fue utilizado por más de 500 usuarios municipales²¹³ pertenecientes a más de 40 áreas diferentes de la MR, entre ellas los seis CMD. También fue usado por procuradores externos y cientos de miles de contribuyentes a través de trámites online. Este nuevo sistema permitió la realización de una serie de funciones, entre ellas: emisión de deuda, gestión de exenciones, cobro en vía administrativa y judicial, concursos y quiebras, convenios, investigación y fiscalización, balance de recaudación y asentamiento de pagos, reportes e indicadores, y parametrización. El sistema implementó la funcionalidad de 76 Recursos Tributarios y registra ingresos para 93 Recursos No tributarios. Interactúa con cuatro sistemas internos²¹⁴ y cuatro sistemas externos²¹⁵ relacionados

²¹¹ Res. N° 1815 “Adquisición de equipamiento informático para la implementación del SIAT” Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/sitio/licitaciones/detalleLicitacion.do?id=2667> [Acceso: 16/05/2018].

²¹² Detalle del equipamiento adquirido: 63 PC para Cliente Fino, 16 PC para aplicaciones administrativas, 2 Impresoras láser mediana, 2 Monitores LCD 17”, 6 Pen drive, un Servidor de Aplicaciones para Cliente Fino, 4 Conversores de fibra óptica, 6 *Switch*. Información extraída del pliego de licitación privada. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4384&tipo=docLFuente> [Acceso: 16/05/2018].

²¹³ Extraído del sitio web de TECSO. Disponible en: <http://gob.tecso.coop/> Acceso: 17/05/2018].

²¹⁴ Las entidades municipales vinculadas al SIAT son: Dirección General de Topografía y Catastro, Dirección General de Habilitaciones e Inspección, Tribunal de Faltas, Dirección General de Fiscalización de Transporte, Banco Municipal y la Terminal de ómnibus (Patricia; Giardini & Aguzzi, 2011, p. 10).

²¹⁵ Las entidades de la Provincia de Santa Fe vinculadas fueron la Administración Provincial de Impuestos (API) y el Registro General de la Propiedad, mientras que las vinculadas al Estado Nacional fueron la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y Registro Nacional de Patente Automotor (Giardini & Aguzzi, 2011b).

a la gestión de declaraciones juradas de tributos autoliquidables y la gestión de cobranza (DReI, AFIP, Banco Municipal, Impresión de Boletas)²¹⁶.

Algunos de los cambios que se materializaron de inmediato con la implementación del SIAT fueron: (a) reducción sustancial en la cantidad de uso de papel y horas de trabajo del personal municipal mediante la eliminación de las impresiones de boletas en oficinas de atención al público: se pasó de 480 mil anuales a cero, ya que el nuevo sistema permitió la autogestión del contribuyente mediante la web municipal; (b) disminución en los tiempos de incorporación de nuevos tributos: se pasó de seis meses a un mes; (c) reducción en los tiempos de implementación de nuevos planes de pago o moratorias: se pasó de tres meses a dos semanas; (d) rebaja en los tiempos de la publicación de trámites en Internet: se pasó de tres meses a un día (Patricia Giardini & Aguzzi, 2011, p. 9).

Un estudio realizado por la DGI hacia finales del año 2010 mostró que la administración tributaria contaba con 470 mil cuentas contributivas vinculadas a 600 mil contribuyentes en la ciudad. Asimismo, se constataron cinco millones de registros asociados a deuda en la vía administrativa, tres millones de registros asociados a deuda en la vía judicial, dieciséis millones de registros asociados a deuda cancelada de los últimos diez años, 245 mil convenios de pago y alrededor de un millón y medio de recibos asociados a diferentes reconfecciones²¹⁷. A finales de los años 2009 y 2010 se realizaron dos licitaciones privadas, con la finalidad de brindar “servicios de mantenimientos del SIAT”. Ambas fueron adjudicadas a TECSO. En ambas oportunidades la oferta de la cooperativa coincidió estrictamente con el presupuesto oficial²¹⁸.

5.1.3.1. La liberación del SIAT

El SIAT fue creado bajo un tipo de licencia libre, que obliga al licenciataria a redistribuir el programa y sus derivados únicamente bajo la misma licencia y a ofrecer al tercero el código fuente (o acceso al mismo), de igual modo el usuario

²¹⁶ Elaborado a partir de información extraída del sitio web de la MR. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/transparencia/software-publico/sistema-integral-de-administracion-tributaria-siat> [Acceso: 16/05/2018].

²¹⁷ Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/siat> [Acceso: 16/05/2018].

²¹⁸ Adjudicación del servicio de mantenimiento del SIAT mediante licitación privada: Resoluciones 350/2009 y 310/2011. Disponibles en: <https://www.rosario.gov.ar/sitio/licitaciones/detalleLicitacion.do?id=3742> y <https://www.rosario.gov.ar/sitio/licitaciones/detalleLicitacion.do?id=4951> [Acceso: 18/05/2018].

debe mantener los avisos de autoría. El SIAT se liberó con “licencia *copyleft* GPL v3” para asegurar que quien lo mejore siga respetando las cuatro libertades que definen todo SL. Esta definición reafirma la preferencia por el SL, así como la creencia en su filosofía teórica y práctica por parte de la MR como institución, los integrantes de la DGI y TECSO, como desarrollador.

En el año 2010 la MR y TECSO acordaron liberar el SIAT mediante un convenio de colaboración para su “utilización pública y libre”. Entre los beneficios potenciales de esta liberación se mencionaron los siguientes: (a) favorece la construcción de comunidades de usuarios y desarrolladores que intercambian soluciones a problemas y facilita el mantenimiento de un programa; (b) permite que otros municipios que tengan necesidades análogas a las de Rosario puedan potencialmente adoptarlo; (c) incentiva procesos de colaboración y asociativismo con desarrolladores y gobiernos locales a nivel nacional e internacional que estimulan buenas prácticas en materia de SL²¹⁹.

Una de las cláusulas, poco habituales en estos tipos de acuerdos, fue la “Séptima - Recomendación”, en la que se explicitó el compromiso de la MR de “referir y recomendar” a la cooperativa TECSO como “desarrollador y/o consultor” ante consultas externas sobre el SIAT²²⁰. Esta cercana relación se verificó en entrevistas a la Directora de la DGI. En este sentido Giardini afirmó que:

“(…) nosotros somos una Municipalidad grande y tenemos un equipo de desarrollo muy pequeño, muy limitado. Pero si aparecía otra Municipalidad, nosotros podíamos recomendarle a alguien que los ayude, la cooperativa TECSO, que ha trabajado en otras ciudades de la provincia”.

Se pudo constatar que TECSO utilizó de forma intensiva al SIAT, al adaptarlo e implementarlo en otros gobiernos de la región, como por ejemplo en las Municipalidades de Santa Fe (Provincia de Santa Fe), Paraná, Nogoyá y

²¹⁹ Acuerdo Marco. Convenio de colaboración para la utilización pública y libre del *software* SIAT entre la MR y TECSO. Fecha 17/12/2010. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/marco-legal/Convenio%20MR-TECSO%20por%20SIAT.pdf/view> [Acceso: 16/05/2018].

²²⁰ *Ibidem*.

Villaguay²²¹ (Provincia de Entre Ríos), Río Tercero (Provincia de Córdoba) y Morón (Provincia de Buenos Aires). Aquí puede verificar que más allá de la filosofía del SL promovida en el ámbito de la MR, existía un fuerte interés de TECSO por liberar el SIAT y adaptarlo a otros Municipios del país. Pero también subyacía un componente político, el socialismo había alcanzado la gobernación de la Provincia de Santa Fe en el año 2007 y desde entonces procuró cambios a nivel de la administración tributaria, para ello adaptó e implementó la versión liberada del SIAT mediante un trabajo de consultoría brindado por TECSO²²².

Otro dato que reafirma esta estrecha vinculación es que quien suscribió el acuerdo marco de liberación del SIAT en representación de TECSO fue German Giró, uno de los socios fundadores, que en el año 2017 fue designado en el cargo de Secretario de Producción, Empleo e Innovación de la MR²²³. Esta cercanía muestra una doble relación que es al mismo tiempo profesional, en tanto proveedor del estado municipal que ha ganado cuatro licitaciones públicas y dos privadas por sumas millonarias entre los años 2005 y 2014, y política, al disponer de un cargo de Secretario que representa un nivel de toma de decisión e implicancia de peso en el contexto local, además de un claro compromiso con la gestión.

Con la implementación del SIAT, *Rosario se convirtió en el primer municipio de Argentina en llevar adelante una política activa de adopción, difusión y publicación de SL*. Para la liberación del SIAT se siguieron los lineamientos establecidos por el Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las TIC de Fuentes Abiertas del Gobierno de España (CENATIC). Entre los argumentos esgrimidos aparece la idea de que liberar un *software* en el sector público permite a la administración pública reducir su déficit, aporta valor al sector privado (especialmente a las empresas TIC locales), favorece la competitividad y contribuye al desarrollo de una economía sostenible basada en el conocimiento y la innovación abierta²²⁴.

²²¹ En los casos de Nogoyá y Villaguay se denominó el “SIAT En la Nube (SEN)” por los requerimientos y cualidades de esos gobiernos. Extraído del sitio web de la Cooperativa TECSO. Disponible en: <http://gob.tecso.coop/> [Acceso: 16/05/2018].

²²² Extraído de: <https://www.tecso.coop/es/team/siat-administracion-provincial-de-impuestos-sf/> [Acceso: 16/05/2018].

²²³ Designado mediante el Decreto N° 2663/2017.

²²⁴ Extraída del sitio web del CENATIC. Disponible en: <http://www.cenatic.es/> [Acceso: 16/05/2018].

En entrevistas con actores claves que participaron del proceso de implementación y liberación del SIAT, se manifestó una fuerte confianza en la robustez del *software* desarrollado, motivo por el cual, en gran medida, se tomó la decisión de avanzar hacia su liberación. No obstante, esa decisión también estuvo sostenida por la creencia de las partes intervinientes en el SL como filosofía. La Directora de la DGI sintetiza de la siguiente manera el proceso de liberación del SIAT:

“(...) nosotros como Estado nos beneficiamos, los que lo descargan se benefician y quienes generaron el código pueden dar servicios de consultoría, con eso cierra todo. Cumplimos con la cuestión filosófica del SL, lo vemos como muy positivo, porque eso se hizo hace más de 10 años y todavía hoy seguimos recibiendo consultas”.

Para comprender el impacto de esta liberación es pertinente posible repasar algunos datos: en el año 2014 se registraron un total de 341 descargas del SIAT, provenientes mayormente de Argentina (209) pero también de países de América Latina, como Perú (52), Venezuela (19), México (12), Ecuador (12), y otros (37)²²⁵. El último dato disponible indica que para el año 2015 la cifra de descargas había alcanzado un total de 498, según revelan fuentes de la DGI.

5.1.4. Registro Único de Postulantes (RUP)

En Argentina la selección de personal estatal es un aspecto sumamente cuestionado por la sociedad, debido a la ausencia de reglas claras y precisas para el ingreso de nuevos funcionarios. Aunque Rosario no es la excepción, se llevó adelante una iniciativa que intentó aportar algo de transparencia a dicho proceso. En efecto, en el año 2011 la MR creó el Registro Único de Postulantes (RUP) mediante el Decreto N° 73 para la selección de aspirantes a ingresar como personal, que comprendió las fases de inscripción (exclusivamente vía Internet), confección automática y publicación de un orden de mérito preliminar, toma de exámenes, entrevistas y publicación del orden de mérito definitivo.

²²⁵ Presentación de la DGI en el “XII Congreso Internacional en Innovación Tecnológica Informática”, Rosario, Noviembre de 2014, llamado “TIC y Gobierno Abierto. Municipalidad de Rosario”. Disponible en: <http://docplayer.es/6996864-Xii-congreso-internacional-en-innovacion-tecnologica-informatica-rosario-noviembre-2014-tic-y-gobierno-abierto-municipalidad-de-rosario.html> [Acceso: 16/05/2018].

Con la finalidad de definir el tipo de desarrollo a implementar para el RUP, se llevaron adelante reuniones entre la DGI y la Dirección General de Personal en la que se identificaron cuatro factores que debía tener el nuevo sistema: (a) alta disponibilidad y velocidad de respuesta, dada la previsible utilización masiva; (b) seguridad de la información ingresada; (c) plazos ajustados para poner en marcha el sistema; (d) mínimos costos²²⁶. Finalmente se optó por el desarrollo de un sistema a medida, con SL en su totalidad (Java, mySQL y Linux), accesible desde cualquier navegador web. Para ello se creó el sitio específico (postulantes.rosario.gob.ar) desde el cual se realizó la inscripción y permitió hacer un seguimiento de cada fase del proceso de selección, al igual que toda comunicación relacionada con el mismo²²⁷.

Durante el periodo estudiado se efectuaron dos convocatorias. La primera se realizó en el año 2011 mediante el Decreto N° 949. La inscripción fue exclusivamente a través del mencionado sitio web y la demanda buscaba cubrir tres perfiles (administrativo, operativo y profesional enfermero)²²⁸. El interés que despertó fue muy alto: en las primeras semanas llegaron a registrarse hasta mil personas cada 24 horas. Concluido el periodo de inscripción se habían registrado 31.315 solicitudes²²⁹ para cubrir alrededor de 200 vacantes. Como resultado de dicho proceso, para el año 2014 se habían incorporado a la MR 275 personas (59 enfermeros, 72 operarios y 144 administrativos)²³⁰. Este número resulta significativamente bajo si se compara con el ritmo de incorporación de personal a la MR registrado en este periodo. Tan sólo en el año 2011 se habían sumado a la administración municipal 614 empleados, lo que representó un crecimiento del

²²⁶ Elaborado a partir de información extraída del sitio web de la MR. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/novedades/archivo/registro-unico-de-postulantes> [Acceso: 31/05/2018].

²²⁷ Requisitos solicitados: ser argentino, tener al menos un año de residencia en la ciudad, mayor de 18 años, y en caso de postularse en algún rubro profesional, poseer el título requerido. Luego siguió el análisis de competencias, evaluación de antecedentes, examen de aptitud psicofísica, exámenes teóricos y prácticos y entrevistas individuales y grupales. Cada fase fue eliminatoria y la superaron quienes obtuvieron 70% del puntaje o más. Los exámenes escritos se realizaron mediante un sistema de preguntas y respuestas que luego corregirá el propio *software* mediante un escáner (Diario Rosario 12 - 18/05/2014).

²²⁸ Diario La Capital (06/06/2011)

²²⁹ Diario Rosario 12 (18/05/2014)

²³⁰ Elaborado a partir de información extraída del sitio de noticias de la MR. Disponible en: <http://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/3654/title/Registro-%C3%9Anico-de-Postulantes%3A-m%C3%A1s-de-47.000-personas-buscan-trabajo-en-el-municipio> [Acceso: 01/06/2018].

5,86% respecto al año anterior²³¹. Desde la primera convocatoria del RUP hasta el año 2017, el crecimiento de ingresos de agentes público fue en promedio de 3,9%²³².

El segundo llamado se produjo en el año 2014 mediante el Decreto N° 713. En esta ocasión el interés fue aún mayor y se terminaron inscribiendo 47.307 personas²³³. Se preveía cubrir alrededor de 300 vacantes distribuidas entre personal administrativo, técnico-profesional y operarios. Si bien el contexto en el cual se desarrolló la convocatoria 2011 fue nítidamente electoral, en las declaraciones de los funcionarios se apreció una permanente apelación a valores como la transparencia en el ingreso al sector público y la honestidad en el ejercicio de la función. No existen resultados públicos de la convocatoria del año 2014, acerca de los ingresos que efectivamente se concretaron en el ámbito municipal. No obstante se ha extendido la vigencia del orden de mérito alcanzado en dicha oportunidad hasta finales del año 2017²³⁴.

Resulta de interés considerar la evaluación de los usuarios externos del RUP, a partir de dos encuestas realizadas en 2011 y 2014 a una muestra de usuarios. Dicho estudio da cuenta de altos niveles de satisfacción con respecto a la usabilidad, claridad y accesibilidad del sistema en ambas convocatorias²³⁵. El RUP fue la plataforma virtual desde la cual se realizó la carga de datos, las primeras evaluaciones, así como todas las comunicaciones relativas al proceso de selección.

Si bien aparece como alentador el intento por transparentar los procesos de selección del ingreso al sector público municipal y procurar incorporar personal capacitado para las tareas específicas, los resultados alcanzados por el RUP, al menos en su primera convocatoria, fueron discretos ya que la mayor parte de los

²³¹ Extraído del análisis de la evolución del presupuesto de la MR realizado por la Fundación Apertura. Disponible en: <http://ceysrosario.org/wp-content/uploads/2017/04/5-ANALISIS-10-A%C3%91OS-EJECUTADOS-ROSARIO1.pdf> [Acceso: 31/05/2018].

²³² Extraído del análisis presupuestario realizado por la Fundación Libertad de la ciudad de Rosario. Disponible en: http://libertad.org.ar/documentos/wp-content/uploads/2018/01/Informe-CISE-Presupuesto-2018.pdf?mkt_hm=0&utm_source=email_marketing&utm_admin=24619&utm_medium=email&utm_campaign=Informe_CISE_Radiografa_del_Presupuesto_Municipal [Acceso: 31/05/2018].

²³³ Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/personal> [Acceso: 31/05/2018].

²³⁴ Hasta el 31/12/2017. Decreto 2306/2016.

²³⁵ Encuestas de opinión realizadas por el Área de Investigación de la Opinión Pública de la MR. Informes disponibles en: www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/personal/informe_encuesta_rup2014.pdf y www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=7525&tipo=objetoMultimedia [Acceso: 31/05/2018].

ingresos continuó produciéndose a partir de procedimientos más opacos. Otro punto a señalar es la falta de información pública de carácter sistemático que dé cuenta de todas las etapas y resultados del RUP.

5.1.5. Otros sistemas de registros

En un periodo temporal similar al que abarcó el RUP, la MR produjo avances en la creación de sistemas para el registro social, de animales y de voluntarios, con los cuales se intentó regular problemáticas específicas que procuraron otorgar cierto ordenamiento al uso del espacio y de los recursos públicos, pero también contar con información precisa acerca de algunas temáticas. El proceso se repitió en cada uno de estos registros y el desarrollo de los sistemas fue realizado íntegramente por la MR mediante la intervención directa de la DGI y de las reparticiones interesadas.

El que mayor notoriedad alcanzó por el impacto que tuvo fue el Registro Único de Mascotas (RUM), creado en el año 2009; un sistema web desarrollado en Java que permitió registrar los datos de la mascota, su identificación por número de microchip y los datos del propietario. La iniciativa provino originalmente del Honorable Concejo Municipal (HCM) mediante una Ordenanza que creó, en el ámbito del Instituto Municipal de Salud Animal (IMUSA), el RUM en el que debían estar inscriptos los canes, mediante la utilización del sistema electrónico de microchip²³⁶. La motivación inicial de la normativa fue la identificación de canes “potencialmente peligrosos” (de forma obligatoria) y sus propietarios a través de su inscripción al RUM. Para el año 2016 se habían aplicado un total de 3058 microchips por parte de IMUSA y 85 en veterinarias privadas²³⁷, mientras que, hacia 2017, se registraron y colocaron 4.806 microchips, según informaron fuentes del IMUSA²³⁸. Se pudo constatar que el proceso se encuentra informatizado puertas adentro de la MR, sin posibilidad de acceso público a la información. Desde la página web municipal solo se puede descargar el formulario, pero no se tiene acceso a ningún tipo de información sobre los registros. Aquí se identifican al menos dos

²³⁶ Ordenanza N° 8468/2009. El microchip debe colocarse en forma subcutánea, sin anestesia ni ninguna otra preparación, de modo de posibilitarse su posterior lectura externa mediante lectora, cargándose los datos del can como del propietario en el RUM, por el IMUSA y las Veterinarias Habilitadas.

²³⁷ Información extraída del sitio web Rosario3.com. Disponible en: <https://www.rosario3.com/noticias/Se-actualizo-el-Registro-nico-de-Mascotas--20170222-0060.html> [Acceso: 31/05/2018].

²³⁸ Diario Clarín (28/04/2017)

problemáticas, una vinculada al acceso a la información pública básica sobre un registro administrado por el Estado local; y otra relativa al desincentivo que genera la dinámica del trámite propuesto, eminentemente analógico para el ciudadano.

Otros de los registros fueron: (a) Social, un sistema web desarrollado en Java para el registro de personas, grupos familiares, asociaciones e instituciones que reciben algún tipo de asesoramiento y/o ayuda a través de las acciones de desarrollo social del Municipio. Gestiona el seguimiento de intervenciones brindadas a los mismos, como así también de las soluciones otorgadas. Los datos de este registro no son públicos ni accesibles; (b) Voluntarios: sistema web, también desarrollado en Java que permite mantener un registro único y seguimiento de voluntarios que cumplen tareas en proyectos pertenecientes a las distintas Secretarías de la MR. Los datos de las organizaciones son parcialmente accesibles.

5.1.6. Sistema de Gestión de Atención Libre (SGA *Livre*)

En el Sistema de Gestión de Atención Libre (SGA *Livre*) se produce un proceso inverso al que supuso el del SIAT ya que, en este caso, la MR utilizó un sistema desarrollado por otro gobierno, lo adaptó a su contexto, lo mejoró e implementó. El SGA *Livre* fue desarrollado enteramente en tecnologías de SL y código abierto por DATAPREV, la Empresa de Tecnología e Información de la Seguridad Social de Brasil. El sistema está disponible para su descarga en el sitio de *software* público del mencionado país (softwarepublico.gov.br).

Con la finalidad de cubrir la atención al vecino en los cementerios El Salvador y La Piedad de la ciudad de Rosario, la Dirección General de Defunciones y Cementerios, en conjunto con la DGI, evaluaron una variedad de sistemas de código abierto disponibles a nivel mundial y seleccionaron al SGA *Livre* por ser el que más se adecuaba a los requerimientos de la MR.

El SGA *Livre* es un sistema de administración de colas y flujo de atención para todo tipo de organizaciones que brindan servicio de manera presencial. Entre sus principales funcionalidades se encuentran: (a) proporciona el control de la atención mediante la emisión de turnos y llamadas a través de pantallas o paneles; (b) permite la gestión de colas con un sólo tipo de trámite o un grupo de ellos; (c) admite que los paneles llamen a uno, varios o todos los servicios; (d) acepta que cada unidad

de atención pueda tener varios paneles²³⁹. El sistema permite utilizar diferentes roles al mismo tiempo, ya sea para usuarios internos o externos²⁴⁰. También tiene la posibilidad de generar información valiosa para la gestión a través de informes, estadísticas y gráficos.

En el año 2012 se implementó el SGA *Livre* en el ámbito de la Dirección General de Defunciones y Cementerios. Previamente, la DGI tradujo la aplicación del portugués al castellano y se le incorporaron algunas modificaciones, así como también se agregaron funciones para adaptarlo al contexto de la MR. De este proceso participaron de forma directa ocho colaboradores de la DGI que realizaron tareas preliminares y de implementación²⁴¹.

En agosto de 2012 la MR decidió liberar su versión del SGA *Livre*, que consistió en ponerlo a disposición en la web municipal de SL, bajo la convicción de que su traducción y las mejoras realizadas sobre el original iban a ser valoradas por la comunidad de desarrolladores gubernamentales. De forma complementaria se ofreció la posibilidad de descargar todo tipo de documentación relativa al sistema. Algunos datos muestran un fuerte interés por la versión rosarina de este sistema: a principios del año 2013 se habían registrado 118 descargas realizadas desde países de América Latina (104), Europa y África (14)²⁴²; a finales del año 2014 las descargas habían alcanzado las 734²⁴³ provenientes mayormente de Latinoamérica²⁴⁴.

²³⁹ Extraído del portal MR. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/transparencia/software-publico/sistema-de-gestion-de-atencion-libre-sga-livre> [Acceso: 26/05/2018].

²⁴⁰ *Ibíd.* El sistema dispone de los siguientes roles: atención (usuario que resuelve el trámite), administrador global (usuario que administra el sistema), administrador de unidad (usuario que administra el centro de atención), emisión de turnos (usuario que entrega el turno), informes (usuario que visualiza estadísticas), monitor (usuario que monitorea el flujo de atención) y gestión de usuarios (usuario que crea y modifica).

²⁴¹ Elaborado a partir de información extraída del sitio de SL de la MR. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/sga/documentacion/introduccion> [Acceso: 26/05/2018].

²⁴² Información extraída del sitio de SL de la MR. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/novedades/archivo/las-descargas-del-sistema-ya-suman-150-en-x-meses> [Acceso: 26/05/2018].

²⁴³ Presentación realizada por la DGI en el “XII Congreso Internacional en Innovación Tecnológica Informática”, Rosario, Noviembre de 2014, “TIC y Gobierno Abierto. Municipalidad de Rosario”. Disponible en: <http://docplayer.es/6996864-Xii-congreso-internacional-en-innovacion-tecnologica-informatica-rosario-noviembre-2014-tic-y-gobierno-abierto-municipalidad-de-rosario.html> [Acceso: 16/05/2018].

²⁴⁴ *Ibíd.* Las descargas provinieron de Argentina (210), Perú (95), Colombia (67), México (48), Ecuador (47), España (40), Venezuela (39), Bolivia (38), Chile (31), Paraguay (23), entre otros.

5.1.7. Gestión de Actas Electrónicas Móviles (GAEM)

En el año 2012 se creó el sistema de Gestión de Actas Electrónicas Móviles (GAEM) que permitió reemplazar las actas de comprobación de tránsito labradas manualmente sobre los talonarios de papel, por un mecanismo electrónico capaz de garantizar el registro de los datos en tiempo real. La iniciativa procuró cumplir los siguientes objetivos: (a) reducir los tiempos que transcurrían entre la confección del acta y el registro de la misma en las bases de datos municipales; (b) mejorar los procesos internos del Tribunal Municipal de Faltas; (c) reducir los pasos necesarios y las personas involucradas en el procedimiento completo del labrado de un acta; y (d) aumentar los niveles de validaciones de todos los datos, así como la calidad y consistencia de los mismos²⁴⁵.

La situación previa a la implementación del GAEM se caracterizaba por las excesivas demoras en el registro y tratamiento de las infracciones, así como por los frecuentes errores y dificultades de la lectura en las actas (Giardini & Aguzzi, 2014). Se pudo conocer que a los ciudadanos a los que se les había labrado algún tipo de acta, debían esperar extensos períodos de tiempo para conocer con precisión su situación de infractor. De hecho, podían pasar 40 días hasta que el ciudadano recibiera la cédula de notificación en su domicilio. Estas problemáticas fueron algunas de las principales causas que impulsaron y motivaron el desarrollo de este nuevo sistema municipal.

Tal como sucedió con el desarrollo de otros sistemas en la MR, la implementación del GAEM estuvo precedida por una serie de acciones que derivaron en una transformación interna de algunos tramos de la administración pública. En relación al proceso que involucra el labrado de actas, de forma preliminar se efectuó un relevamiento del procedimiento aplicado hasta ese momento y se realizaron reuniones con diferentes actores (inspectores, personal administrativo y directivos del Tribunal de Faltas), a su vez se consultó a profesionales especialistas en el aspecto legal y la normativa vigente. A partir de la información relevada se realizó una reingeniería de procesos y se logró reducir los pasos necesarios y las personas involucradas en el mismo, específicamente en áreas como la Dirección General de

²⁴⁵ Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/gobierno-abierto/software-publico/gestion-de-actas-electronicas-moviles-gaem#objetivos> [Acceso: 30/05/2018].

Tránsito (DGT), perteneciente a la Secretaría de Control y Convivencia Ciudadana (SCyCC) y la Dirección General del Tribunal Municipal de Faltas, bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno (SGob).

Una vez más, la cooperativa TECSO resultó adjudicataria en una licitación (privada) de la MR, en este caso para la “adquisición de desarrollo del Sistema de Gestión de Actas²⁴⁶ de infracciones con dispositivos móviles”²⁴⁷. A finales del año 2012 se le adjudicó el desarrollo por un monto \$ 285.000²⁴⁸, la DGT fue la repartición solicitante de dicho proceso licitatorio²⁴⁹.

Durante el año 2013, paralelamente al desarrollo del nuevo sistema, se realizaron acciones preparatorias al interior de la MR como la compra de equipamiento tecnológico. En el mes de septiembre del mencionado año se puso en funcionamiento el GAEM. En efecto, los inspectores municipales comenzaron a labrar actas de tránsito digitales con dispositivos (celulares con conexión a Internet) que fueron caracterizados por los funcionarios como “de última generación”. El nuevo mecanismo se implementó inicialmente mediante 50 equipos²⁵⁰ con su respectivo *software*, sobre un total de 250 inspectores que fiscalizaban las calles a diario. En un primer momento, para la asignación de los equipos se utilizó un criterio rotativo²⁵¹. Según se pudo conocer a partir de las entrevistas realizadas, para finales de año 2017 la cantidad de equipos disponibles era de 180. En el contexto del lanzamiento de esta nueva modalidad, Clara García –la titular de la, por entonces, Agencia de Seguridad Vial Municipal²⁵² y funcionaria responsable del sistema– afirmó que fue “(...) un paso clave en el proyecto de gobierno electrónico

²⁴⁶ Antes de la asignación definitiva de su nombre, el sistema GAEM fue denominado de varias formas según, se releva en diferentes documentos de la DGI, se lo llamó Sistema de Gestión de Actas y Sistema de Actas Móviles Digitales respectivamente, siempre persiguiendo la misma funcionalidad y objetivos.

²⁴⁷ Extraído del sitio web de la MR, en su apartado “Compras y Licitaciones”. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/sitio/licitaciones/detalleLicitacion.do?id=7208> [Acceso: 30/05/2018].

²⁴⁸ El presupuesto oficial de la MR era de \$290.000, la propuesta de TECSO fue de \$5000 menos. El monto representaba alrededor de U\$S 57.000 dólares estadounidenses al tipo de cambio de finales del 2012.

²⁴⁹ Resolución N° 3/2013, establece adjudicar a la Cooperativa de Trabajo TECSO Ltda. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/sitio/licitaciones/detalleLicitacion.do?id=7208> [Acceso: 30/05/2018].

²⁵⁰ La compra de los teléfonos móviles significó una inversión de \$625.000. Diario La Capital (23/09/2013).

²⁵¹ *Ibíd.* La licitación fue lanzada para dotar de esta nueva tecnología a la, por entonces, Agencia de Seguridad Vial municipal y la Dirección de Fiscalización del Transporte e Ingeniería de Tránsito.

²⁵² Disuelta en el ámbito de la MR a finales de 2015, cuyas funciones fueron absorbidas por otras áreas.

que viene llevando adelante la Municipalidad, enmarcado en la lógica de la ciudad digital”²⁵³.

El GAEM fue desarrollado en SL para dispositivos móviles sobre sistema operativo *Android*²⁵⁴ como teléfonos celulares *smartphone* y/o *tablets* y para impresoras portátiles e inalámbricas de ticket, que reemplazaron las actas tradicionales de papel²⁵⁵. De forma simultánea al labrado de actas, se accede a reportes operativos y estadísticos que permiten conocer el nivel de actividad y la información geográfica que brindan los dispositivos. El sistema tiene la capacidad de ampliar su potencial al incorporar nuevas actas y nuevos formularios digitales de otras temáticas²⁵⁶. Si bien en documentos institucionales y declaraciones de funcionarios se registró una constante promesa de incorporar el GAEM a otras áreas de control municipal, lo cierto es que, hasta finales del año 2017, sólo se implementó para el labrado de las infracciones de tránsito, tal como se lo diseñó originalmente en el año 2013.

El sistema propicia un mecanismo totalmente automático y electrónico que garantiza el registro de la información y la toma de fotografías en forma instantánea. En tiempo real los inspectores le entregan el acta al presunto infractor y la falta se carga en los sistemas municipales. De esta forma se incrementó el nivel de validación, calidad y consistencia de los datos²⁵⁷. El sistema posibilita al agente la activación de un botón de pánico para pedir refuerzos a través del rastreo mediante la georeferenciación. A partir de esta información de posicionamiento fue posible acceder a una gran variedad de información respecto a las infracciones que se visualizan en la aplicación municipal InfoMapa. Todos estos datos son de uso

²⁵³ Declaraciones en entrevista del canal de cable local “Somos Rosario” (24/09/2013). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=z6EuHgcDphA> [Acceso: 30/05/2018].

²⁵⁴ *Software* de base Sistema operativo: *Android* 2.3.6 en los móviles y *Debian* GNU/Linux en todos los servidores. Servidor web: Apache. Servidor de Aplicaciones: *Tomcat*. Lenguaje de desarrollo: Compilador Java 6.0, JavaScript (Giardini & Aguzzi, 2014).

²⁵⁵ Principales componentes de los dispositivos móviles: equipo Samsung Galaxy Y Pro e Impresoras ST-300 (Giardini & Aguzzi, 2014).

²⁵⁶ Como Infracciones de Comercio, Registro de Reclamos (SUA), Control Urbano, Tareas de Inspección, etc. con un mínimo trabajo de configuración y/o programación. Información extraída de un documento interno de la DGI “Descripción General de sistema” GAEM de Julio de 2013. Disponible en: https://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/gaem_descripciones.pdf [Acceso: 30/05/2018].

²⁵⁷ *Ibidem*. Todos los datos que se transmiten desde y hacia el dispositivo móvil se encuentran protegidos utilizando una autenticación mediante la clave unificada de los usuarios y la utilización de certificados personales, otorgados ambos por el área de Seguridad Informática de la DGI del municipio.

interno para la toma de decisiones y no se encuentran disponibles ni son accesibles bajo ningún formato para los ciudadanos.

Un estudio realizado por la DGI a poco tiempo de la puesta en funcionamiento del GAEM concluyó que: (a) los errores generados por problemas en la carga de los datos se redujeron a menos del 2%; (b) los tiempos de carga y registro pasaron de alrededor de un mes a menos de un minuto; (c) la carga de actas pasó de alrededor de 20 días a 30 segundos; (d) anteriormente, luego de que el inspector labraba el acta papel correspondiente, otros operadores debían interpretar el relato escrito y traducirlo al nomenclador de faltas vigentes y transcribirlo al sistema de carga anterior, mientras que, con el GAEM, el inspector sólo carga los datos del acta en el dispositivo móvil prescindiendo de las demás tareas; (e) con el sistema anterior las actas se labraban en papel por triplicado, en cambio, los tickets actuales insumen diez veces menos papel (Giardini & Aguzzi, 2014). Todo ello redujo sensiblemente los tiempos administrativos y produjo una optimización de los recursos materiales y humanos que intervienen en los procesos bajo estudio. Valeria Arguzzi, quien lideró el proceso afirmó:

El sistema resuelve un gran problema histórico en el Tribunal de Faltas: las actas no tenían todos los datos y el juez no las podía juzgar. A partir de la implementación de esta solución tanto el acta como el comprobante (ticket) que recibe el presunto infractor están totalmente digitalizados facilitando la lectura y garantizando que no existan errores involuntarios en su confección.

En instancias previas a la implementación del GAEM se registró la realización de jornadas de capacitación interna, que se mantuvieron en el marco de la convivencia de los dos sistemas. Según se pudo constar en consultas con agentes de tránsito, si bien existe un importante grado de aprobación por parte de los inspectores y directivos intervinientes en cuanto a la funcionalidad y accesibilidad del sistema, luego de varios años de su puesta en marcha subsisten resistencias a su incorporación como modalidad de trabajo habitual.

En abril de 2017 se liberó el GAEM. La mecánica y los argumentos fueron similares a los esgrimidos en la liberación del SIAT, pero en esta ocasión a esos fundamentos se le incorporó la perspectiva del gobierno abierto desde los pilares de la

transparencia y colaboración. Para ello se firmó un convenio²⁵⁸ de colaboración entre la MR y TECSO que puso el sistema a disposición de otros municipios, para su descarga de forma libre y gratuita, y accesible. La novedad en este caso fue que la orientación interpretativa de la liberación se volcó hacia la visión de los datos abiertos. De hecho, la descarga del GAEM estuvo disponible inicialmente en el portal datos.rosario.gob.ar. Pablo Javkin²⁵⁹, por entonces Secretario General de la MR, fue quien presidió este acto y uno de los funcionarios más activos en la promoción del portal de datos abiertos de la MR²⁶⁰.

5.2. De los sistemas a los servicios públicos e interacciones digitales

Del análisis de la historia reciente de la administración pública rosarina se desprende una lógica de transformación que se orienta principalmente en dos marchas: un primer momento de cambio interno, signado por la puesta en marcha de procesos de reingeniería de circuitos administrativos, la creación de sistemas e infraestructura tecnológica e intentos por producir modificaciones en la cultura organizacional, que luego, en una segunda etapa, da paso a la cristalización de nuevos bienes y servicios públicos, orientados a ciudadanos y organizaciones. Este proceso se repite como lógica predominante en la implementación de acciones de GE en el periodo analizado.

Los sistemas informáticos desarrollados por la MR que fueron presentados previamente posibilitaron de forma directa una mejora en el funcionamiento interno del gobierno, pero de forma indirecta, y a posteriori, habilitaron la posibilidad de brindar una variada gama de servicios públicos digitales orientados a ciudadanos y organizaciones que se canalizaron bajo diferentes formatos. El sitio web municipal ha sido la puerta preferida de ingreso a estas nuevas interacciones, pero también se registraron otras alternativas, tales como aplicativos (APP), puestos de autoconsulta, mensajes de SMS, entre otros. Desde esta mirada evolutiva que va del desarrollo de sistema a la provisión de servicios, a continuación se analizará una

²⁵⁸ El convenio no se encuentra publicado en el sitio web municipal.

²⁵⁹ Pablo Javkin fue candidato a concejal ese mismo año, esta actividad alcanzó amplia difusión mediática.

²⁶⁰ Diario Rosario 12 (09/04/2017); Diario El Ciudadano (08/04/2017); Diario La Capital (08/04/2017).

selección de las principales plataformas, herramientas e interacciones digitales creadas por la MR en el periodo estudiado.

5.2.1. La web municipal, el gobierno en Internet

Una de las decisiones más importantes del proyecto digital de la MR fue la temprana creación de su sitio web oficial: www.rosario.gob.ar²⁶¹ en el año 1997, momento en que no muchos gobiernos disponían de portales en Internet, menos aún los de carácter municipal. En ese contexto histórico la MR ya disponía de servidores propios de Internet y correo electrónico. Dada la importancia estratégica que tuvo este sitio web y los portales derivados del mismo en la implementación de servicios e interacciones digitales promovidas desde el ámbito gubernamental, resulta necesario realizar un breve repaso de sus orígenes, hitos y dinámica de funcionamiento a través de cuatro etapas claramente definidas.

A partir de la creación de la web, en la etapa inicial (1997-2003), se constituyó un pequeño equipo técnico para llevar a cabo el proyecto. El sitio mostraba información institucional relacionada con las actividades y proyectos dentro del ámbito municipal, estaba estructurado a partir de la organización por secretarías y, adicionalmente, permitía conocer los libros disponibles en las bibliotecas municipales, los procedimientos de trámites más frecuentes y realizar sugerencias²⁶²; un sitio web gubernamental muy completo para la época, que incluso le valió el otorgamiento de varios premios²⁶³. Otro antecedente relevante en esta etapa fue la adopción de SL y Java para la programación del sitio. La puesta en marcha de este proceso se llevó adelante durante la gestión de Hermes Binner al frente del Municipio.

En una segunda etapa (2003-2008), el sitio se volcó de lleno a la provisión de servicios. En el año 2003 se produjo el primer gran rediseño, en un contexto tecnológico de acceso a Internet y a las TIC bastante diferente al de su creación. La renovación del portal gubernamental trajo consigo una reorganización de la información por temáticas de interés e incorporó nuevos servicios. En este periodo

²⁶¹ En su inicio el sitio web de la MR tuvo un dominio no castellanizado: www.rosario.gov.ar.

²⁶² Extraído de: www.rosario.gob.ar/web/gobierno/rosario-19-anos-en-la-web [Acceso: 06/06/2018].

²⁶³ En el año 1999 recibió el Premio a la Mejor Producción de Sitio Web por Dependencia Municipal, otorgado por el 1º Encuentro de Web masters Municipales –Buenos Aires.

se crearon una serie de iniciativas relevantes como la plataforma InfoMapa, un sistema de consultas de gacetillas de prensa, galerías de fotos, el Portal de Trámites Online (PTO), el SUA, el SiGRos y se publicó un nuevo sistema de información sobre normativas, compras y licitaciones. En el año 2007 recibió un nuevo reconocimiento a nivel nacional²⁶⁴.

La consolidación del sitio oficial se produjo en el año 2004, con la cristalización institucional del Equipo Web (EW), bajo la órbita de la SGob. Este equipo comenzó a trabajar sobre la comunicación de los contenidos web, tanto en el portal oficial como en las distintas secciones y desarrollos (Intranet o Internet)²⁶⁵. Se registró una tarea mancomunada con todas las Secretarías y especialmente con la DGI en la incorporación de mejoras. Rosa Maenza, quien integró el EW desde su creación, en el contexto de una entrevista afirmó:

Cuando nació el Equipo Web estaba conformado por unos pocos profesionales: una diseñadora gráfica, alguien de estadística, una comunicadora social y yo que me ocupaba de la programación general del sitio...Nosotros éramos el nexo entre lo que las áreas querían subir a la web municipal y lo que la Dirección General de Comunicación Social seleccionaba²⁶⁶.

En una tercera etapa (2008-2015) cobra mayor relevancia el diseño y la usabilidad. En el año 2008 se llevó a cabo un segundo rediseño del sitio de acuerdo a estándares W3C²⁶⁷, con la unificación de colores y la incorporación de contenidos multimedia. Comenzó a utilizarse la herramienta libre Plone para la gestión de contenidos y desarrollos de portales²⁶⁸. Nuevamente, el sitio obtuvo reconocimientos nacionales²⁶⁹. En el año 2009, se promovió por primera vez el uso de redes sociales,

²⁶⁴ 1º lugar en el Índice Nacional de Páginas Web desarrollado por el CIPPEC en el año 2007.

²⁶⁵ Extraído de un documento producido por la SG (2011). Presentación ante el Senado de la Nación de reconocimiento a buenas prácticas municipales. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/upload/10978.pdf> [Acceso: 22/10/2017].

²⁶⁶ Entrevista realizada el día 07/08/2015 en la ciudad de Rosario.

²⁶⁷ World Wide Web Consortium (W3C) consorcio internacional de organizaciones TI que promueven la evolución de Internet a través del establecimiento de pautas para su estandarización. Disponible en: <https://www.w3.org/> [Acceso: 06/06/2018].

²⁶⁸ Elaborado a partir de información extraída del sitio web de la MR. Disponible en: <http://www.rosario.gob.ar/web/gobierno/rosario-19-anos-en-la-web> [Acceso: 06/06/2018].

²⁶⁹ En 2008 le otorgaron el 1º “Mate.ar” en la categoría Estado-Gobierno Electrónico. Asimismo, obtuvo menciones importantes en el Índice Nacional de Páginas Web del CIPPEC (4º en 2008, el 3º en 2010 y 2011, 4º en 2014). En el año 2010 logró el 2º puesto el XI Encuentro Iberoamericano de Ciudades Digitales.

así como la apertura de algunos canales para generar interacción (cuentas de mail de funcionarios). En el año 2012, se rediseño el aplicativo InfoMapa. También en este periodo se crearon una serie de portales relevantes: (a) rosariocultura.gob.ar, de la Secretaría de Cultura y Educación, con una agenda de actividades que permitía la carga de información por parte de artistas locales; (b) rosarionoticias.gob.ar, un portal oficial de noticias municipales; (c) postulantes.rosario.gob.ar, para el RUP de los años 2011 y 2014; (d) votación del Presupuesto Participativo, entre otros.

En la última y más reciente etapa (2015-2017), se procuró un diseño más cercano desde la perspectiva del usuario externo con la utilización intensiva de contenidos multimedia²⁷⁰. El sitio se organizó mediante tres grandes temáticas: gobierno, ciudad y servicios. Se implementó un portal de datos abiertos (datos.rosario.gob.ar) y se creó un nuevo espacio para los trámites online con un formato simplificado y con mayores grados de accesibilidad.

Desde el nacimiento del sitio se observa la presencia de algunas acciones de transparencia y de acceso a la información pública. Si bien en 20 años hubo tres grandes rediseños, se registró un intento por aprovechar los recursos multimedia disponibles en cada momento histórico. En los últimos tres periodos se produjo una importante proliferación de portales municipales que denotaban el interés del gobierno por jerarquizar y visibilizar temáticas sumamente específicas que procuraron responder a demandas de públicos cada vez más concretos. En cuanto a los servicios digitales, se reconoció un crecimiento sostenido vinculado de forma directa con la implementación de diversos sistemas informáticos municipales. Además, estos servicios tendieron a ser cada vez más específicos y sectorizados. En las últimas etapas, se observan intentos por incorporar una dinámica más interactiva y orientada a los usuarios externos. En este contexto se dio un pasaje desde un sitio que brindaba servicios e información bajo el paradigma del GE hacia una perspectiva de GA, con la creación del Portal de Datos Abiertos (PDA), de iniciativas de participación y del uso de redes sociales.

5.2.2. Ciudadanos, administración pública y trámites online

Desde la creación misma del sitio web de la MR existe en su interior un espacio destinado a la realización de “Trámites”, cuya finalidad fue la de ofrecer servicios

²⁷⁰ Mediante una herramienta libre llamada Dulpal.

a la comunidad por medio de Internet, así como centralizar respuestas y dudas de los ciudadanos mediante guías. El crecimiento en la cantidad de trámites disponibles en la web, su grado de interactividad y su resolución íntegra en línea estuvieron ligados de modo directo a las transformaciones internas de la administración pública, principalmente al desarrollo y mejora de sistemas informáticos municipales.

Se reconoce una etapa iniciática (1997-2006) de los trámites online que sentó las bases para su futuro desarrollo y estuvo signada por el grado de acceso y la disponibilidad de TIC del gobierno y los ciudadanos en esa época. Desde la implementación del PDyM se inició un proceso de reingeniería de circuitos de más de 200 trámites, fundamentalmente de aquellos que generaban mayor afluencia de ciudadanos a las reparticiones gubernamentales²⁷¹. Además, se procuró una simplificación y optimización de los procedimientos, así como una minimización de los requisitos y tiempos de resolución a partir del uso de las tecnologías (sistemas y comunicaciones). Para 1999, las oficinas municipales de atención al ciudadano ya contaban con una herramienta de sistemas de informes (*groupware*) que consolidaba información de interés²⁷². En el año 2003 se desarrolló un sistema en SL de informes propios²⁷³ que reemplazó al *software* privativo *Lotus Notes* y permitió el posterior funcionamiento de la plataforma de trámites online. Según se pudo conocer en entrevistas a funcionarios para este proceso de migración hacia herramientas libres, la DGI contó con la cooperación y asesoramiento de la UTN, Facultad Regional Rosario, para la búsqueda de alternativas.

El primer gran rediseño de la web municipal le dio más visibilidad temática, y para el año 2004 se habían publicado 11 trámites de resolución completamente online

²⁷¹ Extraído de un documento producido por la SG. Senado de la Nación. Reconocimiento a buenas prácticas municipales. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/upload/10978.pdf> [Acceso: 22/10/2017].

²⁷² *Ibíd.* Desarrollo con sistemas de informes en Lotus Notes (IBM), una herramienta diseñada para consolidar información de interés de los ciudadanos, utilizada en las oficinas de atención al público. En 1999 contenía información completa sobre 255 trámites municipales, 60 provinciales y empresas de servicios.

²⁷³ Java MySQL, sistema de gestión de bases de datos relacional desarrollado bajo código abierto.

de variadas temáticas: tributarios e impositivos²⁷⁴, multas de tránsito²⁷⁵ y consultas de expedientes de particulares²⁷⁶. Durante el año de referencia se realizaron más de un millón de trámites según se informa desde fuentes oficiales²⁷⁷. Al año siguiente, se incorporó a la sección trámites online la posibilidad de realizar consultas de licitaciones y de la normativa municipal²⁷⁸.

En esta primera fase, los trámites incorporados al sitio web municipal fueron relativamente sencillos, sobre todo aquellos que tenían una gran demanda entre los ciudadanos y que requerían de una pequeña cantidad de datos suministrados por el interesado. Estos primeros desarrollos, de carácter consultivo y unidireccional, provinieron principalmente de áreas que habían alcanzado cierto grado de tecnificación y digitalización de sus procesos.

Los trámites online funcionaron desde su nacimiento hasta el año 2006, como un apéndice dentro del sitio web municipal. A partir de ese momento, la temática adquirió mayor relevancia, por lo cual se creó el Portal de Trámites Online (PTO) (rosario.gob.ar/tramitesonline), independiente y específico, dedicado exclusivamente a la cuestión. Esta jerarquización y nuevo status fue fruto de un rediseño general, que logró darle mayor visibilidad a los trámites de resolución online. El objetivo primordial del Municipio con la creación del PTO fue el de *facilitar y simplificar el acceso de la ciudadanía a servicios digitales permitiendo la resolución de trámites online y la minimización de los traslados físicos a las dependencias municipales*²⁷⁹. El nuevo sitio contaba una base de datos y un buscador que permitía acceder a toda la información de cada trámite, requisitos,

²⁷⁴ En 2001, se habilitó la presentación de declaraciones juradas de grandes contribuyentes, de derecho de registro e inspección y la consulta de expedientes. En 2002, se posibilitó la consulta del estado de un reclamo por falta de registro de pagos y reimpresión de la TGI. En 2003, se habilitó la gestión Judicial para procuradores y el pago en línea de TGI.

²⁷⁵ En 2003, se habilitaron las consultas de multas de tránsito por vehículo. En 2004, la emisión de pago voluntario de multas de tránsito. Y en 2005 la emisión de libre multa de tránsito por vehículo.

²⁷⁶ En el año 2004 se posibilitaron las consultas de datos dominiales de propiedades, limitada a procuradores municipales y otras entidades. En paralelo, se desarrolló el sistema de catastro municipal.

²⁷⁷ Extraído de un documento producido por la SG, Senado de la Nación. Reconocimiento a buenas prácticas municipales. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/upload/10978.pdf> [Acceso: 22/10/2017].

²⁷⁸ Fruto de un desarrollo que implicó la digitalización del digesto que se encontraba en papel mediante un convenio con la Facultad de Derecho de la UNR y el Colegio de Abogados de la ciudad.

²⁷⁹ Extraído de un documento producido por la SG, Senado de la Nación. Reconocimiento a buenas prácticas municipales. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/upload/10978.pdf> [Acceso: 22/10/2017].

lugares donde se podía realizar y formularios a completar, que podían ser impresos y completados previo a la concurrencia a la oficina correspondiente.

El funcionamiento del portal requirió de una fuerte coordinación política y técnica entre las áreas involucradas. El equipo estuvo conformado por alrededor de 20 agentes municipales pertenecientes a distintos espacios que cumplieron roles específicos. La DGI aportó seis profesionales para tareas de desarrollo, el EMC puso a disposición cuatro integrantes para la actualización permanente de esta base de datos y de los procesos de reingeniería, el EW aportó cinco personas para la gestión y publicación de contenidos. A ellos, se suman tres integrantes del Programa de Innovación Administrativa (PIA)²⁸⁰ y dos asesores de la SHyE.

Desde su creación hasta el año 2014, el PTO mantuvo un sostenido ritmo de crecimiento mediante la incorporación permanente de nuevos trámites. En el año 2004, momento en que aún no se había creado el portal, estaban disponibles 11 trámites de resolución íntegramente online. Para el año 2007 esta cifra se había elevado a 19 trámites y se articulaba con dos sistemas desarrollados por la MR que permitieron incrementar la cantidad de servicios disponibles: el Sistema de Información Geográfica Rosario (SiGRos)²⁸¹ y el SUA. Aquí se observa por primera vez cómo el desarrollo de sistemas informáticos posibilitó un incremento en la oferta de trámites.

El gran salto cuantitativo de los trámites de resolución online se produjo con la implementación del SIAT en el año 2008, que permitió incorporar de forma integrada una gran cantidad de trámites ligados a diferentes tributos del Municipio: TGI, Contribución de Mejoras, Derecho de Registro e Inspección (DReI), Cementerios y otros. Al interactuar con sistemas internos y externos, el SIAT amplió su potencialidad por fuera de la MR, posibilitando la identificación mediante clave fiscal AFIP y el intercambio de información. Una situación homóloga se dio con los sistemas de la Administración Provincial de Impuestos (API) de Santa Fe. En efecto, el SIAT permitió más que duplicar la cantidad de trámites de resolución online, que para el 2008 había alcanzado un total de 40. Otro

²⁸⁰ Creado mediante Decreto N° 2968, en el año 2003. Bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno de la MR.

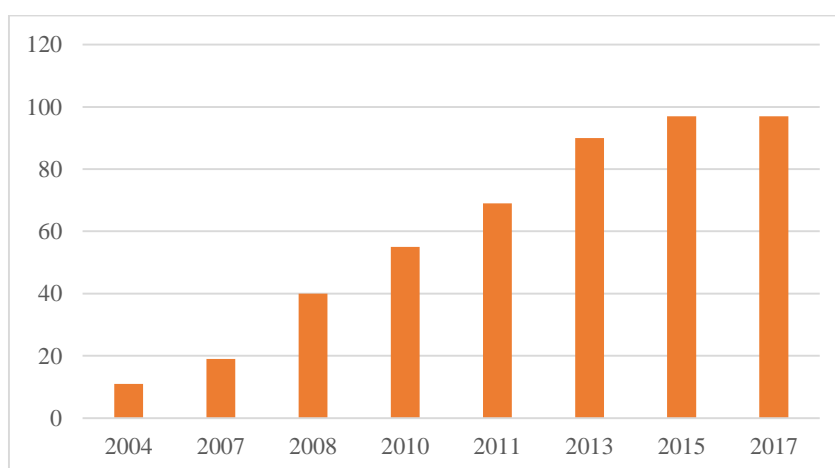
²⁸¹ El Equipo Coordinador del SiGRos funcionó entre los años 2005 y 2008.

sistema complementario que permitió un incremento en la cantidad de trámites fue la creación de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE)²⁸² en el año 2009.

Para el año 2011, el PTO publicaba información completa sobre 384 trámites, de los cuales 40 pertenecían a otros niveles gubernamentales, 200 formularios y un total de 69 trámites de resolución íntegramente online. En 2013, este último tipo de trámite alcanzó los 90²⁸³, mientras que en el año 2015 su número se elevó a 97 (PERM+10, 2015); cifra que se mantuvo estática hasta el final del periodo de estudio. Las últimas incorporaciones estuvieron ligadas a temáticas de tránsito (licencia de conducir y franquicias del TUP), habilitación online de comercio, digitalización de planos, entre otras. En el Gráfico 5 puede verse la evolución histórica de la cantidad de trámites de resolución íntegramente online.

A partir del último rediseño de la web municipal del año 2015, se comenzaron a planificar cambios en el PTO. Según se pudo relevar, desde hacía algunos años, diferentes áreas municipales habían presentado objeciones acerca del aspecto burocrático y poco amigable que tenía el portal para esa época. En mayo de 2017, este portal fue nuevamente subsumido e integrado con los contenidos generales del sitio. También se incorporaron cambios en la interfaz para facilitar la navegación, se reestructuraron los contenidos, se incorporó un buscador más potente por palabras claves y un ranking de trámites más utilizados, entre otras modificaciones.

Gráfico 5. Evolución de la cantidad de trámites de resolución online en el PTO



Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes fuentes de información.

²⁸² El IDE fue creado mediante Decreto N° 951/2009 en reemplazo del SiGRos.

²⁸³ Diario La Capital (17/05/2014).

La población destinataria de estos servicios incluyó a todos los ciudadanos mayores de 18 años, a proveedores del estado, a ciudadanos contribuyentes, empresas, profesionales, estudiantes secundarios, etc. Es necesario advertir que la demanda de trámites online se distribuye en alrededor de un 90% de clientes externos y un restante 10% de clientes internos de la MR²⁸⁴. El ritmo de crecimiento de los trámites municipales junto con el desarrollo tecnológico hicieron que a muy poco tiempo de creado el PTO, más precisamente en 2007, se hayan realizado 2,5 millones de trámites en línea²⁸⁵, cifra que duplicó el registro obtenido en el año 2004. En 2011 el portal alcanzó uno de sus mayores registros de trámites online realizados con 3,8 millones²⁸⁶, número que descendió a 2,8 millones de trámites en 2013²⁸⁷. Resulta relevante resaltar cómo se distribuyeron temáticamente dichos trámites en este último año de referencia. Entre las operaciones más requeridas en el PTO se destaca la consulta de multas de tránsito por patente, con un 51,7% sobre el total (1,4 millones), seguida por los estados de cuenta de tributos, que representa un 16% (439 mil)²⁸⁸, mientras que el resto se distribuye entre consultas de multas de tránsito por personas (7,4%), reimpresión de recibos tributarios (7,2%), libre de multa de tránsito por persona (7,2%), entre otros.

Para medir el impacto que ha tenido el PTO resulta de interés contrastar la cantidad de trámites presenciales con los que se realizan en formato digital. Un relevamiento realizado por la SG durante el mes de julio de 2011 mostró que los trámites en los CMD totalizaron 98.331, mientras que los realizados en el PTO fueron 220.624. Por su parte, las consultas de información en los distritos sumaron 20.059 contra 52.524 realizada por medios digitales. Otro dato que se aportó es el del tiempo de espera y la disponibilidad de servicios, que en los CMD alcanzó en promedio los 23 minutos con atención de lunes a viernes de 8 a 16hs., en tanto que en el PTO la

²⁸⁴ En muchos casos los clientes internos pueden provenir de los ordenadores de los empleados municipales que asisten a interesados en las reparticiones, o bien de puestos de autoconsulta instalados en los CMD que son espacios equipados con computadoras e impresoras con un tiempo máximo de uso de cinco minutos.

²⁸⁵ Extraído de un documento producido por la SG. Senado de la Nación. Reconocimiento a buenas prácticas municipales. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/upload/10978.pdf> [Acceso: 22/10/2017].

²⁸⁶ *Ibíd.*

²⁸⁷ Diario La Capital (17/05/2014).

²⁸⁸ Diario Rosario 12 (31/01/2014).

respuesta es inmediata y funciona las 24hs. del día²⁸⁹. En 2014, los trámites realizados de manera online fueron 3.627.588 y los realizados personalmente en los CMD fueron 1.253.406²⁹⁰.

Estos datos muestran claras diferencias entre la respuesta presencial y la digital, sin embargo podría ser engañoso considerarlo linealmente. Los trámites disponibles en el portal pueden dividirse en dos tipos, aquellos que se resuelven completamente online y los que se pueden iniciar en línea, pero requieren una posterior presencia en dependencias municipales. Para el año 2011, sobre un total de 200 trámites disponibles, 69 (34,5%) podían resolverse íntegramente online. Para 2017, sobre 293 trámites que ofrecía el portal, 97 (33,1%) podían completarse en línea. Se observa que en términos relativos, no ha crecido la cantidad de trámites que pueden completarse de forma digital, al menos desde 2011.

Si bien se ha podido constatar que el funcionamiento y la dinámica de los trámites municipales requieren de un trabajo mancomunado entre diferentes actores de la MR, por sobre ellos sobresale el accionar del Equipo de Mejora Continua (EMC) como un espacio proactivo para el impulso de nuevos trámites y el mejoramiento en el funcionamiento de los ya existentes. En efecto, se registró que su participación en algunas innovaciones públicas ha sido determinante para la concreción de nuevos servicios digitales, luego de procesos de reingeniería interna.

Del relevamiento de las diversas apariciones mediáticas de funcionarios municipales pertenecientes a la SG y la SGob destinadas a difundir los beneficios de los trámites online se desprende una exaltación de los atributos de un “estado flexible”, que da respuestas inmediatas, que se adapta al contexto histórico y tecnológico. Los argumentos sostenidos van desde la rapidez de los trámites, la sustentabilidad medioambiental que se obtiene por eludir traslados de los ciudadanos y, en la faz interna, la reducción de costos (infraestructura, equipamientos, recursos materiales, técnicos y humanos) generada al evitar la atención presencial. Este último aspecto economicista aparece con recurrencia.

²⁸⁹Extraído de un documento producido por la SG. Senado de la Nación. Reconocimiento a buenas prácticas municipales. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/upload/10978.pdf> [Acceso: 22/10/2017].

²⁹⁰ Diario La Capital (10/01/2015)

5.2.3. Turnos online: la licencia de conducir

En el año 2007 se incorporó al PTO la posibilidad de solicitar turnos online para obtener o renovar la licencia de conducir, un sistema desarrollado por la DGI en SL. Esta iniciativa fue una de las primeras incursiones a gran escala que procuró organizar la atención presencial de la Dirección General de Tránsito (DGT). Para 2010 se emitieron unos seis mil carnés por mes, en 2011 esta cifra trepó a más de ocho mil mensuales. La ampliación de la demanda provocó demoras en el otorgamiento de turnos en varios CMD con esperas que podían alcanzar los 45 días²⁹¹. Un intento por mejorar los tiempos del proceso fue la puesta en marcha en el año 2013 del examen digital para la renovación del carnet de conducir mediante la plataforma libre *Moodle*, para lo cual la DGT dispuso de un aula equipada con computadoras que permitió reemplazar el sistema anterior basado en el uso de papel por uno presencial mediante el uso de PC²⁹².

Con la entrada en vigencia de la Licencia Nacional de Conducir en el año 2015 la MR debió adaptar sus sistemas a partir de la incorporación de una certificación especial otorgada por el RENAT (Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito). En ese contexto se otorgaban en un promedio seis mil licencias mensuales²⁹³. En 2016, se estipuló que la única manera de sacar turno para cualquiera de las etapas del trámite debía ser a través del PTO. Para ello, se simplificó el proceso y se habilitó al usuario a conseguir, modificar o anular su turno para cualquiera de las instancias de examen²⁹⁴. En septiembre de 2017 se abrió un proceso licitatorio para la compra de “casco de realidad virtual” y un *software* aplicable a la evaluación teórica y práctica necesaria para el otorgamiento de la licencia de conducir²⁹⁵. A finales del periodo de indagación no se había implementado aún.

5.2.4. Trámite de habilitaciones online

La MR tiene bajo su jurisdicción la regulación de las actividades económicas que se desarrollan en su territorio. Cualquier actor económico que quiera realizar una actividad comercial deberá cumplir con una serie de normativas, dentro de las que

²⁹¹ Diario La Capital (15/09/2011)

²⁹² Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/novedades/archivo/examen-electronico-para-licencias-de-conducir/?searchterm=conducir> [Acceso: 12/07/2018].

²⁹³ Diario La Capital (17/08/2015).

²⁹⁴ Diario La Capital (05/07/2016).

²⁹⁵ El presupuesto oficial superó al millón de pesos. Diario La Capital (18/09/2017)

se incluyen uno de los trámites más complejos y burocratizados a nivel municipal, como lo es la habilitación de un local u oficina. Quienes realizan este tipo de trámite son principalmente las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), los emprendedores y los profesionales, ya que empresas con grandes superficies o con altos niveles de facturación cuentan con un servicio de atención personalizada de la Dirección General de Atención a Empresas²⁹⁶.

El Trámite de Habilitaciones Online (THO) permitió a los actores económicos locales de determinados rubros contar con la autorización para abrir su local u oficina de forma completamente virtual sin necesidad de concurrir a ninguna repartición municipal. Este trámite es de gran complejidad ya que requiere de la intervención de, al menos, media docena de áreas que realizan reportes e informes sobre determinadas situaciones del contribuyente. El THO fue implementado en septiembre de 2014 y requirió de la activa participación y cooperación de cuatro Secretarías (Gobierno, Hacienda, Planeamiento, y General) durante más de un año.

Antes de la implementación de esta aplicación, la realización del trámite de habilitación era sumamente compleja, requería que el solicitante asista a diversas reparticiones para coleccionar y llenar formularios. Según se pudo reconstruir, el interesado debía cumplir con una decena de gestiones, concurrir al menos cinco veces a las reparticiones municipales y el trámite tardaba al menos 20 días hábiles. Según integrantes de la Asociación Empresaria de Rosario entrevistados, la demora podía ser mucho mayor. Elías Soso, quien presidió dicha entidad, afirmó que: “hay algunos gestores que se ocupan, te cobran unos pesos, que generalmente uno termina en ellos, porque son los que tienen más llegada a la Municipalidad, más llegada a los tipos que te habilitan (...) que aceleran, es como todas las cosas”²⁹⁷.

Entre las principales causas de este frondoso proceso burocrático se encontraba una reglamentación compleja y polisémica, cuando no contradictoria. Las consecuencias que traía aparejada esta dinámica pueden agruparse en: (a) excesivo gasto en papel y de resguardo de documentación; (b) tendencia a la informalidad

²⁹⁶ Esta Dirección se ocupa de emprendimientos radicados o próximos a radicarse con superficie mayor a los 5.000 m², locales comerciales, industriales o de servicios que tengan una superficie cubierta mayor a 3.000 m², o por nivel de facturación anual. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/web/servicios/empresas-y-emprendedores/atencion-a-empresas> [Acceso: 22/10/2017].

²⁹⁷ Entrevista realizada a Elías Soso el día 21/11/2016 en la ciudad de Rosario.

por el desaliento a la inscripción; (c) baja en la recaudación tributaria; (d) discrecionalidad del personal municipal con importantes cuotas de poder; (e) irrupción de “intermediarios” que facilitaban el proceso de habilitación; entre otras. A fin de cuenta, se ponía en juego la legitimidad del Estado municipal para intervenir en su propia jurisdicción y ejercer el poder de policía, pero también las condiciones de transparencia. Todo ello motivaba permanentes reclamos sectoriales de las representaciones gremiales de comercio y de los colegios profesionales. Además, el área de habilitaciones es uno de los espacios institucionales que mayor cuestionamiento público ha tenido en los últimos años sobre todo en lo que respecta a habilitaciones de bares, discotecas e industrias²⁹⁸.

Ante esta situación, a partir del año 2012 la Dirección General de Habilitaciones (DGH) perteneciente a la SGob, impulsó un cambio en los principales procesos. Para ello contó con el apoyo estratégico del EMC y la DGI. Inicialmente se definió implementar cambios progresivos y graduales, por la existencia de factores internos y externos con alta capacidad para retardar e incluso impedir un proceso de cambio.

El trámite de habilitación implica una concatenación de gestiones que se encuentran vinculadas entre sí y que son necesarias para que avance el proceso. Por ello, para concretar el THO fue necesario digitalizar progresivamente tres instancias previas, lo que redundó en la incorporación de nuevos trámites al PTH: (a) a finales de 2012 se estableció un vínculo con la AFIP para posibilitar el ingreso con clave fiscal²⁹⁹ y adherir el servicio "Municipalidad de Rosario - Trámites Tributarios", esto permitió un nuevo nivel de servicio, al contar con mayor seguridad e identificación precisa; (b) a finales de 2013 se incorporó al PTO el “Libre de multa personal y de comercio” que es emitido al instante y de forma gratuita con una validez de 10 días, para lo cual fue necesario reestructurar los procesos de obtención de información al interior de la MR y unificar criterios³⁰⁰; y (c) mediante el sistema InfoMapa se

²⁹⁸ En un rápido repaso sobre las noticias más relevantes en el periodo bajo estudio sobre las habilitaciones municipales se observa una recurrencia en la cobertura mediática (Diarios La Capital, El Ciudadano y Rosario 12) de situaciones conflictivas en esta materia, especialmente aquellas vinculadas con la nocturnidad.

²⁹⁹ Nivel de seguridad mínimo requerido 3.

³⁰⁰ Previamente, la modalidad del trámite demoraba al menos unos 15 minutos y consistía en que el empleado municipal consulte en diferentes bases de datos disponibles. Luego de la modificación, el formato presencial continuó existiendo con un costo de \$40, mientras que en el PTO era gratuito. Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/tramitesonline/tramite.do?id=23#formularios> [Acceso: 22/10/2017].

posibilitó la obtención de forma inmediata de la “Licencia de uso y libre afectación”, que requirió la digitalización de las áreas donde podrían desarrollarse los rubros definidos.

Finalmente, en septiembre de 2014, se implementó el THO, uno de los principales procesos de innovación registrados en el periodo bajo estudio, ya que permitió agilizar extraordinariamente el trámite y posibilitó que gran parte de los rubros de locales u oficinas pudieran gestionar el permiso de habilitación si siquiera pisar una repartición pública municipal y comenzar a desarrollar de forma inmediata sus actividades una vez que cumplieran con los pasos previstos. El trámite está disponible para locales de venta minorista de bienes u oficinas administrativas de empresas de servicio, comercios e industrias de hasta 500 m² pertenecientes a una diversidad de rubros que representan alrededor del 50% de los existentes³⁰¹. De igual modo, se implementó la posibilidad de realizar el “Cierre de local”. En los primeros tres meses de funcionamiento se registraron más de 200 habilitaciones bajo este sistema³⁰².

La lógica con la que se diseñó este nuevo trámite depositó en el actor económico una fuerte confianza en el cumplimiento de las normativas municipales. De igual forma, la habilitación estaba condicionada al resultado de la inspección técnica posterior en los siguientes 30 días. Otra innovación que derivó de este nuevo proceso fue que las certificaciones que deben ser exhibidas poseen un código QR como medida de seguridad. Asimismo, el THO trajo aparejado un rediseño integral de los procesos que implicó un cambio rotundo en la modalidad presencial, mediante un nuevo tipo de organización en la atención a los solicitantes.

El análisis global acerca del impacto y los resultados que ha tenido la implementación del THO, arroja el dato de que a seis meses de su puesta en marcha se gestionaron 504 solicitudes online de habilitaciones comerciales, de las cuales el 80% se resolvió antes de los 30 días, incluso se registraron casos de habilitaciones en tan sólo cuatro días³⁰³. En efecto, se observó una reducción en el tiempo de

³⁰¹ En escasos meses desde su puesta en funcionamiento se incorporaron de 50m² a 100 m² hasta 500 m². Elaborado a partir de información extraída del sitio web de la MR. Disponible en: https://pac.rosario.gov.ar/habilitaciones/glosarioActividades.htm;jsessionid=24053C2B452F1DE7DB64C5B891D22308.tcat1b_worker08 [Acceso: 22/10/2017].

³⁰² Diario La Capital (10/01/2015).

³⁰³ Los Trámites de Habilitación Online se distribuyeron entre los siguientes CMD: Centro: 234, Norte: 55, Noroeste: 81, Oeste: 23, Sur: 47 y Sudoeste: 64. Disponible en:

duración de la gestión, algunos avances hacia la despapelización, mayores niveles de seguridad y fiabilidad, un mayor grado de interoperabilidad, en este caso con la AFIP. En un plano global de análisis en relación a la administración pública local se observó un intento por reducir la discrecionalidad y supuso el reemplazo de forma gradual de un estilo de funcionamiento de la estructura municipal fragmentada y cerrada. La idea original, su implementación y posterior desarrollo estuvieron a cargo de tres áreas ubicadas en una tercera línea de jerarquía: la DGH, el EMC y la DGI.

Sin embargo, en entrevistas con representantes de asociaciones gremiales de comercio e industria local se pudo comprobar que si bien se valoran positivamente las acciones en materia de “agilización” de trámites desarrollados y el diálogo permanente con funcionarios, la visión general que prima concibe a la MR como una institución fuertemente burocratizada que ralentiza y sobrecarga de obligaciones el proceso de habilitación. En tal sentido, Elías Soso de la Asociación Empresaria de Rosario afirmó: “(...) en líneas generales, sigue siendo tedioso abrir un comercio en la ciudad. Nosotros hacemos un acompañamiento, y se observa que antes había más dificultades que ahora. Se han ido limando algunas cosas, como consecuencia de la necesidad que hay de que abran negocios”.

5.2.5. Presentación de planos digitales

Una de las características más significativas de cambio al interior de la administración pública de los últimos años es que la innovación tiende progresivamente a dejar de ser un monopolio excluyente del sector público, e irrumpen los actores de la sociedad civil. En cuanto a la formulación de políticas públicas municipales en la ciudad de Rosario se observa una tendencia a la creación de espacios o iniciativas que promovieron la incorporación de nuevos actores en el abordaje de problemáticas complejas, tal como fue presentado en capítulos precedentes. Se ha identificado una iniciativa, que si bien en su origen no fue concebida eminentemente desde el paradigma del GA, su diseño e implementación estuvo signado por algunos de sus preceptos, principalmente por la colaboración.

www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/27039/title/La-Municipalidad-fue-premiada-por-su-pol%C3%ADtica-de-innovaci%C3%B3n-en-servicios-digitales [Acceso: 22/06/2018].

La creación del sistema de Presentación de Planos Digitales (PPD) implicó la creación de un nuevo servicio digital.

Una de las funciones básicas de la MR es el control del hábitat. En términos históricos y consuetudinarios los planos de obras para la autorización municipal fueron presentados en formato papel, ello se debe a la confluencia de dos tradiciones arraigadas: los profesionales de la construcción que se han formado y trabajado con formatos físicos; y la administración pública que en gran medida se aferra al uso del papel como razón de ser de su labor en tanto conservación de poder. La Dirección General de Obras Particulares (DGOP), dependiente de la SGob, se ocupa de todo lo concerniente al otorgamiento de permisos y finales de obras particulares realizadas en la ciudad, los interlocutores excluyentes con esta repartición son los profesionales matriculados de tres Colegios: Arquitectos, Maestros Mayores de Obra y Técnicos Constructores e Ingeniería Civil, todos de la Provincia de Santa Fe. Los únicos en condiciones de iniciar tramites sobre obras particulares.

A partir de la presentación de un plano ante el Municipio para su autorización se inicia un proceso de observaciones, sugerencias o correcciones a cargo de los llamados visadores, alrededor de 30 arquitectos o técnicos que se distribuyen entre los CMD. En entrevistas a integrantes de los colegios profesionales y al responsable de la DGOP³⁰⁴ se han podido identificar una serie de cuestionamientos al desempeño de estos visadores, entre ellos: (a) falta de criterio y registro único de las observaciones sobre los planos; (b) heterogeneidad en las normas que regulan la actividad (ordenanzas, decretos, resolución); (c) disparidad de criterios entre los diferentes distritos; (d) discrecionalidad por parte de los visadores; (e) extensos periodos de tiempo de espera que demoran el inicio de las obras, entre otros. Ante esta situación los Colegios profesionales realizaban frecuentes reclamos ante las autoridades del área. La motivación de estas agrupaciones profesionales era doble, por un lado, garantizar que sus representados tengan mejores servicios, y al mismo tiempo optimizar la retención de los cargos por obras.

³⁰⁴ Rodrigo Gutiérrez fue uno de sus principales impulsores, y ocupó el cargo hasta finales del año 2015.

El Colegio de Arquitectos de la Provincia de Santa Fe (CAPSF) desarrolló en el año 2006 un sistema informático llamado GESTO, que le permitía llevar un registro de todas las actividades que realizan sus profesionales a partir de la confección y presentación de planos, principalmente para cobrar aportes y obligaciones de la caja de profesionales, entre otras³⁰⁵. En el año 2014 el CAPSF ofreció el sistema GESTO para su uso por parte de la MR, esta dinámica se había registrado en otros municipios de la provincia pero de menor magnitud. La iniciativa del Colegio representó una inversión del clásico proceso de incorporación de las demandas realizado por el Estado, en este caso es el propio interesado, que reclama por sus intereses particulares y al mismo tiempo propone una solución mediante su sistema informático (*software*), claramente en defensa de los intereses de sus propios representados.

La MR desarrolló un proyecto para ponerle fin a la tramitación de plano en formatos físicos para gran parte de los trámites vigentes, generando un procedimiento eminentemente digital. Para la implementación del trámite de digitalización de planos se produjo la firma de un convenio de cooperación entre la MR y el Colegio de Arquitectos en diciembre de 2014, allí se preveía “la agilización de determinados trámites que deban realizar los profesionales habilitados” mediante la implementación “en todo el ámbito territorial del Municipio un sistema online para la presentación y corrección de planos y/o toda otra documentación necesaria para la ejecución de obras particulares, en formato digital y vía internet (...) que beneficiará tanto a los profesionales habilitados, así como a la ciudadanía en general”³⁰⁶. Asimismo, se proyectó un monitoreo y evaluación permanente de la implementación de este nuevo régimen.

El sistema propuesto por el Colegio de Arquitectos fue descartado por la DGI, según se pudo conocer en entrevistas por su “(...) relativa baja capacidad y por no responder a las prerrogativas del SL”. Por ello se creó un sistema nuevo basado en la herramienta *Mantis*. Esta modalidad se puso en marcha en el mes de mayo de 2015 mediante el Decreto N° 883, que definió que la presentación y corrección de

³⁰⁵ Otras colegiaturas del rubro de la construcción tales como el Colegio de Profesionales de la Agrimensura y el Colegio Profesional de Maestros Mayores de Obra y Técnicos, ambos de la Provincia de Santa Fe, incorporaron el sistema GESTO a su labor cotidiana.

³⁰⁶ Convenio N° 34 entre la MR y el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Santa Fe - Distrito 11 - Rosario, 19/12/2014.

planos para la ejecución de obras particulares deberán efectuarse únicamente vía Internet para los trámites correspondientes a los permisos de edificación y demolición, visación previa de proyecto de obra y registro de obra, tal como se lo detalla en la Tabla 6.

Tabla 6. Trámites de presentación y corrección de planos online del Municipio de Rosario

Tipo de Trámite	Detalle del Trámite
Permiso de edificación	Aquellas obras cuya superficie a edificar no supere los 300 m ² y posean hasta un piso de altura, deberán realizar la corrección previa del plano de edificación obligatoriamente en formato digital.
Permiso de demolición	Aquellas obras cuya superficie a demoler no supere los 300 m ² y posean hasta un piso de altura, deberán realizar la corrección previa del plano de demolición obligatoriamente en formato digital.
Visación previa de proyecto de obra	Aquellas obras cuya superficie no supere los 300 m ² y posean hasta un piso de altura, deberán realizar la corrección previa del plano de Visación obligatoriamente en formato digital.
Registro de obra según Ordenanza 8269/2008	El trámite se realiza de manera presencial, pero se deberá realizar la corrección previa del plano de Registro de Obra obligatoriamente en formato digital. No existen restricciones en cuanto al límite de altura y de superficie para este trámite.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa municipal

Este grupo de trámites representan un porcentaje importante que alcanza a la mitad de la totalidad de procedimientos llevados a cabo en el ámbito municipal en esta temática. Para estos cuatro trámites la modalidad única y excluyente es la digital, quedando restringidas las presentaciones en papel o de tipo presencial en las dependencias municipales. Resulta conveniente resaltar el rol gravitante que tuvieron los integrantes de dos líneas medias de las reparticiones de la DGOP y de la DGI, ellos debieron lidiar con una fuerte resistencias al cambio de actores internos y externos.

Al interior de la administración pública local, la principal resistencia estuvo protagonizada por los visadores, que estaban fuertemente arraigados a una lógica de trabajo en papel. Las principales quejas estuvieron centradas en las dificultades para la lectura de planos y en las inconsistencias que pueden generarse una vez que se apruebe el trámite. Cuando el interesado deba presentar el plano en formato papel, cabe la posibilidad de que existan inconsistencias entre lo online y lo offline, al no estar completamente digitalizado el sistema conviven versiones y perspectivas diferentes lo que dificulta el funcionamiento general, como paliativo a esta situación se los dotó de recursos informáticos.

El Colegio de Profesionales de la Ingeniería Civil fue quien más se opuso a la digitalización de planos. Según relatan funcionarios municipales, la mencionada colegiatura, “intervino como una traba, un obstáculo (...) se mostró reticente, no prestó apoyo, no se mostró interesado”. Los argumentos esgrimidos hacían alusión a las dificultades de los colegiados en la informatización o en cuestiones etarias.

De forma preliminar, desde la MR se generaron acciones de difusión del trámite de digitalización de planos, que fueron implementadas formalmente mediante capacitaciones a los funcionarios municipales y a los profesionales colegiados, así como también se desarrollaron instructivos con preguntas frecuentes y una “Guía del Profesional” donde se detallan paso a paso las acciones para el acceso y uso del sistema. Un punto de inflexión clave en el éxito de la iniciativa fue la labor informal de los funcionarios de línea media de las direcciones intervinientes, que ante las quejas o bloqueos de los visadores, se ocuparon personalmente de trabajar en conjunto en los CMD, resolviendo dudas, preguntas.

Para la realización del trámite de digitalización de planos fue requisito indispensable el registro en el sistema y contar con la matrícula al día. Los colegios proporcionaron a la MR información de los matriculados aptos para la realización del trámite, esto supuso un intercambio frecuente de información. El profesional puede crear un usuario con una contraseña que le permitirá registrarse e ingresar al sistema e iniciar trámites de revisión digital de acuerdo a la normativa. El interesado puede realizar un seguimiento en tiempo real de la evolución de su trámite, y en el caso de existir objeciones o solicitudes de corrección, quedan asentadas en sistema y realizar modificaciones en línea. Recién una vez aprobado el plano online, será necesario concurrir al CMD con el formulario impreso del trámite de corrección, el plano impreso y toda la documentación requerida en formato papel para iniciar el expediente. Previamente, el tiempo promedio de este trámite en formato presencial era de tres a seis meses, esos tiempos tuvieron una reducción considerable y llegan a quince días hábiles, e incluso era menor en trámites sencillos.

Desde su implementación, la cantidad de trámites en formato digital realizados hasta el año 2017 promediaron los 200 mensuales, según afirman fuentes desde la DGOP. La demanda de estos tipos de trámites es variable y depende fuertemente

de la dinámica económica y particularidades de la industria de la construcción. Asimismo, se verificaron reuniones de seguimiento de la implementación y funcionamiento con los Colegios, principalmente el de Arquitectos, hasta el final del periodo analizado.

Del análisis de esta iniciativa se realiza el proceso de digitalización de un proceso sumamente complejo y opaco, sin embargo resuelve de forma parcial una problemática que es la de corrección de planos, y luego de esta instancia se retoma a la práctica en papel para el resto del expediente. Esta política municipal puede ser considerada como la respuesta a un interés particular, no tanto de los profesionales que se vieron beneficiados por la nueva modalidad, sino de los Colegios en tanto institución, principalmente el de Arquitectos, en el sentido de dinamizar la cuestión de las retenciones a los profesionales. De este modo, el Estado Municipal creó un servicio digital de un modo innovador, retomando la experiencia y propuesta de un actor de la sociedad civil, pero de modo incompleto y parcial en sólo una parte del trámite global. De allí puede entenderse el malestar de aquellos que implementan la política al convivir lógicas online y offline con pocas herramientas de resguardo para ese salto.

5.2.6. Movilidad: la irrupción del control y los servicios a los usuarios

La movilidad fue una de las temáticas que mayores servicios digitales ha generado en el periodo bajo estudio. Tempranamente se incorporaron innovadores dispositivos de interacción con la sociedad rosarina que fueron más allá del uso de Internet y que se sostuvieron e incrementaron en el tiempo. En el año 2003 se creó el Ente del Transporte de Rosario (ETR)³⁰⁷ que a partir del año 2011 fue ampliado y denominado Ente de la Movilidad de Rosario (EMR). Este espacio ocupó un rol estratégico en todo este proceso. El Ente tiene bajo su competencia la “movilidad urbana en todos sus modos, comprensiva del transporte público masivo, individual y especial; de uso privado, transporte no motorizado y de otro servicio conexo y/o relacionado a la movilidad urbana”³⁰⁸.

³⁰⁷ Creado mediante Ordenanza N° 7627/2003.

³⁰⁸ Artículo 2° de la Ordenanza N° 8892/2011. En el año 2011, las funciones del EMR fueron ampliadas más allá del TUP, según un concepto más abarcador de movilidad, no como mero transporte, que entiende que el paradigma contemporáneo del desplazamiento de bienes y personas exige redefiniciones (PIM, 2011).

El Ente es un organismo autárquico descentralizado administrativa y financieramente, dotado de plena capacidad para actuar en los ámbitos del derecho público y del derecho privado. Entre otras funciones, tiene la de planificar, regular y administrar la movilidad en la ciudad, y también se le asigna la responsabilidad de “atender reclamos de los usuarios”³⁰⁹. El EMR está integrado por un Directorio designado por el Intendente y el HCM. Dicho órgano escoge a la Gerencia, que ocupa un rol de gestión³¹⁰. Su personal posee un alto perfil técnico conformado por un equipo multidisciplinario con formas y lógicas de contratación diferentes al resto de la Municipalidad.

Resulta conveniente resaltar el rol determinante que ha tenido Mónica Alvarado, quien fuera gerenta del Ente entre los años 2007 a 2013. Ingeniera de profesión, con un perfil fuertemente técnico, una extensa experiencia y formación en temáticas de transporte³¹¹, ha liderado el proceso de incorporación intensiva de tecnologías para el control, intervención y prestación de servicios digitales en materia de movilidad. Sin embargo, los métodos utilizados no se corresponden del todo con la tradición registrada en otros tipos de innovaciones al interior de la MR. Así, por ejemplo, en el EMR no primó el uso de SL, sino que se utilizó *software* propietario en los desarrollos.

La ciudad de Rosario, como muchas urbes de la región, convive cotidianamente con la conflictividad que genera la dinámica de la movilidad. Particularmente, el transporte urbano de pasajeros (TUP) y el servicio público de taxis producen asiduas disputas políticas y constantes reclamos de los usuarios, a los que se les asigna una amplia y sostenida cobertura de los medios de comunicación locales. Estas problemáticas representan un aspecto crítico para el gobierno al intervenir muy diversos actores sociales, económicos y políticos en todo el proceso. La creación del Ente fue la estrategia que se dio la MR para gobernar esta instancia a

³⁰⁹ Ordenanzas N° 7627/2003 y N° 8892/2011.

³¹⁰ Artículo 8° de la Ordenanzas N° 7627/2003. Prevé que la Gerencia del Ente será ejercida por un profesional de probada experiencia técnica y formación académica en la materia, designado por el Directorio.

³¹¹ Mónica Alvarado es Ingeniera Civil por la UNR y Magister en Planificación, Gestión y Economía del Transporte. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla, España. Desde 1990 ocupó cargos en la MR en la temática del Transporte. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/secretarias/secretaria-de-transporte-y-movilidad> [Acceso: 23/06/2018].

partir de un organismo más flexible y expeditivo que la estructura de la administración pública local.

En el marco de la experiencia que ya tenía la MR en materia de planificación estratégica, se dio lugar a espacios de participación de ciudadanos y organizaciones que abordaron particularmente la temática. En el año 2010 surgió el “Pacto de la Movilidad Rosario” que tuvo como objetivo lograr acuerdos y compromisos entre muy diversos actores y la MR en esta materia (EMR, 2010). Si bien ese fue el objetivo formal, resulta conveniente aclarar que el documento fue elaborado en gran medida por el EMR y puesto a disposición de la sociedad en la mencionada instancia, por lo que no es posible concebirlo como un proceso de elaboración participativa, sino más bien consultiva para chequeo y rectificación. En el año 2011 nació el Plan Integral de la Movilidad (PIM) que se convirtió en referencia y orientación general para la gestión. En la documentación estratégica mencionada, la cuestión de las TIC ocupó un rol muy importante. Bajo el título “Tecnologías aplicadas a la movilidad” se agruparon objetivos e iniciativas que procuraron hacer un uso intensivo orientado hacia la tecnificación del Ente, el control del sistema desde una perspectiva integral y la prestación de servicios a usuarios. Se considera que estas instancias de planificación estratégica fueron muy relevantes para dotar de sistematicidad al proceso de incorporación y utilización de TIC en el área de la movilidad.

A continuación se realizará un repaso pormenorizado sobre las principales estrategias del EMR en materia de control de la Movilidad y la creación de servicios e interacciones digitales destinadas a los usuarios.

5.2.6.1. Herramientas para el monitoreo de la movilidad

A partir del año 2004, el Ente promovió una transformación del sistema de transporte público en el que se redefinieron las pautas de funcionamiento y se redujeron drásticamente los prestatarios del servicio³¹². Asimismo se propiciaron acciones para garantizar su potestad de control. Ejemplo de ello fue la progresiva incorporación de un sistema de localización automática de vehículos en tiempo real,

³¹² Rosario pasó de tener más de 30 empresas prestatarias que operaban 53 líneas diferentes a finales de 1990, a tan sólo tres a inicios del siglo XXI, una privada (Rosario Bus), una pública (SEMTUR) y una mixta (EMTR).

mediante la instalación de equipos GPS³¹³ en todas las unidades del TUP³¹⁴. Paradójicamente, el antecedente de esta política fue el caso de la empresa “Rosario Bus” que desde el año 2000 había comenzado a instalar GPS en sus unidades, con la finalidad de optimizar su funcionamiento y hacerlo más eficiente mediante el control de la frecuencia y la localización de la flota³¹⁵. La incorporación de esta tecnología en todo el resto del sistema y la obligatoriedad de compartirlo con el Ente, propició la creación del Centro de Monitoreo del TUP en el año 2009, un espacio destinado a la gestión y control online (PIM, 2011).

Paralelamente, se instalaron herramientas de monitoreo del tránsito urbano mediante el uso de un sistema de control dinámico de semáforos inteligentes online, que funciona por control según tablas horarias y selección dinámica de planes específicos³¹⁶. Al mismo tiempo, se incorporó un circuito cerrado de televisión (CCTV) con cámaras de video para supervisión del tránsito. Estas tecnologías se sumaron al Centro de Control de Tránsito, espacio que ya existía en el ámbito municipal desde el año 2000, encargado de realizar una gestión integral de dicha información (PIM, 2014).

Un hito señalado por funcionarios municipales que apareció de forma recurrente en entrevistas fue un asesoramiento sobre estrategias innovadoras para abordar cuestiones urbanas y soluciones tecnológicas realizado por integrantes de la empresa multinacional IBM en el marco del programa *Smarter Cities Challenge* en el año 2012; ocasión en la que los agentes públicos reafirmaron su autopercepción de Rosario como una ciudad innovadora, transparente y eficiente³¹⁷. Fue en ese mismo ámbito que IBM anunció la apertura de una oficina comercial en Rosario a

³¹³ Sistema de Posicionamiento Global (GPS), en inglés: *Global Positioning System*.

³¹⁴ Ordenanza 8498/2010 y 8928/2012. Artículo 1° “El sistema contará con canceladoras a bordo de los coches, sistema de seguimiento satelital GPS”. Artículo 3° “Este centro concentrará los reportes de las señales de GPS de toda la flota de colectivos y deberá monitorear el cumplimiento de los recorridos, frecuencias y cuadros horarios durante las 24 hs., brindando información al usuario sobre la situación de las líneas”.

³¹⁵ Ya en el año 2006 la empresa Rosario Bus preveía un “proyecto en el cual los usuarios podrán consultar a través de internet o bien mediante mensajería SMS desde un teléfono celular el horario de la línea en una determinada parada o bien el horario en que pasará el próximo coche”. Disponible en: <http://www.busesrosarinos.com.ar/noticias/7-06/gps.htm> [Acceso: 23/06/2018].

³¹⁶ Específicamente el Sistema utilizado era el ITS (Intelligent Technology System).

³¹⁷ Capacitación de tuvo una duración de 20 días en octubre de 2012. Diario La Capital (15/08/2012).

finés de 2012³¹⁸, por lo cual no se descarta que este espacio haya sido una estrategia de inserción en el medio local de la compañía.

La consolidación de estas iniciativas y por lo tanto del rol del EMR llegó con la implementación del Centro de Monitoreo de la Movilidad (CMM) en el año 2013, que consistió en la integración del Centro de Control de Tránsito con el Centro de Control del TUP (PIM, 2014), y una nueva funcionalidad: el monitoreo de taxis y remises³¹⁹. De este modo, el CMM comenzó a centralizar la información tanto de sensores y dispositivos en la vía pública como de las áreas municipales que se desempeñan allí, lo que le permitió controlar el estado de las 770 intersecciones semaforizadas de la ciudad, calcular el flujo de tránsito en 116 puntos estratégicos, administrar la cartelería de mensajería variable y el registro fotográfico de infracciones, así como conocer en tiempo real la posición de las unidades del TUP, consultar la posición de los casi 4000 taxis de la ciudad, seguir el desplazamiento de los vehículos de control y emergencias del municipio (CIOR, 2014). En junio de 2013, se incorporó al CMM una base radial de la Dirección General de Tránsito, con capacidad de despachar unidades y coordinar intervenciones de manera directa. A finales de 2013 se integraron las 100 cámaras de videovigilancia del Centro de Monitoreo y Atención Ciudadana (CEMAC) administrado por la Guardia Urbana Municipal (GUM) al CMM³²⁰.

Para 2015, el CMM disponía de veinte puestos de monitoreo y de un equipo técnico con más de 40 personas operando en diversos turnos, requirió de una inversión que alcanzó al millón y medio de pesos³²¹. De este modo, el CMM contó con la capacidad para detectar y derivar sucesos vinculados a: TUP, transportes escolares y especiales, taxis y remises, semáforos, tránsito, estacionamiento medido, señalización vial y bicicletas públicas (PERM+10, 2015).

³¹⁸ Extraído de: http://www.impulsonegocios.com/contenidos/2012/10/16/Editorial_22359.php [Acceso: 23/06/2018].

³¹⁹ Ordenanza N° 8144/07. Artículo 1°: “c) Sistema de georeferenciación (GPS): que brinde el conocimiento preciso de la ubicación del móvil, permitiendo hacer un seguimiento del mismo en caso que el conductor transmita un mensaje de pánico”.

³²⁰ Diario La Capital (02/12/2013).

³²¹ Elaborado a partir de información extraída del sitio Noti Express. Disponible en: www.notiexpress.com.ar/contentFront/rosa-locales-8/la-municipalidad-habilito-el-moderno-centro-de-monitoreo-de-la-movilidad--171109.html [Acceso: 23/06/2018].

5.2.6.2. Información e interacción con usuarios

La creación del Centro de Monitoreo de la Movilidad condensó una combinación de sistemas informáticos con dispositivos de todo tipo que suministraron información en tiempo real con un doble propósito: uno interno, vinculado al control, la gestión y la planificación de la movilidad y otro externo, ligado a la prestación de servicios al usuario de los sistemas de movilidad bajo el control del Ente. A continuación se expondrán en orden cronológico las iniciativas más relevantes y de mayor impacto perteneciente a este segundo grupo.

a) *Información en el sitio web del Ente.* En el año 2007, se comenzó a publicar en el sitio web etr.gov.ar³²² información de las distintas empresas de transporte, recorridos de las líneas, horarios, paradas, cuadros tarifarios, estudios de los costos del sistema, resultado de las encuestas de satisfacción al usuario, entre otras (PIM, 2011). Sin embargo, en términos legales ya existía la obligatoriedad de su difusión desde el año 2004³²³.

b) *¿Cómo llego?* Es un servicio web que informa al usuario la línea del TUP más adecuada para realizar un determinado trayecto, con el ingreso de los datos de origen y destino. Este desarrollo fue posibilitado por el uso del sistema InfoMapa, que existe en el ámbito municipal desde el año 2005 y fue creado íntegramente por la DGI en SL. En 2011, el servicio Cómo llego recibió alrededor de 85 mil consultas mensuales³²⁴, mientras que para inicios de 2014 había alcanzado las 111 mil en promedio³²⁵ desde la web municipal.

c) *¿Cuándo llega?* Es un servicio de información al usuario que se creó en 2010 y fue uno de los que mayor grado de apropiación y utilización tuvo por parte de la sociedad en el periodo estudiado. Inicialmente se implementó mediante el uso de mensajería de texto (SMS) para consultar el tiempo de espera hasta la llegada de la próxima unidad de TUP deseada³²⁶. Esta información también se encontraba

³²² Luego de 2011 el sitio web se reconvierte en: emr.gov.ar.

³²³ Artículo 4° de la Ordenanza N° 7731/2004. Sistema de Información al Usuario del TUP.

³²⁴ Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/novedades/archivo/como-llego-cuando-llego/?searchterm=cuando%20llega> [Acceso: 24/06/2018].

³²⁵ Diario La Capital (17/05/2014).

³²⁶ Ordenanza N° 8262/2008. La consulta se realiza enviando un mensaje al número 22522 e ingresando TUP, el número de parada y la línea consultada. Se recibe un mensaje que especifica el tiempo de llegada aproximado de la línea solicitada. Por este servicio, el pasajero abona el SMS al valor habitual (CIOR, 2014). En un inicio estuvo disponible para las líneas de la SEMTUR y EMTR, luego se incorporó Rosario Bus.

disponible en la web etr.gov.ar y las 24 hs. en la línea 0800 del Ente. Su desarrollo no supuso costos directos para la MR, ya que se aprovechó la inversión privada en infraestructura (sistemas de GPS) realizada por las empresas del TUP, de acuerdo a lo establecido en la normativa municipal. La información es recepcionada por el Centro de Control y por su intermedio es puesta a disposición de los usuarios en diversas plataformas. Según fuentes del EMR para el año 2011 se realizaron alrededor de 13 mil consultas diarias. El 70% de ellas provenía de la web, el 20% de SMS y el restante 2% desde el 0800 (PIM, 2011).

La expansión de este servicio digital fue notable, pero la verdadera apropiación por parte de los usuarios llegó con el crecimiento del mercado de los Smartphone y el desarrollo de la primera aplicación, que no provino del Municipio sino de una empresa privada, particularmente de la inquietud de dos empleados de la compañía Globant³²⁷ que usaban cotidianamente el servicio del Cuándo llega. En el año 2012, el Labs de dicha empresa desarrolló una APP para dispositivos móviles a partir del uso de los servicios web proporcionados por EMR mediante un convenio de colaboración entre ambas organizaciones. Este fue un proyecto de responsabilidad social empresaria en cuyas tareas de programación participó un equipo de 14 personas. El promedio de consultas diarias para finales de 2012 se había más que triplicado en tan sólo un año y alcanzó en promedio las 56 mil³²⁸. Para el año 2013 contaba con 35 mil usuarios de *Android*, 28 mil de *Blackberry* y 3.500 de *iPhone*³²⁹. A finales del año 2017, las descargas para *Android* habían superado el medio millón³³⁰. Vale recordar que el acceso a la información es una de las formas básicas de transparencia y participación, en este sentido, el sistema Cuándo llega habilita a la ciudadanía a obtenerla de un modo inmediato y de forma gratuita, no obstante, los datos aportados corresponden siempre a una única línea y no al conjunto del sistema, por tanto la información compartida resulta parcial.

d) *Pantallas inteligentes*. A fines del año 2010, en paradas de gran concurrencia se colocaron pantallas LED que informaban el horario estimado de arribo de la

³²⁷ Globant es una compañía de desarrollo de *software* y TI que nació en Argentina. Opera en más de 40 países y posee oficinas en Rosario. Disponible en: www.globant.com [Acceso: 23/06/2018].

³²⁸ Diario La Capital (31/12/2012).

³²⁹ La APP puede descargarse en cuandollega.globant.com. Extraído de Labs Globant. Disponible en: stayrelevant.globant.com/en/cuando-llega-rosario-optimize-your-time/ [Acceso: 24/06/2018].

³³⁰ Información extraída del *Play Store* de Google. Disponible en: play.google.com/store/apps/details?id=com.globant.cuandollegamobile [Acceso: 24/06/2018].

próxima unidad de TUP. Para inicio de 2011 se habían instalado 13 pantallas (PIM, 2011). Con cierto grado de regularidad se continuó con su instalación, sobre todo a instancias de la modernización del mobiliario de paradas del TUP. Según se pudo conocer, a inicios del año 2013 existían 70³³¹ pantallas, mientras que a finales del año 2017 se contabilizaban un total de 90³³², ubicadas en distintos puntos de la ciudad, pero con una mayor densidad en el radio céntrico. Desde el inicio del proyecto, en documentos institucionales y declaraciones de funcionarios se manifestó la voluntad de ampliar la información suministrada por las pantallas (eventos extraordinarios, cambios de recorridos, destinos y combinaciones posibles, etc.). Sin embargo no se constataron avances en este sentido.

e) *Puestos de autoconsulta*. En el año 2011 se instalaron 20 terminales en puntos de gran concentración de personas en la ciudad (CMD, Centros de Salud, Universidades, Terminal de Ómnibus, etc.)³³³. Estos puestos poseen una pantalla táctil que posibilita a los usuarios consultar en tiempo real información sobre el servicio de TUP referida a recorridos, horarios, paradas, puntos de venta y recarga de Tarjeta sin Contacto (TsC) (CIOR, 2014). Si bien esta iniciativa fue novedosa en el contexto en el que emergió, con la expansión de la tecnología móvil paulatinamente fue perdiendo atractivo para los usuarios. Al mismo tiempo, el EMR no continuó con su instalación. Se pudo constatar, además, que muchas de ellas se encontraban fuera de servicio hacía finales del año 2017.

f) *Tarjeta sin Contacto (TsC)*. Se incorporó como un nuevo medio de pago en el TUP en 2011. Este sistema usa tecnología *desfire* con un chip y una antena internos que permite que la tarjeta se comunique con las máquinas canceladoras con solo acercarla al lector (PIM, 2014). Rosario fue el primer Municipio de América Latina que lo implementó y su incorporación requirió de una doble tarea: por una lado, la tecnificación del sistema en los buses³³⁴ y las recargas; y, por otro, una labor pedagógica del Ente para explicar el funcionamiento del nuevo dispositivo. Las TsC

³³¹ Elaborado a partir de información extraída del portal de noticias “Impulso Negocios”. Disponible en: www.impulsonegocios.com/contenidos/2013/05/30/Editorial_25686.php [Acceso: 24/06/2018].

³³² Información disponible en: www.rosario.gov.ar/web/servicios/movilidad/transportes/transporte-urbano-de-pasajeros [Acceso: 23/06/2018].

³³³ Diario Cruz del Sur (28/04/2011).

³³⁴ La adecuación de las máquinas canceladoras se realizó bajo dos modalidades: SEMTUR y EMTR con la firma Geo Solutions (la misma que equipa los GPS) y Rosario Bus con tecnología local y desarrollo propio. Información extraída de: <http://busesrosarinos.blogspot.com/2010/10/se-presento-la-tarjeta-recargable.html> [Acceso: 23/06/2018].

pueden personalizarse y a partir de 2014 las franquicias estudiantiles se emitieron bajo esta modalidad. En 2015 se permitió la recarga mediante cajeros automáticos y *home banking*³³⁵, se integró el pago del estacionamiento medido³³⁶ y el servicio de bicicletas públicas de la ciudad³³⁷. Se registró la instalación de tan sólo ocho terminales de autoservicio para recargas y consultas de TsC³³⁸.

g) *Plano de Movilidad*. La web del CMM (movilidadrosario.gov.ar), creada en 2013, permite conocer en tiempo real diversas informaciones acerca del estado del tránsito en la ciudad, con posibilidades de elegir el perfil de usuario según sea automovilista, pasajero TUP o ciclista. Allí se dispuso, mediante un mapa provisto por *Google Maps*, de información georeferenciada acerca de cortes de calles, calzada reducida, semáforos fuera de servicios o intermitentes, desvíos, y ciclovías, además de brindar información sobre los motivos. La utilización de los servicios de la empresa Google significó hacer a un lado al sistema municipal InfoMapa y a la opción por el SL³³⁹. Al mismo tiempo, en un intento por generar algún grado de interactividad con los ciudadanos, la web del CMM posibilitó el reporte de incidencias, previo registro mediante redes sociales (Facebook o Twitter³⁴⁰). Esta búsqueda de interactividad implicó ir más allá de la provisión de información, a partir de la utilización de una lógica diferente, abierta a la escucha y procesamiento de aportes realizados por los ciudadanos.

i) *Aplicaciones oficiales*. Recién en el año 2016 la MR desarrolló una APP oficial propia que integró todos los servicios vinculados a la temática “Movi Rosario”. Esta APP incluyó los principales servicios ya existentes (Cuándo llega, Cómo llego, Cuánto tengo, Puntos de recarga, Información sobre cortes y desvíos) e incorporó otros como la personalización de la TsC de forma completamente online y la gestión

³³⁵ Pertenecientes a la Red Link y Banelco. Diario La Capital (31/03/2015).

³³⁶ Extraído de: <https://www.rosarioalerta.com/2015/04/15/la-tsc-ahora-servir%C3%A1-para-pagar-el-estacionamiento-medido/> [Acceso: 25/06/2018].

³³⁷ Información extraída del Portal Conclusión. Disponible en: <http://www.conclusion.com.ar/la-ciudad/fein-inauguro-las-primeras-estaciones-del-sistema-mi-bici-tu-bici/03/2015/> [Acceso: 25/06/2018].

³³⁸ Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/web/servicios/movilidad/transportes/transporte-urbano-de-pasajeros/tarjeta-movi-usos-personalizacion> [Acceso: 25/06/2018].

³³⁹ Se requirió de la sanción de la Ordenanza N° 8.402/2009 que lo exceptuaba de la reglamentación que obliga al uso de SL en el ámbito de la MR.

³⁴⁰ La utilización de redes sociales será abordado en próximos capítulos de la presente tesis.

de franquicias³⁴¹. Fue desarrollada para *Android* por el EMR y requirió de nueve meses de trabajo³⁴². Posee un alto grado de accesibilidad y un diseño que si bien no se corresponde con los parámetros multimedia actuales es muy funcional y valorado positivamente por de los usuarios. A finales de 2017 había superado las cien mil descargas³⁴³. Asimismo se desarrolló la APP “Mi Bici Tu Bici” que permite conocer la cantidad de bicicletas y anclajes disponibles en cada estación, así como otra información del estado del servicio³⁴⁴.

En el año 2017, el Ente desarrolló una serie de APP complementarias. En mayo lanzó “Movi Taxi” para brindar un servicio similar al que ya daban otras aplicaciones comerciales para solicitar taxis de forma georeferenciada, pero en este caso mediante una alianza con las empresas de radiotaxis. La APP estuvo disponible inicialmente para *Android*. Las opiniones de los usuarios eran mayormente negativas por su deficiente desempeño³⁴⁵ y se pudo corroborar que nunca funcionó correctamente. En septiembre, se presentó la APP “Movi Joven” destinada a la obtención de beneficios para personas de entre 13 y 30 años mediante el uso de la TsC personalizada³⁴⁶. Por su parte, en octubre se lanzó la aplicación “Movi Virtual”, que permitió a los usuarios abonar el boleto de colectivo (inicialmente sólo en las líneas K y Q) con un Smartphone vinculado con la TsC personalizada³⁴⁷.

5.2.7. CIOR: de la movilidad a la búsqueda por la integralidad

En todo el periodo bajo estudio, han convivido paralelamente diferentes espacios de monitoreo y operaciones en el ámbito de la MR, dotados de dispositivos y

³⁴¹ Extraído del sitio web de la MR. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/web/aplicaciones/aplicaciones-moviles/movi-rosario-app-oficial> [Acceso: 25/06/2018].

³⁴² La APP muestra el nombre del desarrollador (Martín Escalante) perteneciente al EMR, esta práctica de la personalización de intervenciones resulta inhabitual en el ámbito de la MR. Diario El Ciudadano (07/10/2016)

³⁴³ Información extraída del *Play Store* de Google. Disponible en: <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.emr.movirosario> [Acceso: 25/06/2018].

³⁴⁴ Desarrollado para Android, iOS y Windows Phone. Las descargas superan las diez mil a finales de 2017. Disponible en: www.rosario.gov.ar/web/aplicaciones/aplicaciones-moviles/mi-bici-tu-bici [Acceso: 25/06/2018].

³⁴⁵ Información extraída del *Play Store* de Google. Disponible en: play.google.com/store/apps/details?id=ar.com.crayonweb.movitaxi&hl=es [Acceso: 25/06/2018].

³⁴⁶ Funciona bajo un sistema de *scoring* a través del cual es posible sumar puntos para luego canjearlos por diferentes beneficios y descuentos. Desarrollado para Android. Disponible en: www.rosario.gov.ar/web/aplicaciones/aplicaciones-moviles/movi-joven [Acceso: 25/06/2018].

³⁴⁷ Desarrollada para Android. A finales de 2017 se habían realizado más de cinco mil descargas y la valoración de los usuarios era mayormente negativa. Disponible en: play.google.com/store/apps/details?id=com.efisat.pagobeacontaxi&hl=es [Acceso: 25/06/2018].

tecnologías con finalidades variadas (seguridad ciudadana, control del tránsito, operaciones logísticas, etc.) pero con un objeto común de intervención: el espacio público.

Tal como se presentó previamente, la movilidad fue un articulador central en la creación de este tipo de instancias, sin embargo han existido otras que también fueron relevantes en este proceso. Una de ellas fue el Centro de Monitoreo y Atención Ciudadana (CEMAC) creado en el año 2011, como una respuesta a las crecientes demandas sociales por seguridad. El CEMAC contó inicialmente con 20 cámaras de videovigilancia, que para 2013 habían superado las 100³⁴⁸, con visualizaciones las 24 horas del día. El CEMAC quedó a cargo de la GUM³⁴⁹, una de las áreas municipales que mayor rechazo generaba entre los rosarinos³⁵⁰ y que protagonizó varios escándalos referidos a la materia, además del cuestionamiento permanente por parte de concejales de la oposición. A finales de 2013, se decidió relevar al responsable de este centro y de buena parte de los funcionarios de áreas vinculadas al control y se creó una nueva Secretaría³⁵¹. Las controversias continuaron y el CEMAC fue perdiendo relevancia en manos de otros espacios similares desarrollados por la Provincia de Santa Fe en la ciudad y por el rol que adquirió el CMM.

El CMM y el CEMAR fueron los antecedentes más importantes que precedieron a la creación del Centro Integrado de Operaciones Rosario (CIOR). El CIOR nació en junio de 2015 y representó un intento de la MR por construir una central inteligente de operaciones que le permita conocer en tiempo real sucesos que se den en el espacio público y que demanden una intervención conjunta, a partir del uso de sistemas de información, tecnologías y procesos operativos integrados.

Aunque el CIOR no se encontraba formulado en documentos de planificación estratégica municipales, desde la creación del CMM en el año 2013 estuvo presente el proyecto de ampliarlo para responder a cuestiones que excedieran la movilidad. Los objetivos del CIOR fueron: (a) integrar los diferentes sistemas de información

³⁴⁸ Diario Rosario 12 (14/06/2011); Diario La Capital (02/12/2013). Licitaciones sucesivas en 2010/11/14

³⁴⁹ Dependiente de la Subsecretaría de Prevención y Seguridad Ciudadana de la MR.

³⁵⁰ Conclusión a la que se arriba luego del análisis de diversos estudios de opinión pública realizados por la Consultora Estrategia GE desde 2009 a 2015 en la ciudad de Rosario.

³⁵¹ Diario La Capital (18/11/2013).

disponibles sobre el espacio público; (b) integrar procesos operativos relativos al cuidado y atención del espacio público; (c) informar al ciudadano sobre sucesos que afecten al normal uso del espacio público; (d) garantizar una respuesta efectiva ante los sucesos detectados; (e) contar con indicadores estratégicos que asistan a los procesos de decisión (PERM+10, 2015). En efecto, se procuró accionar en cuatro planos precisos: control, intervención, información y planificación del espacio público. El área seleccionada desde donde se montó esta experiencia fue el CMM del EMR.

El CIOR nació con un claro sesgo basado en la movilidad pero con la intención de comprender de manera íntegra el espacio público. Este salto no resultó sencillo por varios motivos, en primer lugar se requirió de una nueva arquitectura institucional y política, que excedió ampliamente al EMR. En el año 2013 se produjo un ascenso político importante para la por entonces gerenta del Ente, Mónica Alvarado, desde una fuerte posición técnica a una plaza en el Ejecutivo municipal: primero, entre 2013 y 2015, como Subsecretaria de la Agencia de Movilidad y Seguridad Vial y, desde 2015, como Secretaria de Transporte y Movilidad³⁵². Paralelamente, Alvarado ejerció la Dirección del EMR, donde se mantuvo hasta el final del periodo estudiado. Esta situación mostró una imbricación institucional entre el poder ejecutivo de la MR y un Ente autárquico y descentralizado que confluyeron en una misma figura personal. Como consecuencia, esa autonomía, representatividad y racionalidad técnica pretendida en el inicio fue presentándose en un plano más difuso. A esto se le suma que el CIOR comenzó a funcionar en el mismo espacio físico, con las mismas herramientas tecnológicas y gran parte del personal que integraba el CMM. Sin embargo la responsabilidad política quedó bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno. El CIOR se constituyó como un espacio institucional híbrido en el que confluyeron diferentes tradiciones y perspectivas políticas.

Del análisis del recorrido histórico del EMR se desprende que la dinámica que adquirió fue, en cierta medida, prescindente de la lógica adoptada por la MR en varios sentidos, quizás el más relevante en el contexto de la implementación del CIOR fue la cuestión del desarrollo de sistemas informáticos. El Ente utilizó de forma intensiva *software* propietario adquirido “llave en mano”, mientras que la

³⁵² Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/secretarias/secretaria-de-transporte-y-movilidad> [Acceso: 23/06/2018].

Municipalidad lo hizo mayoritariamente en SL desde el año 2004. Esto trajo aparejado dificultades para integrar e interoperar los sistemas existentes en un espacio y otro, lo que se vio patentizado al momento de poner en marcha el CIOR. Asimismo la dinámica de funcionamiento del EMR difiere de manera notoria de la que subsiste en el resto del sector público municipal, en tanto, como se mencionó previamente, el Ente dispone de mayor flexibilidad sobre todo en cuanto a las formas de contratación del personal.

Si bien el CIOR tiene una dependencia política de la SGob, su conformación funcional requirió del trabajo conjunto de al menos cinco Secretarías, el EMR e instituciones no municipales³⁵³ que intervienen en el espacio público (CIOR, 2014). Desde la creación del CIOR fue necesaria una intervención directa de parte de la DGI, principalmente para armonizar los sistemas utilizados por el EMR. El primer gran desafío fue subsumir la recepción de reclamos e intervenciones al SUA, herramienta que desde el año 2006 la MR utiliza para la atención al ciudadano con ampliaciones y actualizaciones constantes. Según se pudo conocer, la DGI instaló un equipo permanente en el CIOR que se analizará en el siguiente apartado, integrado por siete profesionales³⁵⁴, para optimizar y adaptar la infraestructura tecnológica disponible y garantizar el funcionamiento del SUA y de la línea 147.

El CIOR incorporó nuevas responsabilidades que ampliaron las acciones que ya venía realizando el CMM. Las más relevantes fueron, por un lado, el sistema de bicicletas públicas “Mi Bici Tu Bici” que se inició a finales de 2015 e implicó la instalación de 45 estaciones³⁵⁵ distribuidas en el territorio, que son monitoreadas a partir de una diversidad de dispositivos administrados desde el CIOR (cámaras, sensores, etc.). Y por el otro, se incorporó un sistema de videovigilancia a bordo de 150 unidades del TUP, que implicó la instalación de cámaras, micrófono de ambiente y botón de pánico que se conectan a la nube y son monitoreadas por el CIOR, el sistema provincial 911 y las empresas del TUP³⁵⁶.

³⁵³ Intervienen las Secretarías General, de Control y Convivencia, de Transporte y Movilidad, de Ambiente y Espacio Público, así como la Agencia Provincial de Seguridad Vial, la Dirección de Vialidad Nacional, las empresas de servicios públicos, empresas de televisión por cable, empresas del TUP y de taxis y remises, etc.

³⁵⁴ Un líder de proyecto, dos analistas, dos desarrolladores y dos testadores.

³⁵⁵ Cifra que alcanzó a finales de 2017. Diario La Capital (02/12/2017).

³⁵⁶ Extraído de: www.rosario.gov.ar/web/servicios/seguridad/videovigilancia [Acceso: 23/06/2018]

La creación de centros de monitoreo en ciudades es un fenómeno relativamente reciente que se registra en urbes argentinas y de todo el mundo. Muchos de estos espacios nacieron con sesgos vinculados principalmente a la seguridad ciudadana, pero también a la cuestión del control del tránsito. En el caso de la MR ese sesgo fue el de la movilidad, que a partir de ciertas condiciones institucionales, de factibilidad técnica y liderazgo interno, posicionó y legitimó al EMR como la mejor opción disponible para la instalación del CIOR.

5.2.8. Rosario Responde: reclamos y consultas online

La atención de consultas y reclamos en la MR fue mutando en el periodo analizado, desde un primer momento marcado por la fragmentación y sectorización de la toma de reclamos y gestión de la respuesta, hacia un intento por una mayor integración y centralización de la atención al ciudadano, así como por mejoras en la coordinación de la intervención. Si bien este derrotero tuvo muchas instancias, el primer intento sistemático de amplio alcance fue la implementación del SUA en el año 2006, que tal como se mostró previamente, posibilitó el tratamiento y recepción de la información provista por actores externos al Municipio. Este sistema fue la columna vertebral desde la que se estructuraron nuevos servicios, a partir de un proceso continuo de ampliación.

A inicio de 2003, la atención al vecino estuvo centrada en las oficinas de los CMD como principal canal de interacción en formato presencial a partir del uso intensivo del SUA. Paralelamente, se registraron diferentes canales de comunicación con el Municipio, entre ellos, varios números telefónicos (con y sin costo) y el uso de correos electrónicos para la recepción de reclamos específicos. A estas tres modalidades se le sumó en el año 2010 un espacio para la realización de “Reclamos online” en el sitio web de la MR, que sistematizó y centralizó los reclamos sobre servicios brindados o supervisados por la Municipalidad³⁵⁷. Mediante el ingreso de determinados datos, tales como la temática (con el mayor grado de detalle mediante opciones desplegadas), una breve descripción, la ubicación de la consulta (datos georeferenciados con el sistema InfoMapa), datos personales completos del vecino

³⁵⁷ Entre ellos alumbrado público, animales, arbolado, carteles en la vía pública, cementerios, contaminación ambiental, convivencia ciudadana, higiene urbana, inspección, mantenimiento urbano, saneamiento, taxis y remises, TUP, tránsito, tributos, Licencia de conducir. Elaborado a partir de información extraída de: www.rosario.gov.ar/web/reclamos/dejanos-tu-reclamo [Acceso: 18/06/2018].

y un código de verificación. Esta nueva estrategia aportó mayor nivel de especificidad en el registro de la información, así como la posibilidad de obtener un número de expediente online para el seguimiento de cada caso.

Este sistema de reclamos online tenía algunas particularidades que lo dotaban de cierta ineficiencia. Según se pudo constatar, si bien permitió la carga de información de forma directa para usuarios externos, esta modalidad centralizaba los reclamos pero no generaba reportes automáticos e inmediatos a las diferentes áreas para procesarlo y accionar en consecuencia, sino que se producía una derivación manual por parte de operadores, tal como sucedía con los otros medios de interacción (presencial, teléfono y e-mail). En efecto, bajo estas modalidades los ciudadanos no tenían acceso directo al SUA, sino que se requería la intermediación de agentes municipales.

El proyecto de apertura de una “ventanilla única” de recepción de reclamos, inicialmente mediante el número telefónico gratuito 147, encolumnó a diversos actores de la MR en vista de agilizar este proceso. El objetivo fue la gestión de consultas y reclamos (denuncias, trámites y sucesos de los ciudadanos o de terceros interesados) a través de la ampliación de los canales de comunicación (telefónico, WhatsApp, Web, correo electrónico, Twitter y APP 147).

El servicio 147 nació en junio de 2014 gestionado por el CMM, y a partir de junio de 2015 quedó a cargo del CIOR. El nuevo sistema consistió en la creación de una línea telefónica gratuita (147) capaz de atender de forma unificada consultas y reclamos vinculados, en un primer momento, a la movilidad y luego ampliado al alumbrado público³⁵⁸ durante las 24hs del día. Las otras modalidades de reclamos previamente existentes, tales como el formulario web de “Reclamos Online”, los correos electrónicos y otras líneas telefónicas fueron subsumidas a la estructura del 147. Esta centralización en la respuesta requirió una adaptación de los sistemas informáticos del EMR y una ampliación de las funcionalidades del SUA. De este proceso participaron las Secretarías incluidas en el CIOR, el Ente, la DGI y el EMC.

En enero de 2015, el 147 registró 73 mil llamadas (un promedio de 2.300 diarias), de las cuales el 96% consistió en consultas sobre el TUP y sólo el 4% fueron

³⁵⁸ Elaborado a partir del Documento “Procesos del CIOR”. Disponible en: https://www.rosario.gov.ar/web/sites/default/files/procedimiento_147.pdf [Acceso: 08/07/2018].

reclamos³⁵⁹. Por su parte, de las 120 mil llamadas que se atendieron en junio del mismo año, un 90 % fueron consultas referidas al TUP y el 10% restante, reclamos en su mayoría sobre deficiencias en el alumbrado público, obstrucción de cocheras y estacionamiento en lugares prohibidos³⁶⁰. Para finales del periodo estudiado se registraban alrededor de 150 mil llamadas mensuales en promedio³⁶¹.

Progresivamente se incorporaron otros tres canales de comunicación alternativos centralizados en el CIOR. En mayo de 2015 se creó la aplicación para Smartphone del 147, desarrollada para *Android*, que permitió cargar directamente toda la información del reclamo, denuncias, trámites o sucesos (con la posibilidad de subir fotos tomadas por el propio usuario en el momento de realizar el reclamo). Esta aplicación reporta directamente en el SUA y se deriva al área correspondiente para su resolución, asimismo se le asigna al usuario un número de reclamo para darle seguimiento. En el contexto de su presentación, Mónica Alvarado afirmó que “(...) estar al día con las nuevas TIC es sumamente importante, y en estos casos, lo es aún más, porque el vecino nos aporta información en tiempo real”³⁶². Esta última pretensión revela un interés por parte de la MR de convertir a los usuarios en productores de información, tal como ya sucedía con el sitio web de la movilidad. La aplicación puede canalizar sólo temáticas vinculadas a la movilidad³⁶³ y si bien han existido promesas de ampliación, a finales del periodo analizado no se habían concretado ninguna de ellas. A fines de 2017 se habían realizado más de 10 mil descargas de la APP³⁶⁴.

En diciembre de 2016 se implementaron dos nuevas modalidades para acceder a los servicios del 147. Por un lado, una cuenta en la red social Twitter³⁶⁵ (@rosarioresponde), que recibe reclamos, denuncias, trámites o sucesos vinculados a la movilidad y el alumbrado público, que son cargados al SUA por operadores del

³⁵⁹ Diario La Capital (23/02/2015).

³⁶⁰ Diario La Capital (13/07/2015).

³⁶¹ Extraído de: www.rosario.gov.ar/web/reclamos/147-atencion-al-ciudadano [Acceso: 08/07/2018].

³⁶² Diario La Capital (13/07/2015).

³⁶³ Colectivos, taxis y remises, transporte escolar, tránsito, semáforos, señalización vial, estacionamiento medido. Elaborado a partir del Documento “Procesos del CIOR”. Disponible en: https://www.rosario.gov.ar/web/sites/default/files/procedimiento_147.pdf [Acceso: 08/07/2018].

³⁶⁴ Extraído de: <https://play.google.com/store/apps/details?id=ar.gov.rosario.mr147&showAllReviews=true> [Acceso: 08/07/2018].

³⁶⁵ La Ordenanza N° 9285/2014 obligaba al DE a contar con redes sociales para la recepción de reclamos.

CIOR, mediante Mensaje Directo (MD). Este servicio sólo está disponible los días hábiles (de lunes a viernes) de 8 a 20hs., es decir, paradójicamente fuera de los días y horarios señalados por funcionarios municipales como los momentos de mayor demanda (fines de semana y luego de las 20hs.)³⁶⁶. A finales de 2017, se constató que la cuenta poseía poco más de tres mil seguidores; cifra que resulta relevante ya que sólo con ellos es posible intercambiar MD y estimar su potencialidad.

Por otro lado, se implementó un sistema de información mediante un número de Whatsapp (3415000147), que permite recibir consultas sobre diversas temáticas³⁶⁷ y da respuesta inmediata a partir de un proceso automatizado que reconoce palabras aún con errores de ortografía. El sistema fue desarrollado integralmente por la DGI en coordinación con las áreas de servicios. En el primer mes de funcionamiento se recibieron alrededor de 90 consultas³⁶⁸. Según se pudo constatar el sistema se encontraba en fase de prueba (BETA), a un año de su puesta en marcha y con deficiencias para la interacción.

En ocasión de presentar estas dos últimas herramientas, funcionarios municipales hicieron loas a las nuevas modalidades que calificaron de vanguardistas, flexibles, innovadoras y pioneras. En ese contexto, la Intendente Fein afirmó: “estas herramientas nos permiten dar una respuesta más rápida y lograr una mejor atención del municipio (...) sabemos que no hay un servicio así en el país”³⁶⁹.

Excepto por la aplicación móvil, en el resto de las modalidades gestionadas por el 147 los operadores municipales toman los reclamos e ingresan la información al sistema y los usuarios externos no están habilitados a realizarlo de forma directa, sólo pueden hacer un seguimiento posterior. Si bien las herramientas dispuestas por el SUA 147 son efectivas a la hora de prestar servicios informativos a los

³⁶⁶ “Los días que más se comunican los usuarios son los sábados y domingos y, si en la semana hay eventos especiales, ese día también hay un importante incremento en las llamadas debido a que la gente realiza trayectos poco habituales que en el resto de la semana, o va a lugares de esparcimiento que no visita tan seguido. Respecto de horarios pico, tenemos varios puntos: de 12 a 16 y de 20 a 22”, señaló Alvarado en declaraciones al Diario La Capital (13/02/2015).

³⁶⁷ Algunas temáticas abordadas son: informe de Tránsito, fecha de caducidad de la habilitación de un comercio, requisitos para retirar el auto del corralón, saldo de tarjeta MOVI, tiempo de arribo del colectivo, información sobre recolección de residuos, etc. Extraído de: https://www.rosario.gov.ar/web/sites/default/files/procedimiento_147.pdf [Acceso: 08/07/2018].

³⁶⁸ Según declaraciones de Pedro Zizzamia, Director Ejecutivo del CIOR. Diario El Ciudadano (12/02/2017).

³⁶⁹ Extraído de: <http://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/68752/title/El-municipio-present%C3%B3-nuevas-herramientas-de-comunicaci%C3%B3n-con-la-comunidad> [Acceso: 08/07/2018].

ciudadanos, sobre todo los automatizados, esa efectividad se vuelve más difusa al momento de gestionar interacciones que impliquen situaciones de bilateralidad y reciprocidad, principalmente por falta de recursos humanos disponibles que gestionen estos procesos. De hecho, sólo se garantizó la atención telefónica de la línea 147 las 24hs. del día.

5.3. Recapitulación

La estrategia de GE implementada por la MR estuvo basada en una dinámica que se manifestó en dos momentos: (a) el desarrollo de sistemas y su implementación a partir de reingeniería de procesos en la administración pública; y (b) la provisión de servicios e interacciones digitales posibilitadas a partir de dichas transformaciones. Estas instancias se concretaron en un orden lógico y cronológico, alrededor de temáticas precisas, que supusieron la activación de procesos de innovación pública.

Los sistemas informáticos desarrollados por la MR fueron la infraestructura tecnológica y simbólica a partir de la cual se montó la estrategia de GE. La adopción del SL como política pública en el año 2004 fue un hito que produjo consecuencias en su faz conceptual, en la medida que reforzó una filosofía ya existente entre algunos actores municipales, pero sobre todo en tanto incorporó una perspectiva práctica vinculada a la aplicación de herramientas libres que posibilitaron ejecutar, copiar, distribuir, estudiar, cambiar y mejorar el *software*. Si en un momento inicial la inclinación hacia el SL estuvo basada en convicciones ideológicas de ingenieros y analistas en sistemas formados en las universidades públicas de la ciudad (UNR y UTN), esa perspectiva fue mutando hacia una mirada utilitarista de parte, por un lado, de los integrantes de la DGI, por la potencialidad que brinda este tipo de herramientas para la programación; y, por otro, de los políticos, debido a la baja sensible en los costos, en contraposición con el *software* propietario.

Se observa como regularidad en el caso de la MR, que el proceso de diseño e implementación de un sistema informático actuó como un agente simbólico de cambio potente, que les otorgó a los responsables de su implementación un gran pretexto para poner en marcha procesos de transformación interna de la administración pública. Entre quienes protagonizaron, lideraron y promovieron el cambio en la faz interna se encontraban los integrantes de dos áreas consideradas

clave en este contexto: la Dirección General de Informática (DGI) y el Equipo de Mejora Continua (EMC). Pero también intervinieron en cada momento algunos miembros de reparticiones puntuales, así como desarrolladores externos, en algunos casos.

En esta lógica del desarrollo de *software* municipal estuvieron presentes algunos de los preceptos más importantes del GE, tales como la activación de la innovación mediante acciones de reingeniería de procesos y circuitos administrativos en el sector público municipal antes, durante y después de la implementación de un sistema. Asimismo se promovió el intercambio de información, hacia adentro del propio Municipio a partir de la interoperabilidad entre diferentes sistemas y áreas y, hacia afuera, a partir de interacciones con las esferas gubernamentales nacional y provincial (principalmente sobre cuestiones impositivas y tributarias) y con algunos concesionarios de servicios públicos municipales (mayormente vinculados a la movilidad).

En un primer momento, los sistemas desarrollados por la MR estuvieron orientados a dar respuestas a cuestiones transversales, como la atención al ciudadano (2006), la salud pública (2007) y la administración tributaria (2008); intervenciones que provocaron cambios en las lógicas de funcionamiento de la administración pública. Progresivamente, las áreas y los tópicos sobre los cuales se intervino fueron mucho más puntuales y específicos, capaces de responder a demandas de ciudadanos y organizaciones. Una constante que se mantuvo en todo el periodo fue el afán recaudatorio, que se manifestó en una multiplicidad de sistemas y servicios digitales que procuraron mejorar los mecanismos y modalidades de intervención gubernamental en esta materia.

En la mayoría de los sistemas informáticos implementados por el gobierno local se observa una sostenida falta de transparencia en cuanto a su funcionamiento general. Los reportes e informes estadísticos producidos por los sistemas se utilizan de forma casi exclusiva para la gestión interna del Municipio, tal como se reveló en diversas entrevistas realizadas a funcionarios. Son escasos los procesos de rendición de cuentas básicos acerca de la dinámica relativa a los servicios que se prestan en cada una de las áreas estudiadas, más allá de la difusión esporádica en medios de

comunicación. Por otra parte, tampoco se han detectado procesos de auditoría que incluya a representantes de la sociedad civil o integrantes del Concejo Municipal.

Se pudo evidenciar la estrecha relación que une a la MR y la cooperativa TECSO. Tal como se ha mencionado previamente, dicha compañía ha brindado sus servicios para el desarrollo e implementación de tres de los *software* más emblemáticos de la gestión local en el periodo estudiado. Ganó de forma sistemática todas las licitaciones a las que se presentó en el ámbito municipal. Y usufructuó con creces la liberación del SIAT primero, y el GAEM después, mediante la comercialización de la versión adaptada a diferentes gobiernos municipales y provinciales de Argentina. Según se informó desde la DGI, del conjunto de empresas desarrolladoras del *software* en Rosario y la región, la MR sólo ha contratado a TECSO.

La incorporación intensiva de TIC registrada en el caso de la MR estuvo centrada en los procesos administrativos internos, con la finalidad de dotarla de mayores niveles eficacia y eficiencia, pero que al mismo tiempo, supuso la generación de nuevas instancias de interacción con los ciudadanos y organizaciones. Cada una de las iniciativas implementadas significó una innovación en las áreas intervinientes y los procesos administrativos conexos, no exenta de resistencia al cambio, pero motorizada por aliados internos que lideraron y facilitaron su puesta en marcha mediante la conformación de coaliciones promotoras.

De las entrevistas realizadas y del conjunto de documentos relevados, se desprende que las iniciativas de GE se precipitaron a partir de la idea y decisión de funcionarios municipales de terceras líneas jerárquicas (Directores, Coordinadores, Jefes de Áreas, entre otros puestos) de producir avances en determinadas áreas y temáticas, que fueron refrendadas por la voluntad política funcionarios de alto nivel y posibilitadas por una razón técnica, que va desde el diagnóstico general al desarrollo de nuevos sistemas informáticos. Estos procesos se materializaron con impactos hacia adentro del gobierno, pero también hacia afuera a partir de la provisión de nuevos servicios digitales.

La prestación de servicios y las interacciones digitales fueron uno de los eslabones sustanciales y relevantes de la estrategia digital de la MR. En un primer momento, su desarrollo fue directamente proporcional a la expansión del *software* público,

situación que se visualizó al analizar la evolución de los trámites y reclamos online posibilitados a partir de la implementación del SIAT y el SUA respectivamente. El primer y principal gran canal de acceso a estos servicios fue el sitio web municipal y sus respectivos portales.

Inicialmente, la dinámica que adquirieron los trámites y reclamos online fue un resultado secundario emanado de transformaciones internas del Municipio, motivados tanto por factores técnicos (*software*), como por una racionalidad económica de reducción de costos y optimización de recursos. En efecto, la traducción en un servicio digital destinado a un cliente externo fue fruto de dichas motivaciones sin una clara orientación al ciudadano. De este modo, subyace en amplios tramos de la administración pública local una cultura organizacional egocéntrica que procuró soluciones orientadas al propio Municipio sin considerar plenamente al destinatario del servicio; situación que se vio agravada por la tendencia a la fragmentación y dispersión de los procesos relativos a la gestión de dichos servicios. Este esquema de funcionamiento produjo la creación de servicios dispersos y sectorizados, con bajos niveles de coordinación de la información y por ende en la intervención.

En relación a los trámites y reclamos online, se hallaron intentos por revertir la situación descrita previamente a partir de la incorporación de mejoras que facilitaron su usabilidad, grados de accesibilidad y potencialidad de completar en línea el trámite o reclamo y se evidenció también la intencionalidad por dotarlos de interactividad. La irrupción de trámites como la habilitación online o la creación del SUA 147 en el año 2014 son ejemplos de un diseño fundado en la perspectiva del destinatario, que de todos modos continuaron caracterizándose por su unilateralidad o bilateralidad acotada, mayormente consultiva. En este contexto, resulta pertinente resaltar la labor realizada por el EMC, como una de las áreas más dinámicas en la evaluación de la demanda, con una escucha activa puesta en los ciudadanos y organizaciones con los que interactúa la MR, y en consecuencia una tarea fuertemente prospectiva.

El Ente de la Movilidad de Rosario (EMR) ha sido otra de las áreas que mayor cantidad de servicios e interacciones digitales promovió en el periodo analizado, pero con dos particularidades que lo diferencian de la dinámica general registrada

en la MR. Por un lado, cuenta con un diseño institucional autárquico y descentralizado que le permitió disponer de mayores niveles de flexibilidad en un sentido amplio, y por otro lado, ha optado en reiteradas ocasiones por el uso de *software* privativo en detrimento del SL. El EMR ha incorporado de forma intensiva y extensiva TIC para ejercer la potestad de control, gestión y planificación del sistema de movilidad de la ciudad, pero al mismo tiempo supo utilizar y direccionar hábilmente dichas tecnologías para la prestación de servicios a los usuarios. Sin embargo, la dinámica que adquirieron estos servicios no fue muy diferente a la de los reclamos y trámites online en cuanto a su fuerte unidireccionalidad y dificultad para garantizar procesos interactivos, más allá de la provisión de información.

Un aspecto crítico que se pone en juego a posteriori de los reclamos, trámites o consultas online es la intervención para la resolución de la problemática, ya que si bien es importante contar con canales de comunicación con el gobierno, si estos además de recepcionar eficientemente los mensajes no activan mecanismos internos para darle solución a cuestiones puntuales, los instrumentos y el gobierno en su conjunto pierden legitimidad.

En términos generales, los funcionarios municipales de alto rango (Intendentes y Secretarios principalmente) expresaron una visión idealizada de la labor municipal en materia de estrategias digitales en el período bajo estudio, que han calificado sucesivamente de “moderna”, “vanguardista”, “innovadora”, “flexible”, “pionera”, entre otras adjetivaciones. Se ha registrado que estos atributos ganaron mayor protagonismo en los contextos preelectorales del periodo, mediante la visibilización y promoción de los servicios e interacciones digitales disponibles en el ámbito de la MR, sobre todo aquellos vinculados a la movilidad. La percepción de integrantes de organizaciones sociales y económicas de la ciudad dan cuenta de un efectivo reconocimiento a la gestión local por sus esfuerzos en relación a la incorporación de TIC y su apertura al diálogo permanente, subsiste no obstante una visión generalizada que lo concibe como “burocratizado”, con rígidas estructuras y reglas de funcionamiento.

Otra visión común entre los funcionarios entrevistados es la de comprender los servicios e interacciones online como una continuación del proceso de descentralización iniciado en la década de 1990, en este caso virtual más que física.

En esta nueva etapa de la descentralización, la premisa es similar a la del pasado: un gobierno local más cerca de los ciudadanos pero por otros medios, que procuren una reducción de la asistencia del público a las dependencias municipales y por ende una optimización de recursos materiales y humanos, al final de cuentas una perspectiva vinculada con la eficiencia en su versión economicista de la gestión.

Si bien la voluntad política de alto nivel resultó necesaria y determinante para el avance de los procesos estudiado, se deduce de la evidencia que el motor del cambio no provino precisamente de esas esferas, sino que se manifestó más bien de abajo hacia arriba. En esta instancia, algunos liderazgos de áreas municipales como la DGI, el EMC, el EW y el EMR cumplieron un rol central en la promoción de transformaciones que fueron más allá de su propio contexto inmediato y que redundaron en la construcción de un ecosistema innovador. Estos actores poseen ciertas características comunes que influyeron decididamente en el proceso general: (a) pertenecer a un mismo grupo etario de la mediana edad; (b) ocupar cargos en la línea intermedia del Municipio con expectativas de crecimiento; (c) tener altos niveles de compromiso con la gestión; (d) manifestar interés por mejorar los servicios prestados a los ciudadanos; (e) poseer experiencia en el desarrollo de proyectos en conjunto; (f) disponer de conocimientos técnicos necesarios; (g) sostener la creencia en la implementación de estrategias incrementales y gradualistas; (h) formar parte de la administración pública municipal desde hace dos décadas en promedio. Los antecedentes y el liderazgo demostrados fueron determinantes para lograr altos niveles de coordinación entre los actores internos y externos intervinientes en los diferentes procesos.

Colateralmente el Concejo Municipal (principalmente concejales opositores), ha funcionado como una usina de ideas y normativas en cuestiones digitales que alentaron la incorporación de TIC para la mejora de la gestión pública y el vínculo con los ciudadanos, pero también como un mecanismo de control. Algunas de estas propuestas han sido pragmáticamente tomadas por el ejecutivo municipal y puestas en marcha.

Del relevamiento y análisis de las estrategias de GE del Municipio se desprende que han existido una serie de hitos y tendencias que marcaron una senda hacia el gobierno abierto (GA). A inicios del periodo estudiado las acciones

gubernamentales estuvieron direccionadas a la construcción de una administración electrónica, tal como se señaló previamente. Sin embargo, de forma progresiva se incorporaron algunos atributos que ampliaron la perspectiva tecnicista. Un antecedente fundamental del caso de la MR fue el uso intensivo de *software* libre. Esta preferencia signó un conjunto de decisiones y prácticas que generaron las condiciones para una aproximación al GA. Ciertos elementos del SL fueron esenciales para la construcción de esta perspectiva aperturista en el ámbito del Municipio, de hecho, fue una de las fuentes teóricas más potentes para la conformación de este paradigma.

La MR propició una serie de iniciativas basadas en los principios de la colaboración y la transparencia, que no respondieron de forma unívoca al paradigma del GA. Por el contrario, la fuente conceptual aludida fue más bien la filosofía del SL y la interoperabilidad de los datos entre organizaciones de diferentes tipos. De ello se desprenden tres iniciativas que fueron analizadas con anterioridad y que son consideradas hitos fundamentales en la transición hacia el GA:

- a) Liberación de *software* público. En el periodo de estudio se liberaron tres sistemas desarrollados por la MR: el SIAT (2010), el SGA *livre* (2012) y el GAEM (2017). Este proceso generó externalidades positivas directas en al menos dos planos: en gobiernos con necesidades similares que adaptaron y utilizaron estos sistemas y en la industria del *software* local que se vio favorecida por este proceso de innovación abierta.
- b) Aplicación móvil ¿Cuándo llega? La creación de esta APP por parte de la empresa Globant, a partir de información suministrada por el EMR en un contexto (año 2012) en que no era habitual la visión de los datos abiertos o la interoperabilidad con organizaciones privadas, al menos a nivel municipal, fue un verdadero proceso de colaboración con un alto impacto entre los usuarios del TUP.
- c) La creación del sistema de Presentación de Planos Digitales surgió de un proceso de co-construcción de política pública en el año 2015 a partir de un interés sectorial del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Santa Fe. Esta entidad participó activamente en todo el proceso de diseño, formulación, implementación y evaluación. De hecho, además de proponer la idea y un

sistema que luego fue desechado la DGI, mantiene vínculos de intercambio constante de información. A fin de cuentas, este fue un proceso de colaboración surgido de un interés particular que se traduce en el accionar del Estado municipal en una temática altamente conflictiva.

La evidencia suministrada por el caso analizado pone de manifiesto la estrecha vinculación teórica y práctica que existe entre GE, SL y GA y refuerza el precepto señalado en el primer capítulo acerca de una sucesión lógica y temporal, que va desde la construcción de una administración electrónica, a partir de procesos de modernización del sector público, y potencialmente, luego, al desarrollo de iniciativas de apertura sobre esa base previa.

Capítulo VI. La irrupción del paradigma del gobierno abierto

La apertura del gobierno y las administraciones públicas se ha convertido en una tendencia en expansión en los últimos años. El gobierno abierto (GA) es polisémico y se revela a partir de una realidad multidimensional asociada a diferentes conceptos, que pueden sintetizarse en tres principios básicos: transparencia, participación y colaboración. Pero no se agota allí, sino que de manera paralela emergen otras nociones tales como rendición de cuentas, co-creación, co-producción, tecnologías, redes sociales, datos abiertos, entre otras. Esta diversidad de percepciones da cuenta de una ausencia de acuerdos exhaustivos en torno a la cuestión, tal como se revela en estudios recientes sobre la temática (Criado Grande & Gil-García, 2013; Gascó, 2014; Oszlak, 2014). No obstante, el gobierno abierto se encuentra enmarcado en un proceso de cambio en la gestión pública y en la forma de abordar problemas públicos mediante una gobernanza pública inteligente.

El gobierno abierto es un modelo que persigue la maximización del valor público promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, a través de la priorización de un uso intensivo de la tecnología y de la apuesta por el co-gobierno. Instauraría una manera de gobernar más abierta al diálogo, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía co-responsable (Gascó, 2014). Del gobierno abierto se desprenden tres tipos de enfoques: (a) aquellos que promueven una redefinición de relaciones Estado - sociedad civil; (b) los que se orientan a la organización, implementación de políticas públicas y capacidad institucional; y por último (c) los que se centran en el desarrollo de herramientas informáticas, redes sociales y apertura de datos (Oszlak, 2012).

Uno de los grandes marcos de concertación de GA a nivel internacional es la Alianza para el Gobierno Abierto -*Open Government Partnership*- (AGA) creada en el año 2011. Esta iniciativa multilateral procura garantizar compromisos concretos de los gobiernos, principalmente nacionales y en menor medida subnacionales, para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar nuevas tecnologías para fortalecer la

gobernanza³⁷⁰. Hacia finales de 2017, la AGA estaba integrada por 75 países, 16 de ellos de Latinoamérica y el Caribe. Su representación está compuesta por gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Para ser miembro de la AGA, los países deben presentar un plan de acción elaborado en forma conjunta entre sus integrantes. La República Argentina se sumó a esta iniciativa en 2012. Al año siguiente, sancionó la Ley N° 27.078 de TIC donde se especificó el 1° Plan de Acción Nacional de GA, a finales de 2015 se lanzó el 2° Plan Nacional y a mediados de 2017, el 3°³⁷¹.

La trayectoria de la MR en materia de transparencia y participación ciudadana excede ampliamente el contexto de emergencia y popularización del concepto de GA. Desde los albores del siglo XXI, Rosario ha implementado iniciativas tales como la publicación de información gubernamental en su sitio web, a partir del año 2000, y el Presupuesto Participativo (PP), que se desarrolló de forma ininterrumpida desde el año 2002. Estas y otras acciones en la materia no fueron inicialmente enmarcadas o concebidas bajo el paradigma del GA, sino que respondieron a necesidades del contexto particular en el que emergieron, y paulatinamente se adaptaron a este nuevo esquema interpretativo.

El *software* libre (SL) es una de las fuentes conceptuales más relevantes en la conformación del paradigma del GA, y más puntualmente de los datos abiertos, tal como se mencionó en capítulos previos. A partir del año 2004, la MR adoptó al SL como política pública de estado. Ello tuvo enormes implicancias sobre la infraestructura tecnológica y el desarrollo de sistemas, con consecuencias en la administración pública y en el vínculo con los ciudadanos y las organizaciones locales, que se tradujeron en la creación de variados servicios digitales. Se entiende aquí que existe una vinculación directa y necesaria entre gobierno electrónico (GE) y GA. En un orden lógico, la administración electrónica precede a la constitución de estrategias de apertura gubernamental. Por ende, desde una perspectiva teórica y práctica, la administración electrónica se conforma las bases sobre la cual se erige el GA (Oszlak & Kaufman, 2014; Ramírez-Alujas, 2012).

³⁷⁰ Extraído de: www.opengovpartnership.org/about/about-ogp [Acceso: 21/07/2018].

³⁷¹ Extraído de: <https://www.opengovpartnership.org> [Acceso: 21/07/2018].

La combinación de iniciativas de GE y SL, junto con acciones de transparencia en la gestión pública y la participación ciudadana, sostenidas durante el periodo analizado, permitió la conformación de un ecosistema proclive a la adopción de algunos de los valores y praxis de apertura gubernamental que crearon las bases sobre la cual se desarrollaron un conjunto de propuestas de GA. En el caso de Rosario se distinguieron dos tipos de dinámicas:

- a) Adaptación al paradigma del GA de iniciativas preexistentes;
- b) Proyectos erigidos eminentemente bajo la lógica del GA.

Dentro del primer grupo, se propone analizar el recorrido que han tenido las iniciativas de transparencia, de participación ciudadana y de otro tipo, considerando cómo se llevó a cabo la adaptación de dichas políticas al paradigma emergente. Entre las iniciativas se cuentan la publicación de información gubernamental en la web municipal, la apertura de datos, la liberación de *software* público y el PP. Respecto del segundo grupo de iniciativas, se presentarán aquellas formuladas integralmente bajo el paradigma del GA, para lo cual se han seleccionado dos proyectos: el Portal municipal de Datos Abiertos y la plataforma Rosario Participa.

Este capítulo se aboca al análisis del proceso de adopción de los preceptos del GA por parte de la Municipalidad, considerando con especial énfasis su recorrido, a partir del cotejo de los principales antecedentes que operaron para la reinvención de políticas de transparencia, participación y colaboración ya existentes, hasta la confluencia en una particular forma de comprender e implementar acciones en este sentido. A continuación se analiza pormenorizadamente el trayecto incremental que ha tenido la MR hacia la conformación de una estrategia de GA, teniendo en cuenta tanto sus aspectos constitutivos y contextuales como las implicancias de las TIC en el proceso de adaptación y adopción al paradigma del GA en el periodo analizado.

6.1. Transparencia

La transparencia aparece como un valor central del sistema democrático moderno. Su origen se remonta hacia el periodo de la Ilustración, durante el siglo XVIII, en el contexto de la lucha por las libertades intelectuales, políticas, religiosas y de prensa. La transparencia fue adoptada e incorporada mayoritariamente a los textos constitucionales de las democracias representativas de gran parte de occidente y, en

el derecho internacional, en pactos y acuerdos promovidos por diferentes organismos. Las políticas asociadas a la promoción de la transparencia se materializaron en instituciones y mecanismos capaces de asegurar el libre acceso a la información pública.

La Constitución Nacional (1994) de la República Argentina garantiza el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través de un conjunto de artículos (1°, 33°, 41°, 42° y el Capítulo Segundo). Asimismo, les otorga jerarquía constitucional a los tratados internacionales (Artículo 75° inciso 22°). La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción sancionada en 2003 y aprobada por la Argentina en el año 2006 prevé en su Artículo 5.1° que el Estado: “(...) formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas”³⁷².

En el año 2003, mediante el Decreto N° 1.172 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), se obligó a toda la administración pública a “permitir el acceso a la información (...) que haya sido creada u obtenida por el poder ejecutivo o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales”. En el año 2016 mediante otro Decreto del PEN se estableció que cada uno de sus organismos debía presentar un plan de publicidad. También se definió la apertura de un portal de datos abiertos a partir de marzo de 2016. En el año 2017 se sancionó la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública que estableció que cada área del Estado Nacional está obligada a publicar de manera accesible, gratuita, actualizada y en formato claro la información sobre su nómina salarial, personal contratado, declaraciones juradas de funcionarios, ejecución de partidas presupuestarias y contrataciones, entre otras cuestiones.

³⁷² Ley 26.097. Aprobación de la Convención de la ONU contra la Corrupción. Sancionada en mayo de 2006.

En el ámbito de la Provincia de Santa Fe existe una tardía producción normativa relacionada a la transparencia. El Decreto N° 692 del Poder Ejecutivo de 2009 reguló el mecanismo de acceso a la información pública, que tiene como finalidad “permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz”. Esta reglamentación se constituyó en el primer antecedente a nivel provincial en cumplir los estándares internacionales respecto al acceso de la información pública como derecho colectivo. Asimismo, a finales del periodo de estudio se creó un portal de datos abiertos.

En el contexto del GA, la transparencia supone la idea de un gobierno que proporciona información constante, permanente y accesible para toda la ciudadanía sobre su accionar, sus proyectos y planes y sus fuentes de información; un gobierno que es capaz de promover la rendición de cuentas, así como también garantizar un permanente control social. En los últimos años se ha observado un viraje hacia una concepción de la transparencia mucho más “activa”, a partir de la creación de mecanismos de información obligatoria para los gobiernos –tales como los portales de transparencia o de datos abiertos–, en detrimento de lógicas “pasivas”, en las que el Estado sólo entrega información pública si es requerida mediante el cumplimiento de determinados formalismos.

El caso de la MR se inserta en el contexto descrito precedentemente. La regulación extra jurisdiccional representa sólo un antecedente u orientación general ya que no genera obligaciones directas y precisas. De todos modos, Rosario ha tenido un recorrido particular en materia de transparencia, en tanto desde el año 2000 ha producido una variada normativa que devino en la generación de una serie de instrumentos institucionales. En ese marco histórico, Argentina atravesó por una profunda crisis económica, política y social, cuyo emergente fue un fuerte cuestionamiento a las instituciones en su conjunto, principalmente las de tipo políticas, lo que puso en jaque la legitimidad y representatividad del Estado, no sólo de las esferas nacional y provincial, sino también municipal. Esta situación se vio, en efecto, agravada a nivel municipal, si se considera que los gobiernos locales son las instituciones políticas de mayor cercanía con la sociedad y la instancia ante la cual los ciudadanos direccionan sus demandas de forma inmediata.

La legislación en materia de transparencia de la MR fue pionera, al ser creada en un contexto en el que pocos gobiernos habían concretado acciones para garantizar la difusión y acceso a información pública básica, menos aún a nivel municipal. Al mismo tiempo representó una verdadera novedad el uso intensivo de Internet, específicamente del portal web gubernamental como medio privilegiado. Este canal fue fundamental para otros procesos adyacentes, tales como la apertura de datos georeferenciados a partir del año 2005 o la liberación de *software* público a partir del año 2010. Estos y otros antecedentes marcaron el inicio de una progresiva apertura del gobierno municipal, que con distintas marchas procuró adaptarse a los diferentes momentos políticos y tecnológicos. Uno de los hitos más importantes en este proceso de apertura fue la adhesión a los preceptos del GA a partir de la adaptación de iniciativas ya existentes, la creación de normativas y otras acciones específicas.

6.1.1. Información pública en la web municipal

En el año 2000 se sancionó la Ordenanza N° 7.030 que obliga a la MR a publicar en su “página oficial de Internet” toda información relativa a sus procesos licitatorios (públicos y privados). En las motivaciones de la mencionada norma quedó explicitado el contexto histórico en el que fue sancionada, al enfatizar en los “cuestionamientos” a las compras realizadas por el gobierno municipal y la “falta de credibilidad” de las instituciones públicas.

En el año 2002, otra normativa municipal (Ordenanza N° 7.303) amplió los ítems sobre los cuales el Departamento Ejecutivo (DE) y el Honorable Concejo Municipal (HCM) debían informar, más allá de las licitaciones, e incluyó una larga lista temas entre los que se encontraban: (a) presupuesto anual de recursos y gastos; (b) órdenes de compra, pagos y contratos; (c) listado y remuneraciones del personal y funcionarios³⁷³; (d) listado de jubilados municipales; (e) listado de asesores del HCM; (f) deuda pública; (g) cuentas a cobrar; (h) inventario de bienes inmuebles e inversiones financieras; (i) estado de cumplimiento de pago de tributos; (j)

³⁷³ La ley orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe establece que “las autoridades municipales deberán dar a conocer por los medios que estimen pertinentes la nómina completa de todas las autoridades políticas y agentes con independencia de su situación de revista que presten servicio remunerados en el municipio, en cualquiera de sus órganos o dependencias, consignándose los haberes totales que cada uno percibe y todo pago que el ente disponga en provecho del mismo, sea o no de índole remunerativa” (Ley N° 12065/2002). Sin embargo, al no estipular la modalidad de publicación su implementación resultaba difusa.

información sobre servicios públicos, entre otras. Esta Ordenanza fue ampliada sucesivamente en los años 2014 y 2015. Se añadió la obligatoriedad de hacer público el Padrón de Proveedores (Ordenanza N° 9.220) e información actualizada sobre la ejecución de las obras correspondientes al PP y todo lo relacionado con la infraestructura urbana (Ordenanza N° 9.426). Esta información debía estar a disposición de los interesados en forma inmediata, con libre acceso a las respectivas plataformas web.

La implementación de estas normativas vinculadas a la publicación de datos gubernamentales en el sitio web municipal requirió de un proceso de ordenamiento interno, así como la creación de dispositivos y sistemas informáticos capaces de garantizar el cumplimiento de las mismas. Para analizar el grado de acatamiento general de estas obligaciones se ha realizado un relevamiento sistemático de la información efectivamente publicada y una reconstrucción histórica de su evolución e implementación.

Una de las acciones claves fue la digitalización del digesto municipal, que permitió conservar la historia legislativa de la ciudad y dotar de sistematicidad al proceso de archivo hacia el futuro. La normativa municipal está compuesta por un conjunto denso y variado de instrumentos entre los que se cuentan: Ordenanzas, Decretos, Convenios, Resoluciones, etc. En el año 2004 se dieron los primeros pasos para la conformación de un digesto municipal unificado de la legislación local. Ello significó un avance en el cumplimiento del mandato acerca de la publicidad de los actos de gobierno, pero también tuvo implicancias hacia adentro a partir de una mejora en el funcionamiento de la administración pública y del proceso de formulación de normas del HCM con el perfeccionamiento de la técnica legislativa. Según se pudo averiguar en entrevistas, previo a este desarrollo, la normativa se encontraba organizada en formato papel, asentada en libros, y en la mayoría de los casos la dinámica para el acceso a la información dependía de la memoria de los actuarios al frente del área o de su capacidad de búsqueda.

La creación del digesto digital requirió de un trabajo mancomunado de actores internos y externos a la MR. En el año 2004 se firmó un convenio entre el DE y el HCM con la Facultad de Derecho de la UNR, con el objetivo de “realizar una sistematización ordenada de la normativa vigente y de aplicación en la

administración pública local tendiente a lograr seguridad jurídica, así como procedimientos transparentes, ágiles y eficaces³⁷⁴”. La firma del convenio supuso la recopilación de toda la normativa en vigencia y sus modificaciones, la sistematización informática para lograr textos unificados, la evaluación de posibles contradicciones, así como la actualización permanente y metódica de nueva normativa. Se conformaron tres equipos de trabajo, uno por cada institución participante, integrados por un coordinador general, especialistas en derecho y en sistemas informáticos (provistos por la DGI), estudiantes avanzados de abogacía, entre otros. Se pudo conocer mediante entrevistas que de este proceso también participó colateralmente el Colegio de Abogados de la ciudad de Rosario. La labor demandó poco más de un año para su concreción.

La inclusión de la Facultad de Derecho (UNR) para el asesoramiento y ejecución de una buena parte de las tareas necesarias para la creación del digesto digital municipal no puede entenderse aisladamente, ya que justamente en este mismo contexto histórico (año 2004) la MR contó con la asistencia de universidades de la ciudad para la ejecución del plan de migración a SL.

La DGI desarrolló un sistema web en Java que permitió editar, publicar y consultar las normas municipales. También diseñó un buscador de la normativa municipal que posibilitó ver un detalle resumido de cada norma, el texto escaneado completo y los textos actualizados (vigentes), así como también otras normas de alcance municipal³⁷⁵. Esta labor se vio plasmada cuando a inicios del año 2005 se creó en la web municipal un “Buscador de Normativa” para acceder al compendio de la legislación de la MR disponible para todos los ciudadanos. Dicho espacio permitió realizar búsquedas mediante una palabra asociada, por tipo y número de norma, año, secretaría, tema y por fecha de creación. Tanto la funcionalidad e información disponible como su grado de accesibilidad y usabilidad se fue ampliando en el periodo analizado, a partir de los diferentes rediseños del portal web, que tendieron

³⁷⁴ Decreto N° 1975/2004. Ratificación del Convenio entre la MR y la Facultad de Derecho de la UNR.

³⁷⁵ Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/infraestructura-sl/sistemas-y-portales-desarrollados-en-software-libre/?searchterm=normativa> [Acceso: 22/07/2018]. Además la plataforma permitía acceder a Normas Urbanísticas, Reglamento de Edificación, Manual de Accesibilidad Edilicia, Compendio Normativo en Materia de Discapacidad, Códigos de Faltas, de Tránsito y Tributario, Ordenanzas Impositiva y Contabilidad, Reglamento de Compras, Estatuto y Escalafón del Personal Municipal, Constitución Nacional y Provincial, Ley Orgánica de Municipalidades, Reglamentos.

hacia la simplificación. Todas las normativas se encontraban identificadas y disponibles para su acceso en línea o descarga en formato PDF.

Se entiende que la creación de un digesto digital fue una acción posibilitadora del cumplimiento de la publicación de otras temáticas previstas en la normativa municipal. Entre ellas, de forma inmediata se puso a disposición información relativa a las licitaciones (públicas y privadas), mediante la creación de un espacio específico en el sitio web, que constaba de un buscador de palabras asociadas y otro que funcionaba a partir de la selección de ítems de acuerdo al tipo de contratación (licitaciones, concursos de precios, contratación directa), estado (llamado, evaluación, adjudicada, anulada, fracasada, desierta), fecha y repartición. Asimismo permitía la búsqueda por número de expediente.

Uno de los aspectos más novedosos e inéditos en el contexto nacional previsto en la Ordenanza N° 7.303 del año 2002 fue la decisión de publicar el listado del personal municipal (permanente, contratado, temporario y transitorio) del DE, el HCM así como de cualquier otro organismo que destine partidas del presupuesto al pago de remuneraciones, incluyendo el monto total por empleado y la categoría. El DE publicó una parte de esta información de forma casi inmediata con un grado de detalle inferior al previsto en la Ordenanza ya que sólo se consignó el Sueldo (bruto, neto y costo laboral), la condición y función de cada uno de los empleados según distribución por Secretarías. La publicación de estos datos siempre fue en formato PDF. En el ámbito del HCM no se cumplió con lo solicitado por la normativa. Los escasos datos disponibles de concejales, asesores y empleados fueron siempre parciales y sesgados. Por último, no se registró la publicación del listado de jubilados municipales, ni de empleados de otros organismos autárquicos dependientes de la MR en todo el periodo estudiado.

La publicación de sueldos de los agentes municipales generó una gran polémica al momento de la sanción de la normativa y a posteriori. La decisión fue resistida por el Sindicato de Empleados Municipales, que en reiteradas ocasiones solicitó su modificación o eliminación, aludiendo diversas cuestiones que van desde la inseguridad hasta la inexistencia de otras experiencias de este tipo en el país³⁷⁶. Efectivamente, la decisión del Municipio de publicar información del personal y

³⁷⁶ Diario El Ciudadano (12/07/2013); Diario La Capital (11/07/2013).

sus respectivos sueldos fue pionera a nivel nacional, y hubo que esperar varios años para que otros municipios adoptaran tales mecanismos. A modo de ejemplo se puede mencionar el caso de Bahía Blanca (Provincia de Buenos Aires), donde, luego de publicar la lista de empleados municipales y sus salarios en el año 2012, se produjo una virulenta reacción del sindicato que devino en una Ordenanza que prohibió la difusión de dicha información³⁷⁷. Otro caso más reciente fue el de la ciudad de Córdoba (Provincia homónima), que pudo publicar las listas de los empleados municipales en el año 2017, luego de atravesar una gran conflictividad, por las innumerables protestas del sindicato³⁷⁸.

Aquí pueden visualizarse algunos impactos no previstos de las acciones de transparencia gubernamental. La emergencia de un nuevo tipo de conflictividad a las que el Estado, en este caso municipal, debe enfrentarse y que ponen en juego su gobernabilidad a partir de revelar información de carácter público y legitimidad en la intervención de una cuestión específica. La resistencia por parte de algunos sectores y el desarrollo de nuevos comportamientos para evitar ser susceptible de aportar este tiempo de información, exigida tanto por la normativa local y reclamada por las organizaciones de la sociedad civil, no hace más que incrementar la desconfianza que la sociedad tiene sobre el gobierno, sus instituciones y las prácticas que en ellas se desarrollan.

Para 2006, el sitio web de la MR proveía información completa acerca de la normativa municipal, licitaciones, sueldos, presupuestos y ejecución de gastos de años anteriores, tal como puede observarse en la Tabla 7. De esta forma, la Municipalidad comenzó a cumplir parcialmente la norma que le exigía poner a disposición de los ciudadanos información actualizada acerca de una diversidad de cuestiones consideradas de interés público.

En el año 2009 se creó mediante la Ordenanza N° 8.460 el Boletín Oficial Municipal Electrónico (BOME) para la divulgación digital de Ordenanzas, Decretos, Resoluciones, llamados a licitación pública, entre otras normas de forma unificada y digital. Para la implementación del BOME fue necesario un trabajo conjunto entre diferentes actores municipales que participaban de los procesos y

³⁷⁷ Diario La Nueva Provincia (12/10/2012).

³⁷⁸ Diario La Voz del Interior (17/05/2017).

circuitos administrativos. La DGI cumplió un rol preponderante en el desarrollo del sistema. En el año 2011 se puso en marcha esta nueva modalidad. De forma colateral se creó la firma digital; una herramienta tecnológica que permitió garantizar la autoría e integridad de los documentos digitales, posibilitando que posean de una característica que únicamente era propia de los documentos en papel. Esto posibilitó la ejecución de diferentes trámites y procedimientos íntegramente por vía electrónica (PERM+10, 2009).

Tabla 7. Evolución de la información publicada en el sitio web de la Municipalidad de Rosario (Años 2006, 2011 y 2017)

Grupos de información	Temas	2006	2011	2017
Presupuesto	Ordenanza de Presupuesto del año de referencia	No	Si	Si
	Detalle del Presupuesto del año de referencia	No	Si	Si
	Ordenanza de Presupuesto del año anterior	No	Si	Si
	Ordenanza de Presupuesto anteriores	Si	Si	Si
Ejecución Presupuestaria	Ejecución presupuestaria del año de referencia	No	Parcial	No
	Ejecución presupuestaria del año anterior al de referencia	Si	Parcial	Si
	Ejecución presupuestaria de años anteriores	Si	Si	Si
Legislación Fiscal	Código tributario	Si	Si	Si
	Tarifarias e impositivas	Si	Si	Si
Deuda	Stock de deuda	No	No	Si
	Flujo de deuda	No	No	No
Licitaciones	Licitaciones y/o contratación vigentes (llamados)	Si	Si	Si
	Licitaciones y/o contratación vencidas: Costos	Si	Si	Si
	Licitaciones y/o contratación vencidas: Proveedor	Si	Si	Si
Boletan Oficial	Boletín oficial	No	Si	Si
Digesto Municipal	Normativa municipal	Si	Si	Si
Personal del DE	Planta de personal	Parcial	Parcial	Si
	Escala de Remuneraciones	No	No	Si
	Listado completo de personal (nombre, apellido y sueldo)	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Visibilidad Fiscal en Municipios Argentinos (IARAF, 2006, 2011, 2017) .

Progresivamente se incorporaron a la web municipal nuevos grupos de temas de información pública. Para el año 2011 se hallaban disponibles datos presupuestarios completos del año en curso y de años previos, mientras que respecto a la ejecución presupuestaria sólo se informaba sobre años previos. Como lo muestra la Tabla 1, en el periodo analizado no se dispusieron detalles acerca de la ejecución presupuestaria del año en curso y del flujo de deuda, tampoco se registró información relativa al inventario de bienes inmuebles e inversiones financieras, ni del estado de cumplimiento de pago de tributos tal como lo exigía la normativa.

La información disponible acerca de servicios públicos, concesiones (de obra y de explotación)³⁷⁹ y ejecución de obras públicas³⁸⁰ resulta parcial, en tanto se da una escueta descripción general y no se dispone de mecanismos de actualización automática. Similar situación se detecta en el HCM, entes, empresas y sociedades de la MR. En términos generales se observó un incumplimiento de la normativa municipal, no sólo en el cúmulo y densidad de la información publicada sino también en las temáticas pendientes. Por último, es necesario advertir que la información relativa al padrón de proveedores (Padrón de Agentes de Cobro), así como la ejecución del PP ha sido publicada en el portal de datos abiertos a partir de 2016.

Para finales de 2017, de las 19 temáticas que obliga a publicar la Ordenanza N° 7.303 en el sitio web de la MR, sólo se presenta información completa de cuatro (presupuesto, sueldos del DE, licitaciones y legislación), mientras que se expone información parcial de seis ítems (compras, personal y sueldos del HCM, regulación de servicios públicos) y no se informa sobre nueve temáticas (órdenes y pagos realizados, horas extras, viáticos de funcionarios, sueldos de jubilados, deudas, inventario de bienes y estado de pagos de tributos). En efecto, sólo se cumple con el 22% de los temas que deben darse a publicidad según lo establecido en la normativa mencionada previamente³⁸¹.

A pesar de estos notorios incumplimientos a su propia legislación, desde una perspectiva comparada con otros municipios de Argentina, la MR ha sido distinguida por diferentes organizaciones académicas y de la sociedad civil que elaboraron rankings acerca de la cantidad y calidad de la información disponible en los sitios web gubernamentales. Rosario apareció entre los primeros puestos en el Índice de Visibilidad Fiscal en las ediciones 2011 y 2017 (IARAF, 2011, 2017) y en el Índice Nacional de Páginas Web Municipales en todas sus ediciones (CIPPEC, 2007, 2014).

Otra iniciativa que se encuadra dentro del gran abanico de la transparencia fue la incorporación de un espacio destinado a brindar información acerca de la “Agenda de la Intendente” en el sitio web municipal. A diario se publica información escueta

³⁷⁹ Extraído de: www.rosario.gov.ar/web/gobierno/concesiones [Acceso: 22/07/2018].

³⁸⁰ Extraído de: www.rosario.gov.ar/web/ciudad/obras-publicas [Acceso: 22/07/2018].

³⁸¹ Para información detallada ver en Anexos.

sobre una actividad determinada (reuniones, actos formales y protocolares) que realizará la primera mandataria³⁸². Al no existir mayor precisión, rigurosidad y sistematización en la presentación de la información y al no permitir consultar el historial de actividades se deduce que los principales destinatarios de estos datos son los periodistas más que la ciudadanía, ya que se brinda escuetos datos sobre la ubicación y el horario de la actividad protocolar, pero nada se dice sobre los encuentros u obsequios que recibe la funcionaria. Por todo ello, parece más una comunicación para que los periodistas puedan participar de dichas actividades que una iniciativa que procure reducir la discrecionalidad de los actos del gobierno local.

Se consultó la opinión de catorce integrantes de diversas organizaciones no gubernamentales del ámbito local³⁸³, mayormente dedicadas a cuestiones de ciudadanía, desarrollo social y de tipo solidaria. El 85% de las ONG consultadas conocía de la existencia de normas que garanticen el derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la MR. Más de la mitad de las organizaciones considera que la cantidad y calidad de la información disponible en el sitio web municipal es adecuada, mientras que un 20% la considera insuficiente. Cuando se les preguntó sobre la calidad de la información se observó que la mitad indicó que fue de utilidad y el resto se distribuyó de forma semejante entre muy útil y nada útil.

Un aspecto muy valorado por organismos especializados en transparencia es la publicación de declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos. En el caso de la MR no se halló evidencia que dé cuenta de su publicación de forma sistemática, ni tampoco de una legislación específica que obligue a su publicación en Internet. Sin embargo, es preciso consignar que para el año 2005 el entonces intendente Lifschitz y su gabinete realizaron un acto público en el que presentaron ante una escribana sus declaraciones juradas de bienes³⁸⁴. Asimismo, en 2007 la

³⁸² Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/intendenta/agenda-de-la-intendenta> [Acceso: 23/07/2018].

³⁸³ Se utilizó un formulario de encuesta semi estructurado con preguntas abiertas y cerradas. La consulta se llevó a cabo durante el mes de Septiembre de 2017 mediante un Formulario de Google a partir de la consulta a informantes claves pertenecientes a ONG locales.

³⁸⁴ Extraído de: http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=24656 [Acceso: 23/07/2018].

organización no gubernamental CIPPEC (2007) relevó la presencia de estas declaraciones juradas en el sitio web de la MR, no así en sus informes posteriores.

6.1.2. Acceso a la información pública

En el mismo contexto en que surgió la normativa que obligaba a la publicación de información en el sitio web municipal, se creó el primer mecanismo de acceso a la información en el ámbito de la MR mediante la sanción de la Ordenanza N° 7.249 del año 2001. Dicha norma consagró que toda persona “(...) tiene derecho a requerir y recibir información contenida en documentos públicos” pertenecientes a la administración pública de la Municipalidad, centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y de todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, Tribunal de Cuentas, Tribunal de Faltas, Concejo Municipal y todas las empresas privadas y prestatarias de servicios públicos, en cuanto a su relación con el Municipio. Asimismo, estableció que la información pública debía tener los siguientes atributos: integridad, veracidad, gratuidad y oportunidad. El acceso público a la información solo se limita en algunos casos particulares³⁸⁵.

Esta norma fue modificada mediante la Ordenanza N° 7.827 en el año 2005, momento en que se produjo un giro argumentativo al basar el acceso a la información pública en el “principio de publicidad de los actos de gobierno”. Además, se amplió notoriamente su alcance en el ámbito municipal. En los considerandos de la norma se manifestó la expectativa del legislador de que los ciudadanos asuman un rol proactivo, en tanto auditores de las acciones gubernamentales. Se hace alusión a la “necesidad de incrementar y mejorar los mecanismos de contralor en la administración pública para garantizar de ese modo

³⁸⁵ (a) cuando pudiera afectar la intimidad de las personas; (b) durante el período de secreto de los sumarios administrativos; (c) cuando estuviera protegida por el secreto profesional; (d) cuando estuviera protegida por el secreto bancario; (e) cuando pudiera revelar la estrategia que podría adoptar la Municipalidad en la defensa de los derechos e intereses frente a reclamos administrativos o procesos judiciales; (f) cuando existiesen situaciones en las que sea necesario proteger las consultas y deliberaciones internas de la institución con el fin de salvaguardar su capacidad para ejercer sus funciones, dispuestas mediante resolución fundada de la Secretaría correspondiente; (g) cuando la información esté exceptuada en virtud de ordenanzas especiales o normas jurídicas de mayor jerarquía. Ordenanza N° 7.249/2001.

su legalidad, su corrección ética y la eficiencia y eficacia en el empleo de los recursos públicos (...) el contralor indirecto de la administración pública por parte de los administrados es también una forma de fortalecer la idea del control como forma de contrarrestar cualquier tipo de desviación por parte de quienes ejercen función o empleo público”.

La normativa consagró el derecho a solicitar información del gobierno municipal y recibir una respuesta concisa en un periodo perentorio. El requerimiento de información debe ser presentado mediante formulario suscrito por el requirente y suministrado de manera gratuita por la Municipalidad, ante la dependencia que tiene conocimiento de la información solicitada. El trámite no está sujeto a otra formalidad que la identificación del solicitante, entregándosele a éste una constancia del requerimiento³⁸⁶. La normativa no estipuló que los formularios deban estar disponibles en el sitio web de la MR y sólo se puede acceder a ellos dirigiéndose a las reparticiones municipales.

Se han constatado dificultades para utilizar el mecanismo de acceso a la información municipal, ya que la lógica descrita previamente posee importantes déficits que complican y entorpecen la posibilidad de que los ciudadanos realicen solicitudes de información. Incluso integrantes de fundaciones y ONG que se ocupan de la cuestión de la transparencia admiten problemas en los procedimientos previstos. En las opiniones vertidas en entrevistas a integrantes de este tipo de organizaciones locales se han observado coincidencias en cuanto a la falta de compromiso de los políticos y de los agentes públicos de diferentes reparticiones para poner en marcha los pedidos de acceso a la información. Esteban Hernández, Presidente de la Fundación Apertura, describió algunas de las complejidades que acarrea esta dinámica:

“En el Municipio no hay un espacio centralizado que se ocupe de recibir las solicitudes de información y sistematice la entrega de la misma (...) para conseguir la información hay que transitar de una oficina a otra, contactar a múltiples personas, lo que hace que el tiempo de búsqueda se prolongue. También se observa que no hay en los empleados públicos convicción y

³⁸⁶ Artículo 7° Ordenanza 7827/2005.

compromiso con el derecho al acceso a la información pública. Sigue existiendo una gran reticencia a brindar información”³⁸⁷.

Entre las organizaciones del ámbito local consultadas, casi el 60% nunca realizó un pedido de acceso a la información pública, mientras que entre los que lo han realizado más de la mitad recibieron respuestas que fueron consideradas mayormente incompletas y poco útiles. La gran mayoría no ha tenido la respuesta esperada y han manifestado bajos grados de satisfacción general con el resultado del proceso. Esta situación pone en tensión lo fijado por la Ordenanza Municipal, que fue pionera en el contexto nacional y que se propuso garantizar de forma amplia el acceso a la información pública, con lo que efectivamente sucede ante pedidos realizados por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

6.1.3. Organismo de control interno

La Dirección General de Investigaciones Administrativas, creada en el año 1989, funcionó como una auditoría interna dependiente directamente del DE. En el año 2005 mediante el Decreto N° 2.104, se incorporaron a sus funciones las de “ejecutar acciones preventivas, informar situaciones, formular propuestas, elaborar recomendaciones y en general, adoptar medidas conducentes para prevenir irregularidades administrativas e ilícitos”, siempre con la mirada puesta al interior de la administración pública local. Esta ampliación fue fruto de un acuerdo de “Compromiso Público de Transparencia de Gobierno - Programa Discrecionalidad Cero” con las Fundaciones Poder Ciudadano y Ejercicio Ciudadano.

En el año 2013 mediante el Decreto N° 1536, este organismo cambió de denominación y comenzó a llamarse Dirección General de Investigaciones, Ética Pública y Transparencia. El nuevo nombre no trajo consigo la incorporación de otras funciones, más allá de la creación de la Dirección de Transparencia que tiene como funciones asesorar a la Intendente Municipal en la materia, entre otras cuestiones no muy precisas. Esta Dirección dispone de un contacto de correo electrónico para la realización de pedidos de información y denuncias anónimas. Sólo tres de los catorce integrantes de las organizaciones de la sociedad civil

³⁸⁷ Declaraciones extraídas del documento elaborado por la Fundación Apertura. Disponible en: <http://ceysrosario.org/wp-content/uploads/2017/04/5-ANALISIS-10-A% C3%91OS-EJECUTADOS-ROSARIO1.pdf> [Acceso: 23/07/2018].

entrevistados conocía a la mencionada repartición y ninguno lo identificaron como un organismo relevante en la materia.

A pocos años de la emergencia de esta nueva Dirección se observó una adaptación de su función hacia el paradigma del GA. Vale aclarar que en la normativa de creación no aparece esa orientación, ni tampoco apareció en las declaraciones relevadas en el contexto de origen (2013), por el contrario esta perspectiva irrumpió hacia el año 2016 cuando desde la repartición comenzaron a participar en instancias académicas y reuniones intergubernamentales que adherían a los postulados del GA, tales como los encuentros de la “Red Federal de Acceso a la Información de la República Argentina”, del “Encuentro Regional de Entidades Subnacionales por el Gobierno Abierto”, entre otras. Se pudo constatar que de estos eventos participaron las responsables de la Dirección General de Investigaciones, Ética Pública y Transparencia.

Colateralmente, en el año 2017 se produjo una reinterpretación de las funciones que tenía la Dirección. En un documento interno de la Municipalidad al que se pudo acceder, se afirma que dicho espacio fue creado “(...) con el objetivo no sólo de investigación sino de prevención y capacitación en políticas de gobierno abierto y transparencia de la gestión pública, adecuando la normativa municipal a la reciente Ley Nacional de Acceso a la Información Pública N° 27.275”. Es importante destacar que la normativa municipal vinculada a esta temática data del año 2013 y que desde entonces no ha sufrido modificaciones, por lo cual resulta contradictoria la afirmación de una adecuación a una ley posterior, del año 2016. En efecto, se observa aquí una adaptación meramente discursiva sin consecuencias tangibles en sus funciones cotidianas, al menos en el periodo analizado.

6.1.4. Organismo de control externo

En el año 1997 comenzó a funcionar el Tribunal Municipal de Cuentas en el ámbito de la MR, un organismo de control externo dependiente del HCM (Ordenanza N° 7.767). Entre sus funciones se encuentran la de realizar el control y evaluación de la gestión administrativa municipal en relación a las operaciones financiero-patrimoniales de la administración central, HCM y entes descentralizados. Para ello, este organismo está conformado por tres vocales titulares y un fiscal de cuentas a cargo de un cuerpo de hasta diez contadores fiscales. Todos sus integrantes son

designados por el HCM y la normativa prevé que deben ser seleccionados mediante concurso público. Esta modalidad de acceso ha sido incumplida de forma reiterada y fue frecuentemente cuestionada por algunos concejales opositores. Hacia finales del periodo analizado no había registrado su realización³⁸⁸.

Dentro de las misiones del Tribunal se encuentra la de garantizar el acceso a la información pública mediante la difusión de dictámenes vinculados directamente a la cuestión presupuestaria. Su web, independiente de la página oficial de la MR, publica dictámenes sobre diferentes cuestiones vinculadas al análisis y modalidades de gastos del Municipio, algunos de ellos se encuentran disponibles para su descarga en formatos cerrados³⁸⁹. Paradójicamente, el Tribunal consigna bajo un apartado llamado “Gobierno Abierto” una serie de informaciones sobre su propio funcionamiento mediante documentos, también en formatos cerrados (PDF), con un bajo nivel de detalle, donde se consignan sólo cuestiones presupuestarias generales, que no cumplen bajo ningún aspecto la normativa vigente de publicación de información dispuesta en el ámbito de la MR y menos aún con los preceptos básicos del GA en materia de transparencia. Se deduce, entonces, que la noción adquiere un uso meramente enunciativo.

6.1.5. Apertura de datos espaciales

El Estado, en todos sus niveles, produce cotidianamente una gran cantidad de datos provenientes de muy diversas fuentes, su relevamiento y sistematización son utilizados con diferentes fines. En el caso de la MR el antecedente más significativo y remoto de recopilación y uso de datos se produjo a mediados de la década de 1990 en el área de catastro, a partir de la utilización del plano oficial de la ciudad. Se deduce que inicialmente el interés municipal por los datos espaciales se debía a una cuestión recaudatoria e impositiva, ya que la repartición que se ocupa de la cuestión catastral depende política y administrativamente de la Secretaría de Hacienda y Economía.

Esta experiencia inicial dio paso a la creación del Sistema de Información Geográfica para Rosario (SIGRos), una tecnología de gestión del territorio. En el año 2005, se conformó el Equipo Coordinador del SIGRos con representantes de

³⁸⁸ Diario La Capital (03/10/2014). Diario La Capital (01/06/2015). Diario La Capital (02/11/2017).

³⁸⁹ Sitio web del Tribunal Municipal de Cuentas de la MR: www.tmcrosario.gob.ar

tres Secretarías (General, de Hacienda y Economía y Planeamiento), que tenían como misión la integración, sistematización y visualización de todos los datos geográficos que se generaran sobre el Municipio. Asimismo, se proponía que esta información sea accesible al ciudadano, para su visualización y consulta a través de Internet (PERM+10, 2009).

Según se pudo saber a partir de entrevistas, la estrategia adoptada por el Equipo SIGRos fue la de generar un desarrollo progresivo que fuera desde la incorporación de información geográfica de tipo cartográfica hacia otros datos urbanísticos y territoriales. La carga y el almacenamiento de información provenían principalmente de actores municipales, pero también de otras esferas gubernamentales. En el año 2003, la DGI desarrolló la primera versión de un mapa digital llamado InfoMapa, creado integralmente en SL (Java), que fue incorporado al sitio web municipal. En ese momento, sus principales usuarios fueron los integrantes de diversas áreas municipales que lo utilizaban para su tarea cotidiana, en menor medida era usado por ciudadanos, organizaciones y otras esferas gubernamentales. Desde su creación, InfoMapa le dio respaldo a los desarrollos de sistemas informáticos municipales, tales como el SUA, el SIAT, el GAEM y la herramienta ¿Cómo Llego?. Asimismo, brindó información sobre lugares de interés y servicios (planos, recorridos del TUP, puestos de ventas de tarjeta magnética), datos de carácter técnico (catastral, planos de obra, medidas) e información socio poblacional (censo, variables, indicadores, etc.).

Mediante el Decreto N° 951 del año 2009 se creó la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) en reemplazo del SIGRos. La IDE es el conjunto de políticas, estándares, procedimientos y recursos tecnológicos destinados a facilitar la disponibilidad y el acceso a información geográfica. Reúne datos y atributos geográficos documentados para asegurar su aplicabilidad y confiabilidad, es un medio para su búsqueda, visualización y evaluación a través de catálogos y servidores de mapas, entre otros servicios y métodos que permiten el acceso a dicha información³⁹⁰. Según se reveló en entrevistas a funcionarios, estos datos fueron utilizados cotidianamente para la toma de decisiones políticas, estratégicas y

³⁹⁰ Extraído del sitio web de la MR. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/gobierno-abierto/infraestructura-de-datos-espaciales-ide> [Acceso: 27/07/2018].

operativas de índole territorial. Por lo tanto, se visualiza una perspectiva de intercambio de información hacia adentro del propio municipio a partir de la promoción de la interoperabilidad. Una de las áreas municipales que mayor uso le dio a estos datos fue la Secretaría de Salud Pública a partir de la formulación de análisis epidemiológicos.

La normativa de creación de la IDE definió a la Secretaría General (SG) como responsable del proyecto y a la DGI le asignó la función de planificación y gestión del instrumento. Asimismo, asignó a la Dirección General de Topografía y Catastro (perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Economía) como referente en cuanto a la producción cartográfica digital. Dicha reglamentación precisó la dinámica de interoperabilidad a la que debían ceñirse las áreas intervinientes mediante la fijación de estándares. Cada repartición debió firmar un acta de compromiso que estipulaba responsables, propósitos, tipo de acceso y frecuencia de actualización. Para finales de 2017 se pudo constatar que la IDE poseía una gran variedad de tipos de datos provenientes de diversas dependencias, entre ellas movilidad, urbanismo, servicios y espacios públicos, salud, seguridad y cultura.

A partir de la base construida por el SIGRos primero, y luego por la IDE, se crearon una serie de servicios tecnológicos desarrollados en SL bajo estándares abiertos de acuerdo a las especificaciones del *Open Geospatial Consortium* (OGC)³⁹¹. El servicio que mayor impacto y popularidad alcanzó fue el mencionado aplicativo InfoMapa, que desde su creación permitió acceder a información georreferenciada a través de un mapa de la ciudad. Para 2008 recibía cerca de 90 mil visitas mensuales³⁹², y contaba con publicaciones de fotos aéreas de la ciudad. En los años sucesivos se incorporaron imágenes satelitales. Para 2011 y 2012, las visitas promediaron las 170 mil mensuales³⁹³, potenciadas por la incorporación de nuevas funcionalidades como el servicio “Cuándo llega” y “Cómo llego”. En 2013 se sumó a InfoMapa una Guía Productiva con el detalle georeferenciado de diversas

³⁹¹ Tales como son los servicios web SOAP (*Simple Object Access Protocol*) y los servicios de mapas (WMS: *Web Mapping Service*). Extraído del: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/novedades/apertura-de-datos-publicos-informacion-geografica-de-rosario> [Acceso: 28/07/2018].

³⁹² Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/novedades/archivo/incorporacion-de-imagenes-satelitales-actuales-de-la-ciudad-al-infomapa/?searchterm=infomapa> [Acceso: 28/07/2018].

³⁹³ Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/novedades/archivo/como-llego-cuando-llego/?searchterm=infomapa> [Acceso: 28/07/2018].

actividades económicas en el territorio (comercial, construcción, industria, servicios y actividades primarias) y datos sociales de la ciudad. Para ese mismo año las visitas promediaron las 185 mil mensuales³⁹⁴. Resulta relevante mencionar que el aplicativo ha tenido varios rediseños que incrementaron su accesibilidad y usabilidad a partir de un trabajo entre la DGI y el EW.

El aplicativo InfoMapa, desarrollado de forma autónoma y en SL por la Municipalidad, posee un valor significativo si se considera que surgió en un contexto similar a la emergencia y popularización de plataformas que proveían imágenes satelitales y cartográficas, como por ejemplo Google Earth (2001) y Google Maps (2005).

Además del InfoMapa, a partir de datos provistos por la IDE se desarrollaron otros servicios especializados tales como: (a) Servicio web Ubicación, que permitió obtener las coordenadas geográficas de una dirección postal en la ciudad; (b) Servicios de mapa (WMS), que proporcionaron imágenes del mapa base de Rosario; y (c) WMS lugares de interés, que proveyó una imagen de los puntos donde se encuentran ubicados³⁹⁵.

En el año 2014 todos estos servicios fueron abiertos para que cualquier usuario pueda realizar consultas y descargas desde el sitio web municipal. Esta fue la primera instancia de apertura masiva de datos geográficos registrados en el ámbito municipal que podían descargarse sin restricciones. Se pudo conocer a partir de entrevistas a funcionarios que antes existía un mecanismo no formalizado y algo vetusto que permitía a todo aquel interesado acceder a datos catastrales (capas individuales o un mapa compuesto). Usualmente el pedido se realizaba a la DGI o al área de catastro mediante una nota formal o un correo electrónico y luego de un par de semanas se le entregaba al interesado la información mediante un CD o DVD.

³⁹⁴ Extraído del: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/novedades/archivo/nuevo-servicio-que-se-integra-a-infomapa-de-la-municipalidad-de-rosario/?searchterm=infomapa> [Acceso: 28/07/2018].

³⁹⁵ También se pueden consultar en forma de “texto relacionado” las características de las capas de eje de calles, manzanas, sin manzanas y parcelas. Este servicio está disponible a través de cualquier navegador web o aplicaciones de escritorio como gvSIG y Google Earth. Extraído del: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/novedades/apertura-de-datos-publicos-informacion-geografica-de-rosario> [Acceso: 28/07/2018].

6.1.6. Portal municipal de datos abiertos

En el año 2016 la MR puso en funcionamiento un Portal de Datos Abiertos (PDA), en un contexto en el que muchos otros gobiernos, sobre todo locales, ya contaban con un cúmulo importante de experiencia en esta materia. Los datos abiertos se convirtieron en uno de los recursos más característicos del GA, que promueve de forma directa la transparencia gubernamental activa y al mismo tiempo la participación y colaboración mediante la reutilización de datos. Como se ha presentado en capítulos previos, el arribo al GA del caso bajo estudio estuvo signado por el SL, que ocupó un rol conceptual y práctico determinante en el proceso general y en la apertura de datos en particular.

El camino hacia la creación de un espacio concreto que centralice todos los datos abiertos de la MR contó con una serie de antecedentes que fueron fundamentales, entre ellos es posible mencionar cuatro iniciativas que sobresalen por su componente aperturista: (a) desde el año 2000 se utilizó el sitio web municipal para difundir variada información pública (mayormente en formatos cerrados); (b) el aplicativo InfoMapa creado en el año 2003 basado en el uso de la IDE municipal permitió abrir datos, principalmente de tipo catastral; (c) la APP ¿Cuándo llega? creada en el año 2010, que se viabilizó a partir de la información provistas por los GPS de las unidades del TUP que era enviada al área de Movilidad y luego accesible a todos los usuarios, inicialmente desarrollado por la empresa Globant; y (d) la liberación de *software* público desarrollado por la Municipalidad (SIAT, SGA *Livre* y GAEM) desde el año 2010. Estas y otras acciones supusieron una práctica cotidiana de transparencia, interoperabilidad y colaboración entre actores municipales, gubernamentales (provincia y nación), privados y de la sociedad civil, que si bien no revestían de forma integral las características asignadas a los datos abiertos, ni fueron diseñadas originalmente bajo los preceptos del GA, ocuparon un lugar importante en la construcción del portal.

La fundamentación técnica y política de estos antecedentes tuvo en común la cuestión del SL, ya que la mayor parte de estos desarrollos funcionaban con herramientas libres a partir de diseños autónomos del propio Municipio, que en algunos casos contó con la colaboración de organizaciones del medio local. En este contexto, resulta necesario realzar la impronta que tuvieron las acciones en materia

de gobierno electrónico a partir de la creación de servicios orientado a los ciudadanos y organizaciones.

En 2014, dos años antes de la implementación del PDA, fue sancionada la Ordenanza N° 9.279 que creó el llamado “Programa Open Data Rosario”, cuya fundamentación se basaba en el derecho de acceder a la información pública, mecanismo que existía en el ámbito municipal desde 2001, pero con una lógica muy diferente a la propuesta originalmente. Entre los considerandos del Programa se mencionó la creciente importancia de los datos abiertos puestos a disposición sin restricciones técnicas ni legales, la reutilización de los mismos, las experiencias de otras ciudades y los antecedentes de la MR en materia digital, todo ello en el contexto de innovaciones tecnológicas. Fue justamente en dicha normativa donde se utilizó por primera vez el concepto “gobierno abierto” y de “datos abiertos” en un instrumento legislativo del ámbito municipal.

El “Programa Open Data Rosario” estipuló la implementación de un portal (data.rosario.gob.ar) “como plataforma para facilitar la búsqueda, descubrimiento y acceso de aquellos conjuntos de datos del sector público”³⁹⁶ y le asignó la capacidad para estimular la innovación y el desarrollo. Asimismo, estableció que la información del sector público debía estar disponible en “bruto y en formatos estándar abiertos, facilitando su acceso y permitiendo su reutilización tanto a particulares como a empresas para fines comerciales o no”³⁹⁷. La nueva norma replicó en gran medida los criterios de los organismos obligados a publicar ya existentes en el ámbito municipal. Sin embargo, hay una diferencia sustancial que radica en la exigencia de utilizar formatos abiertos y temas que van más allá de las cuestiones eminentemente municipales (indicadores macroeconómicos, sociales, educativos, ambientales, etc.).

De las entrevistas realizadas a funcionarios se deduce que el PDA no surgió motivado por el cumplimiento de la legislación vigente, sino que contó con otro tipo de estímulos. La temática del GA en el ámbito municipal tuvo un mayor impulso y dinámica a partir de diciembre de 2015, con la incorporación de Pablo Javkin, en el cargo de Secretario General, un extra partidario que se sumó al

³⁹⁶ Artículo 4° de la Ordenanza N° 9279/2014.

³⁹⁷ Artículo 7° de la Ordenanza N° 9279/2014.

gobierno luego de rivalizar de forma interna en la elección primaria como candidato a Intendente, de un modo muy competitivo³⁹⁸. Javkin fue uno de los principales impulsores de la creación del PDA. Este interés deriva de una experiencia abocada a la temática pero también de una necesidad política de adquirir ciertos niveles de exposición pública. Se sopesa aquí la voluntad política como factor clave para el avance de las iniciativas de GA en general, y el PDA en particular.

En la puesta en marcha del PDA, irrumpe nuevamente un fuerte protagonismo técnico de la DGI, que poseía un conocimiento minucioso de los sistemas informáticos municipales y aportó su experiencia en la apertura de datos. Asimismo, participaron del proceso otras dos áreas: el Equipo Web y la Dirección General de Comunicación Social. Esta confluencia generó las condiciones para que en noviembre de 2016 se implemente la particular versión rosarina de los datos abiertos que conjugó una serie de elementos preexistentes con la novedad del GA.

El PDA significó una de las primeras iniciativas que revistió una lógica eminentemente de GA. Sin embargo, el modo en que fue implementado conservó algunos de sus atributos más característicos. El sitio datos.rosario.gob.ar incluyó además del conjunto de datos que dio sentido a la creación del portal, tres apartados que pusieron en valor su historia digital: “*software* público” (disponible para descargar aquellos liberados), “aplicaciones” municipales (desarrollos propios y de terceros) y uno llamado “gobierno abierto” (que reunió una serie de iniciativas previas reinterpretadas o adaptadas a la idea de GA). Se pudo conocer que esta impronta provino de algunos integrantes de la DGI que tuvieron a cargo la implementación del PDA. El portal fue desarrollado de manera autónoma por el Municipio, mediante la utilización de herramientas libres (Drupal³⁹⁹) y de un *software* de código abierto (DKAN⁴⁰⁰), que lo convierte en otra característica distintiva.

Un aspecto nodal para el funcionamiento y sustentabilidad del PDA fue contar con una gran cantidad de datos provenientes de sistemas informáticos (*Back Office*) desarrollados por la propia Municipalidad que abastecieron al portal de forma

³⁹⁸ Diario La Capital (21/04/2015).

³⁹⁹ Sistema de gestión de contenidos libre, modular y multipropósito que permite publicar archivos de todo tipo. Extraído de: <https://www.drupal.org/> [Acceso: 31/07/2018].

⁴⁰⁰ DKAN es una aplicación web de código abierto para el almacenamiento y la distribución de los datos. Extraído de: <https://docs.getdkan.com/en/latest/> [Acceso: 31/07/2018].

automática y sistemática. Aquí se pone en valor su recorrido digital de la MR, ya que el desarrollo del PDA contó con una estructura administrativa profesional (la DGI) y *software* público con acceso a los códigos fuentes.

En un documento interno de la DGI al que se tuvo acceso se establecieron ocho principios sobre los que debería regirse la apertura de datos municipales, estos debían cumplir con las siguientes características: completos (abrir todo lo posible), primarios (datos originales), actualizados (para que no pierdan valor), accesibles (para mayor número de usuarios), procesables (fácilmente procesables), sin registro (sin necesidad de registro previo), abiertos (formatos no propietarios) y libres (uso 100% para los usuarios). Estos principios orientaron la tarea de la DGI al momento de implementar el PDA, puntualmente al momento de definir los criterios de producción e incorporación. Entre las acciones previas realizadas por la DGI, se registró la selección del conjunto de datos (*datasets*) que potencialmente podían incorporarse al portal, su adecuación a formatos reutilizables, un análisis sobre su calidad y posible duplicidad, así como la definición de la frecuencia de actualización. En relación a este último punto, se establecieron modalidades de carga, que incluían la descripción, contacto, diccionario de datos, etiquetas, contenidos relacionados, entre otros⁴⁰¹.

En el PDA los datos se encuentran clasificados en conjuntos (*dataset*), que son a su vez agrupados en diferentes categorías. Cada conjunto de datos está constituido por uno o más recursos (archivos digitales en la mayoría de los casos) en diferentes formatos (csv, gml, entre otros) y todos los datos se cargan en un formato universal para planillas de cálculo. Desde su creación hasta el final del periodo bajo estudio, se publicaron datos de 14 áreas temáticas distribuidas entre: (a) territorio y población; (b) salud; (c) administración financiera; (d) movilidad; (e) participación; (f) cultura; (g) recreación y deporte; (h) ambiente; (i) seguridad; (j) actividad económica; (k) tecnología; (l) educación; (m) obras e infraestructura; (n) administración pública. A poco más de un año de funcionamiento, se registró que la cantidad de recursos y archivos, así como el conjunto de datos se habían duplicado, tal como puede observarse en la Tabla 8.

⁴⁰¹ Extraído de: es.scribd.com/document/330464678/Datos-abiertos#fullscreen&from_embed [Acceso: 03/08/2018].

En el primer mes de funcionamiento del PDA se registró una gran cantidad de visitas que superaron las veinte mil⁴⁰², sin embargo este impulso inicial fue dando lugar a un menor cúmulo de visitantes y de descargas, con raptos espasmódicos de crecimiento a partir de la publicación de nuevos datos. Claramente, el público hacia el cual se dirigió el portal no era masivo. Si bien no se requiere de conocimientos informáticos exhaustivos para acceder al sitio, sí son necesarios para realizar desarrollos posteriores o procesar determinada información.

Tabla 8. Dinámica de incorporación de datos, recursos y archivos al PDA de la MR (2016-2017)

Año	Mes	Temáticas	Conjunto de datos	Recursos y archivos
2016	Noviembre	14	92	285 ⁴⁰³
2017	Enero	14	98	305 ⁴⁰⁴
2017	Marzo	14	108	323 ⁴⁰⁵
2017	Agosto	14	166	590 ⁴⁰⁶
2017	Diciembre	14	182	633 ⁴⁰⁷

Fuente: Elaboración propia.

Además de las metas de incorporación de datos dispuestas por la DGI, a las que no se pudo tener acceso, otro de los factores que explicó el crecimiento del PDA fue el estrecho vínculo entablado entre algunos funcionarios de la DGI con integrantes de ONGs, programadores locales y periodistas especializados que han participado activamente en eventos organizados o promovidos por la Municipalidad bajo diferentes modalidades, tales como *hackathon*, jornadas y encuentros⁴⁰⁸. Se pudo

⁴⁰² Se registraron 21.867 visitas, con un promedio de una visita cada 4 minutos. La mitad de los usuarios eran de Rosario, el 40% accedió varias veces en diferentes días y el 30% accede desde dispositivos móviles. Extraído de: www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/69422/title/El-Portal-Datos-Abiertos-suma-participaci%C3%B3n [Acceso: 03/08/2018].

⁴⁰³ Extraído de: es.scribd.com/document/330464678/Datos-abiertos#fullscreen&from_embed [Acceso: 31/07/2018].

⁴⁰⁴ Extraído de: www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/69422/title/El-Portal-Datos-Abiertos-suma-participaci%C3%B3n [Acceso: 31/07/2018].

⁴⁰⁵ Extraído de: rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/74165/title/Gesti%C3%B3n-transparente-y-participativa%3A-Rosario-celebra-el-Da-de-los-Datos-Abiertos- [Acceso: 31/07/2018].

⁴⁰⁶ Extraído de: datos.rosario.gob.ar/gesti%C3%B3n-abierta-rosario-es-el-segundo-municipio-transparente-del-pa%C3%ADs [Acceso: 31/07/2018].

⁴⁰⁷ Extraído de: datos.rosario.gob.ar/m%C3%A1s-datos-y-actualizaciones [Acceso: 31/07/2018].

⁴⁰⁸ El 1º *Hackathon* Nacional de Transporte organizado por la MR en septiembre de 2017, que usó datos provistos por el PDA. Extraído de: www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/104093/title/Rosario-ser%3A1-sede-del-primer-Hackathon-de-Movilidad [Acceso: 03/08/2018]. El *NASA Space Apps Challenge* que se realizó en abril de 2017. Extraído de: www.on24.com.ar/locales/rosario-participar-del-hackathon-ms-grande-del-mundo/ [Acceso: 03/08/2018]. El *Hackaton* en Salud en el Hospital Privado de Rosario. Extraído de: www.hackeandosalud.com/2017-2/ [Acceso: 03/08/2018]. Y el *Open Data Day* realizado en marzo de 2017, del que participaron organizaciones de la sociedad civil y universidades. Extraído de: datos.rosario.gob.ar/d%C3%ADa-de-los-datos-abiertos-en-rosario-4-de-marzo-2017 [Acceso: 03/08/2018].

verificar que en estos espacios se recogieron demandas específicas de datos que luego, en algunos casos, se incorporaban al PDA. Otra instancia interactiva fue el formulario de contacto que brinda el portal. Según se constató, algunos datos fueron incorporados a partir de solicitudes enviadas por este medio, tales como el *webservice* que brinda información sobre los eventos de agenda municipal que se realizan en la ciudad, y otro que brinda información sobre la ubicación y datos de contacto de ferias, mercados culturales y de la economía social.

Entre los argumentos esgrimidos por los funcionarios municipales acerca de las funciones del PDA relevados en entrevistas y declaraciones públicas, se desprenden dos tipos: una básica, vinculada a la transparencia de la información producida por el municipio, y otra relacionada con el impulso al desarrollo de nuevos servicios digitales a partir de los datos abiertos. Pablo Javkin lo sintetizó del siguiente modo:

“el concepto de gobierno abierto tiene que ver con la idea de colaboración. Pensar la sociedad en red, donde uno puede utilizar y generar desarrollos y aplicaciones a través de la información pública. Es una política que pone a Rosario en un lugar de transparencia e innovación. Un nuevo concepto que nos permite brindar mayor democracia a partir de plataformas digitales”.

La vertiente que procura promover o desatar procesos de innovación mediante la potencial reutilización de datos para incentivar el desarrollo de aplicaciones, contenidos y servicios digitales se pone de manifiesto al considerar los destinatarios potenciales identificados por la Municipalidad, entre los que se identifican a “desarrolladores de aplicaciones, fundaciones, ONG's, periodistas, investigadores, educadores, académicos, profesionales y equipos de gestión gubernamentales”⁴⁰⁹. Desde la creación del PDA se ha podido relevar la producción de diferentes desarrollos, entre ellos una APP llamada “ChatBot: Rosario Smart City” que, a través de Facebook Messenger, facilita la búsqueda de cajeros automáticos, farmacias, zonas Wi-Fi, puntos de recarga de la tarjeta Movi, entre otros. El proyecto fue desarrollado por dos emprendimientos rosarinos: Innovavista y Rosario Mobile Apps⁴¹⁰. Por otra parte, los conjuntos de datos que mayores niveles

⁴⁰⁹ Extraído de: <http://datos.rosario.gob.ar/el-municipio-present%C3%B3-novedosa-plataforma-digital-de-datos-abiertos> [Acceso: 03/08/2018].

⁴¹⁰ Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/web/aplicaciones/aplicaciones-moviles/chatbot-rosario-smart-city> [Acceso: 04/08/2018].

de descarga tuvieron fueron los correspondientes a información geográfica (mayormente de tipo catastral), utilizado habitualmente por programadores y desarrolladores inmobiliarios para emprendimientos de los que no se lleva un registro exhaustivo.

Con la finalidad de analizar globalmente el PDA de la MR resulta conveniente considerar los resultados del Índice de Datos Abiertos de Ciudades realizado por la Fundación Conocimiento Abierto, que en su edición del año 2017 ubicó a Rosario en el puesto número once sobre treinta y siete municipios de Argentina (INDAC, 2017). Este relevamiento se realizó mediante una metodología que tenía en cuenta el formato de publicación, la accesibilidad, la licencia, la gratuidad o no de los datos, la disponibilidad online en una sola descarga, la descarga en bloque y la fecha de actualización de los *datasets*⁴¹¹. Entre las cuestiones analizadas por dicho informe se destaca la ausencia total de información relativa a resultados electorales y medioambientales, también se señalan deficiencias referidas a formatos y posibilidades de descarga en los datos de compras, contrataciones, gasto público e información de funcionarios públicos (INDAC, 2017).

Desde la puesta en marcha del PDA se registró un crecimiento notable en cuanto a la cantidad de conjuntos de datos disponibles, sin embargo se observó que de las 14 áreas temáticas sobre las que se publica, la correspondiente a la “Administración Pública” es la que menos recursos exhibe con tan sólo un archivo vinculado a los “Agentes de Cobro Habilitados”. Como se mencionó previamente, en el sitio web de la MR se publica variada información sobre esta temática que por lo general se encuentra en formatos cerrados. En contrapartida, se observó que, desde un comienzo, el PDA publicó abundante cantidad de datos sobre salud pública e información geográfica que fueron las temáticas que mayor cantidad de recursos y archivos proveyeron al portal.

6.2. Participación y colaboración

En el actual contexto, pensar el accionar del Estado excluyentemente desde lo normativo y técnico resulta inapropiado, no sólo por la complejidad de la sociedad, sino porque se pone en juego la legitimidad de la acción pública. El GA se enmarca

⁴¹¹ De acuerdo a los principios establecidos por la Carta Internacional de Datos Abierto. Disponible en: <https://opendatacharter.net/principles-es/> [Acceso: 03/08/2018].

en una búsqueda de nuevos modelos de gobernanza que ubica a los ciudadanos en el centro y les asigna la capacidad para intervenir en el proceso de producción pública, basado en la participación y la colaboración. En definitiva, implica una comprensión más amplia de que el Estado ya no es el centro hegemónico de respuestas ante problemas complejos, sino que se instituye en un eslabón más, capaz de dinamizar procesos de innovación abierta, aprovechando las capacidades de la sociedad.

La participación ciudadana ha dejado de ser una instancia eminentemente electoral. En efecto, coexisten múltiples alternativas de participación que irrumpen en el espacio público ampliado, de una forma institucionalizada, promovida desde el ámbito gubernamental. A partir de la potenciación que significó la utilización y apropiación masiva de las TIC en el contexto de “autocomunicación de masas” (Castells, 2009), la sociedad posee la capacidad de participar en la vida pública sin la necesidad de contar con la promoción por parte de las instituciones de las democracias representativas, tales como los partidos políticos. Pero cabe interrogarse acerca de las características de la participación ciudadana en el actual contexto, se observan algunas tendencias vinculadas a la participación centrada en problemas concretos en torno a las cuales a ciudadanía se activa y organiza muy rápidamente. Otra característica es su asincronía, Internet permite participar en cualquier momento (Castells, 2012).

GA supone a grandes rasgos un gobierno que promueve la intervención activa de la ciudadanía en la elaboración interactiva de políticas públicas, así como también la puesta en marcha de procesos consultivos mediante la creación de espacios tendientes al involucramiento de la sociedad en temas públicos. Lo novedoso aquí es la creación de mecanismos de participación por fuera de las instituciones formales de representación de intereses, lo que supone la idea de que el ciudadano pueda intervenir en la esfera pública más allá de los partidos políticos, sindicatos u organizaciones de la sociedad civil. Se trata de una transformación cualitativa, donde las TIC y, principalmente, Internet conforman un medio fructífero, ya que permiten generar nuevas formas de participación sin la mediación de estructuras formales entre gobierno y ciudadano (Prince & Jolías, 2013).

Participación y colaboración poseen rasgos comunes. En ambos pilares la discusión se centra en la cuestión de la innovación abierta en la gestión pública, entendida a partir del reconocimiento de que los ciudadanos y las organizaciones pueden aportar su creatividad, percepciones y experiencias en diversos procesos políticos. La innovación abierta implica poner en marcha la inteligencia colectiva, que es posibilitada y potenciada en gran medida a partir del uso intensivo de TIC. La colaboración supone abordar la dimensión de contribución que los actores y organizaciones sociales pueden generar a través de la coproducción de políticas públicas en el marco del sistema democrático. Puede ser definida sucintamente como la participación de ciudadanos individuales y en grupo en el diseño y prestación de servicios públicos (Verschuere et al., 2012).

A continuación se analizarán las principales iniciativas en materia de innovación abierta implementadas en el ámbito municipal. Se considerará con especial atención el proceso de arribo hacia la perspectiva del GA, así como sus antecedentes y grado de desarrollo e impacto que tuvieron las políticas de participación y colaboración propuestas por la MR en el periodo analizado.

6.2.1. Presupuesto participativo

La MR posee una extensa trayectoria en la promoción de la participación ciudadana, que se manifestó en diferentes iniciativas. Algunas de ellas continúan tal como fueron creadas, otras han mutado y algunas han caído en desuso a los largo del periodo analizado. Entre las acciones que mayor grado de institucionalización alcanzaron se destacan el presupuesto participativo (PP), los procesos de planificación estratégica (PER, 1998; PEM, 2004 y PERM+10, 2009), el PP joven, que funciona desde el año 2004, las audiencias públicas (Ordenanza N° 7040/2000), el Consejo Económico y Social (CEyS) y otros consejos (de Niños y Niñas, del Área de Diversidad Sexual, de la Adulthood Mayor, Barriales, etc.), entre otras. De este conjunto de acciones, el PP fue el dispositivo participativo que registró el mayor nivel de incorporación del TIC, y cuya comprensión, según la interpretación de los funcionarios municipales, viró en los últimos años hacia el paradigma del GA.

El Presupuesto Participativo (PP) se creó en el año 2002 y, desde ese año, se desarrolló anualmente de forma ininterrumpida. Fue una de las experiencias de

participación ciudadana promovidas por el gobierno local más destacadas en el contexto nacional, por su temprana y pionera implementación pero también por sus implicancias sociales y políticas. En capítulos previos fue presentado y considerado como una de las políticas públicas icónicas del Municipio, y también se ha reseñado la prolífera literatura académica desarrollada en los últimos años en torno al caso de la ciudad de Rosario (Bloj, 2008; Ford, 2007; Pinillos & Signorelli, 2014; Signorelli, 2015)

El PP nació en el contexto de una de las mayores crisis que ha vivido Argentina en su historia, supuso la creación de un mecanismo de participación política directa que se contraponía al contexto normativo fijado tanto por la Constitución Nacional y provincial, como por la Ley Orgánica de Municipalidad de la Provincia de Santa Fe, que prevén formas representativas de democracia y no ese tipo de derechos políticos. Ford (2007) hace referencia a la idea de “experimento” democrático para referirse a las dinámicas participativas desarrollada en los últimos años, en ellos se observa una búsqueda por la creación de mecanismos de participación directa con tendencias hacia el involucramiento personal, la horizontalidad y la pluralidad.

El PP consiste en una forma de gestión del presupuesto, en la cual la población de la ciudad, a través del desarrollo de las jornadas participativas, debate acerca de las prioridades presupuestarias por áreas temáticas⁴¹². Pueden participar todos los vecinos de Rosario mayores de 16 años y se estructura en diferentes momentos: Primera Ronda de Asambleas Barriales, Consejos Participativos de Distrito, Segunda Ronda de Elección de Proyectos y Tercera Ronda⁴¹³.

En el periodo analizado, la MR ha incorporado TIC en la gestión interna del PP mediante la creación de sistemas informáticos desarrollados por la DGI, que le permitieron a la SG (área encargada del PP) mejorar los procesos de funcionamiento y registro de las diferentes instancias. En el año 2009 se implementó el Sistema de Jornadas de Presupuesto Participativo para gestionar la inscripción de los asistentes a las asambleas, el registro de electores y el escrutinio

⁴¹² Ordenanza N° 7326/2002.

⁴¹³ Extraído de: postulantes.rosario.gob.ar/condiciones/presuparticip.pdf [Acceso: 05/08/2018].

final de proyectos, y en 2010 se puso en marcha el Sistema de Seguimiento de Proyectos⁴¹⁴; todos ellos sólo disponibles para la gestión gubernamental.

El camino hacia la adaptación y comprensión del PP como una iniciativa de GA por parte de la MR tuvo un recorrido particular, en el que la utilización de TIC cobró paulatinamente mayor protagonismo de acuerdo a los diferentes momentos históricos. Estas tecnologías fueron utilizadas para mejorar la interacción con los ciudadanos de modo predominante en la instancia de votación del PP, o sea en la Segunda Ronda de Elección de Proyectos. Los hitos fundamentales de este recorrido fueron los siguientes:

- Voto electrónico (2006 – 2007)
- Plataforma “Yo Participo” (2013 – 2015)
- Plataforma “Rosario Participa” (2016 – 2017)

El voto electrónico fue utilizado en las jornadas de votación de proyectos de las ediciones 2006 y 2007 del PP y fue una experiencia inédita en el contexto nacional y latinoamericano. El objetivo enunciado formalmente por los funcionarios municipales fue darle mayor agilidad y transparencia al proceso de selección de proyectos. De forma colateral se deduce que otro propósito fue incrementar la cantidad de participantes de dicha instancia a partir de hacerlo más atractivo. En el contexto de su implementación, se relevó un entusiasmo colectivo por parte de las autoridades municipales, de concejales y de periodistas que se manifestaron públicamente. Pero también, al parecer, los asistentes tomaron positivamente la iniciativa, según se deduce no sólo de la cantidad inédita de votantes, sino también de un relevamiento realizado en octubre de 2007 por la MR, que mostró un amplio apoyo de la población a este sistema de votación, subrayando aspectos como la eficiencia, la transparencia y la agilidad (Municipalidad de Rosario, 2007). Esta recepción favorable de esta iniciativa expresaba un fuerte optimismo por la experiencia particular de votación electrónica del PP, pero también acerca de las potencialidades del uso de las tecnologías en procesos democráticos, con la finalidad de dotarlos de mayores niveles de transparencia.

⁴¹⁴ Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/antecedentes> [Acceso: 06/08/2018].

La puesta en marcha del sistema electrónico supuso la contratación de un tipo de servicios especializados que muy pocas empresas estaban en condiciones de ofrecer. Para ello se realizaron dos llamados a licitación privada (2006 y 2007), de los que resultó adjudicataria MSA (*Magic Software Argentina*). Los detalles del pliego preveían que dicha compañía debía ocuparse de la instalación de lugares de votación en los Centros Municipales de Distrito (CMD) durante siete días, en jornadas de entre 10 a 12 horas. Asimismo, la adjudicataria tenía entre sus funciones la producción del padrón y la identificación del votante, emisión del voto, escrutinio de sufragios, totalización y difusión de resultados electorales⁴¹⁵. Un detalle no menor fue el alto costo que significó para las arcas municipales su contratación, sobre todo de la segunda y última edición en la que los costos se duplicaron⁴¹⁶.

La implementación del sistema de votación electrónica implicó la utilización de un equipamiento tecnológico (*hardware*) para la emisión del voto y la utilización de un sistema informático (*software*) de código cerrado al cual la MR no tuvo acceso. Esta iniciativa se corrió de los estándares fijados por el propio Municipio en materia de SL, y se anida en un contexto en el que se comenzaba a consolidar su utilización a nivel gubernamental. Sin embargo, este caso, y otros que ya fueron considerados en capítulos previos, dan cuenta del atractivo que generaban los grandes proyectos tecnológicos promovidos por las empresas del sector, muchos de ellos discontinuados.

MSA instaló máquinas de votación en cada uno de los seis CMD, y utilizó el sistema de la Boleta Única Electrónica (BUE) que le permitió al elector realizar la selección de los proyectos a través de una pantalla táctil, con una boleta que tenía un chip RFID (*Radio Frequency Identification*) en la que quedaba almacenada la información de la selección realizada. El mecanismo de votación comprendía los siguientes pasos: primero el votante se acercaba al Presidente de Mesa para que este verificara su identidad mediante DNI, quien le entregaba la boleta (con el chip RFID); luego se insertaba la BUE en la máquina, y el elector elegía entre los proyectos tocando el recuadro correspondiente de la pantalla táctil; por último regresaba a la mesa y depositaba la boleta en la urna. Una década después de esta

⁴¹⁵ Resolución 123/2006 y 167/2007 respectivamente.

⁴¹⁶ *Ibidem*. La edición del año 2006 tuvo un costo para el Municipio de \$ 67.592 (alrededor de U\$S 22.000 dólares estadounidenses). Mientras que para 2007 el costo fue de \$169.986 (alrededor de U\$S 56.000 dólares estadounidenses).

experiencia, la administración del presidente Mauricio Macri intentó introducir una nueva versión de la BUE en las elecciones nacionales, promovido por la misma empresa MSA. En este contexto, un grupo de expertos informáticos pertenecientes a diferentes universidades y agencias de ciencia y tecnología, así como referentes de fundaciones y ONG, alertaron sobre la vulnerabilidad y falencias de este sistema⁴¹⁷.

La modalidad de voto electrónico trajo como consecuencia un incremento notable en la cantidad de votantes del PP. En la edición que se realizó en el año 2006 participaron 8.529 personas, cifra que triplicó el registró del año previo, mientras que en el año 2007 votaron 6.831⁴¹⁸, es decir, un 20% menos que en la edición anterior. Esta fue la última oportunidad en que se utilizó este sistema electrónico. Según se reveló en entrevistas a funcionarios, la causa de dicho cese fueron los altos costos que suponía la contratación de las máquinas de votación provistas por la empresa MSA. En 2008 se volvió a las boletas tradicionales pero con la novedad de la descentralización de los espacios de votación. La participación cayó un 12% respecto al año anterior y un 29% comparado con el año 2006⁴¹⁹.

Luego de discontinuado el voto electrónico para la segunda ronda del PP, la MR comenzó a evaluar alternativas en torno a la incorporación de TIC que posibiliten la participación de los ciudadanos en esta instancia. La decisión fue evitar grandes erogaciones como las que supuso en el pasado la contratación de la empresa MSA. Para ello la DGI y la SG indagaron alternativas que convergieron en la creación, en el año 2013, de una plataforma web que permitió registrar el voto de los ciudadanos en la fase de elección de proyectos. Aquí nuevamente se estimuló la utilización de TIC en la instancia electoral y no en el resto de las etapas.

La MR denominó a esta nueva plataforma “yo participo” y la alojó en la web municipal (rosario.gov.ar/yoparticipo). El desarrollo de este nuevo sistema quedó a cargo de la DGI, que contó con la colaboración de actores externos al Municipio. Se pudo saber que en los meses previos a la implementación se contrató a una empresa local llamada Estudio Hormiga para el desarrollo del sitio web y el proceso

⁴¹⁷ Diario La Nación (21/10/2016). Diario La Nación (14/11/2017). Diario Página 12 (13/11/2017).

⁴¹⁸ Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4857&tipo=objetoMultimedia> [Acceso: 06/08/2018].

⁴¹⁹ En la edición 2008 participaron de la segunda ronda de votación 5.989 personas. Extraído de: www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4857&tipo=objetoMultimedia [Acceso: 06/08/2018].

de votación. De esta instancia también participaron integrantes del Área del PP y del EMC. El aplicativo web fue realizado integralmente en SL. Era relativamente sencillo, estéticamente austero pero funcional y permitía al usuario acceder al listado de proyectos por distrito con las diferentes iniciativas de interés.

En el contexto de la presentación de esta nueva modalidad de votación, la Intendente Fein manifestó: “damos un paso más en la participación directa para que más ciudadanos y ciudadanas puedan elegir y participar”⁴²⁰. Esta afirmación denotaba una gran expectativa en el incremento sustantivo de la cantidad de votantes, de lo que se deduce que los destinatarios de esta iniciativa fueron principalmente aquellos ciudadanos que no podían o no deseaban trasladarse presencialmente a los centros de votación y que tampoco participaban de las instancias previas del PP. En el mismo sentido se expresó la Sub Secretaria General Lorena Carbajal: “nos parece que es una herramienta interesante que, con adecuada difusión, le da la posibilidad de participar a las personas que no tienen el tiempo de acercarse a un lugar físico”.

La modalidad de votación online requería de tres pasos: en primer lugar, el ciudadano debía registrarse mediante la utilización de un correo electrónico (modalidad excluyente para el año 2013) o un usuario de Facebook (opción incorporada a partir del año 2014); luego, se validaba la identidad del votante a través de DNI, nombre, apellido y sexo, cotejado con el padrón electoral de la ciudad de Rosario; a continuación, el elector realizaba la selección de seis proyectos en una interfaz gráfica de presentación⁴²¹. El sistema garantizaba una actualización en tiempo real del padrón de votantes, para certificar la identidad, evitar duplicación de votos, y, al mismo tiempo, la confidencialidad sobre datos suministrados. La votación podía ser realizada desde cualquier dispositivo con conexión a internet (PC, Notebook, Smartphone, Tablet, etc.).

Además de la selección de proyectos, otro de los propósitos de la nueva plataforma implementada en 2013 fue sostener la vinculación y algún grado de interacción con los ciudadanos a posteriori de la votación mediante la utilización del correo electrónico; propósito que se efectivizó a inicios del año 2014 con el envío de

⁴²⁰ Extraído de: http://www.poderlocal.net/leer_noticias.asp?ID=71803 [Acceso: 07/08/2018].

⁴²¹ Diario La Capital (07/11/2014).

invitaciones a diferentes actividades municipales. La incorporación de la opción para acceder a la plataforma de votación del PP por medio de la utilización de un usuario de la red social Facebook a partir de 2014 da cuenta de un intento por generar un acercamiento a la sociedad a través de nuevas modalidades. En una entrevista realizada a Julia Gutiérrez Oschmann, funcionaria de la Dirección General de Comunicación Social del Municipio, afirmó que:

“adherimos a los postulados de una nueva era que tiene que ver con la colaboración, con la confianza, la transparencia y el gobierno abierto. Consideramos que la creación de espacios comunes y de participación con los ciudadanos permite construir una gobernanza compartida y en eso las redes sociales nos pueden ayudar mucho (...) El presupuesto participativo es un ejemplo, ya que tiene una gran potencialidad de crecimiento a partir del uso de las redes sociales”.

El sistema de votación online del PP nacido en el año 2013 funcionó con algunas modificaciones hasta la edición del año 2016, instancia en la que se puso en marcha una nueva plataforma de votación denominada Rosario Participa (participa.rosario.gob.ar) que tenía objetivos similares, pero con diferencias sustanciales. Este nuevo portal fue desarrollado en conjunto entre la MR y la Fundación Democracia en Red⁴²². La presidenta de la mencionada organización, Florencia Polimeni, mostró una gran expectativa por integrarse de esta forma en el proceso del PP y sostuvo que “venimos a complementar el trabajo que se vienen haciendo, porque estamos convencidos de que en un mundo que está medio de cabeza, son herramientas como éstas las que nos dan esperanza, las que nos permiten otra vez acercar el Estado a la ciudadanía”⁴²³.

El *software* base sobre el cual se desarrolló Rosario Participa fue DemocracyOS, una aplicación web escalable de toma de decisiones colectivas que sirve para abrir canales de interacción entre representantes y representados y permite adaptarse a

⁴²² Es una ONG fundada en 2014 “para articular un proyecto político desde la sociedad civil (...) Nacimos para construir práctica, técnica y poesía que permitan imaginar e implementar innovaciones en el sistema político para abrir los procesos de decisión, para redistribuir el poder. Nuestra visión de éxito se plasma en un mayor número de ciudadanas/os, de diversos perfiles socioeconómicos, incorporándose a procesos participativos”. Extraído de: <https://democraciaenred.org/about> [Acceso: 16/09/2018].

⁴²³ Declaraciones extraídas del PDA de la MR. Disponible en: <http://datos.rosario.gob.ar/los-rosarinos-ya-pueden-votar-proyectos-para-sumar-mejoras-en-sus-barrios> [Acceso: 16/09/2018].

diferentes dispositivos⁴²⁴. Creada por la Fundación Democracia en Red en código abierto, fue utilizada por más de 40 instituciones, movimientos y partidos políticos de todo el mundo y traducida a 17 idiomas. La MR personalizó su versión del DemocracyOS de forma independiente e incorporó modificaciones específicas, entre ellas, la integró a sistemas informáticos municipales desarrollados previamente, como el de votación del PP y la herramienta de gestión de formularios⁴²⁵. Se utilizó por primera vez en la votación online del PP a finales del año 2016.

En esta nueva modalidad, cada votante tenía la posibilidad de elegir proyectos de su área barrial y de su distrito. Los votantes debían crear una cuenta (*loguearse*) en el sitio web de la plataforma o hacerlo mediante un usuario de Facebook. Antes de emitir el voto era posible conocer detalles de los diferentes proyectos y compartirlos vía redes sociales (Twitter y Facebook). El sistema permitía elegir votar en otro distrito que el de residencia para favorecer algún proyecto que al ciudadano le parezca más necesario. En 2017 se incorporó a la plataforma la información de los proyectos del PP seleccionados en la edición del año anterior, así como su grado de evolución según se encontraran: proyectados, en ejecución o finalizados. Previamente, esta información no estaba disponible para los ciudadanos, aunque regía desde el año 2014 la obligación de publicarlos según la propia normativa municipal.

Desde el año 2014, la MR comenzó una paulatina adaptación del PP hacia el paradigma del GA, a partir de la inclusión de un lenguaje que conjugaba nuevos conceptos e ideas con los ya existentes en el ámbito municipal, como el de participación. Fue en este contexto cuando surgió la noción del uso de TIC, como la plataforma y las redes sociales (básicamente Facebook), en tanto instrumentos para potenciar el alcance y dinamizar una herramienta participativa como el PP, que existía desde el año 2002.

A partir de la segunda edición de votación online, irrumpieron nociones que le asignaban al PP cualidades vinculadas a la colaboración de los ciudadanos y la transparencia en la definición del presupuesto municipal. Sin embargo, fue recién

⁴²⁴ Extraído de: <https://democraciaenred.org/what-we-do> [Acceso: 07/08/2018].

⁴²⁵ Extraído de <https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/gobierno-abierto/software-publico/rosario-participa> [Acceso: 07/08/2018].

con la creación de la plataforma Rosario Participa en 2016 que se arribó a una cabal comprensión del PP como una instancia del GA. Desde el momento de su creación se mantuvieron estrechos lazos con actores fuertemente vinculados a la cuestión aperturista, tales como el entramado de organizaciones de la sociedad civil y las universidades de la ciudad. Pero también comienza a percibirse esta vinculación del PP al GA en las definiciones de funcionarios municipales de alto nivel, que a partir de iniciativas como estas y la del PDA, comenzaron a incorporar a su vocabulario los preceptos centrales del GA. Aquí resulta preciso resaltar el rol desempeñado por el entonces Secretario General de la MR en cuanto al impulso de esta y otras iniciativas de GA.

6.2.1.1. Análisis de la participación del presupuesto participativo online

Además de la perspectiva de los actores y del proceso de implementación, resulta vital analizar la dinámica del voto online en las ediciones del PP, con la finalidad de comprender cabalmente El rol asignado por la sociedad rosarina al voto online como instrumento de participación ciudadana, así como su importancia relativa en términos territoriales y su relación con el voto offline. Para considerar globalmente la evolución del proceso de votación online del PP, mediante las plataformas Yo Participo (2013-2015) y Rosario Participa (2016-2017), se presentarán a continuación una serie de datos extraídos de sitio web municipal en los que se analizan los niveles de participación online y presencial de todas las ediciones en el periodo analizado, así como también su importancia relativa entre los habilitados a votar y las implicancias que tuvo en cada uno de los distritos para conocer en términos relativos el impacto y magnitud del fenómeno.

La Tabla 9 muestra los datos integrados de la cantidad de votantes según su tipo en las ediciones del PP comprendido desde el año 2013 al 2017. La cantidad de votantes totales en este periodo creció un 5%, aquellos que votaron de forma presencial se incrementaron en un 10% mientras que los que lo hicieron de forma online se redujeron a menos de la mitad en el periodo mencionado. En el año 2013, con la incorporación del voto por Internet casi uno de cada diez electores del PP lo había hecho a partir de esta modalidad. Este comienzo venturoso tuvo una leve pero sostenida caída hasta el 2016. Al año siguiente el número de votantes online se

desplomó en términos absolutos y relativos sobre el total de electores. Sin embargo la cantidad de votantes presenciales se incrementó notoriamente.

Tabla 9 Evolución de votos presenciales y virtuales del Presupuesto Participativo (2013 - 2017)

	2013	2014	2015	2016	2017
Votos presenciales	67610	68949	69994	62460	75182
% voto presencial s/voto total	90,6%	92,0%	91,6%	92,6%	95,9%
Votos online	6984	6015	6388	4982	3217
% voto online s/voto total	9,4%	8,0%	8,4%	7,4%	4,1%
Total de votos	74594	74964	76382	67442	78399

Fuente: Elaboración propia.

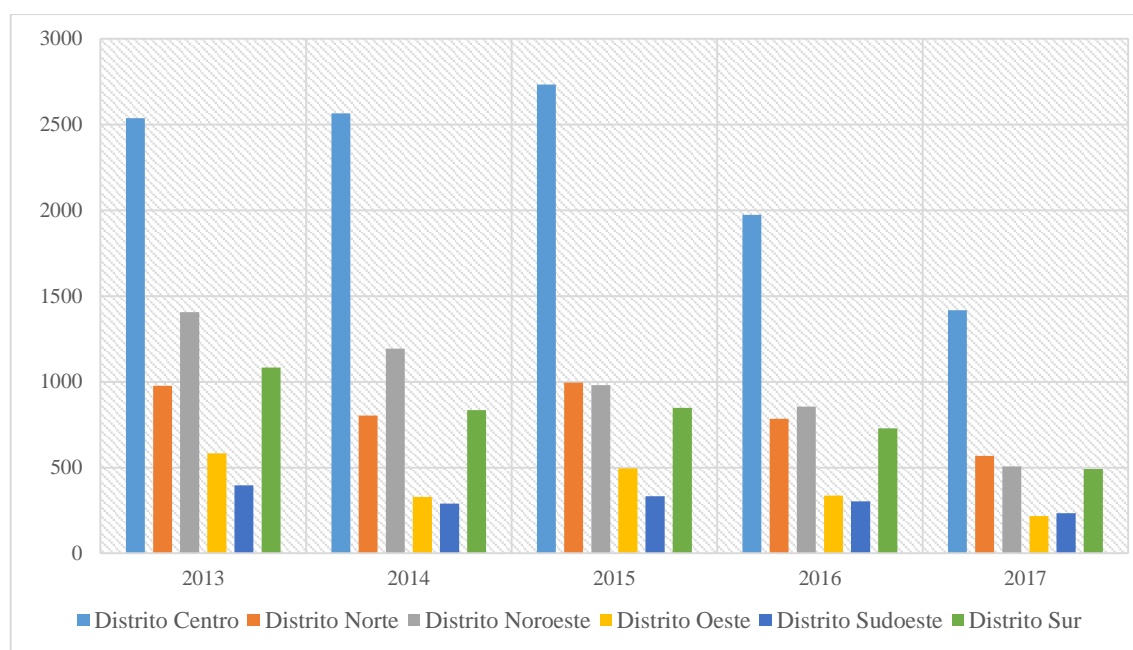
Los primeros tres años del voto online del PP fueron operativizados mediante un aplicativo web desarrollado por la MR, cuyas principales características eran la simplicidad y un alto grado de accesibilidad. Esta primera alternativa, posibilitada mediante el uso de Internet, potenció al PP en una dimensión no explorada hasta ese momento. Si se observa con detalle, en el año 2016 se produjo una caída en la cantidad de votos online, en coincidencia con la implementación de la nueva plataforma Rosario Participa, que se profundizó abruptamente en el año 2017. Se deduce que algunas cualidades de la nueva modalidad de votación influyeron decididamente en este descenso. Desde fuentes oficiales, directamente vinculadas a la instrumentación del PP, encuentran como causa principal de este declive “fallas en la comunicación o falta de campañas en medios masivos locales”. Sin embargo, en los años 2016 y 2017 se constataron publicaciones en diarios de circulación local y publicidades en radios.

El PP nació como una herramienta participativa que intentó dinamizar la vida democrática de cada uno de los Distritos de la ciudad, en el contexto de los procesos de descentralización administrativa que llevó adelante la MR. Cabe preguntarse, cómo se desarrolló el proceso de votación online de acuerdo a la distribución territorial, ya que como se mencionó en capítulos previos subsisten notorias diferencias sociales, económicas, de acceso y disponibilidad de TIC.

El Distrito Centro ha concentrado la mayor cantidad de electores online del PP en el periodo analizado, seguido muy por detrás por los Distritos Noroeste, Norte y Sur. Los Distritos Sudoeste y Oeste fueron los que han utilizado este tipo de

metodología de votación en menor medida. La tendencia general muestra un descenso de la cantidad de votantes online en todos los distritos (Gráfico 6), incluso en aquellos en los que inicialmente fueron elevados los índices de voto digital, como el Centro.

Gráfico 6. Evolución de la cantidad de votantes online (en términos absolutos) distribuidos por Distritos de la ciudad de Rosario (2013-2017)



Fuente: Elaboración propia

La división territorial que emergió del proceso de descentralización iniciado en la década de 1990, expuso notorias diferencias entre los diferentes distritos. A muchos años de iniciado dicho proceso, la fragmentación y la desigualdad social siguen siendo una de sus principales características. Esta situación se puede advertir con claridad al analizar cómo se distribuyó territorialmente el voto online en el periodo estudiado (Gráfico 8): la mayor tasa de participación mediante estos mecanismos se registró en el Distrito Centro, que se lleva el 40% sobre el total, mientras que con una porción bastante inferior aparecen los Distritos Noroeste (18%), Norte (15%) y Sur (14%). La situación empeora notablemente si se observa el alcance promedio de la participación online de los Distritos Oeste (7%) y Sudoeste (6%). El escenario inverso se advierte si se considera la cantidad de electores que participaron en las instancias presenciales⁴²⁶: en el periodo todos los Distritos han incrementado la

⁴²⁶ Para mayor información puede consultarse en las Tablas ubicadas en el apartado de Anexos.

cantidad de votantes de este tipo, excepto el Centro, en el que disminuyó la afluencia de electores. Los Distritos Oeste y Sudoeste poseen la mayor cantidad de votos presenciales, que representan un 24% y 23% respectivamente sobre el total (Gráfico 7).

Gráfico 8. Porcentaje de participación online por Distrito en el PP (2013-2017)

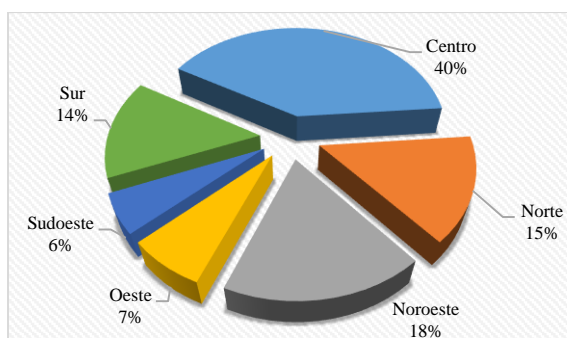
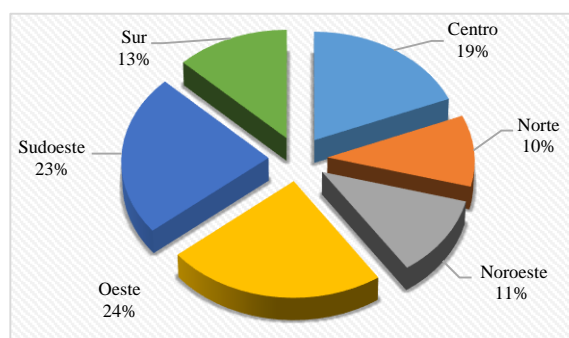


Gráfico 7. Porcentaje de participación presencial por Distrito en el PP (2013-2017)



Fuente: Elaboración propia.

La situación sociopoblacional de cada uno de los Distritos es un elemento nodal para comprender las dinámicas de acercamiento y utilización de TIC. Distritos con indicadores socioeconómicos que muestran mayores niveles de vulnerabilidad social exponen bajos grados de participación online y, viceversa, en aquellos territorios con mejores indicadores se registró una mayor participación mediante el uso de Internet. En términos comparativos los Distritos muestran realidades muy diferentes: Oeste y Sudoeste poseen los mayores porcentajes de viviendas precarias, la mayor cantidad de habitantes en asentamientos irregulares, los mayores índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI), las tasas de mortalidad infantil más elevadas de la ciudad y la menor cantidad de espacios verdes⁴²⁷. Este cúmulo de indicadores da cuenta de una importante brecha social que tiene su correlato en la expresión digital, y que se ve reflejado en los niveles de acceso a bienes y servicios tecnológicos.

Otra forma de analizar el desempeño de la votación del PP, resulta de ponderar el voto online con respecto al total de electores habilitados de acuerdo al Distrito al que pertenecen (Tabla 10). Se observa que, entre los años 2013 y 2015, los votantes online del PP promediaron una cifra cercana al 1% del padrón total de la ciudad,

⁴²⁷ En los Anexos pueden considerarse con mayor nivel de detalle los Indicadores sociopoblacionales de la ciudad de Rosario, distribuidos por Distritos.

esa cifra cayó en 2016 (0,66%) y nuevamente en 2017 a su punto más bajo (0,43%). La misma lógica descendente se observó en cada uno de los distritos. El Centro fue comparativamente el distrito que mayor nivel de participación tuvo en todo el periodo, seguido por el Norte, Noroeste y Sur. Aquí los Distritos Oeste y Sudoeste se posicionaron incluso por debajo del promedio de participación online en cada uno de los años estudiados.

Tabla 10. Porcentaje de participación online en el PP (2013-2017) con respecto a la población en condiciones de votar distribuidas en Distritos

Año	Distrito Centro	Distrito Norte	Distrito Noroeste	Distrito Oeste	Distrito Sudoeste	Distrito Sur	Total
2013	1,31	0,89	1,04	0,54	0,44	0,93	0,93
2014	1,33	0,73	0,88	0,31	0,32	0,72	0,8
2015	1,41	0,91	0,72	0,46	0,37	0,73	0,85
2016	1,02	0,72	0,63	0,31	0,34	0,63	0,66
2017	0,73	0,52	0,37	0,2	0,26	0,42	0,43

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 11. Porcentaje de participación presencial en el PP (2013-2017) con respecto a la población en condiciones de votar distribuidas en Distritos

Año	Distrito Centro	Distrito Norte	Distrito Noroeste	Distrito Oeste	Distrito Sudoeste	Distrito Sur	Total
2013	8,69	4,79	5,99	15	17,88	4,42	8,99
2014	7,55	5,11	5,91	14,24	19,95	6,37	9,17
2015	7,68	5,78	6,33	14,74	17,58	7,32	9,31
2016	5,94	8,63	5,7	14,94	11,88	6,03	8,31
2017	3,77	8,1	4,99	16,2	20,72	13,88	10

Fuente: Elaboración propia.

El porcentaje de participación presencial en el PP promedió poco más del 9% de padrón electoral de la ciudad, observándose altos niveles de participación en términos comparativos en los Distritos Sudoeste y Oeste, que alcanzaron respectivamente un 17% y 15% en promedio sobre los habilitados a votar. Asimismo los Distritos Norte y Sur mostraron un crecimiento en sus niveles de participación y el Centro redujo a menos de la mitad la cantidad de asistentes en formato presencial en el periodo analizado (Tabla 11).

6.2.1.2. Notas sobre el presupuesto participativo online

En términos generales, la incorporación de una nueva modalidad de participación digital en el contexto del PP procuró una mejora en el proceso democrático y en la legitimidad de las intervenciones del Estado local. Las dos plataformas online utilizadas supusieron una serie de beneficios para el ciudadano, tales como la facilidad que suponía la emisión del voto, la posibilidad de hacerlo las 24hs. del día a diferencia de los centros de votación presenciales que tenían horarios restringidos, la posibilidad de elegir proyectos de otros distritos al de pertenencia. También le dio la posibilidad de emitir su voto a aquellos que no querían trasladarse físicamente a los centros de votación y a aquellos que, por diversas causas, como por ejemplo la discapacidad motriz, no podían hacerlo.

El desarrollo e implementación de los dos sistemas de voto online utilizados para el PP no significaron grandes erogaciones para el Municipio, si se compara con los costos de la edición presencial y con el sistema de voto electrónico utilizado en dos oportunidades. El voto digital evita el uso del papel e implica una reducción de gastos, produce una sensible mejora en la instancia del conteo de resultados, al aportar rapidez y fiabilidad de los datos. Ambas plataformas previeron la posibilidad de sostener el contacto con los ciudadanos a posteriori del proceso electoral mediante el uso del correo electrónico y la red social Facebook.

Entre los riesgos que se visualizaron en relación a la modalidad de votación online y los mecanismos de autenticación de los ciudadanos, se observó que potencialmente pueden registrarse situaciones en las que una persona puede votar con la identificación (número de DNI) de un tercero, de este modo se corre el peligro de una suplantación o usurpación de identidad. Si bien, no se han relevado denuncias comprobadas de este tipo de situaciones, resulta pertinente advertir la existencia de riesgos. Según se pudo conocer, las plataformas de votación no cuentan con instancias de auditorías ciudadanas ni organizacionales del sistema, más allá del rol ocupado por la Secretaría General a cargo del PP y de la DGI, lo que pone de manifiesto un aspecto opaco y falta de transparencia de la modalidad analizada.

Una de las falencias vertebrales del PP en su versión digital es el modo en que se acota la participación virtual a la cuestión meramente procedimental de la etapa de

votación y excluye el resto de las instancias de deliberación. No se entiende aquí que el proceso deba reproducirse integralmente en un formato virtual, sino que es necesaria la creación de instancias que posibiliten de algún modo la participación en las rondas que preceden y siguen a la etapa de votación de proyectos. Un aspecto sobresaliente fue la incorporación en la plataforma Rosario Participa a partir del año 2017 de información sobre el estado de avance de las obras elegidas en el PP del año anterior, esta novedad involucra una instancia meramente de carácter informativa y unidireccional.

6.2.2. Otras funcionalidades de la plataforma Rosario Participa

La plataforma Rosario Participa fue creada a finales del año 2016 bajo la premisa de convertirse en un espacio virtual que albergara, además del mecanismo de votación online del PP, a una diversidad de instancias de interacción ciudadana que fueron diseñadas y definidas bajo la premisa del GA. De esta forma, en 2017 se incorporaron cuatro nuevas funcionalidades que pretendían generar un acercamiento a la sociedad bajo nuevos formatos. Se relevaron específicamente cuatro tipos de instancias organizadas bajo los siguientes títulos:

- a) Consultas. Originalmente fue planteado como un espacio destinado a la realización de consultas a los ciudadanos por parte del Municipio sobre diversos temas. Sin embargo, durante el año 2017 se registró su utilización sólo para la selección entre dos opciones de intervenciones artísticas en diez puentes de la ciudad. Los participantes podían votar accediendo a la plataforma y publicar en sus propias redes sociales cada uno de los proyectos. Del análisis de los resultados se concluye que la consulta que mayor cantidad de participaciones tuvo fue la del puente de “Circunvalación y Uriburu Oeste” con 5.246 votos y la que menor cantidad motorizó fue la del puente de Circunvalación y San Martín. con 2.615 votos. Cada una de las opciones recibió en promedio 3.339 votos⁴²⁸.
- b) Desafíos. Supone el establecimiento de metas a las cuales el Municipio o la ciudad se propone llegar. Fue utilizado en dos convocatorias a ciudadanos y organizaciones sociales: por un lado, para el cuidado de plazas y, por otro, para

⁴²⁸ Extraído de: <https://participa.rosario.gob.ar/consultas> [Acceso: 22/08/2018].

brindar ayuda a personas en situación de calle⁴²⁹. Se inscribieron en estos proyectos 93 y 40 participantes respectivamente⁴³⁰. En el último de los proyectos se constató que la convocatoria fue realizada por cuatro ONG locales junto con la MR. El formato previsto para participar requería de la inscripción mediante un formulario en el que había que completar datos personales y explicar bajo qué modalidad desearía participar el interesado. La propuesta municipal consistía en dar un salto desde la participación o demostración de interés online a una instancia presencial (offline).

- c) Ideas. Este espacio permite a los ciudadanos proponer ideas o sugerencias para que eventualmente puedan ser tomadas por la MR, y al mismo tiempo recibir el apoyo de otros ciudadanos que participan de la plataforma. La recepción de propuestas se encuentra permanentemente abierta, y para hacerlo resulta necesario completar una serie de ítems tales como: título de la idea, etiqueta (ofrece una serie de temas) y una cuadro de texto para escribir el contenido, en la que se alienta a explicar cómo surgió la idea y cómo llevarla adelante la idea y los motivos por los que lo considera importante⁴³¹. Fue implementada a mediados de 2017 y tuvo una dinámica de funcionamiento bastante particular ya que demostró una gran irregularidad en cuanto a la participación, con momentos de recepción de una gran cantidad de propuestas –por ejemplo en los meses de julio y noviembre se recibieron 99 y 439 propuestas respectivamente– y meses como septiembre y octubre en los que sólo se registraron tres. Los apoyos también fueron sumamente irregulares, ya que las primeras propuestas promediaron 50 cada uno, mientras que en los meses subsiguientes esos apoyos se redujeron notablemente. Desde que comenzó a funcionar se propusieron 592 ideas. Esta singular dinámica de intermitencias en participación puede encontrar explicación en la contratación de publicidad en redes sociales, así como en las incursiones en medios masivos de comunicación locales que promovían la plataforma.
- d) Voluntariado Social. Esta instancia ya existía previamente en el Municipio bajo otro formato y con menores niveles de acceso para el público en general, ya que

⁴²⁹ Diario La Capital (11/07/2017)

⁴³⁰ Extraído de: <https://participa.rosario.gob.ar/desafios> [Acceso: 22/08/2018].

⁴³¹ Extraído de: <https://participa.rosario.gob.ar/ideas/admin/topics/create> [Acceso: 22/08/2018].

era usada como herramienta de gestión interna. Al sumarse a la plataforma Rosario Participa se transformó en un espacio abierto donde las organizaciones locales pueden mostrar información sobre la temática que se encuentran trabajando, para visibilizarlas y dar a conocer sus propias iniciativas. Para finales del periodo analizado, había información disponible de 66 organizaciones dedicadas a muy diversos temas, cada una de ellas posee un espacio con información básica entre las que se incluyen sus principales propósitos y datos de contacto. También brinda la posibilidad de incluir a una nueva organización mediante un formulario con datos básicos.

La ampliación de la plataforma Rosario Participa resultó novedosa e innovadora por las instancias que posibilita. No obstante, su característica primordial sigue siendo la unilateralidad, ya que se invita a participar a los ciudadanos en acciones promovidas y definidas por y desde el Municipio (consultas y desafíos) que buscan refrendar una decisión o convocar a la ciudadanía a participar online y offline. En ambas modalidades la dinámica se encuentra previamente fijada por el gobierno local y adopta una lógica de “arriba hacia abajo”. En cambio, en otro tipo de dinámicas de “abajo hacia arriba”, como el espacio dedicado a recoger ideas de la ciudadanía que concentren apoyos de otros usuarios para que potencialmente el Municipio pueda utilizar esas ideas, no se visualizó ningún tipo de respuesta gubernamental, al menos en el periodo analizado. Por último se creó un espacio para difundir datos básicos de las diferentes organizaciones que componen el entramado de la sociedad civil local (voluntariado social). Nuevamente, aquí el espacio es sólo informativo.

6.2.3. Iniciativas colaborativas

En apartados previos se ha aludido a diversas situaciones en las que, durante el periodo analizado, se promovieron activamente procesos de colaboración desde la Municipalidad, que se han expresado bajo diferentes modalidades. Se identificaron tres claros procesos de colaboración, que si bien no fueron comprendidos desde un inicio bajo el paradigma del GA, con su irrupción adoptaron progresivamente sus características y los funcionarios responsables de los mismos comenzaron a definirlos bajo este nuevo precepto aperturista. Se mencionarán de modo general

las iniciativas de colaboración seleccionadas, ya que han sido extensamente abordadas en otros apartados. Los casos fueron los siguientes:

- a) Apertura de datos. Desde antes de la creación del PDA, la MR ha propiciado instancias en las que ha compartido datos hacia afuera con la comunidad, pero también hacia adentro con las diferentes áreas municipales. Esta doble dinámica de apertura es uno de los aspectos más característicos, principalmente vinculado a la apertura de datos de tipo catastrales que han sido utilizados habitualmente para poner en marcha procesos de georreferenciación.
- b) Formulación e implementación de políticas públicas colaborativas. En el capítulo anterior se ha analizado en profundidad la iniciativa de digitalización de planos en el ámbito municipal. El proceso de diseño e implementación de este proyecto estuvo mediado por la activa participación propositiva de un actor sectorial directamente afectado por el accionar de la MR. El Colegio de Arquitectos de la Provincia de Santa Fe no sólo había petitionado sino que también planteó una solución alternativa mediante un sistema informático de administración de planos. Esta propuesta fue aceptada y para la puesta su marcha se contó con la activa colaboración del mencionado actor sectorial y de otros pertenecientes al rubro que fueron convocados a tal fin. Asimismo, cumplieron un rol importante en la evaluación y seguimiento de la implementación.
- c) Liberación de *software* público. La MR ha desarrollado una gran cantidad de sistemas informáticos para la gestión interna del gobierno, cuya resultante fue una sensible mejora en la eficiencia interna y la prestación de una variedad de servicios públicos digitales. Todos ellos fueron desarrollados bajo SL. En el periodo analizado, la MR ha liberado tres sistemas informáticos, dos de ellos creados con la colaboración de un actor externo al Municipio (TECSO). En el año 2010 se liberó el SIAT, en 2012 el SGA *livre* y en 2017 se hizo lo propio con el GAEM. Los niveles de descargas fueron elevados y provinieron desde muy diferentes latitudes. Entre las principales consecuencias de la apertura de estos sistemas se cuentan la implementación del SIAT en varios municipios de provincias argentinas, e incluso ha sido adaptado por el gobierno de la Provincia de Santa Fe. Fue recién con la liberación del sistema GAEM que se produjo un

viraje argumentativo hacia el paradigma del GA. La fundamentación previa que prevaleció fue la del SL.

6.3. Recapitulación

La implementación de iniciativas de gobierno electrónico, primero, y de gobierno abierto, después, procuraron dinamizar las interacciones digitales de la MR con los ciudadanos y las organizaciones. Los funcionarios municipales y diferentes actores sociales locales relevados han depositado grandes expectativas en las TIC e Internet asignándole una capacidad para revitalizar la democracia y la política. Cuestiones como transparencia y participación comenzaron a ser relevantes en la agenda municipal en el contexto de la crisis de representación política por la que atravesó Argentina a inicios del siglo XXI. Esta crisis marcó un punto de inflexión con la emergencia de este tipo de acciones, no sólo por las posibilidades del contexto tecnológico, sino también por las necesidades de un gobierno municipal que emprendió una búsqueda de nuevas fuentes de legitimación en el marco de un descreimiento generalizado en las instituciones públicas.

El paradigma adoptado por la MR para la formulación y ejecución de iniciativas de transparencia, participación y colaboración ha tenido al menos dos claros momentos en el periodo analizado. En los primeros años, la concepción general fue la de GE, en el marco de los procesos de modernización de la administración pública y la creación de una variedad de sistemas informáticos (*Back Office*) y servicios digitales (*Front Office*), que se comprendieron bajo la dinámica de e-administración. Sin embargo, la interacción con los ciudadanos y las organizaciones, que procuró la creación de instancias de transparencia, participación y asociación a través del uso de las TIC se incluyeron dentro de las de la denominada e-política. De esta forma, acciones como el uso de Internet para la publicación de información gubernamental desde el año 2000 y la utilización del voto electrónico en las elecciones del Presupuesto Participativo (PP) de las ediciones 2006 y 2007 se encuadraron dentro de este paradigma.

Con la irrupción de la noción del GA en el año 2009 y el crecimiento exponencial de las herramientas de la Web 2.0, se inició un progresivo y sostenido cambio de paradigma en el ámbito de la MR que implicó una alteración y una ampliación de la visión de la administración electrónica, perspectiva casi hegemónica hasta ese

momento. En los primeros años de rodaje del concepto de GA, en los que comenzó a ganar fuerza en ámbitos académicos e institucionales, algunos actores municipales decidieron sumarse de forma imprecisa a la iniciativa, ya que se asimiló casi automáticamente GE y GA. Esta mirada primó entre algunos agentes municipales, sobre todo en aquellos que cumplían funciones en áreas de corte técnico, incluso hacia finales del periodo analizado. En tal sentido, en una entrevista realizada a un funcionario de alto rango de la Secretaría General, este afirmó:

“el pasaje del gobierno electrónico al gobierno abierto para mí fue prácticamente un cambio de denominación. Para mí es lo mismo. Gobierno abierto es el que está a disposición, el que responde, con los sistemas ya se venían haciendo eso. Las iniciativas de transparencias no son nuevas. El presupuesto participativo ya existe en digital hace años”⁴³².

Otro elemento relevante que surcó transversalmente la transición del GE al GA fue el uso extendido del SL, que cumplió un rol determinante tanto en términos de creencia compartida como en la práctica cotidiana, en la incorporación de los aspectos aperturistas propiciados por el nuevo paradigma. En el caso de Rosario, desde la perspectiva del SL se han concretado iniciativas que se constituyeron en los antecedentes nodales del GA, entre ellos, la liberación de *software* público, la promoción de la interoperabilidad, la apertura de datos espaciales, la dinamización del ecosistema de desarrolladores locales, la vinculación con instituciones universitarias y organizaciones de la sociedad civil local.

Tal como se mencionó previamente, se han identificado dos tipos de dinámicas preponderantes entre las acciones municipales denominadas y percibidas bajo la perspectiva del GA: por un lado, la incorporación de algunos de estos aspectos aperturistas a políticas públicas de transparencia y participación preexistentes; y, por otro, se registraron iniciativas forjadas eminentemente bajo el nuevo paradigma del GA.

En relación a la cuestión de la transparencia, en los años 2000 y 2002, la MR creó una reglamentación municipal que la obligó a publicar una gran diversidad de información en su “página de Internet”, lo que representó una verdadera novedad tanto por el cúmulo y detalle de información que se exigía publicar como por el

⁴³² Entrevista realizada en septiembre del año 2016.

medio seleccionado por los legisladores para cumplir con tal cometido; todo ello en un contexto en el que ambas cuestiones no eran para nada común. De hecho, pocos municipios contaban con sitios web oficiales y menos aún disponían de regulaciones para la publicación de actos de gobierno. No obstante, estos cambios respondían en gran medida a un clima de época en cuanto a la necesidad de reconstruir lazos de confianza y legitimidad con la sociedad. La obligación de publicar información y las modalidades adoptadas marcaron un estímulo inicial para la apertura del gobierno que lo convirtió en un antecedente fundamental en la reconstrucción del recorrido de la Municipalidad hacia el GA. A su vez, esta dinámica tuvo otra función que fue la de reforzar algunos de los valores fundamentales autoproclamados por el proyecto político socialista a cargo del gobierno municipal, tales como la “honestidad” y “transparencia en la gestión”.

Del análisis general realizado previamente, se desprende que la MR incumple su propia normativa de divulgación de información gubernamental en su sitio web oficial, al constarse que sólo publica de forma completa información sobre cuatro de diecinueve temáticas obligadas. Asimismo, se observó falta de información en asuntos críticos para la transparencia tales como la ejecución presupuestaria y el manejo de la deuda pública, donde la información actualizada es escasa o inexistente. En un escalón aún más abajo se encuentra el Concejo Municipal, que ha mostrado un alevoso incumplimiento de la normativa que lo obliga a informar sobre muy diversas cuestiones. Además, la información sobre dotación de personal incluyendo concejales y asesores resulta parcial y sesgada.

Las declaraciones juradas de bienes de funcionarios municipales (DE y HCM) que deben presentar antes, durante y después de dejar el cargo (Ordenanzas N° 6.485/1997 y N° 8.240/2008) así como el detalle de la distribución de pauta publicitaria de la MR no son publicados en el sitio web oficial, ni tampoco existe una legislación que obligue a dar a conocer de forma sistemática dicha información. Estos dos aspectos, vinculados directamente con la rendición de cuentas, aparecen de forma constante en la literatura sobre transparencia y corrupción gubernamental y, además, son considerados como elementos sustantivos por integrantes de ONG locales que se ocupan de la materia.

El esquema normativo de publicación de información gubernamental en su sitio web y de acceso a la información pública resultó significativo por su grado de alcance, detalle y extensión. Sin embargo, según se ha podido constatar, existen notorias discrepancias entre lo fijado por la legislación municipal en esta materia y lo que efectivamente sucede en su implementación. En tal sentido, se verificaron tanto dificultades como vericuetos administrativos y legales para la puesta en marcha de los mecanismos de acceso a la información pública en el ámbito municipal.

El recorrido de la Municipalidad en materia de transparencia ha tenido al menos tres tipos de fundamentaciones que operaron en diferentes momentos históricos. Uno al inicio del periodo analizado, cuando la crítica situación social y política que vivía el país forjó la creación de una serie de instrumentos legales y de dispositivos que intentaron legitimar el accionar del estado local, tal como se mencionó previamente. Con el paso de los años, en el contexto de la salida de la crisis económica, la cuestión de la transparencia se convirtió en uno de los aspectos constitutivos del proyecto político y de ciudad del socialismo para Rosario. La preeminencia de esta cuestión pudo relevarse en los discursos de dirigentes y funcionarios municipales de la época, sobre todo para diferenciarse del peronismo, que hasta 2007 estuvo a cargo del gobierno provincial de Santa Fe. Por último, fue a partir del año 2014 que viró la argumentación del gobierno local de forma abierta hacia la cuestión del GA, de manera que, progresivamente, todas las iniciativas que habían sido desarrolladas por la MR en la temática se fueron incorporando de modo uniforme bajo este nuevo paradigma.

Esta tendencia aperturista se puso de manifiesto en múltiples iniciativas preexistentes que se volcaron hacia una fundamentación vinculada a los preceptos del GA. Como ejemplo puede citarse el caso de los organismos de control interno y externos que adoptaron la visión de la transparencia desde los pilares aperturistas, aunque según se pudo constatar dicha adopción se vio reducida a una cuestión meramente enunciativa, con deficiencias estructurales en la práctica. Similar situación se registró en la cuestión del mecanismo de acceso a la información y la publicación de información gubernamental en el sitio web de la MR, que fueron reconvertidos y rebautizados como iniciativas de GA de modo casi lineal. Por todo ello, es posible afirmar que la adaptación fue meramente discursiva a partir de un

contexto propicio, pero sin consecuencias ni impactos reales sobre sus incumbencias.

Una de las iniciativas que fue desarrollada íntegramente bajo el paradigma del GA en la MR, y que se ha manifestado como uno de los recursos predilectos por la mencionada corriente, fue la creación del Portal de Datos Abierto (PDA) en el año 2016. Este portal conservó algunos de los atributos más importantes de la historia digital del Municipio, principalmente el rol estratégico e ideológico que ocupó el SL, la cuestión de la liberación de *software* público, la apertura de datos espaciales, entre otros. El impulso a las iniciativas de GA en general, y el PDA en particular, emergieron de la combinación de un atisbo de renovación política al interior de la alianza gobernante con los conocimientos y experiencias de los integrantes de la DGI, que dotaron al proceso de factibilidad técnica. El estímulo inicial que permitió la irrupción y emergencia de la temática en el ámbito de la MR se debió a la voluntad política del por entonces Secretario General. Sin embargo, a muy poco tiempo de su creación, la continuidad de la política quedó en manos de un organismo técnico como lo es la DGI, básicamente por el rol central que cumplen los sistemas informáticos municipales en la generación de un gran cúmulo de datos de forma automática.

La Ordenanza que creó y reguló el Programa Open Data Rosario en el año 2014 especificó una amplia obligación de publicar paquetes de datos en formatos abiertos y reutilizables sobre muy diversas cuestiones y áreas municipales. No obstante, una vez implementado el PDA en el año 2016 se pudo constatar un bajo nivel de cumplimiento de lo dispuesto por la normativa en periodo bajo análisis, tal como se observó con la primera oleada de legislación municipal en torno a la publicación de información gubernamental.

La apertura de datos en la MR tuvo su origen en una variedad de iniciativas precedentes que estuvieron mayormente ligadas al desarrollo y liberación de sistemas municipales en SL, la implementación de servicios digitales y la apertura de datos espaciales mediante aplicativos como el InfoMapa. La creación del SIGRos primero, y luego de la IDE, le dio la posibilidad a la MR de centralizar datos geográficos de la ciudad y descentralizar la gestión y uso de los mismos. En este contexto, la DGI ocupó un rol preponderante para garantizar la homogeneidad

de los datos provistos por diferentes reparticiones municipales y por otros actores externos. Entre las consecuencias más importantes se observó una reducción notable en los costos de generación y producción de información confiable, tanto para la gestión gubernamental como para usuarios externos, mediante su libre acceso y uso. El crecimiento y la expansión de InfoMapa, le permitió a la MR potenciar la georeferenciación en sistemas y servicios digitales, y simultáneamente fue una herramienta consultada con frecuencia por funcionarios para la toma de decisiones, según se reveló en entrevistas.

Estas acciones no sólo fueron los antecedentes más relevantes en la materia, sino que también habilitaron procesos de colaboración e interoperabilidad entre distintas áreas municipales que producían y al mismo tiempo consumían cotidianamente datos para la gestión. Esta dinámica permitió, en cierta medida, mitigar la cultura organizacional de reparticiones como comportamientos estancos de la administración pública local. La creación del PDA profundizó este tipo de intercambios e interacciones.

La vinculación con actores de la sociedad civil que se produjo alrededor de los datos abiertos municipales retomó algunos de los aspectos que se registraron al inicio del periodo analizado, donde el lazo con ONG y universidades había sido fluido y fructífero para ambas partes, pero con especial impacto sobre la MR en general y la DGI en particular. Esta alianza estuvo centrada en la vinculación científica tecnológica a partir de la transferencia de conocimientos específicos o la colaboración en la promoción del SL. Si bien estas relaciones no se habían discontinuado de forma tajante, la intensidad y los proyectos compartidos fueron notoriamente diferentes, pues los datos abiertos posibilitaron una nueva instancia de encuentro.

Los datos de calidad son caros y difíciles de procesar, se requiere de un contexto que les agregue valor, por ello un ecosistema innovador es un estímulo central para dinamizar estos portales. A nivel local, si bien existe un tejido de industrias vinculadas al desarrollo de *software* que se retroalimenta con las universidades y los gobiernos provincial y municipal, se pudo constatar que fueron escasas las iniciativas generadas a partir del PDA, sólo algunos aplicativos menores y de bajo impacto entre los que fueron abiertos a la comunidad.

La participación tuvo un punto de origen y recorrido similar al de la transparencia, ya que coexistieron iniciativas nuevas con aquellas que ya tenían cierto rodaje en la MR. Entre los antecedentes más relevantes que precedieron a la incorporación de la idea de participación bajo el paradigma del GA se destacó la utilización del voto electrónico en la segunda ronda del PP de las ediciones de los años 2006 y 2007. Esta modalidad implicó el uso de TIC para la instancia de votación, que convocó una mayor afluencia de votantes de los que precedentemente asistían, pero excluyó el uso de TIC en el resto de las etapas del PP. A decir de Bloj (2008) esta modalidad restó espacio a la *práctica deliberativa*, al cambiar la dinámica y desplazar el debate que se producía con anterioridad a su implementación en las instancias previas a la votación.

Una vez que se discontinuó el voto electrónico por los altos costos que significaba, la MR decidió desarrollar un sistema propio y brindar la posibilidad a los ciudadanos de emitir su voto a través de una modalidad online en la segunda ronda del PP. Este formato fue implementado a partir del año 2013. La creación de la votación online del PP fue un desarrollo municipal que significó una verdadera innovación política, y al mismo tiempo fue uno de los primeros en adaptarse al paradigma del GA, que procuró de forma directa incrementar la cantidad de participantes, y por ende, la legitimidad de los proyectos seleccionados. Del análisis de los resultados de la participación online se infiere que los ciudadanos no se han apropiado del instrumento y que el impacto fue bajo en cuanto a la cantidad de votantes que optaron por la versión online del PP, e incluso se manifestó una tendencia descendente hacia finales del periodo analizado. En tal sentido, en la primera votación online del PP en el año 2013, la participación de este tipo representó el 1% del padrón electoral de la ciudad de Rosario. Sin embargo en la votación de año 2017 esta cifra se redujo a menos de la mitad (0,4%). En relación a este pronunciado descenso se deduce que fue motivado por una serie de causas, entre las que es posible mencionar:

- a) Apatía de los ciudadanos a participar en este tipo de dispositivos en formato online. La votación presencial del PP registró de forma inversa un notorio crecimiento en cuanto a la cantidad de ciudadanos que participaron en el mismo periodo.

- b) Cambio en la modalidad de votación. En el año 2016, se comenzó a utilizar una nueva plataforma desarrollada en base al sistema DemocracyOS, que dio lugar al surgimiento de Rosario Participa. Este nuevo portal fue promovido con grandes expectativas que no fueron colmadas en ninguna de las dos ediciones en las que fue utilizado. A partir de su implementación se registró un descenso notorio en la cantidad de votantes online en términos absolutos y relativos, se infiere que algunos atributos de este nuevo sistema desalentaron a la participación online.
- c) Las fallas o ausencia de campañas de comunicación que alienten la participación en la modalidad online. Este fue el argumento predilecto relevado en entrevistas a funcionarios municipales para justificar la baja en la cantidad de votantes. Si bien se han registrado campañas en medios masivos en las que se promovió el PP en cada una de las ediciones, no es un factor explicativo determinante para comprender el pronunciado descenso de participantes.

Situación similar se registró en la plataforma Rosario Participa, que además de alojar al PP online desde el año 2016, ha incorporado una serie de espacios que intentaron promover la interacción con los ciudadanos, pero que no han tenido el resultado esperado por los funcionarios municipales al observarse bajos niveles de apropiación y utilización por parte de los ciudadanos.

La ciudad de Rosario conserva enormes desequilibrios territoriales que se expresan en las disímiles situaciones socioeconómicas de cada uno de los Distritos. Al considerar el grado de participación de los ciudadanos en las votaciones online del PP, emergen formidables diferencias. Se pudo corroborar que la participación online se reduce notoriamente en aquellos Distritos donde existen niveles altos de pobreza e indigencia y, por el contrario, crece cuando dichos índices tienden a reducirse. La mayor parte de los votos online provinieron del Distrito Centro, mientras que los Distritos Oeste y Sudoeste fueron los que menos participación online registraron, incluso por debajo de la media. Situación inversa se registró en la dinámica de votación presencial. Aquí se explicita una correlación entre los índices socioeconómicos de cada uno de los Distritos y el grado de acceso y utilización de TIC, que pone de manifiesto problemas de inclusión digital. Se expresa, de este modo, la necesidad de avanzar en programas que procuren

garantizar una mínima inclusión digital y evitar procesos que consoliden una doble exclusión.

Se observó como una limitante la utilización de TIC sólo en la instancia electoral del PP. En efecto, al ser un proceso que pretende ubicarse en el plano deliberativo y que esgrime la promoción de una democracia más participativa, restringir el uso de TIC sólo para la segunda ronda de votación resulta una restricción en los niveles decisorios que se producen de forma precedente y a posteriori. La cantidad de votantes del PP (presencial y digital) resulta ser la medida con la que los funcionarios municipales miden el éxito de cada una de las ediciones, sin embargo no ampliar la utilización de TIC al resto de las instancias es una muestra del interés eminentemente legitimador de proyectos que cumple la votación en todos sus formatos. La profundización de esta dinámica trae aparejados ciertos peligros, tales como reducir al PP a una mera instancia procedimental, que deja a un lado el potencial uso de las TIC para dinamizar y abrir nuevas instancias de reflexión y debate.

Además de las particularidades y dinámicas adoptadas en las diversas iniciativas en materia de transparencia y participación mencionadas precedentemente, existen una serie de aspectos compartidos en cuanto a su desarrollo que resulta de interés mencionar. En estas acciones de GA, al igual que sucedió previamente con el GE, se puso de manifiesto una fuerte confianza en el uso de las tecnologías para mejorar el sistema democrático en general, y la interacción con los ciudadanos en particular. Las TIC fueron valoradas muy positivamente por los funcionarios municipales y generaron enormes expectativas iniciales en cuanto a sus potencialidades. Esta percepción se dio en coincidencia con la presunción de la existencia de un ciudadano activo, comprometido, interesado y ávido por conocer información gubernamental y por participar en la definición de cuestiones públicas locales. De estas posibilidades y propósitos atribuidos a las tecnologías y a los ciudadanos emerge otra brecha, en este caso entre lo enunciado por los funcionarios municipales y lo que efectivamente sucedió. En efecto, tal como se mencionó previamente, el grado de apropiación de los mecanismos digitales implementados por la MR en materia de transparencia y participación fue relativamente bajo.

Otra característica común entre las iniciativas del GA promovidas por la MR fue la primacía de la unidireccionalidad. Esta dinámica se relevó tanto en acciones de transparencia como de participación y en menor medida en las de colaboración. A priori, resulta contradictorio pensar al GA a partir de un escaso nivel de intercambio, ya que justamente basa su razón de ser en la creación de espacios que promuevan la interacción entre los propios ciudadanos y entre estos y el gobierno. Si bien esta intencionalidad de generar una redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad civil se ha relevado en las normas, en los documentos internos, en las declaraciones públicas y en entrevistas realizadas a funcionarios municipales, así como en los objetivos de las plataformas desarrolladas, no se ha podido constatar ni en los instrumentos creados ni en las prácticas sociales emergentes. Antes bien, las acciones municipales de GA relevadas se orientaron al desarrollo de herramientas informáticas, a la apertura de datos y, en menor medida, a la organización e implementación de políticas públicas y capacidad institucional.

Si bien desde el momento en el que emergió la noción de GA en el año 2009 la MR comenzó progresivamente a adaptar algunas iniciativas, la ejecución de acciones comprendidas de modo cabal dentro del GA se produjo recién con la incorporación al ejecutivo municipal de Pablo Javkin en el año 2015, a cargo de la Secretaría General. El rol de este funcionario fue clave para el desarrollo de políticas aperturistas y la comprensión de otras acciones bajo este nuevo paradigma. Javkin contaba con cierta trayectoria en la temática, pero además tenía la necesidad política de mostrar actos de gestión y encontró en el GA uno de los dinamizadores más importantes. En esta dirección, en tan sólo dos años se pusieron en marcha el PDA, la plataforma Rosario Participa, entre otras acciones. La voluntad política fue el elemento clave en este proceso, sin embargo no sería posible comprender el cauce de los acontecimientos sin considerar la importancia vital de la DGI, que aportó conocimientos y experiencias en la materia, así como el manejo de los sistemas informáticos que posibilitaron varias de las iniciativas. Por lo tanto, es posible afirmar que el motor del cambio que volcó de lleno a la MR hacía políticas de GA fue la voluntad política que le dio viabilidad, pero sin la racionalidad técnica aportada por las reparticiones especializadas el proceso no hubiera contado con la factibilidad necesaria.

Capítulo VII. El proceso de adopción, difusión y utilización de redes sociales digitales

En este capítulo se analiza en profundidad el proceso de adopción, difusión y utilización de las redes sociales digitales (RSD)⁴³³ en la MR. Este fenómeno se ha expandido recientemente en muchas administraciones públicas de la región (Valenti, Lopez-Ghio, Riorda, & Straface, 2015). El uso de Internet, y particularmente las redes sociales ha experimentado un rápido crecimiento en los últimos años. Para 2017, en Argentina una de cada ocho personas utiliza Internet, de ese universo el 88% usa redes sociales, en términos comparativos es el sexto país en cantidad de cuentas activas y el tercero en tiempo conectados a ellas por día con más de tres horas y media (We Are Social, 2017)⁴³⁴.

Concomitantemente al crecimiento del universo digital, el sector público ha comenzado a utilizar redes sociales como un modo de ampliar el menú de herramientas disponibles para establecer nuevas formas de comunicación con la ciudadanía, que se encuentra masivamente en estas plataformas, pero también con los propios empleados públicos (Criado Grande & Rojas Martín, 2013). Las RSD posibilitan nuevos modos de interacción y potencialmente facilitan la realización de sus tareas cotidiana, incluso algunos autores le han asignado la capacidad para transformar a los gobiernos y sus burocracias haciéndolas más transparentes, horizontales y participativas (Bertot et al., 2010). De este modo las redes sociales se convierten en potenciales canales de vinculación e interactividad con ciudadanos y organizaciones a través de nuevos formatos vehiculizados por la dinámica de la Web 2.0.

Los gobiernos locales son las instancias de mayor cercanía y proximidad con la ciudadanía, allí radica uno de sus principales valores y fortalezas. Tal como se analizó en apartados previos, en Argentina estas instancias han visto un incremento sustantivo en sus funciones y responsabilidades que van más allá de las

⁴³³ En el Capítulo I de la presente tesis se ha realizado una diferenciación y aclaración conceptual en relación a las denominaciones redes sociales digitales y redes sociales, por ello aquí se los entiende como sinónimos.

⁴³⁴ Sobre la cuestión de la conectividad y las dinámicas de utilización de las TIC se discurre ampliamente en el Capítulo III de la presente tesis.

tradicionales tareas. Los Municipios cobraron mayor protagonismo a partir de diversos procesos de descentralización y reforma del ámbito nacional o subnacional que los llevaron a ocupar nuevos roles y ofrecer variados servicios. En este contexto, el uso de TIC en general y de RSD en particular se convirtió en una alternativa para mejorar sus interacciones con los ciudadanos y organizaciones que redunden en mayores niveles de legitimidad.

El capítulo se encuentra dividido en cuatro apartados temáticos. En el primero de ellos se aborda la cuestión de las RSD y su utilización en el ámbito gubernamental, pues resulta necesario profundizar algunos conceptos y definiciones claves para considerar su inserción en el sector público. Luego, se presenta una ampliación del apartado metodológico que permite tomar las previsiones necesarias para analizar en profundidad el proceso de adopción y utilización de las redes sociales por parte del ecosistema municipal de Rosario mediante la definición y fundamentación de un conjunto de dimensiones. En el tercer apartado se aborda íntegramente la dinámica del caso estudiado mediante el análisis y reconstrucción histórica del proceso de adopción y difusión de las redes sociales en la MR, el componente organizacional, así como los usos pretendidos y asignados a este tipo de tecnologías, con especial énfasis en la utilización y desempeño en la red social Twitter. Por último se esbozan algunas ideas y reflexiones en torno a la cuestión.

7.1. Las redes sociales digitales en la administración pública

En la actualidad existe una diversidad de RSD. Entre ellas se puede mencionar a los blogs, las wikis, los conectores de redes sociales, redes de intercambio de fotografías y vídeo, *microblogging*, redes sociales profesionales, entre otras. Sus veloces grados de desarrollo y adopción son una de las características preponderantes, con pleno conocimiento de este cambiante escenario a continuación se definirá conceptualmente a las principales RSD.

Los blogs han sido una de los primeros aplicativos interactivos, básicamente es un sitio web personal y sin fines de lucro, constituido por noticias y reflexiones, con un formato que facilita las actualizaciones. Cada nueva pieza de información que se agrega se suma a la última, creando un permanente flujo de noticias. La información es provista por el creador del sitio o por contribuyentes voluntarios de contenidos. Habitualmente incluye tanto comentarios personales como enlaces a

sitios web (Piscitelli, 2002). Funcionarios y dirigentes políticos de todos los niveles han creado blogs institucionales o personales con diversas improntas y grados de actualización e interacción.

La wiki es una Web basada en herramientas de edición colaborativa que permite a diferentes personas aportar su conocimiento sobre un determinado tema. El contenido de uno de los autores puede ser modificado y mejorado con aportación de otro autor (Chun et al., 2010, p. 3), un ejemplo bien conocido de esta herramienta es la Wikipedia. Las tecnologías sociales de tipo *Multimedia Sharing* u orientadas al *broadcasting* son aquellas que mediante la utilización de plataformas digitales pueden difundir y compartir contenidos multimedia como fotos (Instagram, Flickr, etc.), videos (YouTube, Vimeo, etc.), presentaciones (SlideShare), entre otras. Dentro de este tipo de redes sociales, YouTube es una de las que ha adquirido mayor utilización gubernamental, ya que permite difundir vídeos a un muy bajo costo y con un potencial alcance global.

En el ámbito de las relaciones profesionales, redes sociales como LinkedIn representan una oportunidad para las administraciones públicas y para sus propios empleados, al favorecer el establecimiento de redes de intereses entre los integrantes del sector público. Otra red social con esta dinámica es Novagob que procura unir el talento para innovar y modernizar la administración a través de una plataforma 2.0 que se ha convertido en un nodo de encuentro, intercambio y colaboración de empleados públicos del ámbito iberoamericano⁴³⁵.

Facebook, una de las redes sociales que mayor popularidad ha alcanzado, es una *Social Networking* que puede definirse como un modelo o herramienta basada en la Web que permite a los individuos conocer y formar una comunidad virtual a través de la socialización de diferentes relaciones, tales como amistades y vínculos profesionales, compartir y difundir información multimedia, intercambiar intereses y comunicarse (Chun et al., 2010). Desde la irrupción de Facebook en el año 2004 y su expansión, muchos gobiernos han creado perfiles institucionales con muy diversas orientaciones y funcionamiento. En términos generales, esta red social se caracteriza por brindar la posibilidad de transmitir mensajes de tipo personales basados en la proximidad, en este contexto el desafío más importante del sector

⁴³⁵ Extraído de: <https://novagob.org/sobrenovagob/> [Acceso: 20/09/2018].

público es el desarrollo de estrategias que tengan en consideración estas lógicas a la hora de la transmisión de mensajes o la generación de interacciones.

Twitter es una red social basada en un *Microblogging* (blog acotado que permite entradas con una escrituración máxima de 140 caracteres, a finales de 2017 se amplió el límite a 280 caracteres por mensaje), se utiliza para el desarrollo de una dimensión personal, pero también una de tipo profesional, con el objeto de compartir información sobre los acontecimientos actuales o efectuar opiniones. Su uso adquiere mayor protagonismo a partir del desempeño en dispositivos móviles. Tal y como está sucediendo en otros ámbitos políticos (campañas electorales, parlamentos, partidos políticos, etc.), Twitter se está difundiendo de una manera muy rápida dentro de las administraciones públicas, en diferentes sectores de políticas públicas y atendiendo a finalidades variadas (Criado Grande & Rojas Martín, 2013).

América Latina y el Caribe componen la región más activa en el uso de las RSD, el internauta promedio latinoamericano pasa unas 10 horas al mes conectado, más tiempo que en otras regiones del mundo. Según el Reporte Digital 2017 *Global Overview* (We Are Social, 2017), del conjunto de RSD mencionadas previamente las que mayor popularidad han alcanzado en Argentina son YouTube y Facebook que las usan alrededor del 75% de usuarios de Internet. Mientras que redes como Twitter e Instagram se ubican por debajo con alrededor del 45% de los usuarios de Internet.

Los gobiernos se involucran cada vez más en aprovechar el potencial de las redes sociales y el análisis de datos. Estudios recientes demuestran ese fuerte interés en el contexto iberoamericano (Valenti et al., 2015) y particularmente el uso intensivo de tres tipos de RSD: Facebook, YouTube y Twitter. Se deduce primariamente que esta selección obedece a la necesidad del gobierno de garantizar una presencia en la esfera virtual donde se suponen que están los ciudadanos. El desafío gubernamental actual es asumir el concepto de gestión integral, lo que implica flujos multidireccionales de comunicación, mediante plataformas convergentes, instancias de gobierno abierto que posibiliten nuevas funciones o acciones de fiscalización y rendición de cuentas, procesos de micro segmentación, instancias

colaborativas y participativas en la comunicación e impulso de políticas o servicios públicos (Elizalde & Riorda, 2013).

En relación a las diversas estrategias de implementación de RDS a nivel gubernamental y en vista a una aproximación teórica que permita comprender el proceso en su conjunto, Mergel y Bretschneider (2013) plantean tres etapas evolutivas para la adopción de redes sociales en el ámbito gubernamental.

- a) Una primera etapa, definida como *push*, plantea un uso gubernamental de las redes sociales desde una perspectiva eminentemente comunicativa y unidireccional, que reproduce lógicas comunicacionales ya existentes. Por ejemplo, al replicar información de los sitios web oficiales o gacetillas de prensa. Tampoco se generan contenidos específicos, ni existe la disponibilidad de recursos (humanos y materiales) para su desarrollo.
- b) Una segunda etapa es la del *pull*, en la que comienza a existir un rol un poco más activo de la ciudadanía. Desde el gobierno se incentiva algún tipo de interacción mediante las RSD más populares. Se busca fortalecer un perfil más comprometido y ampliar los tipos de relacionamiento que permita establecer en cierta medida un *feedback*, un intento por alentar la participación mediante la creación, o co-creación de algunos contenidos o acciones.
- c) La tercera etapa es la de *networking*, las redes sociales son utilizadas de forma fuertemente interactivas, con una retroalimentación permanente entre ciudadanos y los gobiernos, pero también entre los mismos ciudadanos. El gobierno no sólo persigue la generación de conversaciones, sino que también promueve la creación de contenidos, la creación compartida de eventos, la promoción de nuevas formas de vinculación entre los diversos actores. Aquí aparece con un fuerte protagonismo la posibilidad de concretar procesos de innovación pública.

Estas potencialidades de las RSD, sobre todo en la segunda y tercera etapa, promovidas desde el ámbito gubernamental se enmarcan mayormente dentro de la perspectiva del gobierno abierto, aunque algunas funciones o servicios digitales a los ciudadanos pueden ser vistos desde la mirada del gobierno electrónico. Junto con los datos abiertos, las RSD se han convertido en uno de los recursos predilectos para la apertura gubernamental e incentivar procesos de transparencia, participación

y colaboración. Algunas de las características de las RSD son la ubicuidad y la asincronía que posibilitan la participación y el debate ciudadano en cualquier momento y lugar. Pero también pueden adaptar su uso al interior de la administración pública, como una herramienta de comunicación.

7.2. Especificaciones metodológicas para el análisis de RSD

La presente tesis se estructura a partir de las consideraciones metodológicas presentadas en la Introducción. No obstante para abordar el proceso de adopción y utilización de RSD en el ámbito de la MR resulta pertinente realizar una serie de especificaciones. Se han utilizado para este estudio datos provenientes de entrevistas semiestructuradas realizadas a los responsables de la gestión de redes sociales de la Municipalidad en varios momentos del periodo analizado, que discurren en torno al grado de difusión, los factores que definieron su utilización, las estrategias implementadas, entre otras cuestiones. Adicionalmente, se recolectaron datos provenientes de fuentes primarias. Básicamente a partir de los perfiles institucionales que han creado diversas áreas municipales en redes sociales, principalmente Facebook y Twitter, con el objetivo de conocer su desarrollo y el proceso de implementación. Se optó por un análisis de tipo descriptivo que permita conocer de primera mano algunas consideraciones propias del caso bajo análisis.

De forma preliminar se realizó un relevamiento de la presencia de la MR en diferentes RSD. La búsqueda se efectuó en una primera instancia en el sitio web oficial y los portales temáticos gubernamentales, se observó que no todos los perfiles institucionales se encontraban en las mencionadas web, por ello se profundizó la búsqueda en las mismas RSD analizadas. Asimismo se relevaron los perfiles de integrantes del Departamento Ejecutivo municipal, entre ellos Intendente, Secretarios y otros funcionarios. Se optó por indagar la presencia en las siguientes RSD: Facebook, Twitter, Google+, LinkedIn, Instagram y Pinterest, YouTube, Vimeo, Flickr, Prezi, SlideShare, Scribd y Blog. Se detectaron 64 perfiles instituciones y 17 cuentas de funcionarios municipales en Twitter, Facebook, YouTube y Google+. Esta información permitió conocer la magnitud del fenómeno en el ámbito municipal y generó indicios acerca del proceso de adopción y desarrollo de las redes sociales municipales.

A partir de la identificación de la preponderancia de Twitter en el ecosistema municipal de RSD, con una representación del 70% sobre el total de perfiles, se decidió profundizar los conocimientos en relación a las dinámicas adoptada por la MR en la mencionada red social. Twitter es considerado uno de los dispositivos digitales de mayor difusión dentro de las administraciones públicas y sirve para anunciar eventos, viralizar mensajes y recibir respuestas a diversos mensajes o anuncios realizados por las instituciones públicas. Es un modo de comunicación que tiene varias características: (a) es comunicación directa, vale decir, sin intermediarios; (b) es profundamente asimétrica⁴³⁶; (c) puede tener poco eco y mínima viralidad si el tuiteo no genera contenido asociado al nivel de decisión del político (información útil para el ciudadano); (d) puede adquirir un uso organizado con acciones orquestadas; (e) potencialmente puede ayudar a mantener un diálogo participativo y colaborativo entre gobernantes y gobernados (Criado Grande & Rojas Martín, 2013, p. 21).

Para abordar la cuestión del uso de Twitter en la MR se definió la realización de una recopilación sistemática de datos del ecosistema⁴³⁷ y la utilización de un conjunto de métricas y herramientas que permitan comprender desde una perspectiva global la dinámica adoptada por las cuentas institucionales y de funcionarios. El relevamiento se realizó durante todo el mes de septiembre de 2015. Se seleccionaron las siguientes dimensiones de análisis:

- a) Tematización y relevancia. Se identificó la utilización de “etiquetas” (*hashtag*) en los mensajes con el objeto de considerar como contribuyen a definir tendencias. Para conocer los temas predominantes fue necesario desagregar y codificar las etiquetas utilizadas para conocer la importancia asignada a ciertas cuestiones por encima de otras.

⁴³⁶ Resulta asimétrica en varios sentidos, sea porque quien habla decide arbitrariamente con quien interlocutar, sea porque quien habla –el político– tiene una red de seguidores que organizan una viralidad que tanto expande un mensaje, como protege en clave de reputación al emisor puesto que los seguidores se convierten en verdaderos gladiadores digitales que batallan contra cualquier reacción en sentido opuesto u opositor que surja tras la acción comunicativa de un líder (Criado Grande & Rojas Martín, 2013, p. 21).

⁴³⁷ De aquí en adelante se entiende por ecosistema al conjunto de cuentas institucionales y de funcionarios que han sido seleccionadas para su estudio en la red social Twitter.

- b) Frecuencia y momentos. Se relevaron la cantidad de publicaciones diarios, y a partir de allí se definieron cuáles eran los días y las franjas horarias en las que se observó un mayor y menor nivel de actividad de las cuentas bajo análisis.
- c) Simetría. El concepto alude a la relación entre seguidores y seguidos en Twitter. Una relación alta entre seguidores/seguidos indica falta de conversación, y una relación baja indica predisposición social⁴³⁸ (Valenti et al., 2015, p. 48).
- d) Influencia. Se midió la influencia de los perfiles por medio del índice de *Klout Score*, cuanto más alto es el valor, mayor influencia tiene en Twitter ese perfil (Serrano-Puche, 2012). La consulta y colección de datos se realizó desde el sitio oficial de *Klout*⁴³⁹.
- e) Comportamiento. Se midió comparativamente el uso que hacen las cuentas de tres funciones básicas: tweets, retweet y respuesta⁴⁴⁰, considerándolo en términos relativos (Fernández, 2013; Kaushik, 2011).

7.3. Las redes sociales en la Municipalidad de Rosario

En el año 2009 la MR, en tanto institución, inició su camino en el mundo de las redes sociales. Según el relevamiento realizado, a partir de ese momento se produjo una primera oleada de creación de perfiles de todo tipo. La dinámica de crecimiento y difusión de las RSD estuvo signada por la generación autónoma por parte de diferentes reparticiones municipales que se sumaron de forma unilateral mediante la creación de perfiles sumamente específicos. Para finales del año 2015 se constató la existencia de 64 cuentas institucionales pertenecientes a diversas áreas. Más del 70% de la participación correspondía a la red social Twitter, seguido por un 23% de perfiles de Facebook, y en menor medida espacios en YouTube y Google + (Tabla 12). La proliferación de cuentas en la red social Twitter mostró una clara preferencia por sobre otras. Facebook quedó en segunda posición, con una cantidad de perfiles comparativamente inferior.

⁴³⁸ Social en el sentido de *social media*, de interacción.

⁴³⁹ El *Klout Score* es un valor sintético entre 0 y 100 para cada perfil. Disponible en: www.klout.com [Acceso: 22/09/2016].

⁴⁴⁰ Para la medición se ha usado twitonomy.com.

Tabla 12. Cantidad de perfiles institucionales de la MR según tipo de red social (Septiembre de 2015)

Tipo de RSD	Cantidad
Twitter	43
Facebook	17
YouTube	3
Google +	1
Total	64

Fuente: Elaboración propia.

La preferencia por Twitter no sólo se vio reflejada en la cantidad de cuentas institucionales generadas, sino que también puede observarse en los seguidores de la cuenta institucional global de la MR en Twitter, comparativamente con los perfiles de Facebook o de Instagram. En la Tabla 13 puede observarse la importancia relativa, en cuanto a popularidad, de la cuenta de Twitter por sobre las otras. Tal diferencia también se manifestó en la fecha de creación, mientras que la cuenta de Twitter fue creada en el año 2009, la de Facebook es del año 2014.

Tabla 13. Perfiles institucionales en redes sociales de la MR (Septiembre de 2015 y 2017)

Tipo de RSD	Perfil	Fecha de creación	Septiembre de 2015	Septiembre de 2017
Twitter	@MuniRosario	01/02/2009	230.000 Seguidores	298.827 Seguidores
Facebook	/MunicipalidaddeRosario	27/03/2014	39.392 Me gusta	122.165 Me gusta
YouTube	/MuniRosario	07/05/2010	703.896 Visualizaciones	2.839.674 Visualizaciones
Instagram	muni_rosario	13/01/2017	No poseía	9.826 Seguidores

Fuente: Elaboración propia

7.3.1. Gestión de las redes sociales gubernamentales

La gestión de las RSD gubernamentales en la MR se encontraba mayormente a cargo de las áreas comunicacionales esparcidas en diferentes tramos de la administración pública local, que tienen como punto de coordinación a la Dirección General de Comunicación Social (DGCS). Según se pudo conocer, las áreas municipales que alcanzaron cierta preponderancia o autonomía, han creado en su interior espacios dedicados a la comunicación que se ocupan de cuestiones institucionales y políticas.

La MR se encuentra fuertemente atravesada por un proceso de descentralización implementado hace ya más de dos décadas, tal como se presentó y analizó en capítulos previos. Esta dinámica ha propiciado la creación de espacios institucionales descentralizados con una doble dependencia jerárquica, por ejemplo reparticiones ubicadas en los CMD dependen funcional y administrativamente de la Dirección del Distrito y al mismo tiempo del área dentro de la cual se encuentra inserta en el organigrama municipal. Dicho esquema y cultura organizacional se manifestó en las diversas áreas de comunicación que coexisten al interior del gobierno local en Secretarías, Direcciones, Programas, etc., ya que tienen una doble dependencia: de la DGCS y de la repartición de pertenencia directa. Esta forma de organización garantiza ciertos niveles de autonomía y flexibilidad para las áreas descentralizadas en cuanto a las decisiones acerca de que comunicar y cómo hacerlo con cada una de las comunidades temáticas hacia las cuales se está dirigiendo. Pero también propicia un desafío de gestión para la conducción estratégica de la comunicación gubernamental, en cuanto al sostenimiento de ciertos grados de armonía y homogeneidad en los mensajes.

Del relevamiento y entrevistas se dedujo que fueron mayormente las áreas comunicacionales descentralizadas las que crearon masivamente perfiles institucionales en las RSD, por ello se entiende que la intencionalidad, al menos inicialmente, fue ampliar las modalidades de comunicación gubernamental existentes y no la de promover instancias deliberativas o de transparencia. Similar situación se observó en la dinámica de creación de perfiles de los funcionarios municipales, que se han incorporado a las redes sociales a partir de decisiones unilaterales, sin una perspectiva organizacional.

En términos cronológicos, se halló que la primera cuenta municipal registrada en una red social fue el perfil institucional en Twitter @MuniRosario en febrero de 2009, seguida en orden temporal por la cuenta de la Secretaría de Cultura y Educación (@CulturaRosario) creada en junio de 2009 en la misma red social. Este fue el puntapié inicial que abrió paso para que se produzca una masiva incorporación institucional al mundo de las RSD en los subsiguientes años. Del análisis del conjunto de las redes sociales municipales se conoció que Facebook y Twitter fueron las predilectas en cuanto a creación de espacios institucionales y quedó en un segundo plano otras tales como YouTube, Instagram y Google+.

La creación de espacios creció paralelamente a la difusión de las RSD en la sociedad. Su uso y masificación instauró a partir de la decisión de algunos agentes públicos, sobre todo de quienes integraban las áreas de comunicación de diversas reparticiones municipales, de estar presentes en este nuevo espacio público en configuración. No se visualizó una lógica jerárquica en su implantación, de hecho se sumaron desde áreas centrales como las Secretarías que componen el gabinete municipal, hasta pequeños espacios municipales que pueden ir desde un centro cultural hasta una biblioteca barrial. Según se pudo reconstruir a través de entrevistas, ellos decidieron incorporarse unilateralmente a las redes sociales mediante la creación de cuentas y perfiles que no respondía a una estrategia general del gobierno local, sino que significó la puesta en marcha de un nuevo canal de comunicación.

Hasta finales del año 2015 la situación se mantuvo tal como fue descripta previamente, con lógicas de creación y utilización de RSD caracterizadas por una especie de “*laissez faire*” por fuera de cualquier instancia o autoridad que se ocupara de la coordinación. Si bien se registraron intentos aislados de la DGCS por establecer una mínima coherencia, primó un desinterés por el rol que estas nuevas herramientas, situación que en parte encuentra una explicación en la preponderancia asignada a los medios masivos de comunicación locales en la estrategia de comunicación gubernamental del Municipio.

Un cambio de autoridades al frente de la DGCS en el año 2015, en marco de las elecciones municipales de renovación de mandato para la Intendente Fein, fue uno de los motivos por los cuales se le dio otro rol a las redes sociales, junto con la percepción de los funcionarios municipales de la creciente importancia que fueron adquiriendo estas nuevas interfaces. Una de las consecuencias más relevantes de este giro fue la creación del Equipo de Redes Sociales (ERS), un espacio institucional que comenzó a tener a su cargo la gestión general de este tipo de tecnologías a nivel municipal. Su cristalización, si bien no se formalizó en el organigrama municipal, implicó un reconocimiento del peso creciente de este tipo de tecnologías en la vida cotidiana de las personas y las organizaciones, dando cuenta de una decisión política de profesionalizar las acciones en relación a esta temática.

El ERS depende política y administrativamente de la DGCS, esta definición permite inferir que el rol asignado a las RSD fue preponderantemente comunicacional. Desde un principio, la perspectiva fue esencialmente esa, aunque se han recogido algunos intentos por vincular a las redes sociales municipales con los preceptos del gobierno abierto (GA), al menos desde el plano argumentativo. En entrevistas realizadas a gestores de redes sociales municipales se han mencionado en reiteradas ocasiones algunas de los preceptos centrales del GA, tales como “transparencia”, “participación”, “colaboración”, “control de la gestión”, “rendición de cuentas”, “generación de confianza”, “dinámica conversacional”, entre otras nociones. Julia Gutiérrez Oschmann, quien tuvo a cargo este nuevo equipo, les asignó a las RSD del Municipio la capacidad para:

“Potenciar el alcance de los mensajes y la participación ciudadana mediante la incorporación de tecnologías digitales (...) Estamos transitando el pasaje a una democracia de tipo conversacional, que aprovecha las potencialidades que proponen las TICs a los ciudadanos y las posibilidades de participación en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos que van más allá del ejercicio del derecho del sufragio”.

Se observó aquí y en otras intervenciones o proyectos vinculados directamente al uso intensivo de redes sociales una perspectiva optimista de los funcionarios públicos locales acerca de su rol en el mantenimiento de la legitimidad del gobierno y la promoción de espacios de transparencia y participación ciudadana.

Como se mencionó con antelación, las lógicas de funcionamiento interno de la MR se encuentran atravesadas por la descentralización. El primer objetivo que se propuso el flamante ERS fue subsanar la falta de control y coordinación, que implicó lidiar con una tensión generada entre la autonomía de las diversas áreas y la necesidad de disponer de ciertos niveles de uniformidad en los mensajes e interacciones que se generan desde el ámbito municipal. Se pudo constatar esta situación en entrevistas a funcionarios del ERS en las que se puso de manifiesto la falta de coordinación y un desconocimiento de la cantidad de espacios en redes sociales de los que participa la MR, de este modo lo manifestó un integrante de la DGCS:

“Estamos realizando un relevamiento con todos los equipos de comunicación del Municipio para tener el número preciso de cuentas activas, dado que por la organización descentralizada de la administración se han abierto cuentas que no se gestionan o dejaron de gestionarse”.

Otra de las funciones del ERS, probablemente uno de los motivos centrales que dio lugar a su surgimiento, fue la gestión de las cuentas y perfiles institucionales de la “Municipalidad de Rosario” en Facebook, Twitter, Instagram y YouTube. Otro objetivo fue brindar una “apoyatura” en el manejo de las redes sociales de la Intendente Mónica Fein. Estas acciones y las de coordinación general fueron llevadas a cabo conjuntamente con las áreas de comunicación digital del Municipio (Prensa, Equipo Web, Fotografía y Video, Diseño Gráfico, etc.).

Los recursos humanos con los que contaba la DGCS demuestran el alto grado de profesionalismo de la comunicación gubernamental alcanzada por el Municipio. Más de dos décadas de un mismo partido político al frente del ejecutivo local permitieron la consolidación de un grupo de profesionales y un modo de trabajo infrecuente en el ámbito público. Según se pudo conocer mediante entrevistas e información publicada en el sitio web oficial, en el año 2015 el área de comunicación contaba con alrededor de treinta profesionales entre periodistas, administrativos, comunicadores sociales, fotógrafos, diseñadores gráficos e informáticos, cuya edad promediaba los 35 años. Dentro de esta Dirección se incluye también al Equipo Web, que se ocupa de la gestión general del sitio oficial gubernamental www.rosario.gov.ar y el sitio de noticias municipales www.rosarionoticias.gov.ar que estaba conformado por siete personas con dedicación exclusiva con edad promedio de 36 años.

Para el año 2015, el ERS estaba integrado por seis personas. La mitad poseían dedicación exclusiva y el resto compartían tareas con el área de prensa para la coordinación y el trabajo mancomunado en el desarrollo de contenidos (imágenes, videos, audios, infografías, notas, etc.) y adaptación de las gacetillas de prensa para su publicación en las redes con un lenguaje más breve y directo. Desde el momento de su creación, la dirección del ERS estuvo a cargo de una profesional del campo de la publicidad, mientras que la tarea de gestión cotidiana de redes de las cuentas “Municipalidad de Rosario” eran responsabilidad de dos personas que cumplían la

función de gestores de redes (*community manager*), cuyas profesiones estaban vinculados al periodismo y la comunicación social. En el año 2015, la edad promedio de los gestores de redes era de 27 años y la del ERS era de 30 años, cifra que se encontraba por debajo de la media registrada al interior de la DGCS. Según se pudo conocer, en los subsiguientes años la dotación de personal de este equipo creció, sobre todo para tareas vinculadas a la gestión directa e interactiva de las redes sociales.

Además de las dificultades vinculadas con la coordinación mencionada precedentemente, coexistieron problemas ligados a la formación de recursos humanos. En la mayoría de las áreas en las que se introdujeron RSD no se contaban con una dotación específica que se ocupara de esta temática, sino que al mismo tiempo realizan diversas funciones de prensa, comunicación interna, registro de actividades, etc. Por ello, se tornó problemática la posibilidad de generar contenidos específicos, interactividad y vinculación con otros usuarios en redes sociales de las que participaban. Se pudo constatar que en la mayoría de las reparticiones, los mismos integrantes de los equipos de comunicación fueron quienes llevaron adelante la función de *community manager* sin exclusividad en la tarea. Esta situación puso de manifiesto la lógica instrumental con la que operó el proceso de adopción de RSD, basada en la necesidad de estar en esa nueva esfera digital sin la previsión de garantizar instancia para la creación de materiales específicos o procesos de comunicación bidireccionales.

Desde la DGCS se han promovido acciones de formación específica y capacitación en temas digitales. Se constató el dictado de cursos en formatos virtuales y presenciales que abordaron la temática con un nivel básico. Asimismo, se realizaron jornadas de capacitación con especialistas externos⁴⁴¹. Como se verá más adelante, la Secretaría de Cultura y Educación fue uno de las reparticiones que mostró un mayor dinamismo en redes sociales, pero al mismo tiempo, expuso una gran dispersión al acaparar una diversidad de cuentas y perfiles. Fue justamente esa área la que registró una importante cantidad de encuentros de formación y coordinación en torno de la temática. Esta buena predisposición a la incorporación de TIC ya se

⁴⁴¹ Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/web/servicios/empleo-y-emprendedores/cursos-de-capacitacion-para-el-trabajo> [Acceso: 25/09/2017].

había relevado previamente con la generación de espacios de formación en herramientas informáticas basadas en SL.

De acuerdo a la reconstrucción histórica del proceso general de adopción de RSD en el ámbito municipal, se infiere que se produjo sin una instancia de planificación previa. En un momento inicial, la decisión de creación de perfiles institucionales e incorporación al mundo de las redes sociales fueron tomadas por agentes públicos de mediana edad y jerarquía que integraban los equipos de comunicación de cada una de las áreas, esta lógica autónoma y desregulada de creación se tradujo en una particular utilización de las mismas, caracterizada por similares grados de independencia a partir de la mirada particular de cada uno de los gestores.

Luego de esta anárquica introducción municipal al uso de RSD, fue recién en el año 2013 cuando se produjo un primer intento por parte de la DGCS de establecer ciertos grados de coordinación. Según se relevó en entrevistas, en el mencionado contexto se formularon manuales que establecieron pautas relacionadas con los tipos de lenguajes y las formas de cortesía que procuraron generar cierto tipo de conversación con los usuarios, interpretado por los integrantes del área de comunicación como un proceso de “sinergia”. Además, dicho manual fijó reglas en relación a las imágenes que se debían utilizar a la hora de realizar publicaciones. Esta guía de estilo no estuvo disponible para el público en general y solamente fue accesible para funcionarios, contrariamente a la tendencia global en estos casos. Los objetivos perseguidos con estas acciones se orientaron solamente a la armonización del uso de las redes sociales institucionales, y nada se previó respecto de la dinámica de creación de cuentas que continuó desarrollándose sin restricciones.

A partir de la irrupción del ERS en el año 2015, se pudo conocer que se dispusieron limitaciones a la creación de nuevos perfiles en RSD al interior del Municipio. Toda área que procure la apertura de una nueva cuenta institucional debía informar los objetivos perseguidos, formular un plan de acción, establecer los públicos pretendidos, entre otros requisitos. Concomitantemente, se realizó un censo de los perfiles institucionales ocupados por la MR en las diversas redes sociales. Esta fue la primera iniciativa que procuró identificar y conocer la participación de las diferentes áreas gubernamentales en redes sociales. Este relevamiento intentó suplir

uno de los déficits de gestión más importantes que era la falta de información básica acerca de la dinámica municipal en esta esfera.

En relación a las interacciones del Municipio con la sociedad mediante el uso de redes sociales digitales, desde el ERS se ha consignado que habitualmente llegan por este medio una gran cantidad de mensajes, la mayoría de ellos están ligados a pedidos de trabajo, viviendas y otras demandas sociales. Se pudo conocer que las solicitudes eran redireccionadas a las áreas que podían brindar algún tipo de respuesta más puntual y al mismo tiempo se sistematizaba la información para llevar un registro interno de las principales solicitudes, con la finalidad de medir de alguna forma el tipo de interacciones privilegiadas. La masividad que por momentos adquirían las demandas y consultas en las RSD municipales generaron la percepción de ciertos riesgos por parte de los responsables del área comunicacional, que giraban en torno a la utilización de las redes sociales como espacios de reclamos o consultas en lugar de utilizar los canales formales previstos para ello. En tal sentido se expresó un integrante de la DGCS:

“El gran problema es que el ciudadano crea que debe canalizar todo por redes sociales en lugar de llamar al 147 o al 0800 de higiene. Ese es el problema, que se produzcan cuellos de botella porque en muchos casos por comodidad, es más fácil para un vecino meterse al Facebook y reclamar que usar el canal, que no necesariamente es más largo, sino que es un canal distinto que lo saca de su habitad. Ese sería el riesgo, que se pierda el hábito o la comprensión de que si bien es una red, no es un centro de reclamos”.

Para estas situaciones se formularon respuestas institucionales de tipo estandarizadas, en las que “se le contesta y enseña” a los ciudadanos cuál es el canal correspondiente. El tiempo promedio de espera para una contestación a los usuarios era de alrededor de 4hs. los días hábiles. En días no laborables la respuesta podía tardar bastante más tiempo si se tiene en cuenta que no se corresponde con los horarios laborales del gobierno local.

Tal como se mencionó en el capítulo precedente, la MR no ha publicado información relativa al detalle de distribución de su pauta publicitaria en medios de comunicación en todo el periodo bajo análisis. Esta situación impidió corroborar con documentación oficial el direccionamiento de los gastos del Municipio en

materia de contratación de servicios publicitarios en redes sociales, que solamente se explicitó de forma genérica en los presupuestos municipales con fines de promoción turística de los años 2016 y 2017⁴⁴². No obstante, mediante el relevamiento realizado en las RSD gubernamentales y las entrevistas a funcionarios se ha constatado que desde el año 2015 el gobierno local ha utilizado con cierta regularidad este tipo servicios. Para ello, fue necesaria una modificación reglamentaria que habilitó la contratación de este tipo de servicios al incluirse a las redes sociales como un medio de comunicación más. Su utilización fue justificada con la finalidad de garantizar ciertos niveles de presencia y la llegada a nuevos públicos. Se ha registrado el uso de publicidad gubernamental mayormente en la red social Facebook.

En el año 2017 la DGCS contrató un servicio de “auditoria de medios y monitoreo de redes sociales” mediante una licitación privada adjudicada al único oferente que se presentó⁴⁴³. El pliego licitatorio preveía el seguimiento de diversas RSD en tiempo real, sin especificar cuáles ni de qué tipo, mediante la provisión de seis grupos de información clasificados en: (a) *Monitor*, incluye un tablero online con métricas en vivo, el seguimiento en tiempo real de temáticas y palabras claves, clasificación de relevancia y volumen, recolección de datos y seguimiento de medios de comunicación y formadores de opinión; (b) *Pools*, creación de un segmento específico para habitantes de Rosario y su implementación inicial en la red social Twitter; (c) *Hubs*, acceso a un módulo de visualización con actividades de redes sociales en vivo; (d) Reporte *buzz*, provisión de un informe diario y uno mensual -cuantitativo y cualitativo- sobre dichos temas; (e) Reportes de perfiles, informes de diez perfiles –a definir mensualmente cuáles y en que redes- con información cuantitativa y cualitativa; (f) Reporte de *target*, se solicita la creación de *clusters* avanzado con usuarios de Twitter, provisión de bases de datos para utilizar en campañas, usuarios geolocalizados de la ciudad de Rosario y se solicita

⁴⁴² Ello se verificó en los Presupuestos de la MR de los años 2016 y 2017. Disponible en: https://www.rosario.gov.ar/web/sites/default/files/proyecto_presupuesto_2016.pdf y https://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/presupuesto/presupuesto2017_proyecto.pdf [Acceso: 25/09/2018].

⁴⁴³ Resolución N° 116/2017 Licitación Privada. Se adjudica a Radiodifusora Aires del Interior SRL por única propuesta y precio corriente en plaza por la suma total de \$355.960. Extraído de: <https://www.rosario.gov.ar/sitio/licitaciones/detalleLicitacion.do?id=13535> [Acceso: 25/09/2018].

la inclusión de datos personales como nombre, apellido, sexo e identidad en Twitter⁴⁴⁴.

En la actualidad, la contratación de este tipo de servicios es muy común en empresas privadas, sobre todo por parte de áreas especializadas en marketing comercial y reputación digital. Contar con este sistema de información representó un salto cualitativo en la profesionalización de la gestión de redes sociales, al permitir generar información precisa y en tiempo real sobre las dinámicas que se desarrollan en las redes, las particularidades de los destinatarios de la comunicación gubernamental mediante la microsegmentación, los potenciales campos de intervención para dotar de interactividad al proceso, la planificación de momentos y frecuencias óptimas para intervenir, entre otras cuestiones. Sin embargo, cuando el Estado es quien utiliza la información proporcionada por dicho monitoreo y el financiamiento proviene de fondos públicos, resulta necesario resguardar y explicitar las finalidades de su utilización. En el caso analizado el uso de este tipo de datos acarrea una serie de consecuencias que generan potenciales conflictos éticos y legales, tales como:

- La entrega al Municipio de información precisa de usuarios en redes sociales mediante la provisión de datos personales georeferenciados trae como resultado la construcción y utilización masivas de datos de ciudadanos no regulados ni protegidos. Además, se desconoce quiénes son los responsables de gestionar y almacenar dicha información al interior de la administración pública y cuáles son los niveles de seguridad de resguardo.
- El seguimiento de contenidos que potencialmente no se encuentren relacionados con las cuestiones de la gestión municipal, por ejemplo cuando se solicita el relevamiento sistemático de determinados medios de comunicación y formadores de opinión.
- La potencial utilización política partidaria de esta información, por la ambigüedad y amplitud de las solicitudes que pueden realizarse a la empresa adjudicataria, que en la práctica pueden exceder lo gubernamental.

⁴⁴⁴ *Ibíd.*

- La coincidencia temporal entre la adjudicación a la empresa “Radiodifusora Aires del Interior SRL” (julio de 2017) con la sustanciación de las elecciones municipales primarias (agosto de 2017) y generales (octubre de 2017)⁴⁴⁵ para concejales. Resulta de interés recordar que no se relevó la contratación de este tipo de servicios con antelación.

Por último, en el pliego de licitación se observó un particular interés por la red Twitter. Una posible explicación se encuentra en el rol que ocupa esta red social en la construcción de una agenda de alta intensidad en el marco de una esfera pública animada por líderes de opinión locales (periodistas, políticos, intelectuales, etc.) con un potencial traslado temático a los medios masivos de comunicación. La MR, en su historial de uso de las RSD ha apostado fuertemente a Twitter como espacio predilecto de participación por la cantidad de cuentas y seguidores que posee en términos comparativos con otras redes sociales. En tal sentido, la responsable del ERS afirmó:

“Los funcionarios encuentran más útil a Twitter para marcar agenda. Por ejemplo, un funcionario pone una publicación muy temprano y a las nueve de la mañana tiene varios periodistas que lo llaman por el tema sin que haya salido ninguna gacetilla (...) Sabemos que los productores y los periodistas trabajan mucho con este medio”

Desde el nacimiento del ERS en el año 2015 la Municipalidad ha iniciado un camino hacia la profesionalización de su estructura de gestión de las redes sociales mediante la incorporación de conceptos y estrategias propias del marketing digital mayormente orientado a la cuestión comercial, como por ejemplo la contratación de pauta publicitaria y sistemas de monitoreo en tiempo real de las actividades de las cuentas y perfiles oficiales, así como del contexto en el que se encuentra inserto. Estas acciones se focalizaron en las cuentas insignias institucionales y la de los principales funcionarios, según se recabó en entrevistas. Las lógicas imperantes han afianzado una perspectiva eminentemente comunicacional, alineada a una estrategia general del Municipio.

⁴⁴⁵ Información extraída de: <http://elecciones.santafe.gov.ar/> [Acceso: 25/09/2018].

7.3.2. Intervención en la red social Twitter

En este apartado se presentarán los resultados de una indagación realizada en torno a la utilización de Twitter por parte del ecosistema municipal⁴⁴⁶. Esta red social fue la que mayor nivel de uso registró, ya sea por el conjunto de cuentas creadas, como por la cantidad de seguidores en términos comparativos con otras. Por ello, se decidió realizar una profunda investigación acerca del comportamiento gubernamental y sus diversas lógicas de intervención e interacción en este tipo de red social que se basaron en una serie de previsiones metodológicas consideradas previamente. Se relevaron datos provenientes de 43 cuentas institucionales correspondientes a diversas expresiones del gobierno municipal y se analizaron 17 cuentas de funcionarios de diferentes rangos que integraban el gabinete (Intendenta, Secretarios, Subsecretarios y Directores). Este conglomerado de 60 cuentas es representativo del conjunto de actores municipales que intervienen en Twitter.

7.3.2.1. Caracterización general del ecosistema municipal

La dinámica de creación de cuentas institucionales tuvo su punto de inicio en febrero de 2009. A partir de allí fueron surgiendo, de forma progresiva y creciente, diversos espacios en esta red social. En esos primeros años, varias dependencias crearon cuentas institucionales que estuvieron dirigidas a un público masivo, hacia 2012 las temáticas y áreas fueron cada vez más específicas, se incorporaron espacios tales como distritos municipales, programas y proyectos puntuales. Los años en que mayor cantidad de cuentas de Twitter se crearon fueron 2012 y 2014, tal como puede apreciarse en el Tabla 14. Este desarrollo mostró un proceso asistemático de incorporación consistente con la lógica descrita en el apartado precedente.

En el proceso de creación de cuentas de los funcionarios municipales tampoco se observó sistematicidad y se caracterizó por la aleatoriedad en el proceso de surgimientos, donde la cuestión dependió más del funcionario en términos personales que de la organización. La cuenta de la Intendenta (@MonicaFein) fue creada en febrero de 2011, meses antes del lanzamiento de su candidatura, se infiere que motivación inicialmente fue proselitista. Del conjunto de funcionarios

⁴⁴⁶ En el apartado de Anexos se encuentra la información detallada y completa relativa al relevamiento del ecosistema municipal en Twitter.

municipales con el rango de Secretario, sólo tres (Promoción Social, Producción y Desarrollo Local, y Turismo) no poseían cuentas en Twitter. Mientras que los funcionarios con rangos de Subsecretarios disponían mayoritariamente de cuentas.

Tabla 14. Evolución de la creación de cuentas institucionales y de funcionarios en Twitter (2009-2015)

Año de creación	Cuentas institucionales	Cuentas de funcionarios municipales
2009	5	2
2010	4	3
2011	5	5
2012	9	0
2013	6	3
2014	12	3
2015	2	1
Total	43	17

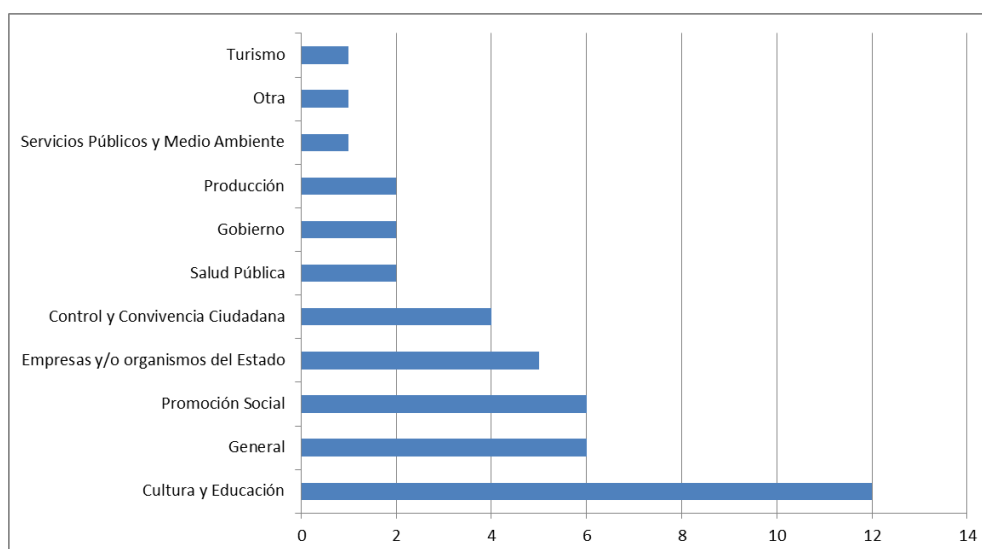
Fuente: elaboración propia.

En términos generales, la diversidad de momentos en que fueron creadas estas cuentas expresó cierto grado de informalidad en su adopción e implicó la puesta en marcha de procesos que surgieron desde las áreas o desde los funcionarios que tomaron la decisión de incorporarse a esta red social de forma unilateral. En tal sentido, se registró una dinámica “de abajo hacia arriba” promovida por algunos liderazgos al interior del gobierno municipal que gradualmente incluyeron a sus respectivas áreas institucionales en la red social Twitter, más que acciones sistemáticas mediadas por una estrategia general para su creación. Un factor relevante, mencionado previamente, fue la descentralización de los equipos de comunicación municipal y el rol preponderante ocupado por sus integrantes.

A partir del relevamiento sistemático se pudo corroborar que no todas las Secretarías del gobierno municipal poseen cuentas institucionales. Hacienda y Economía, Obras Públicas y Planeamiento son las tres únicas que no disponen de espacios en Twitter. Las cuentas registradas en algunas Secretarías no eran necesariamente representativas de la totalidad de ese espacio, ya que como se mencionó previamente, se manifestó una tendencia hacia la especificidad temática. En ese contexto, la Secretaría de Cultura y Educación fue el área que albergó la mayor cantidad de cuentas: doce en total. Entre las que se incluyeron diversos

espacios culturales, que por sus características y funciones requerían de la comunicación de sus actividades. Le siguieron en orden decreciente, la Secretaría General y Secretaría de Promoción Social con seis cuentas cada una, el resto poseía una cantidad inferior, tal como se muestra en el Gráfico 9.

Gráfico 9. Cantidad de cuentas institucionales de Twitter distribuidas por Secretarías o Áreas de gobierno (Septiembre de 2015)



Fuente: Elaboración propia.

Uno de los indicadores básicos para medir el potencial alcance de los mensajes es la cantidad de seguidores que dispone una determinada cuenta. En el caso del ecosistema de la MR, se registró sólo una cuenta (@MuniRosario) con más de 200 mil seguidores, mientras que tres poseían alrededor de 20 mil (@CulturaRosario, @MoviRosario y @Rosario_Turismo). La gran mayoría de las cuentas institucionales mostraron índices relativamente bajos de seguidores, el 84% tenían menos de cinco mil seguidores y el 42% menos de mil. En el caso de las cuentas de los funcionarios, sólo tres sobrepasaban los cinco mil seguidores, mientras q la gran mayoría se ubican en cifras inferiores.

7.3.2.2. Tematización y relevancia

En relación a la relevancia de los asuntos de interés público, cabe incorporar el concepto de tematización, se necesitan mecanismos que reduzcan la complejidad de las sociedades, producto de la heterogeneidad existente entre las preocupaciones de los individuos (Valenti et al., 2015). En el universo de las redes sociales, las etiquetas (*hashtag*) son un indicativo de tematización, en el caso analizado fueron

utilizadas en las diferentes cuentas que permitió entender, en cierta medida, cuáles fueron los principales diálogos generados y los tópicos abordados. Se ha observado con especial atención las alusiones a cuestiones relativas a la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración vinculadas directamente con el concepto de gobierno abierto.

La utilización de etiquetas en las cuentas institucionales y de los funcionarios alcanzó un grado de difusión importante. Del relevamiento realizado se desprende que en promedio más de 50% de las publicaciones poseían *hashtag*, lo que denota un intento por instalar temas o bien tendencias en la red social. Los temas expresados mediante estas etiquetas fueron variados, pero se observaron algunas regularidades que pueden agruparse en cuatro tipos de grupos: (a) identidad local: #rosario y #rosarinos; (b) promoción de eventos: #gratis, #ahora, #hoy, #primaveraenlosgalpones, #ferias, #cine #teatro; (c) campañas de concientización: #cancerdemama, #bici, #mibicitubici, #ecocanje, #hogaresverdes, #residuosinformaticos; (d) transporte público y tránsito: *hashtag* con los números de líneas de colectivos, #transito #transporte.

Estos cuatro grandes tipos de etiquetas, dan cuenta de un rol específico asignado a Twitter por parte del ecosistema de la MR, donde sus principales acciones y tematizaciones estuvieron orientadas a brindar un servicio e información a la comunidad. Las etiquetas mostraron una primacía de emisión de información, y en menor medida el establecimiento de diálogos e interacciones. En tal sentido, se registraron escasas tematizaciones vinculadas con la participación ciudadana (#presupuestoparticipativo, #participacionciudadana, #participación) u orientadas a exponer mecanismos de transparencia y colaboración, lo que colisiona de forma manifiesta con los objetivos proclamados por diversos funcionarios que fueron considerados previamente. Tampoco se ha detectado el uso difundido de preguntas en las publicaciones que potencialmente podrían establecer o incentivar algún tipo de interacción.

7.3.2.3. Frecuencia y momentos

En este apartado se consideran los momentos en los cuales el ecosistema Twitter de la MR registró actividad. Los datos recabados demostraron que más del 70% de las cuentas institucionales tenía una frecuencia de publicación que no superó los 2,5

tweet por día, y alrededor del 50% de las cuentas tenía un ritmo de actividad inferior a un tweet por día, lo que demuestra un cierto grado de inactividad en este último caso. En el otro extremo, se relevaron un conjunto de cuentas con un alto grado de actividad, casi un 30% del total realizó más de 2,5 publicaciones por día, sobresalió la cuenta oficial del Centro de Monitoreo de la Movilidad de Rosario (@MoviRosario) que mostró una importante actividad con más de 21 tweets en promedio por día.

En relación a los funcionarios, más del 60% poseía una frecuencia de publicación en Twitter menor a 2,5 por día. Fue la cuenta de la Intendente @MonicaFein la que mayor cantidad de tweet generó en promedio por día, con 15. Las cuentas analizadas tuvieron una dinámica de publicación relativamente alta, tanto si se considera la actividad institucional como la de los funcionarios municipales, en tal sentido el promedio de publicaciones diarias de tweet fue de 2,5 y 2,8 respectivamente.

Del universo de cuentas institucionales analizadas, el 85% tuvo actividad en el mes estudiado, mientras que el 15% se encontraban mayormente inactivas al no registrarse ningún tipo de dinámica desde hacía meses, estos fueron los casos de las cuentas @gumrosario y @ControlRosario, que paradójicamente aparecían entre las pocas cuentas promovidas desde el desde el sitio web oficial.

Los momentos elegidos para generar actividad por parte de las cuentas institucionales fueron preferentemente los días hábiles. Los jueves y viernes mostraron una mayor dinámica comparativamente, se infiere que dicha actividad estuvo vinculada a la promoción de eventos a realizarse los fines de semana. Los días sábados y domingos fueron los que concentraron la menor tasa de actividad, coincidentemente con las jornadas de descanso del personal de la administración pública. Esta situación mostró una clara limitación en la gestión de redes sociales, que se vio profundizada al constatar que sólo algunas cuentas utilizaron *software* de gestión de redes sociales para programar publicaciones. En relación a las franjas horarias, se observó que la mayor actividad de las cuentas institucionales se produjo entre las 13hs. y las 17hs. de los días hábiles, en coincidencia con las jornadas laborales de los empleados municipales.

En cuanto a la dinámica de publicación de las cuentas de los funcionarios, no se observan patrones claros de días, pero una gran parte de ellos registra una mayor actividad en sus cuentas en franjas horarias nocturnas.

7.3.2.4. Simetría

El concepto de simetría se refiere al cociente entre seguidores y seguidos en Twitter. Un modo analizar esa relación es en términos de apertura mezclada con popularidad mediante el establecimiento de una ratio agrupada en cuatro niveles: (a) menos de 1: es posible que sea un *bot* porque a nadie le interesa su opinión; (b) cerca de 1: la relación de emisión y recepción es constante, lo que indica que se tiene una comunidad específica en donde lo respetan; (c) si supera los 2 o más: se empieza a ser *broadcaster*, seguido por gente que le quiere leer, pero de diferente perfil, aparece un discurso con cierto liderazgo; (d) más de 10: implica que se es una persona muy famosa, son cuentas que no dialogan con nadie (Valenti et al., 2015, p. 48).

El 5% de las cuentas institucionales poseía una ratio inferior a 1, esto implica que lo que pueda llegarse a comunicar no le importe a casi nadie. El 28% de las cuentas se ubicaron en una ratio cercana a 1, aquí la relación era constante e indicaba la existencia de una comunidad específica con cierto grado de consideración. Más del 50% de las cuentas superaron los 2 de la ratio, estas cuentas comenzaron a ser difusoras de información, seguidas por gente que le quiere leer, allí se observó la irrupción de un discurso con cierto liderazgo. Por último, el 14% de las cuentas posee más de 10, lo que implica que se es una cuenta muy famosa y en estas situaciones no es del todo posible establecer un dialogo.

En el caso de las cuentas de los funcionarios, se observó que el 30% se poseía una ratio cercana a 1 con un punto ideal para poder leer las publicaciones de terceros e interactuar. Y el resto se ubicaban por encima de los 2, lo que implica que las posibilidades de interacción son cada vez más bajas. Fue @MonicaFein la que presentó la ratio más elevada con 699,32.

Desde esta perspectiva, los niveles de interacción eran potencialmente bajos en el ámbito municipal, ya que casi un 70% de ambos tipos de cuentas se ubicaron en una ratio superior a 2, donde la interacción se vuelve más dificultosa. Si bien estas cuentas tenían bajas chances de entablar diálogos por su asimetría, son cuentas que

por sus características cumplían una función eminentemente informativa, de amplificación de mensajes gubernamentales.

7.3.2.5. Influencia

La influencia de una persona o una marca en redes sociales puede definirse como la capacidad que disponen de afectar a los demás en este ámbito, calcular la influencia no depende necesariamente de la cantidad de seguidores, sino que se encuentra íntimamente relacionado con la interacción social. La medición de la influencia de perfiles en redes sociales se ha popularizado en los últimos años, particularmente el índice de *Klout Score* asigna un valor de entre 0 y 100 para cada cuenta, mientras más alto es el valor, mayor influencia tiene (Serrano-Puche, 2012). El algoritmo utilizado para establecer el índice está basado en una serie de elementos tales como la confianza que poseen sus declaraciones, audiencia, alcance, actividad y repercusión. Una cifra superior a 40 significa que se está entre el segmento del 10% más influyente en el área, mientras que una cifra mayor de 90 incluiría la cuenta en la élite del 0.1% (Valenti et al., 2015).

De la totalidad de cuentas institucionales de la MR se observó que cuenta insignia @MuniRosario alcanzó un índice de 64 en la escala de *Klout* y se posicionó con un notable grado de relevancia e influencia en el contexto de la actividad en Twitter. Le siguen en orden decreciente de influencia las cuentas de la Secretaría de Cultura y Educación (@CulturaRosario) y del Centro de Monitoreo de la Movilidad (@MoviRosario) con 54 puntos respectivamente, explica esta posición la diversidad de servicios que brindan a la comunidad. El 65% de las cuentas institucionales superan los 40 puntos de acuerdo al índice de *Klout*, esto significa que en su contexto estas cuentas han alcanzado cierto grado de influencia (Tabla 15).

Del conjunto de cuentas analizadas de los funcionarios municipales, sólo tres superan los 50 puntos, a partir del cual la cuenta puede llegar a tener cierto grado de influencia. En primer lugar, se ubicó la cuenta de la Intendenta @MonicaFein que alcanzó 60 puntos, seguido por los Secretarios @ferasegurado y @horaciojrios con 51 y 50 puntos respectivamente. El resto de las cuentas se ubican en una cifra inferior (Tabla 15).

Tabla 15. Cuentas institucionales y de funcionarios distribuidas de acuerdo a la escala del índice de *Klout* (Septiembre de 2015)

Índice de <i>klout</i>	Cuentas institucionales	%	Cuentas de funcionarios	%
Ninguna (0-40)	12	28 %	1	6 %
Poca (40-60)	27	63 %	15	88 %
Buena (60-80)	1	2 %	1	6 %
Enorme (80-100)	0	0 %	0	0 %
Sin Datos	3	7 %	0	0 %
Total	43	100 %	17	100 %

Fuente: Elaboración propia.

7.3.2.6. Comportamiento

La interactividad en redes sociales se impone como uno de los elementos centrales para entender las dinámicas adoptadas por los usuarios y al mismo tiempo apreciar el tipo de actividad por el que opta una cuenta específica. En este punto es posible analizar las modalidades de relacionamiento que se establecieron, así como el grado de conversación a partir del análisis de tres acciones básicas de la red social Twitter: tweets, retweet (RT) y respuesta. Es preciso mencionar que existen muchas más acciones posibles que no serán abordadas en profundidad, pero que serán un insumo básico para analizar los usos y las dinámicas del ecosistema que compone la MR.

La actividad cotidiana de las principales cuentas institucionales de la administración pública tiene como patrón de comportamiento general realizar publicaciones o retweetear otras. Del relevamiento de la actividad de las cuentas se desprende que en más de del 70% de los casos basan su presencia en publicar o ampliar publicaciones de terceros. Específicamente en relación a los retweets, se ha detectado que en la mayoría de los casos son acciones de otras cuentas institucionales, por ejemplo de @MuniRosario, que en algunas situaciones justifica el 40% del total de su actividad.

Se observó que muchas de las cuentas institucionales registraron bajísima o nula interacción mediante respuestas con cuentas por fuera del ecosistema municipal. La respuesta es un indicativo básico de interacción al promover un proceso de bilateralidad. En este sentido, la gran mayoría de las cuentas sólo han generado respuesta en menos de 25% de los casos, el porcentaje promedio de respuesta fue de alrededor del 9% sobre el total de la actividad de las 43 cuentas institucionales relevadas. Las cuentas que mayores respuestas han generado fueron:

@SaludRosario, @subitealamixta, @MuniRosario, @CMDNoroeste, @juventudrosario, y @MoviRosario, algunas de estas justifican la interactividad a partir de la prestación de servicios o brindar información sobre el transporte público o el estado del tránsito.

La dinámica de las cuentas de los funcionarios municipales mostró similitudes con el grado de interactividad registrado en las institucionales, en las que primó un comportamiento centrado en la generación de tweets y retweets. Más de la mitad de las cuentas realizaron una mínima cantidad de respuestas que en promedio fue inferior al 10% del total de la actividad. De la participación total de la Intendenta @MonicaFein, más del 70% estuvo basada en tweets, mientras que el resto se distribuye equitativamente entre retweets y respuestas. La mayoría de los funcionarios fundaron su actividad en reproducir publicaciones de terceros, se destacó la cuenta de @ClaraGarcia_MR que el retweet representó el 84% de su participación, y los casos del Secretario (@horaciojrios) y de la Sub-Secretaria (@monicacperalta) de Cultura y Educación en los que el retweet representó un 78% sobre el total de sus actividades, principalmente proveniente de cuentas de su propia área. Aquellos que generaron un mayor grado de respuestas sobre el total de publicaciones fueron los Secretarios @PabloSeghezzeo y @PabloBarese.

Si bien los porcentajes de respuestas son relativamente bajos, cabe interrogarse acerca de cuáles son las principales cuentas con las que interactúa el ecosistema Twitter de la MR. Al considerar los diálogos entablados, los actores involucrados y el grado de interacción con otros usuarios, se observó que las cuentas institucionales y la de los funcionarios interactuaron mayormente entre sí de manera tal que generó una fuerte retroalimentación hacia el propio ecosistema municipal con bajos grados de apertura y gran autorreferencialidad. Del relevamiento surgió que estas cuentas generaron interacción principalmente con otras pertenecientes al ecosistema municipal y en un segundo escalón de intercambio aparecieron cuentas de organizaciones no gubernamentales, ciudadanos (no institucional, ni partidario), medios de comunicación/periodistas y funcionarios/políticos de otros niveles. El flujo de diálogos generados se centró en los mismos actores gubernamentales, ello demostró un comportamiento egocéntrico que deja en segundo plano a los ciudadanos y a las organizaciones.

7.3.3. #MónicaDialoga

La iniciativa #MónicaDialoga fue definida institucionalmente como una experiencia participativa mediante redes sociales que se llevó a cabo en tres oportunidades durante el año 2015. Consistía en una entrevista abierta a la Intendencia Municipal motorizada preponderante a través del uso de tres redes sociales: Twitter, Facebook y YouTube. La dinámica radicaba en la utilización de la mencionada etiqueta para enviar preguntas, dudas, reclamos e inquietudes en tiempo real por el lapso de una hora en promedio.

El objetivo de la iniciativa #MónicaDialoga fue abrir nuevos canales de comunicación con los ciudadanos y según las palabras de la propia Intendente Fein la iniciativa se proponía:

“impulsar nuevas formas de diálogo mediante el uso de las redes sociales que nos permiten contactarnos de manera directa (...) Los ciudadanos demandan cada vez más apertura del gobierno y los gobernantes, no sólo transparencia, sino también apertura y participación en la toma de decisiones. En este sentido creo que podemos utilizar estos canales para potenciar ese modo de gobierno”⁴⁴⁷.

Fue el ERS el impulsor de la iniciativa y según el testimonio de uno de sus integrantes consistió en una “entrevista abierta y colectiva de formato experimental, que buscaba construir un espacio de diálogo inclusivo, abierto y ciudadano, un laboratorio de democracia participativa”. Desde la cima del gobierno local se puso en valor a las redes sociales, y su posibilidad de convertirse en una herramienta promotora de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, en el marco de un nuevo contexto social y tecnológico.

En el año 2015 se dio inicio a esta experiencia que se implementó en tres ocasiones, cada una de ellas con particularidades, vinculadas a una temática puntual e implementada en diferentes espacios físicos de la ciudad. La primera edición del #MónicaDialoga tuvo lugar el día 14 de Julio de 2015 en el despacho de la Intendencia Municipal, el eje temático fue ambiente y sustentabilidad. Esta actividad formó parte de una agenda preliminar a la visita de Fein al Vaticano de ese mismo

⁴⁴⁷ Extraído de: www.rosario.gov.ar/web/gobierno/intendencia/monicadialoga [Acceso: 01/10/2015].

año⁴⁴⁸. Según se pudo saber en entrevistas a integrantes del ERS, las principales interacciones se produjeron mediante la red social Twitter, donde se recibían mensajes de forma directa y su respuesta también lo era bajo este formato.

El segundo encuentro se realizó el día 17 de septiembre de 2015 y tuvo un escenario bastante más estructurado que el primero. En esta ocasión se diseñó un formato de tipo periodístico, el evento fue transmitido en vivo (*streaming*) por el canal oficial de YouTube⁴⁴⁹ de la MR, y contó con un espacio escenográfico integrado por una mesa compuesta por la Intendente, otros funcionarios del área de juventud y empleo, así como también la presencia de destinatarios de políticas públicas municipales, en una tribuna lateral. Según se pudo constatar en un segundo plano se encontraban los gestores de redes sociales (*community manager*) del gobierno que recibieron las consultas. Mientras que una presentadora era quien introducía los temas y distribuía la palabra.

En esta segunda ocasión se perdió la espontaneidad e interactividad que se había generado en el primer evento de este tipo. Ni la dinámica, ni las respuestas brindadas a los ciudadanos se correspondieron con las lógicas imperantes en las redes sociales actuales. Las respuestas en muchos casos fueron excesivamente extensas, con explicaciones que poseían un alto componente burocrático, que si se pondera el público hacia el cual fue dirigido (jóvenes de menos de 30 años), resultaba fuertemente excluyente. Según se pudo relevar en el registro fílmico del evento, la respuesta a una de las primeras consultas realizada vía Twitter por parte de uno de los funcionarios municipales ocupó un lapso de ocho minutos sobre un total de cuarenta y ocho que duró la transmisión. Este tipo de dinámicas redujo y minimizó las posibilidades de interacción, al menos tal como se intentó mostrar desde la emisión en vivo.

La tercer y última edición del #MónicaDialoga se realizó el 30 de Octubre de 2015. En esta ocasión se eligió el “Punto Oeste, Distrito Digital Joven” en el CMD Oeste, ubicado una de las zonas más empobrecidas de la ciudad. La temática central giró en torno a la movilidad. Durante alrededor de una hora se respondieron consultas e

⁴⁴⁸ Extraído de: www.rosario.gov.ar/web/gobierno/intendencia/monicadialoga [Acceso: 11/10/2015].

⁴⁴⁹ Extraído de: www.youtube.com/user/Munirorosario [Acceso: 11/10/2015].

intercambiaron opiniones sobre la cuestión⁴⁵⁰. Según se pudo verificar, el evento retornó a la modalidad adoptada inicialmente, donde habitó un mayor grado de interactividad y espontaneidad, sin la escenificación ni transmisión en vivo registrado en el anterior diálogo.

Se pudo corroborar que durante las tres ediciones la red social más utilizada fue Twitter, en coincidencia con el uso gubernamental preponderante verificado con anterioridad. Si bien las etiquetas son una modalidad utilizada en todas las redes sociales, en Twitter adquieren otra dimensión y popularidad. Durante el transcurso de las tres ediciones el *hashtag* #MónicaDialoga fue tendencia (*trending topic*⁴⁵¹) en la ciudad de Rosario. En el marco del evento, se registró la utilización de la etiqueta en cuestión para establecer reclamos y críticas al gobierno municipal marcando deficiencias de la gestión. Se infiere que esta resignificación del *hashtag* #MónicaDialoga haya coadyuvado a que se convierta en tendencia en la ciudad.

La iniciativa denominada #MónicaDialoga se constituyó en una acción de comunicación gubernamental digital más que una iniciativa de participación ciudadana mediante el uso de redes sociales. En tal sentido, la selección del nombre del evento dio cuenta de un fuerte egocentrismo al ubicar en el eje de la escena el nombre propio de la Intendente. Riorda (2008, p. 10) afirma que este tipo de mensajes se encuentran “cargados de abuso de centralidad gubernamental, son no inclusivos para la ciudadanía, útiles sólo para los gestores, deformados en la contextualización”, además exceden cualquier perímetro de ciudadanía básico puesto que ubica a la búsqueda de consensos y gobernabilidad a partir de la figura personal y deja en un segundo plano a la ciudadanía. En el caso analizado pudo observarse con claridad esta situación, ya que se utilizó el nombre propio del gobernante para la publicidad de políticas públicas o acciones comunicacionales.

#MónicaDialoga representó un intento por generar cierto *feedback* con la sociedad, más que una rendición de cuentas o una dinámica participativa. Los formatos seleccionados relegaron, de forma parcial, una búsqueda de abrir nuevos canales y adaptarse a las lógicas básicas presentes en redes sociales, tales como la inmediatez

⁴⁵⁰ Extraído de: <http://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/41337/title/Se-viene-una-nueva-edici%C3%B3n-de-M%C3%B3nicaDialoga> [Acceso: 12/11/2015].

⁴⁵¹ De acuerdo a un cálculo de algoritmo de Twitter, las tendencias detectadas mediante el uso de *hashtag* que existen entre los usuarios de una zona geográfica específica. Indican de qué tema o tópico se está hablando en Twitter en ese momento. Diario La Nación (07/05/2012).

e instantaneidad en las respuestas. Se pudo constatar en su implementación que la generación de procesos de interacción y la utilización de lenguaje accesible no siempre fueron protagonistas. De todos modos, este tipo de espacios creó la posibilidad de abrir nuevos y directos canales de comunicación desde el ámbito público local que no existían previamente, bajo nuevas herramientas viabilizadas por las redes sociales.

7.4. Recapitulación

En este capítulo se pudo constatar la importancia que han alcanzado las redes sociales en el sector público. Los resultados del caso analizado mostraron su elevado nivel de difusión en el ámbito de la MR, con un proceso de adopción que se caracterizó por algunas particularidades del diseño institucional que influyeron decididamente en la dinámica forjada. Uno de esos elementos centrales fue la descentralización de la administración pública, que generó contextos de autonomía propicios para la incorporación de las RSD en diferentes espacios gubernamentales sin la necesidad de contar con direccionamientos emanados desde una autoridad superior.

La combinación de una tendencia a la descentralización, la relativa autonomía de las áreas municipales y el rol de algunos funcionarios que lideraron el proceso de adopción fueron el combo catalizador que propició la masiva irrupción y difusión de las redes sociales en el ámbito municipal a partir del año 2009 que, con diferentes objetivos, procuraron generar nuevas instancias de comunicación con los ciudadanos y organizaciones.

Una de las características más importantes del proceso de creación de espacios en redes sociales fue su falta de sistematicidad e informalidad. Esto se observó claramente al considerar la diversidad de momentos en que fueron creadas y el rol preponderante de algunos liderazgos al interior de la administración pública rosarina que de forma progresiva incorporaron sus áreas a las RSD. Este entramado fue demostrativo de la existencia de una serie de acciones aisladas más que una estrategia general definida por el gobierno local. En consecuencia, fueron los funcionarios y agentes municipales de diversas jerarquías los que lideraron el proceso de incorporación a las redes sociales, principalmente aquellos de un rango etario menor en términos relativos y los vinculados a tareas comunicación dentro

de sus respectivas áreas. Se infiere que este fuerte interés por participar en esta nueva esfera digital obedecía primariamente a la necesidad del gobierno de fijar presencia donde se suponen que están los ciudadanos.

El modelo de gestión preponderante en un inicio estuvo signado por la descentralización con consecuencias directas en la dinámica de creación, difusión y uso de redes sociales. Un primer intento de coordinación de esta situación se detectó en el año 2013 con el diseño de un manual de procedimientos básico. Pero no fue hasta 2015 con la creación del Equipo de Redes Sociales (ERS) que se le dio un mayor formalismo y niveles de coordinación a la temática. La inclusión de este nuevo equipo dentro de la Dirección General de Comunicación Social (DGCS) no sorprendió, ya que respondía en gran medida a la dinámica visualizada con antelación.

Desde un inicio, el ERS tuvo un perfil claramente vinculado a la comunicación institucional orientado a desarrollar la dimensión informativa más que a la promoción de acciones transparencia, participación y colaboración propias del GA. No obstante, las expectativas de los funcionarios municipales se aproximaron más a esta segunda función. Tanto en entrevistas como en declaraciones públicas, se relevó una perspectiva optimista en torno al uso intensivo de redes sociales para el mantenimiento de la legitimidad del gobierno y la promoción de espacios de transparencia y participación ciudadana.

La cristalización institucional del ERS inició una senda de profesionalización de la intervención en redes sociales. Este fue un punto de inflexión que procuró establecer mayores niveles de coherencia e implantar una estrategia general, en tal sentido se observó de forma casi inmediata una serie de acciones tales como: (a) incremento de los recursos humanos destinados a tareas estratégicas y cotidianas con conocimientos específicos, sobresalió la incorporación de la figura del *community manager*; (b) cambio normativo que permitió la contratación de pauta publicitaria en redes sociales; (c) creación de guías de estilos destinadas al ecosistema municipal; (d) realización de mediciones y evaluaciones sistemáticas mediante el monitoreo constante de variables e indicadores, rubro que se consolidó en el año 2017 con la contratación de servicios específicos.

De la evidencia recabada se desprende que no existió un criterio de selección claro de participación en redes sociales. La incorporación a esta esfera se produjo mayormente sin un previo análisis acerca de la utilidad para la organización pública, los niveles participación de los ciudadanos en cada una de ellas, la potencialidad de generar interacciones, la posibilidad de garantizar la sostenibilidad del vínculo. Existe una gran heterogeneidad al interior de la MR en relación a las dinámicas y estrategias adoptadas por las diferentes áreas de la administración pública. Muchos de estos aspectos se intentaron enmendar con la creación del ERS que aportó un cierto grado de institucionalización y normalización al proceso, sin embargo continuaron estando presentes hasta el final del periodo analizado.

Otro aspecto relevante al que se le asignó una menor importancia relativa fue a la definición de los potenciales destinatarios antes de que el gobierno decida incorporarse a una red social. Si bien se han relevado intentos por generar procesos de segmentación entre grandes grupos poblacionales, no ha sido un elemento central en la toma de decisión para sumarse a una red social determinada. La cuestión de la brecha digital tampoco apareció como una problemática en las definiciones de los funcionarios municipales entrevistados.

Las principales razones mencionadas por los funcionarios municipales responsables de las RSD para su uso en el ámbito gubernamental se vinculan directamente con una búsqueda por mejorar la relación con la sociedad. En este punto queda claro que los objetivos fueron los de generar nuevos mecanismo de comunicación mayormente centrados en la producción de información, y en menor medida transparencia y participación. Asimismo se registró que su utilización hacia dentro de la organización fue escaso e irrelevante, al centrarse en el vínculo hacia afuera.

La confianza y posibilidades asignadas a las redes sociales dieron cuenta de una perspectiva optimista en el ámbito municipal que no resulta novedosa. En capítulos previos se han registrado análogas expectativas asignadas al uso de TIC en general por parte de diferentes funcionarios del gobierno local. Ello conlleva a una problemática ya abordada que es la brecha entre las funcionalidades asignadas a una determinada tecnología y lo que realmente sucede. Para contrastar estas enunciaciones se analizó en profundidad el desempeño en RSD del ecosistema municipal en Twitter mediante el diseño de una metodología especialmente

construida para comprender las dinámicas de adopción y utilización por parte de una selección de cuentas institucionales y de funcionarios pertenecientes a la mencionada red social.

En términos generales, más de la mitad de las cuentas analizadas del ecosistema municipal utilizaron etiquetas (*hashtag*). Los temas identificados rondaron mayormente en torno a brindar información a la comunidad. De la totalidad de etiquetas relevadas, muy pocas estuvieron orientados a la participación, y menos aún a la colaboración de los ciudadanos. Los momentos y frecuencias en los que las cuentas institucionales mostraron actividad fueron principalmente los días hábiles en el horario de funcionamiento de la administración pública, los jueves y viernes fueron los días de mayor dinamismo asociado a la promoción de eventos del fin de semana, en consonancia con los tópicos detectados en el análisis relativo a la tematización.

Las cuentas del ecosistema municipal fueron mayormente asimetrías, donde las posibilidades de interacción se volvían dificultosas. El comportamiento general de las cuentas mostró una tendencia predominante basada en la producción de tweet y retweet, con un escaso nivel de utilización de la función de respuestas. Asimismo, se registró una gran cantidad de réplicas de la cuenta insignia institucional @MuniRosario, que trajo como resultante una fuerte retroalimentación hacia el propio ecosistema. Sólo un pequeño grupo de cuentas alcanzó cierto grado de influencia en su contexto a partir de lo indicado por el índice de *Klout*. Todo ello refuerza la percepción de que las cuentas institucionales y de funcionarios propusieron una dinámica basada en la transmisión o amplificación de información que en muchos casos había sido producida y publicada por terceros actores dentro del propio ecosistema, lo que produjo una constante autorreferencialidad.

Del análisis de los resultados presentados en relación a la adopción, difusión y uso de las redes sociales por parte del Municipio puede concluirse que primó una función de tipo informativa y comunicacional basada en la unidireccionalidad y la necesidad de estar presente en esa nueva esfera digital sin una mirada estratégica en cuanto a la producción de contenidos e interactividad. A este tipo de estrategia, Mergel y Bretschneider (2013) la definen como *push*. No obstante, hacia finales del periodo bajo estudio se observaron tendencias que mostraron algunos cambios

paulatinos en relación a la creación de materiales adaptados a las redes sociales, una escucha más activa de la audiencia, así como intentos por involucrar a la sociedad en algún tipo de interacción, experiencias como #MónicaDialoga pretendieron transcurrir por ese camino, incluso con las deficiencias señaladas en torno a rebasar un perímetro básico de ciudadanía a partir de la centralidad asignada la figura de la Intendente municipal y la falta de comprensión del lenguaje específico que implica la dinámica en RSD.

Las redes sociales ocupan un rol central en la literatura del GA, de hecho se ha indicado como uno de los recursos predilectos para este tipo de iniciativas. En el caso bajo análisis las autoridades municipales le asignaron a las RSD la función de incrementar los niveles de transparencia y alentar la participación ciudadana, sin embargo muy poco de ello se ha constatado en los hechos. La práctica cotidiana de las redes sociales institucionales y de funcionarios estuvo basada en la difusión de publicaciones que reafirmaron la identidad local, campañas de prevención, la comunicación de información y servicios a la comunidad, entre otras. Muchas de estas acciones podrían comprenderse de forma muy amplia dentro del principio de la transparencia pero excluyen la posibilidad de generar procesos de rendición de cuentas, espacios de participación y menos aún instancias de colaboración.

La sociedad ha adoptado e incorporado a sus prácticas cotidianas la utilización intensiva de redes sociales, a las que les asigna diversas finalidades y funcionalidades, tal como pudo evidenciarse en el tercer capítulo de la tesis. Sin duda una de sus características esenciales de nuestro tiempo es la posibilidad de generar lazos de comunicación directos sin ningún tipo de intermediación basados en la inmediatez. Por lo tanto, los modos de relacionamiento con la administración pública se encuentran subordinados a ese contexto de nuevas prácticas sociales que interpelan y rebasan los esquemas interpretativos preexistentes de vinculación entre Estado y sociedad asentados en el cumplimiento de rituales y formalismos burocráticos. En este punto, las RSD significan una oportunidad para el sector público de generar nuevos modos de interacción con la sociedad, pero resulta necesario que las administraciones públicas generen procesos de conversación y escucha activa con los usuarios de acuerdo a los tipos de redes en las que se incorporen que les permita salir de las dinámicas unidireccionales y autorreferenciales como las detectadas en el caso bajo análisis.

Por último, la evidencia producida en el presente capítulo muestra que el grado de adopción y uso de redes sociales es relativamente elevado, los potenciales beneficios asignados por la literatura relevada tanto en el marco teórico, como en este apartado (Criado Grande & Rojas Martín, 2013; Mergel, 2012; Mergel & Bretschneider, 2013) no se han percibido ni registrado, más allá de tímidos resultados.

Capítulo VIII. Conclusiones

La presente investigación ha analizado la dinámica de adopción de políticas públicas de gobierno electrónico y de gobierno abierto en la ciudad de Rosario (2003-2017). Para abordar estas cuestiones se indagó una multiplicidad de perspectivas y factores que impactaron en el proceso de adopción, difusión y utilización de las TIC por parte del Municipio.

En la Introducción se ha incluido una delimitación del objeto de estudio y de los objetivos, una aproximación conceptual al tema propuesto, la justificación del estudio, las preguntas de investigación e hipótesis y la estrategia metodológica. En el primer capítulo se construyó un marco teórico analítico capaz de comprender la problemática de la utilización de TIC en el ámbito gubernamental. Y en los subsiguientes capítulos se analizaron diferentes dimensiones, características, elementos y particularidades relativas al estudio de caso. Al final de cada uno ellos se realizaron recapitulaciones y se presentaron conclusiones parciales.

El análisis de los datos recabados provenientes de fuentes primarias y secundarias permitieron conocer el fenómeno desde distintos aspectos que van desde la situación de los gobiernos locales en Argentina y las especificidades de la Municipalidad de Rosario, el acceso de la sociedad a las TIC y la inclusión digital, hasta la construcción del proyecto digital y el estudio de la adopción e implementación del GE, GA y redes sociales en el caso seleccionado.

Esta investigación muestra hallazgos originales que representan aportes a la literatura contemporánea en torno al GE y GA en el nivel municipal. En términos generales, se han podido validar las hipótesis presentadas en el apartado introductorio y realizar una aproximación que genera contribuciones al estudio conjunto del GE y el GA entendido como una política pública.

En esta sección se detallan las principales conclusiones de la investigación de acuerdo al siguiente orden: en primer lugar, se realiza una revisión de los objetivos de la tesis y se proponen consideraciones relativas a los principales resultados obtenidos; en segundo lugar, se presentan las conclusiones generales surgidas a partir de la respuesta a las preguntas de investigación que motivaron este estudio;

por último, se plantean posibles líneas de investigación futuras derivadas de los resultados de la tesis.

8.1. Aportes a partir de los objetivos específicos

La presente tesis tuvo por objetivo general analizar la dinámica de adopción de políticas públicas de GE y GA en la ciudad de Rosario en el periodo 2003-2017. Para ello, se ha realizado un estudio que contempla múltiples dimensiones del objeto a partir de la delimitación de un conjunto de objetivos específicos, cuyo cumplimiento permitió arribar a los resultados que se detallan a continuación.

El primer objetivo específico de la tesis se propuso *Identificar los factores contextuales de tipo territorial, tecnológico, cultural y normativo en la implementación y desarrollo de las TIC en Rosario, tanto endógenos como exógenos*. Se ha considerado en profundidad una diversidad de aspectos contextuales que impactaron de forma directa en el proceso de adopción de políticas públicas de GE y GA en el caso analizado; de forma general es posible mencionar tres grandes dimensiones: la situación de los gobiernos locales, la disponibilidad de TIC por parte de la sociedad y las particularidades del caso Rosario.

En las últimas décadas se ha producido una revalorización del espacio local que aparece como eje de nuevas funciones, regulaciones y vinculaciones en el marco de la sociedad global. Particularmente en Argentina, las reformas modernizadoras del Estado nacional en la década de 1990 impulsaron procesos de descentralización y privatización. Fue entonces cuando los municipios se convirtieron en actores fundamentales de la vida democrática, al asumir un rol activo en la resolución de nuevas demandas ciudadanas. Se entiende que este contexto fue el propicio para el desarrollo de nuevas estrategias gubernamentales, entre las que irrumpe la utilización intensiva de TIC para diversos fines. Los municipios argentinos poseen una marcada heterogeneidad en términos territoriales y poblacionales, así como una debilidad fiscal estructural que tiene su correlato en bajas capacidades de intervención autonómica a partir de la utilización de recursos genuinos. Este es un factor contextual relevante ya que de él dependerán los grados de autonomía relativa.

Otro aspecto clave a la hora de analizar las estrategias de GE y GA es el relativo a la disponibilidad y utilización de las TIC por parte de la población. Existe una clara

correlación entre la desigualdad social y las problemáticas de acceso y uso de bienes y servicios digitales. Si bien los niveles de acceso a las TIC e Internet en la República Argentina resultan comparativamente más elevados que en el resto de América Latina, persiste una significativa brecha digital que se manifiesta en los diferentes indicadores de la Sociedad de la Información. Factores como la pobreza, los niveles educativos y el género afectan directamente las posibilidades de acceso a Internet. Esta situación de desigualdad se reproduce con fuerza entre niños, niñas y adolescentes. Asimismo, se han identificado como aspectos críticos de Argentina los altos costos y la baja calidad del servicio de banda ancha (fija y móvil) en cuanto a su velocidad, así como la posición oligopólica de los principales oferentes.

Algunas características del caso estudiado fueron muy relevantes para la adopción de políticas públicas de GE y GA analizadas. Rosario es una de las ciudades más importantes de la República Argentina por su dinámica económica, social y cultural. Desde mediados de la década de 1990, la MR inició un proceso de descentralización y modernización que arrojó como resultante una mejora en su administración, gestión y gobernabilidad. Se entiende aquí que estas reformas fueron uno de los antecedentes que más incidieron en el desarrollo de estrategias digitales.

En términos sociales, Rosario muestra un territorio fragmentado en el que subsisten importantes desigualdades. En la faz política, presenta ciertas peculiaridades que la convierten en paradigmática, una de ellas es la persistencia por más de casi tres décadas de un partido político al frente del Municipio. A lo largo de ese tiempo, el socialismo ha construido un proyecto político y de ciudad que, con altibajos, ha tenido amplia adhesión electoral y consenso social. El proyecto de ciudad erigido y su continuidad fue un aspecto decisivo para la adopción de políticas de GE y de GA.

El segundo objetivo específico de la investigación procuró *Analizar los impactos de las TIC en la gestión cotidiana del gobierno local, tanto en la gestión interna como en los servicios ofrecidos a los ciudadanos*. Los principales resultados obtenidos mostraron que el proyecto digital de la MR se forjó de forma fragmentaria, con la participación de diversos actores internos y externos al

gobierno que lideraron varias de las propuestas más emblemáticas e impulsaron procesos de cambio.

La adopción del SL como política pública fue un hito que produjo consecuencias en su faz conceptual, en la medida en que reforzó una filosofía ya existente entre algunos actores municipales, pero sobre todo en tanto incorporó una perspectiva práctica vinculada a la aplicación de herramientas libres. Si en un momento inicial la inclinación hacia el SL estuvo basada en convicciones ideológicas de profesionales informáticos formados en las universidades públicas de la ciudad, esa perspectiva fue mutando hacia una mirada utilitarista de parte tanto de los integrantes de la Dirección General de Informática, por la potencialidad que brinda este tipo de herramientas para la programación, como de los políticos, debido a la baja sensible en los costos, en contraposición con el *software* propietario.

La preferencia municipal por el SL contó con un adecuado marco normativo que orientó tempranamente todo el proceso de migración. Además, el plan de migración dio inicio a un proceso de incorporación sistemática de infraestructura de conectividad y equipamiento tecnológico (*hardware*) sostenido en el tiempo, que logró superar la obsolescencia inicial. Todo ello contó con una firme voluntad política de los intendentes y concejales que se mantuvo durante todo el periodo analizado.

La estrategia de GE implementada por la MR estuvo basada en una dinámica que se manifestó en dos momentos: (a) el desarrollo de sistemas informáticos y su implementación a partir de reingeniería de procesos en la administración pública; y (b) la provisión de servicios e interacciones digitales posibilitadas a partir de dichas transformaciones. Estas instancias se concretaron en un orden lógico y cronológico, alrededor de temáticas precisas, que supusieron la activación de procesos de innovación pública.

Los sistemas informáticos desarrollados por la MR fueron la infraestructura tecnológica y simbólica a partir de la cual se montó la estrategia de GE. El proceso de diseño e implementación de un sistema informático actuó como un potente agente simbólico de cambio, que les otorgó a los responsables de su implementación un gran pretexto para poner en marcha procesos de transformación interna de la administración pública. En esta lógica del desarrollo de *software*

municipal estuvieron presentes algunos de los preceptos más importantes del GE señalados por la literatura sobre el tema (Araya Dujisin & Porrúa Vigón, 2004; Criado Grande, 2009b; Criado Grande & Gil-García, 2013; Finquelievich & Prince, 2011; Gascó, 2007; Salvador Serna, 2002), tales como la activación de la innovación mediante acciones de reingeniería de procesos y circuitos administrativos antes, durante y después de la implementación de un sistema.

En los primeros años del periodo analizado, los sistemas desarrollados por la MR estuvieron orientados a dar respuestas a temáticas transversales, tales como atención al ciudadano, la salud pública y la administración tributaria. Progresivamente, las áreas y los tópicos sobre los cuales se intervino fueron mucho más sectorizados y específicos. Una constante que se mantuvo en todo el periodo fue el afán recaudatorio, que se manifestó en una multiplicidad de sistemas y servicios digitales que procuraron mejorar los mecanismos y modalidades de intervención en esta materia. Asimismo, se observó una sostenida falta de transparencia en cuanto al funcionamiento general de los sistemas informáticos, sin que se implementen procesos de rendición de cuentas, reportes o auditorias.

La prestación de servicios e interacciones digitales fueron uno de los eslabones más sustanciales y relevantes de las políticas públicas digitales de la MR. En un primer momento, su desarrollo fue directamente proporcional a la expansión del *software* público, situación que se visualizó al analizar la evolución de los trámites y reclamos online posibilitados a partir de la implementación del SIAT y del SUA respectivamente. El primer y principal canal de acceso a estos servicios fue el sitio web municipal que cumplió un rol relevante en todo el proceso.

Inicialmente, la dinámica que adquirieron los trámites y reclamos online fue un resultado secundario emanado de transformaciones internas del Municipio, motivadas tanto por factores técnicos (*software*) como por una racionalidad económica de reducción de costos y optimización de recursos (humanos y físicos). En efecto, la traducción de sistemas informáticos en servicios digitales destinados a clientes externos fue fruto de dichas motivaciones, sin una clara orientación al ciudadano. Subyace en amplios tramos de la administración pública local una cultura organizacional egocéntrica que procuró soluciones orientadas al propio Municipio sin considerar plenamente al destinatario del servicio; situación que se

vio agravada por la tendencia a la fragmentación de los procesos relativos a la gestión de dichos servicios. Este esquema de funcionamiento produjo la creación de servicios dispersos y sectorizados, con bajos niveles de coordinación de la información y por ende de la intervención. Si bien existieron intentos por promover cambios en estas lógicas, continuaron caracterizándose por su unilateralidad o bilateralidad acotada, mayormente consultiva.

La movilidad ha sido una de las áreas que mayor cantidad de servicios digitales promovió, pero con dos particularidades que la diferencian: por un lado, un diseño institucional autárquico y descentralizado que le permitió disponer de mayores niveles de flexibilidad y, por otro lado, una opción por el uso de *software* privativo en detrimento del SL. El Ente de la Movilidad de Rosario incorporó de forma intensiva y extensiva TIC para ejercer la potestad de control, gestión y planificación del sistema de movilidad de la ciudad, pero al mismo tiempo supo utilizar y direccionar hábilmente dichas tecnologías para la prestación de servicios a los usuarios. Sin embargo, la principal característica de estas interacciones fue su unidireccionalidad y la dificultad para garantizar procesos interactivos, más allá de la provisión de información.

En términos generales, los funcionarios municipales de alto rango tenían una percepción idealizada de la labor municipal en materia de estrategias digitales. Si bien la voluntad política de alto nivel resultó necesaria y determinante para el avance de los procesos estudiados, se evidenció que el motor del cambio no provino precisamente de esas esferas, sino que se manifestó más bien de abajo hacia arriba. Algunas áreas municipales como la Dirección General de Informática, el Equipo de Mejora Continua, el Equipo Web y el Ente de la Movilidad de Rosario cumplieron un rol central en la promoción de transformaciones que fueron más allá de su propio contexto inmediato y que redundaron en la construcción de un ecosistema innovador. Estos espacios institucionales estuvieron liderados por actores que poseían ciertas características comunes de decisiva influencia en el proceso general: (a) pertenecer a un mismo grupo etario de la mediana edad; (b) ocupar cargos en la línea intermedia del Municipio con expectativas de crecimiento; (c) tener altos niveles de compromiso con la gestión; (d) manifestar interés por mejorar los servicios prestados a los ciudadanos; (e) poseer experiencia en el desarrollo de proyectos en conjunto; (f) disponer de conocimientos técnicos necesarios; (g)

sostener la creencia en la implementación de estrategias incrementales y gradualistas; y (h) llevar dos décadas de trabajo en promedio en la administración pública municipal.

Los integrantes de estas áreas promovieron dinámicas de coordinación vertical y horizontal poco habituales en la gestión pública local, con actores comprometidos en otras áreas municipales que fueron socios estratégicos para la puesta en marcha de reformas. La lógica con la que se produjo la demanda de trabajo entre estas áreas fue bidireccional, de modo que posibilitó la conformación de coaliciones promotoras transitorias que funcionaron mientras duró la formulación e implementación de la iniciativa.

El tercer objetivo específico de la tesis se propuso *Identificar y caracterizar los proyectos gubernamentales locales tendientes a la implementación de estrategias de gobierno electrónico, gobierno abierto y la promoción de accesibilidad y conectividad de los ciudadanos a las TIC*. La estrategia digital de la MR no se materializó en un único proyecto. La producción de normativas fue abundante, profusa, asistemática y, en algunos casos, contradictoria en cuanto a los tipos y alcances. Estas normas fueron legislativas, reglamentarias, prospectivas, proyectivas, entre otras. Su argumentación se basó mayormente en la transparencia, la participación, la eficiencia del sector público y la prestación de servicios. La mayor parte de la normativa municipal en materia de GE y GA fue producida a posteriori, cuando las acciones e iniciativas ya estaban en marcha, cristalizando, legitimando o potenciando situaciones preexistentes.

Las iniciativas de inclusión digital tuvieron un camino dispar y se orientaron principalmente a la alfabetización digital. En todo el periodo analizado se registraron acciones de este tipo bajo diferentes denominaciones y modalidades, que no contaron con una coordinación general del proceso y fueron promovidas por muy diferentes espacios y niveles. De este modo, primó una ausencia de articulación en la construcción de una agenda común de intervención que en muchos casos se expresó en áreas municipales que actuaban como compartimientos estancos.

La perspectiva desde la que se abordaron las acciones de inclusión digital fue siempre la del desarrollo social, aunque hayan sido propiciadas por áreas cuyos

objetivos no estaban del todo orientados a la cuestión. La brecha digital fue comprendida como una expresión de la desigualdad social, lo que se manifestó en la hechura de los proyectos y en los argumentos de los funcionarios. Uno de los motores que propició el surgimiento y la realización de iniciativas de este tipo fueron el Presupuesto Participativo (PP) y su versión Joven.

En términos de conectividad y acceso a Internet, los esfuerzos municipales han sido discretos y espasmódicos, a pesar de que, en un primer momento, fueron enmarcados en un programa grandilocuente como *Rosario 2010 Ciudad Digital*, que nunca logró concretarse tal como fue formulado. Las ofertas de conectividad municipal surgieron como un resultado secundario del crecimiento de la red de fibra óptica gubernamental y no necesariamente como consecuencia de una iniciativa que procuraba garantizar la conectividad de la población en general.

El paradigma adoptado por la MR para la formulación y ejecución de iniciativas de transparencia, participación y colaboración ha tenido al menos dos claros momentos. En los primeros años, la concepción general fue la de GE, en el marco de los procesos de modernización de la administración pública y la creación de una variedad de sistemas informáticos (*Back Office*) y servicios digitales (*Front Office*), que se comprendieron bajo la dinámica de e-administración, tal como se analizó en profundidad previamente. Sin embargo, la interacción con la sociedad, que procuró crear instancias de transparencia, participación y asociación a través del uso de las TIC se incluyeron dentro de las de la denominada e-política.

Con la irrupción de la noción del GA en el año 2009 y el crecimiento exponencial de las herramientas de la Web 2.0, se inició un progresivo y sostenido cambio de paradigma en el ámbito de la MR que implicó una alteración y una ampliación de la visión de la administración electrónica, perspectiva casi hegemónica hasta ese momento. Otro elemento que cumplió un rol determinante fue el uso extendido del SL. Se identificaron dos dinámicas preponderantes entre las acciones denominadas y percibidas bajo la perspectiva del GA: (a) la adaptación al nuevo paradigma de políticas públicas de transparencia y participación preexistentes; e (b) iniciativas forjadas íntegramente bajo los preceptos del GA.

Desde el año 2000 la MR cuenta con normativas que obligan a publicar una gran cantidad de información en la web municipal. Estas iniciativas respondieron a la

necesidad de reconstruir lazos de confianza y legitimidad con la sociedad. A partir de la evidencia producida es posible concluir que subsiste un mayoritario incumplimiento de este tipo de normativas. Esta y otras acciones de transparencia fueron reconvertidas y rebautizadas como iniciativas de GA de modo casi lineal. Por tanto, se produjo una adaptación discursiva a partir de un contexto propicio, pero sin consecuencias ni impactos sustanciales.

El Portal de Datos Abierto (PDA) fue una iniciativa desarrollada íntegramente bajo el paradigma del GA, que emergió de la combinación de un atisbo de renovación política y de los conocimientos técnicos de la DGI. Uno de los antecedentes más importantes del PDA fue la temprana apertura de datos espaciales que le dio la posibilidad a la MR de centralizar datos geográficos de la ciudad y descentralizar la gestión interna y el uso de los mismos. La fortaleza del PDA se encuentra justamente en la variedad de datos georreferenciados, no obstante, posee notorios déficits en materia de datos dinámicos correspondientes al sector público local.

La participación tuvo un origen y un recorrido similar al de la transparencia, ya que coexistieron iniciativas nuevas con aquellas que ya tenían cierto rodaje en la MR. El voto electrónico utilizado en la segunda ronda del Presupuesto Participativo (PP) en 2006 y 2007 fue un primer hito. En el año 2013, se creó un sistema propio para emitir el voto a través de una modalidad online prevista en un portal web especialmente diseñado para la segunda ronda del PP. Ello implicó una adaptación al paradigma del GA de una política preexistente. Los principales resultados obtenidos en esta tesis mostraron que los ciudadanos no se han apropiado de este instrumento y el impacto fue bajo en cuanto a la cantidad de votantes que optaron por la versión online del PP. Asimismo, fueron notorias las diferencias en términos territoriales ya que la participación online se reduce fuertemente en aquellos distritos donde existen niveles altos de pobreza e indigencia y, por el contrario, crece cuando dichos índices tienden a reducirse. La situación inversa se registró en la dinámica de votación presencial. Además, esta iniciativa mostró serias limitaciones por su preponderante unidireccionalidad y por la utilización de TIC sólo en la instancia electoral, que resulta restrictiva al no incorporarse en el resto del proceso deliberativo.

Los motores del cambio que volcaron de lleno a la MR hacia políticas de GA fueron la voluntad política que les dio visibilidad, un contexto de apertura y búsqueda de nuevas fuentes de legitimación y la racionalidad técnica aportada por las reparticiones especializadas.

El cuarto objetivo específico de la investigación se planteó *Ponderar los impactos de las TIC en la interacción, articulación y vinculación establecidas entre el gobierno local y los ciudadanos, las organizaciones y otras entidades gubernamentales*. Las relaciones entabladas mediante la utilización de TIC por el Municipio han sido diversas y adquirieron como característica principal la vinculación a partir de una perspectiva técnica, mayormente con organizaciones y en menor medida con ciudadanos.

Desde la visión del GE y el SL, primero, y luego desde el paradigma del GA, la Municipalidad ha concretado iniciativas que promovieron el establecimiento de relaciones e intercambios basados en la utilización de TIC. Algunas de las iniciativas más relevantes fueron la promoción de la interoperabilidad, la liberación de *software* público, la apertura de datos espaciales, la creación del portal de datos abiertos, la dinamización del ecosistema de desarrolladores locales, la vinculación con instituciones universitarias y con organizaciones de la sociedad civil local.

La dimensión tecnológica surgida en torno a la perspectiva del GE se materializó a partir del impulso a la modernización de la administración pública mediante la creación de sistemas informáticos. Esta dinámica propicio un contexto favorable para la interoperabilidad entre diferentes instancias del gobierno municipal, pero también con otros espacios gubernamentales (nacional y provincial), concesionarios de servicios públicos y organizaciones de la sociedad civil. Todo ello posibilitó el intercambio de datos a partir de un lenguaje común y al mismo tiempo permitió la creación de una variedad de servicios que, hacia adentro del propio gobierno, se destinaron a un cliente interno y, hacia afuera, a ciudadanos y organizaciones.

La temprana creación de sistemas de registro de datos espaciales le dio a la MR la posibilidad de centralizar datos geográficos de la ciudad y descentralizar la gestión y uso de los mismos. Estos sistemas habilitaron procesos de colaboración e interoperabilidad entre distintas áreas municipales que producían y al mismo

tiempo consumían cotidianamente datos para la gestión. Esta dinámica permitió, en cierta medida, mitigar la cultura organizacional de reparticiones como compartimientos estancos de la administración pública local. Estos y otros antecedentes generaron estándares de intercambio y de acceso a la información, así como políticas de transparencia y colaboración que conformaron las condiciones para la emergencia del Portal de Datos Abiertos bajo el paradigma del GA. Si bien estas herramientas tecnológicas creadas y utilizadas por la Municipalidad muestran limitaciones, se entiende que representan un importante avance comparadas con la situación previa.

La interoperabilidad con otros organismos públicos de nivel provincial y nacional se produjo de manera principal a partir de cuestiones tributarias. El intercambio de información con las agencias recaudatorias nacional (AFIP) y provincial (API) surgió tempranamente con impactos hacia el interior de la administración pública municipal, y hacia afuera, en los trámites online. Asimismo, los procesos de interoperabilidad con las empresas concesionarias de servicios públicos municipales, sobre todo aquellos vinculados con la movilidad, produjeron una importante incidencia que se manifestó en la provisión de abundante información a los usuarios e impactos en la gestión municipal.

En materia de SL se han relevado diferentes instancias en la que se propició un relacionamiento con diversos tipos de organizaciones. Al momento de crearse el plan de migración a SL se favoreció un estrecho vínculo con universidades públicas de la ciudad que perseguía una doble finalidad: por un lado, la capacitación del personal municipal y, por otro, el asesoramiento y consultoría en temáticas específicas a partir de un proceso de vinculación científica tecnológica. En este contexto, también se relevó un fluido intercambio con diferentes ONG de la ciudad, principalmente aquellas que promovían el uso de SL. Aquí se produjo un claro aprovechamiento de las capacidades potenciadas a partir del intercambio de saberes y servicios.

La liberación de *software* público desarrollado por la Municipalidad desde el año 2010 supuso una práctica cotidiana de transparencia, interoperabilidad y colaboración con una diversidad de actores (nacionales e internacionales). Este proceso generó externalidades positivas directas en al menos dos planos: en

gobiernos con necesidades similares que adaptaron y utilizaron estos sistemas y en la industria del *software* local, que se vio favorecida por este proceso de innovación abierta, principalmente la cooperativa TECSO que había forjado un estrecho vínculo con la MR y que usufructuó singularmente las mencionadas liberaciones.

Una característica común entre las iniciativas del GE y GA promovidas por la MR fue la primacía de la unidireccionalidad. El vínculo con los ciudadanos se produjo fundamentalmente a partir de la provisión de servicios e información y en menor medida mediante el estímulo a la participación y la colaboración. En ningún momento el gobierno local pudo establecerse como coordinador de un proceso de asociatividad entre los ciudadanos, las ONG, las empresas y las entidades gubernamentales.

La evidencia suministrada por el caso analizado pone de manifiesto la estrecha vinculación teórica y práctica que existe entre GE, SL y GA y refuerza el precepto ya señalado acerca de una sucesión lógica y temporal, que va desde la construcción de una administración electrónica, a partir de procesos de modernización del sector público y, potencialmente, luego, al desarrollo de iniciativas de apertura y colaboración sobre esa base previa.

El quinto y último objetivo específico procuró *Analizar el proceso de adopción, difusión y utilización de redes sociales digitales en el marco de las políticas municipales de gobierno electrónico y gobierno abierto*. Los resultados del caso analizado mostraron un elevado nivel de difusión de las redes sociales en el ámbito de la MR, con un proceso de adopción que se caracterizó por algunas particularidades del diseño institucional que influyeron decididamente en la dinámica forjada. La combinación de una tendencia a la descentralización, la relativa autonomía de las áreas municipales y el rol de algunos funcionarios vinculados a tareas comunicacionales que lideraron el proceso de adopción fueron el combo catalizador que propició la masiva irrupción y difusión de las redes sociales en el ámbito de la MR a partir del año 2009.

Una de las características más importantes del proceso de creación de espacios en redes sociales fue su falta de sistematicidad e informalidad. El fuerte interés por participar en esta nueva esfera digital obedeció primariamente a la necesidad del gobierno de fijar presencia donde se supone que están los ciudadanos. Al centrarse

en el vínculo hacia afuera, la utilización de redes sociales hacia dentro de la organización fue escasa e irrelevante.

No existió un criterio de selección claro de participación en redes sociales. La incorporación a esta esfera se produjo mayormente sin un análisis previo acerca de la utilidad para la organización pública, los niveles de participación de los ciudadanos en cada una de ellas, la potencialidad de generar interacciones o la posibilidad de garantizar la sostenibilidad del vínculo. Se evidenció una gran heterogeneidad al interior de la MR en relación a las dinámicas y estrategias adoptadas por las diferentes áreas.

El estudio de las redes sociales demandó el diseño de una estrategia metodológica particular que permitió conocer la dinámica del ecosistema municipal en la red social Twitter (cuentas institucionales y de funcionarios municipales) a partir de fuentes de información primarias, para lo cual se definieron una serie de dimensiones fundamentadas conceptualmente. Los principales resultados de esta indagación mostraron que primó una función de tipo informativa y comunicacional basada en la unidireccionalidad y la necesidad de estar presente en esa nueva esfera digital sin una mirada estratégica en cuanto a la producción de contenidos e interactividad. Las temáticas relevadas rondaron mayormente en torno a la posibilidad de brindar información a la comunidad. Los momentos y frecuencias en los que las cuentas institucionales mostraron actividad fueron en líneas generales los días hábiles, en el horario de funcionamiento de la administración pública. Las cuentas del ecosistema municipal fueron en su mayoría asimétricas, por lo que las posibilidades de interacción se volvían dificultosas.

Las cuentas institucionales y de funcionarios propusieron una dinámica basada en la transmisión o amplificación de información que en muchos casos había sido producida y publicada por terceros actores dentro del propio ecosistema, lo que produjo una constante autorreferencialidad. No obstante, hacia finales del periodo bajo estudio se observaron tendencias que mostraron algunos cambios paulatinos en relación a la creación de materiales adaptados a las redes sociales, una escucha más activa de la audiencia así como intentos por involucrar a la sociedad en algún tipo de interacción.

La gestión de las redes sociales tuvo un perfil claramente vinculado a la comunicación institucional y orientada a desarrollar la dimensión informativa más que a la promoción de acciones de transparencia, participación y colaboración. No obstante, las expectativas de los funcionarios municipales se aproximaron más a esta segunda cuestión. Las autoridades locales le asignaron a las redes sociales digitales la función de incrementar los niveles de transparencia y alentar la participación ciudadana, sin embargo muy poco de ello se ha constatado en los hechos. Las redes sociales ocupan un rol central en los estudios de GA, de hecho se ha indicado como uno de los recursos predilectos para este tipo de iniciativas. Los potenciales beneficios asignados por la literatura sobre el tema (Criado Grande & Rojas Martín, 2013; Mergel, 2012; Mergel & Bretschneider, 2013) no se han percibido ni registrado, más allá de tímidos resultados.

Los modos de relacionamiento con la administración pública se encuentran subordinados al contexto de nuevas prácticas sociales que interpelan y rebasan los esquemas interpretativos preexistentes de vinculación entre Estado y sociedad asentados en el cumplimiento de rituales y formalismos burocráticos. En este punto, las redes sociales digitales significan una oportunidad para el sector público de generar nuevos modos de interacción con la sociedad, pero resulta necesario que las administraciones públicas generen procesos de conversación y escucha activa con los usuarios de acuerdo a los tipos de redes en las que se incorporen, que les permita salir de las dinámicas unidireccionales y autorreferenciales como las detectadas en el caso bajo análisis.

8.2. Conclusiones generales

Las conclusiones que surgen del proceso de adopción de políticas de GE y GA en Rosario permiten dar respuesta a los interrogantes que motivan y guían la presente tesis.

A partir del análisis de la evidencia producida es posible afirmar que las iniciativas de GE surgieron con el objetivo principal de generar procesos de mejora al interior de la administración pública que le otorguen mayores niveles de eficiencia y legitimidad en la intervención. Una de las estrategias más destacadas en el caso estudiado fue el desarrollo de sistemas informáticos en *software* libre, que generó las condiciones para la prestación de nuevos y variados servicios digitales

destinados a los ciudadanos y las organizaciones, que adoptaron un carácter mayormente unidireccional y consultivo.

Con la irrupción de la noción del GA en el año 2009 y el crecimiento exponencial de las herramientas de la Web 2.0, se inició un progresivo y sostenido cambio de paradigma en el ámbito de la MR que implicó una alteración y una ampliación de la visión de la administración electrónica, perspectiva casi hegemónica hasta ese momento. En este contexto, el uso extendido de *software* libre cumplió un rol determinante.

El objetivo perseguido con la incorporación de políticas de GA respondió en gran medida a los menores niveles de consenso y gobernabilidad del gobierno local, que mostraba cierto grado de desgaste y agotamiento, manifestado con fuerza en términos electorales desde inicios de la segunda década del siglo XXI. A un nivel global, se registraron mayores demandas de democratización y apertura gubernamental por parte de la ciudadanía.

Se detectaron dos tipos de políticas de GA en el ámbito municipal: por un lado, iniciativas de transparencia y participación preexistentes que fueron adaptadas al nuevo contexto y, por otro lado, acciones diseñadas e implementadas íntegramente bajo este nuevo paradigma. En términos generales estas propuestas procuraron crear mayores niveles de confianza en el gobierno y reforzar algunos preceptos autopercibidos del proyecto político a cargo del Departamento Ejecutivo tales como “la transparencia y honestidad en la gestión pública”.

Los actores institucionales más relevantes que participaron de forma directa en el desarrollo de iniciativas de GE y GA fueron casi los mismos y ocuparon un rol central en todo el proceso de adopción, difusión y gestión de este tipo de políticas. Se destacan un conjunto de reparticiones municipales que adquirieron un fuerte protagonismo en todo este proceso, entre ellas es posible mencionar a la Dirección General de Informática, al Equipo de Mejora Continua, al Equipo Web, al Entorno de la Movilidad de Rosario y, hacia el final del periodo estudiado, al Equipo de Redes Sociales. Estas áreas contaron con liderazgos que promovieron transformaciones que fueron más allá de su propio contexto inmediato y redundaron en la construcción de un ecosistema innovador. De igual forma, propusieron un abordaje

más holístico mediante la puesta en marcha de procesos de coordinación vertical y horizontal.

Asimismo, fue fundamental la participación de diversos actores externos que mantuvieron un estrecho vínculo con la MR. Entre ellos se encuentra la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Tecnológica Nacional (Facultad Rosario), las organizaciones de la sociedad civil local ligadas a diversas temáticas (*software* libre, transparencia, participación, representaciones sectoriales, entre otras), los integrantes de la industria del *software* local (especialmente la cooperativa TECSO).

En términos políticos se destaca la persistencia de un mismo partido al frente del Municipio, lo que ha permitido darle continuidad a un conjunto de políticas públicas y a un estilo de gestión que procuró la incorporación de actores extragubernamentales mediante diferentes estrategias. Algunas de las iniciativas más emblemáticas fueron el Programa de Descentralización y Modernización, la preferencia por el uso de *software* libre, la planificación estratégica, el presupuesto participativo, las iniciativas de transparencia, entre otras. Todo ello generó las condiciones materiales y simbólicas para la adopción de políticas públicas de GE y GA y, al mismo tiempo, fue demostrativo de la voluntad política que permitió su desarrollo.

Las políticas públicas de GE y GA no se materializaron en un único proyecto, por el contrario la creación de normativas fue abundante, profusa, asistemática y, en algunos casos, contradictoria en cuanto a los tipos y alcances. Su argumentación se basó mayormente en la transparencia, la participación, la eficiencia del sector público y la prestación de servicios. Se evidencia que la mayor parte de la normativa municipal en materia de GE y GA fue producida a posteriori, cuando las acciones e iniciativas ya estaban en marcha, cristalizando, legitimando o potenciando situaciones preexistentes.

El contexto tecnológico cumple un rol fundamental a la hora de considerar las políticas de GE y GA, al subsistir una clara correlación entre la desigualdad social y las problemáticas de acceso y uso de bienes y servicios digitales. Si bien los niveles de acceso a las TIC e Internet en la República Argentina resultan comparativamente más elevados que en el resto de América Latina, persiste una

significativa brecha digital que se manifiesta en los diferentes indicadores de la Sociedad de la Información. La MR ha implementado acciones de inclusión digital que se orientaron prioritariamente a la alfabetización digital de sectores vulnerables de la población rosarina con impactos focalizados y moderados. Se propiciaron abordajes aislados que no permitieron la construcción de una agenda común de intervención integral.

La implementación de iniciativas de GE, primero, y de GA, después, procuraron dinamizar las interacciones digitales de la MR con los ciudadanos y las organizaciones. Los funcionarios municipales entrevistados han depositado grandes expectativas en las TIC e Internet, asignándoles una capacidad para revitalizar la democracia y la política. Cuestiones como la transparencia y la participación comenzaron a ser relevantes en la agenda municipal en el contexto de la crisis de representación política por la que atravesó Argentina a inicios del siglo XXI. Esta crisis marcó un punto de inflexión con la emergencia de este tipo de acciones, no sólo entonces por las posibilidades del contexto tecnológico sino también por las necesidades de un gobierno municipal que emprendió una búsqueda de nuevas fuentes de legitimación en el marco de un descreimiento generalizado en las instituciones públicas.

En términos generales, las TIC fueron valoradas muy positivamente por los funcionarios y generaron enormes expectativas en cuanto a sus potencialidades. Esta apreciación se dio en consonancia con la presunción de la existencia de un ciudadano activo, comprometido, interesado y ávido por conocer información gubernamental y por participar en la definición de cuestiones públicas locales. A partir de la consideración de estas posibilidades y propósitos atribuidos a las tecnologías y a los ciudadanos se detecta una brecha entre lo enunciado por los funcionarios municipales y lo que efectivamente sucedió dado que el grado de apropiación ciudadana de los mecanismos digitales implementados por la MR en materia de transparencia y participación fue relativamente bajo.

El estudio de caso reveló que la Municipalidad de Rosario asumió al GE y al GA como políticas públicas que tuvieron una importante trascendencia y que confluyeron en una diversidad de acciones. Los pilares constitutivos del GE fueron la transformación de la administración pública mediante la incorporación intensiva

y extensiva de TIC, principalmente a partir del desarrollo de sistemas en *software* libre, que habilitaron la prestación de una gran cantidad de servicios digitales, una mejora en la eficiencia de los procesos internos, la habilitación de instancias de interoperabilidad, entre otros resultados. En tanto, las temáticas vinculadas al GA se centraron sobre todo en la transparencia y en la participación ciudadana como pilares constitutivos, que se manifestaron en la resignificación de varias de las políticas más emblemáticas del gobierno local, tales como el presupuesto participativo o la publicación de información gubernamental, pero también en la creación de iniciativas genuinas, como el portal de datos abiertos. La evidencia recabada permite concluir que este tipo de estrategia tuvo por objetivo central legitimar el accionar e intervención gubernamental y al mismo tiempo incorporar nuevos actores al proceso democrático de toma de decisiones públicas.

El GE y el GA tuvieron su momento de emergencia y desarrollo en un contexto histórico, tecnológico e ideológico preciso. El caso estudiado permitió conocer las dinámicas que adoptaron cada una de estas perspectivas en términos prácticos. Se concluye que los desarrollos de GE en la Municipalidad fueron los antecedentes más significativos en la conformación de una política de GA.

La evidencia producida permite verificar que las acciones de GE y de GA comparten un objetivo común en la medida en que procuran mejorar el desempeño del sector público, simplificar la gestión y facilitar la vinculación entre el Estado y la ciudadanía. No obstante, se ha podido corroborar en el caso estudiado que el modo de aproximación al GE fue preponderantemente tecnológico mediante una constante búsqueda de implementación de reformas en la administración pública. Se entiende aquí que la incorporación de TIC fue moldeada por diversos factores institucionales, organizacionales y medioambientales que dieron por resultado una particular asimilación de la administración electrónica. Las iniciativas de GA fueron inicialmente difusas e incluso confundidas por algunos actores institucionales con las de GE, sin embargo, progresivamente, se emprendió la búsqueda de un modelo organizacional que intentó interactuar de otro modo con la sociedad a partir de la tendencia hacia una democracia más participativa. Si bien el concepto y las prácticas de GA son mucho más amplias que las de GE necesariamente los incluyen en tanto bases constitutivas.

Del estudio realizado también se extraen algunas conclusiones en relación a los retos y cuestionamientos que tienen las políticas de GE y GA en el ámbito municipal. Una de las críticas más destacadas fue la fuerte *unidireccionalidad* de los servicios digitales creados por la MR. Si bien se entiende que produjeron cambios sustanciales en la relación con actores externos, no fueron desarrollados ni diseñados con una clara orientación al ciudadano, sino que fueron un emergente secundario de cambios al interior de la administración pública. Asimismo, la publicación de información gubernamental posee notorios déficits en relación a datos correspondientes a temáticas centrales para la rendición de cuentas, tales como gastos presupuestarios actualizados, distribución de la pauta publicitaria y declaraciones juradas de bienes de funcionarios. Por último, se han evidenciado bajos niveles de participación ciudadana en las instancias creadas a tal fin, en la que los funcionarios han depositado grandes expectativas.

8.3. Futuras líneas de investigación

Algunos de los resultados alcanzados por la presente investigación sugieren la necesidad de emprender líneas de desarrollo para futuras investigación en materia de gobierno electrónico y gobierno abierto.

Esta tesis se ha abocado al análisis de la adopción de políticas públicas de GE y GA en gobiernos locales. Sin embargo no permite comparar el estudio de caso seleccionado con otros similares en el contexto de la República Argentina y de forma más amplia con América Latina. En el futuro convendría comparar el caso de la ciudad de Rosario con otros gobiernos locales de la región.

La investigación realizada permite concluir que se requiere del desarrollo de estudios de casos que aborden la cuestión de la adopción de GE y GA, considerando con especial atención cómo se produce esta convivencia conceptual y práctica. Es necesario conocer con mayor profundidad el impacto generado en la conformación de un nuevo modelo de gestión pública a partir de la comprensión de aspectos institucionales, organizativos y medioambientales.

Los gobiernos locales son las instituciones políticas de mayor cercanía y proximidad a la ciudadanía. Esta característica los pone en una extraordinaria posición para el abordaje de problemáticas concretas. Tal como se mencionó con antelación, se entiende que la instancia municipal es la más apta para la adopción

de políticas de GE y GA. En esta dirección, se concluye que resulta necesario profundizar los estudios que tengan como eje de análisis la situación de los gobiernos locales. Sobre todo a partir de entender cómo influye la interpretación del fenómeno global en la resolución de problemas concretos a los que se enfrentan estas instancias gubernamentales.

La inclusión digital aparece como uno de los aspectos contextuales más relevantes a la hora de implementar política de GE y GA, a los que en términos generales las investigaciones les han otorgado una menor importancia relativa. Esta cuestión adquiere jerarquía en el contexto de países en desarrollo y en regiones como la latinoamericana, en la que subsisten los mayores índices de desigualdad a nivel mundial. Se reconoce a la conectividad y a la alfabetización digital como elementos determinantes para la concreción de estrategias digitales a nivel gubernamental, por ello es imprescindible profundizar los conocimientos sobre este factor contextual, principalmente a nivel municipal.

La presente investigación surgió en gran medida de la carencia detectada en la literatura académica de estudios que aborden la conexión entre la teoría del GE y, sobre todo, del GA con datos empíricos. Esto implica vincular las diferentes dimensiones conceptuales con los datos empíricos que están surgiendo de diferentes estudios de casos.

De forma transversal a esta investigación, algunas temáticas han demostrado disponer de un notorio potencial en el ámbito público y deberían ser fruto de futuras indagaciones. Entre ellas se destacan la utilización del *software* libre en la administración pública y sus implicancias para la conformación de políticas de GE y GA, el intercambio de información y la interoperabilidad al interior del gobierno y el vínculo con otras organizaciones y los ciudadanos, los datos abiertos y su utilización a nivel gubernamental y por parte de la sociedad y desarrolladores locales, la adopción, uso y difusión de redes sociales dentro de las administraciones públicas para corroborar el potencial asignado en torno a la participación y la colaboración.

En relación con esto, surge la necesidad de crear conocimientos de tipo práctico orientado a funcionarios públicos que se encuentren en las instancias de formulación de políticas públicas de GE y GA. Se entiende aquí que este campo de

estudio podría contribuir a lograr una mejora en la implementación de este tipo de iniciativas en gobiernos locales. Asimismo, los procesos de evaluación de políticas públicas pueden potencialmente permitir el acceso a conocimientos que representen un proceso de aprendizaje institucional. En tal sentido resulta nodal la capacitación de funcionarios públicos en la temática, con la finalidad de comprender en términos globales la cuestión de la utilización de TIC en el sector público y permitir la implementación de iniciativas que tengan en cuenta el rol de la sociedad civil y su potencial participación en la definición de temas públicos.

Cabe consignar el crecimiento sostenido que ha tenido en los últimos años el campo de estudios del GE y el GA, en el que intervienen académicos e instituciones que alientan discusiones y reflexiones sobre diversas dimensiones de la temática. Pero también muchas administraciones públicas se han sumado y procurado generar nuevas formas de vinculación entre el Estado y sociedad, a partir de una búsqueda por un nuevo estilo de gestión pública, más dialoguista e innovadora.

En este punto, resulta necesario reafirmar que GE y GA son conceptos que poseen una fuerte imbricación y complementariedad, pero también sustanciales diferencias, tal como lo manifiesta Oszlak (2014): “(...) mientras el GE aspira a un efectivo manejo tecnológico de la gestión estatal, el GA está realizando (aún) tímidos avances hacia la instauración de un modelo de organización social en el que la vieja matriz estado-céntrica se está desplazando, potencialmente, hacia una matriz socio-céntrica” (Oszlak, 2014, p. 38).

Con estas líneas concluye la tesis. Pero se inicia una nueva etapa vinculada con los múltiples campos de exploración expuestos previamente y con la convicción de que las investigaciones en torno al GE y al GA tienen mucho camino por recorrer a partir de sus implicancias para la democracia, la política, las políticas y las administraciones públicas, especialmente en ámbitos locales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abal Medina, J. M. (2009). La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*. No. 44., (44), 1–9.
- AGA. (2015). Declaración De Gobierno Abierto. *Alianza Para El Gobierno Abierto*. Retrieved from <https://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaración-de-gobierno-abierto>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. In F. Mariñez Navarro & V. Garza (Eds.), *Política pública y democracia en America Latina2* (pp. 11–32). México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2011). Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional. *Consejo Económico y Social de Naciones Unidas*, 21036, 1–19. Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan044262.pdf>
- Alexa. (2016). Top Sites in Argentina. Retrieved October 18, 2016, from <http://www.alexa.com/topsites/countries;0/AR>
- Araya Dujisin, R., & Porrúa Vigón, M. (2004). *América Latina Puntogob: casos y tendencias en gobierno electrónico*. Santiago de Chile: FLACSO, AICD-OEA.
- Areces, N. R. ., & Ossanna, E. O. (1984). *Historia de ciudades : Rosario (I)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Argentina. (1853). Constitución de la Confederación Argentina 1853. Retrieved from <http://www.bcnbib.gov.ar/uploads/constituciondelaconfederacionargentina1853.pdf>
- Argentina. (1994). Constitución Nacional 1994. Boletín Oficial del 23 de agosto de 1994. Retrieved from <http://www.bcnbib.gov.ar/uploads/constitucionnacional1994.pdf>
- Arrigo, F., & Parisi, J. (2012). Sistema Único de Atención Ciudadana. JAIIO 2012 - SIE. Retrieved from http://41jaiio.sadio.org.ar/sites/default/files/348_SIE_2012_0.pdf
- Balparda, C., & Romano, G. (2015). Usina Digital Espacios de producción cultural en inclusión digital para jóvenes. *SIE Simposio de Informática Del Estado - JAIIO 2015*, 196–202. Retrieved from <http://44jaiio.sadio.org.ar/sites/default/files/sie196-202.pdf>
- Banco Mundial. (2016). Usuarios de Internet (por cada 100 personas). Retrieved October 5, 2016, from <http://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.P2>
- Bauman, Z. (2010). *Consecuencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (2008). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a*

la globalización. Barcelona: Paidós.

- Bertot, J., Jaeger, P., & Grimes, J. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264–271.
- Bifarello, M. (2005). Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un estado municipal transparente y cercano a la gente. In *Experiencia Rosario : políticas para la gobernabilidad* (pp. 63–124). Rosario: PNUD - Municipalidad de Rosario.
- Bloj, C. (2008). Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Argentina) en. *Iberoamericana. América Latina – España – Portugal Ensayos Sobre Letras, Historia y Sociedad. Notas. Reseñas Iberoamericanas.*, 32, 31–50.
- Boje, D. M., & Dennehy, R. F. (1993). *Managing in the postmodern world: America's revolution against exploitation*. Kendall/Hunt Publishing Company.
- Borja, J. (1998). Descentralización. Una cuestión de método. *Desarrollo Económico*, 38(150), 517–550. Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Lecturas+sobre+el+Estado+y+las+políticas+públicas:+Retomando+el+debate+de+ayer+para+fortalecer+el+actual#0>
- Brys, C. (2005). Plan Estratégico para el Gobierno Electrónico de la Provincia de Misiones. *EDUNAM*. Posadas. Retrieved from www.fce.unam.edu.ar/index.php/centro-documental/Libros%20Digitales/Plan%20Estrat%20C3%25A9gico%20para%20el%20Gobierno%20Electr%20C3%25B3nico%20de%20la%20Provincia%20de%20Misiones/download+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=ar
- Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). *OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto*. Alcalá la Real (Jaén): Algón Editores.
- Castello, R., Bollo, D., Gauna, E., Montes, A. M., & Rocha Vargas, M. (2011). Políticas de software libre en el estado argentino – Informe Final. *JAIIO 2011: Simposio Argentino de Informática En El Estado*, 15. Retrieved from <http://www.cadesol.org.ar/wp-content/uploads/2012/06/UNC-politicas-de-SL-en-el-Estado-Argentino.pdf>
- Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1 La sociedad Red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (1998). Hacia el estado red. *Globalizacion Economica e Instituciones Politicas En La ...*, 1–16. Retrieved from <https://scholar.google.es/scholar?hl=es&q=gestion+administrativa&btnG=&lr=#7>
- Castells, M. (1999). *La Era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (2001). *La galaxia Internet*. Barcelona: Areté.

- Castells, M. (2009). *Comunicación y Poder* (Vol. 33). Madrid: Editorial Alianza.
<https://doi.org/10.1073/pnas.0703993104>
- Castells, M. (2012). *Redes de Indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*. Madrid: Alianza Editorial.
- CEPAL. (2011a). Uso de internet por nivel educativo y sexo. (Porcentaje). República Argentina. Año 2011. Retrieved October 7, 2016, from <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=11&idTema=386&idIndicador=2615&idioma=e>
- CEPAL. (2011b). Uso de internet por quintiles de ingreso y sexo (Porcentaje). República Argentina. Año 2011. Retrieved October 7, 2016, from <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=11&idTema=386&idIndicador=2614&idioma=e>
- Chapman, R. A., & Hunt, M. (1987). *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*. London: Routledge.
- Christensen, M., & Fosk, A. (2015). *Futuro Digital Argentina 2015*. Retrieved from <http://www.comscore.com/lat/FuturoDigital2015>
- Chun, S. A., Shulman, S., Sandoval, R., & Hovy, E. (2010). Government 2.0: Making Connections between Citizens , Data and Government 2 . Open Government – Principles and Requirements. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 15, 1–9.
- CIOR. (2014). *Premio a la Innovación. Centro Integrado de Operaciones Rosario*. Rosario.
- CIPPEC. (2007). *Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2007*. Buenos Aires.
- CIPPEC. (2014). *Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2014*. Buenos Aires.
- Civitium. (2008). *Agenda y Plan de Excelencia Digital. Recomendaciones y Análisis Detallado Borrador*.
- CLAD. (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, 2007(18), 1–25. Retrieved from <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf/view>
- CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Bogotá, Colombia. Retrieved from https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016_final_knawtdh9.pdf
- Concha, G., & Naser, A. (2012). El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. *Santiago de Chile: CEPAL*, 134. Retrieved from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf;jsessionid=C7F8E3BA59A18B2944C454BBC49586EB?sequence=1
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990 - 2005). In D. Cravacuore

- & R. Israel (Eds.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)* (pp. 25–49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. In J. M. Ruano de la Fuente & M. C. Vial Cossani (Eds.), *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica* (pp. 15–30). Santiago de Chile: CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D., Ilari, S., & Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal . Actores y políticas .* Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Criado Grande, J. I. (2004). Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Un análisis de la administración electrónica local en España. *Gestión y Política Pública ISSN: , XIII(2)*, 469–524.
- Criado Grande, J. I. (2009a). *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Retrieved from [https://books.google.com.ar/books?id=CwMoDAAAQBAJ&pg=PT62&lpg=PT62&dq=Criado,+J.+I.+\(2009\).+Entre+sueños+utópicos+y+visiones+pesimistas.+Madrid:+Instituto+Nacional+de+Administración+Pública.&source=bl&ots=vuhhI7gSLg&sig=yyXeYUuAeD36X_iFiiuoZrPqrIQ&hl=es&s](https://books.google.com.ar/books?id=CwMoDAAAQBAJ&pg=PT62&lpg=PT62&dq=Criado,+J.+I.+(2009).+Entre+sueños+utópicos+y+visiones+pesimistas.+Madrid:+Instituto+Nacional+de+Administración+Pública.&source=bl&ots=vuhhI7gSLg&sig=yyXeYUuAeD36X_iFiiuoZrPqrIQ&hl=es&s)
- Criado Grande, J. I. (2009b). Nuevos enfoques en el estudio de la Administración electrónica. Neoinstitucionalismo y tecnologías de información y comunicación e Internet en las administraciones públicas, 0–45. Retrieved from http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/publicaciones_en_red/working_papers
- Criado Grande, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245–275. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>
- Criado Grande, J. I., & Gil-García, R. (2013). Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas. Estado actual y tendencias futuras en América Latina. *Revista Gestión y Política Públicas, Temática 2(518)*, 3–48.
- Criado Grande, J. I., & Rojas Martín, F. (2013). Aproximación general sobre la adopción y uso de las redes sociales en las administraciones públicas. In J. I. Criado & F. Rojas Martín (Eds.), *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Crozier, M. (1997). La Transición del Paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 7(7), 1–7.
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿ Qué es (y que no es) gobierno abierto ? Una discusión conceptual. *Eunomía. Revista En Cultura de La Legalidad*, 8, 37–53.
- Danziger, J. N., & Andersem, K. V. (2002). THE IMPACTS OF INFORMATION TECHNOLOGY ON PUBLIC ADMINISTRATION: AN ANALYSIS OF

- EMPIRICAL RESEARCH FROM THE “GOLDEN AGE” OF TRANSFORMATION. *International Journal of Public Administration*, 25(5), 591–627. <https://doi.org/10.1081/PAD-120003292>
- Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción. In J. Venesia (Ed.), *Políticas Públicas y desarrollo local* (pp. 67–107). Rosario: FLACSO-Fundación Instituto de Desarrollo Regional.
- Difalco, D. (2008). La autonomía municipal. In *Derecho Público Provincial* (pp. 479–488). La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Retrieved from http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/21012/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Dimaggio, P., & Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública–Universidad Autónoma del Estado de México. Fondo de Cultura Económica.
- Elizalde, L., & Riorda, M. (2013). *Comunicación gubernamental 360*. Buenos Aires: La Crujía.
- EMR. (2010). Pacto de la Movilidad Rosario. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- Farias, E., & Giardini, P. (2012). INTRANET – EXTRANET Una implementación con SL en la Municipalidad de Rosario, 91–100. Retrieved from http://41jaiio.sadio.org.ar/sites/default/files/9_JSL_2012.pdf
- Fernández, L. (2013). Métricas en redes sociales. Blog de Loretahur. Retrieved from <http://blog.loretahur.net/2013/05/metricas-en-redes-sociales.html>
- Finkelievich, S. (2004). America Latina punto Gov (pp. 111–125). Santiago de Chile: Coedición FLACSO-Chile/AICD-OEA.
- Finkelievich, S. (2016). *I-Polis. Ciudades en la era de Internet*. Buenos Aires: Diseño Editorial.
- Finkelievich, S., & Prince, A. (2011). El Gobierno Electrónico como factor de desarrollo urbano-regional. *AVATARES de La Comunicación y La Cultura*, N° 2. Retrieved from ppct.caicyt.gov.ar/index.php/avatares/article/download/2239/2035
- Finkelievich, S., Prince, A., & Jolías, L. (2010). El caso ANSES: informatización e inclusión digital. *Link*. Retrieved from www.links.org.ar
- Ford, A. (2007). *Experimentos democráticos: asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002-2005*. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- Fountain, J. E. (2001). *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- García Canclini, N. (2004). *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*. *Journal of Experimental Psychology: General* (Vol. 223). Barcelona: Gedisa editorial.
- García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*.

- Gascó, M. (2007). Más allá de la ejecución: la necesidad de evaluar las iniciativas de Gobierno Electrónico. In E. Kaufman (Ed.), *Políticas públicas y tecnologías: líneas de acción para América latina*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Gascó, M. (2014). Qué es el gobierno abierto (y qué no es). In *Guía práctica para abrir gobiernos*. Madrid: Goberna América Latina - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Ghirardi, H. (2000). “La Modernización del Estado Municipal en la Ciudad de Rosario.” *Universodad Nacional de Quilmes*. Retrieved from <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/administrac.PDF>
- Giardini, P., & Aguzzi, V. (2011). Adopción y Liberación de Software Libre en la Municipalidad de Rosario. *JAIIO 2011: Simposio Argentino de Informática En El Estado*, 221–235. Retrieved from <http://40jaiio.sadio.org.ar/sites/default/files/T2011/SIE/903.pdf>
- Giardini, P., & Aguzzi, V. (2011). Iniciativas implementadas y Liberación de Software Libre en la Municipalidad de Rosario. *JAIIO 2011: Simposio Argentino de Informática En El Estado*, 221–235. Retrieved from <http://40jaiio.sadio.org.ar/sites/default/files/T2011/SIE/903.pdf>
- Giardini, P., & Aguzzi, V. (2014). Sistema de Actas Móviles Digitales de la Municipalidad de Rosario, 1–9. Retrieved from <http://43jaiio.sadio.org.ar/proceedings/SIE/1-SIE620.pdf>
- Gil-García, J. R. (2012). Towards a Smart State? Inter-Agency Collaboration, Information Integration and Beyond. *Information Polity*, 17 (1), 269–280.
- Gil-García, J. R., & Cattarivas, A. (2017). Enfoques Teóricos y Propuestas Metodológicas para el Estudio del Gobierno Digital. In J. Criado, J. R. Gil-García, & J. C. Téllez (Eds.), *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados*. México.
- Gil García, R., & Luna Reyes, L. (2008). Una breve introducción al Gobierno Electrónico. *Revista de Administración Pública*, 39(39), 49–71.
- Google. (2016). Consumer Barometer with Google. Retrieved October 10, 2016, from <https://www.consumerbarometer.com/en/>
- Grandinetti, R. (2013). Notas sobre los aportes de la gobernanza y la nueva institucionalidad a la construcción de un marco de estudio sobre las organizaciones públicas. *Tecnología de La Administración Pública*. Retrieved from <https://tecnoadministracionpub.files.wordpress.com/2014/08/1grandinetti-notas-sobre-los-aportes-de-la-gobernanza-y-la-nueva-institucionalidad.pdf>
- Guberman, L. (2004). *Victoria, éxito y fractura. EL partido socialista popular en Rosario 1989-1995*. Rosario: UNR Editora.
- Han, B.-C. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder Editorial, S.L.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). *Wicked Problems: Implications for Public Policy*

- and Management. *Administration and Society*, 47 (6), 711–739. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1177/0095399713481601>.
- Heald, D. (2006). Varieties of Transparency. *Transparency: The Key to Better Governance?*, 24–43. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0002>
- Hernández Bonivento, J. (2017). Gobernanza abierta a nivel local: teoría y práctica en América Latina. In A. Naser, Á. Ramírez-Alujas, & D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Himanen, P. (2002). *La ética del hacker y el espíritu de la era de la información*. Barcelona: Destino. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10760/12851>
- IARAF. (2006). *INDICE DE VISIBILIDAD FISCAL MUNICIPAL 2016*.
- IARAF. (2011). *INDICE DE VISIBILIDAD FISCAL MUNICIPAL 2011* (Vol. 2255).
- IARAF. (2017). *INDICE DE VISIBILIDAD FISCAL MUNICIPAL 2017*, 2255(5009), 1–21.
- INDAC. (2017). *Índice de Datos Abiertos Ciudades Argentina 2017*. Buenos Aires.
- INDEC. (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de la República Argentina. Buenos Aires.
- INDEC. (2012). Encuesta nacional sobre acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación (ENTIC). Resultados del tercer trimestre de 2011, 1–44. Retrieved from http://www.indec.mecon.gov.ar/nuevaweb/cuadros/novedades/entic_11_12_12.pdf
- INDEC. (2014). Accesos a Internet, 1–10. [https://doi.org/10.1016/S1886-2845\(08\)75068-9](https://doi.org/10.1016/S1886-2845(08)75068-9)
- INDEC. (2015). Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (ENTIC), 7. Retrieved from http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/entic_10_15.pdf
- INDEC. (2016). Accesos a Internet, 1–10. [https://doi.org/10.1016/S1886-2845\(08\)75068-9](https://doi.org/10.1016/S1886-2845(08)75068-9)
- INDEC. (2017). *Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*. Retrieved from <https://www.indec.gob.ar/>
- Kaufman, E. (2004). América Latina punto Gov (pp. 151–188). Santiago de Chile: Coedición FLACSO-Chile/AICD-OEA.
- Kaufman, E. (2014). Los senderos del gobierno abierto. Análisis cuantitativo y cualitativo de los planes de acción. In O. Oszlak & E. Kaufman (Eds.), *Teoría y práctica del gobierno abierto. Lecciones de la experiencia internacional* (pp. 59–202). OEA-Red GEAL-IDRC. Retrieved from <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>
- Kaushik, A. (2011). Best Social Media Metrics: Conversation, Amplification,

- Applause, Economic Value. Blog Occam's Razor.
- Lago Martínez, S., Amado, S., Álvarez, A., Andonegui, F., & Soto, C. (2016). Supuestos y particularidades de las políticas de inclusión digital en el Cono Sur y en Argentina. *IX Jornadas de Sociología de La UNLP*. Ensenada.
- Lago Martínez, S., Gala, R., & Andonegui, F. (2015). El Programa Conectar Igualdad: balances y perspectivas a seis años de su creación. *Educação*, 38(Núm. 3). Retrieved from <http://www.redalyc.org/pdf/848/84844323005.pdf>
- Lago Martínez, S., Mauro, M., & Amado, S. J. (2015). *Inclusión digital en Argentina y el Cono Sur: un acercamiento a las políticas públicas en Desafíos y dilemas de la Universidad y la Ciencia en America Latina y el Caribe en el siglo XXI*. Buenos Aires: Teseo.
- Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol: O'Reilly Media. Retrieved from <https://archive.org/details/OpenGovernment/page/n1>
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18, 122–136. Retrieved from http://www.egov.ee/media/1310/developing-fully-functional-egovement_a-four-stage-model.pdf
- Lee, G., & Kwak, Y. H. (2012). An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492–503.
- López, R. P. (2013). Gobierno abierto en Latinoamérica: análisis de los procesos y las iniciativas. *XVIII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública*. Montevideo, Uruguay.
- Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16(4), 677–715.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.
- Malano, R., & Zalazar, J. (2013). Experiencia de capacitación virtual en software libre . Municipalidad de Rosario . *JSL 2013 - 10º Jornadas Argentinas de Software Libre*, 69–84.
- March, J., & Olsen, J. (2005). Elaborating the new institutionalism,. *ARENA, ARENA Working Papers*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/5014560_Elaborating_the_New_Institutionalism
- Mariñez Navarro, F. (2013). ¿ Qué transparencia requiere el Gobierno Abierto? *Revista de Gestión Pública*, 2(2), 303–333. Retrieved from http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_2/Marinez.pdf
- Mariñez Navarro, F. (2016). La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo. *Espiral (Guadalajara)*, 23(65), 47–87. Retrieved from http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652016000100002&lng=es&nrm=iso&tlng=es

- Mariscal Centro, J., & Rentería, C. (2017). Inclusión digital y banda ancha: Los retos para un gobierno digital de segunda generación. In J. I. Criado, R. Gil-García, & J. C. Téllez (Eds.), *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados*. México: INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.
- Martinez Nogueira, R. (2012). Aportes para el debate. La institucionalidad y gobernanza: ¿Nuevas perspectivas para la gestión pública? *Aportes Para El Estado y La Administración Gubernamental*, N° 30, 53–68. <https://doi.org/10.1109/IWCMC.2015.7289241>
- McLaughlin, K., Osborne, S., & Ferlie, E. (2002). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Medellín, P. (2004). Políticas Públicas: Propuesta Teórica y Metodológica para el Estudio de las Políticas Públicas en Países de Frágil Institucionalidad. *Serie Política Social . División de Desarrollo Social. Santiago, Chile: CEPAL., N° 93*. Retrieved from http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/15555/sps93_1cl2170.pdf
- Meijer, A., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78:10, 10–29. <https://doi.org/10.1177/0020852311429533>
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1985). El Marco conceptual. *Las Políticas Públicas*, 89–127.
- Mergel, I. (2012). *Social Media in the Public Sector: A guide to participation, collaboration, and transparency in the networked world*. San Francisco: John Wiley and Sons.
- Mergel, I., & Bretschneider, S. (2013). A Three-Stage Adoption Process for Social Media Use in Government. *Public Administration Review*, 73(3), 390–400.
- Morozov, E. (2016). *La locura del solucionismo tecnológico*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Municipalidad de Rosario. (1996). Programa de descentralización municipal de Rosario. Rosario: Editorial Municipal.
- Municipalidad de Rosario. (2007). “Informe Encuesta de Opinión” Área de Investigación de la Opinión Pública, Dirección General de Comunicación Social. Rosario: Mimeo.
- Municipalidad de Rosario, & Urbal B. (2009). La experiencia de la descentralización en Rosario. Visión , proyecto y realidad de un modelo de ciudad.
- Naciones Unidas. (2003). *World Public Sector Report 2003*. Retrieved from <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library Archives/World Public Sector Report series/World Public Sector Report.2003.pdf>
- Naciones Unidas. (2010). United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis.

- Naser, A., & Ramírez Alujas, Á. (2014). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobierno de la región*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Retrieved from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/S2014229_es.pdf?sequence=1
- Navarro Gómez, D. A., Alvarado López, R., Martínez Domínguez, M., & Díaz de León Castañeda, C. (2018). La brecha digital: una revisión conceptual y aportaciones metodológicas para su estudio en México. *Diálogos En La Sociedad Del Conocimiento*, V, 6. Retrieved from <http://www.redalyc.org/jatsRepo/4576/457654930005/html/index.html>
- Navas-Sabater, J., Dymond, A., & Juntunen, N. (2002). *Telecommunications and Information Services for the Poor*. <https://doi.org/10.1596/0-8213-5121-4>
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. In I. Vasilachis (Ed.), *Estrategias de investigacion cualitativa*. Barcelona: Gedisa editorial.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Noveck, B. (2011). "What's in a Name? Open Gov and Good Gov. *HuffPost*. Retrieved from https://www.huffingtonpost.com/beth-simone-noveck/whats-in-a-name-open-gov-_b_845735.html
- Noveck, B. (2015). *Smart Citizens, Smarter State. The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. London: HARDCOVER.
- O'Donnell, G., & Oszlak, O. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 4, 1–28. <https://doi.org/10.1002/eji.200636520>
- O'Reilly, T. (2005). What Is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software. *Oreilly.Com*, (65), 1–2. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1008839>
- Obama, B. H. (2009). Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Subject: Transparency and Open Government. Retrieved June 20, 2017, from <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>
- OCDE. (1998). *Impact of the emerging Information Society on the policy development process and democratic quality*. París. Retrieved from [http://www.olis.oecd.org/olis/1998doc.nsf/LinkTo/PUMA\(98\)15](http://www.olis.oecd.org/olis/1998doc.nsf/LinkTo/PUMA(98)15)
- OCDE. (2003). The e-government imperative: main findings. Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN015120.pdf>
- OCDE. (2010). *Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting*. París.
- Oszlak, O. (2012). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. *VIII Conferencia Anual INPAE: "Gobierno Abierto: Por Una Gestión Pública Más Transparente, Participativa y Colaborativa"*, 1–26. Retrieved from

- <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobiernoabierto.pdf>
- Oszlak, O. (2014). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. In E. Kaufman & O. Oszlak (Eds.), *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional* (pp. 5–58). DRC; RedGealc; OEA. Retrieved from <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>
- Pagani, L. (2017). Ciclo y agenda. La Plata: Maestría en sociología jurídica. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP.
- Pando, D. P. (2016). Gobierno abierto y el riesgo del canto de las sirenas en América Latina. *XXI Congreso Internacional Del CLAD Sobre Reforma Del Estado y La Administración Pública, Santiago de Chile, Chile*, 8–11.
- Papenful, U., & Schaefer, C. (2010). Improving Public Accountability by Aligning Reporting to Organizational Changes in Public Service Provision - An Empirical Internet Study of all Austrian, German and Swiss Towns and States from an Agency-Theory Perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 76((3)), 555–576.
- PEM. (2004). *Documento Base del Plan Estratégico Metropolitano - Región Rosario*. Rosario. Retrieved from <http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/DocumentoBaseFinal.pdf>
- PEM. (2006). *Documento para la discusión*. Rosario. Retrieved from http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/2006_PEMRosario.pdf
- PER. (1998). *Plan Esatratgico Rosario 1998*. Rosario. Retrieved from <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4718&tipo=objetoMultimedia>
- PERM+10. (2009). *Plan Rosario Metropolitana Estrategias 2018*. Rosario. Retrieved from <https://www.rosario.gov.ar/web/sites/default/files/perm.pdf>
- PERM+10. (2015). *Informe de Avance. Plan Estratégico Rosario*. Rosario. Retrieved from [https://www.dropbox.com/s/p7ee86pleonqnej/Informe de Avance PER%2010.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/p7ee86pleonqnej/Informe%20de%20Avance%20PER%2010.pdf?dl=0)
- Perri, G. (2001). E-governance. Do Digital Aids Make a Difference in Policy Making?., In J. E. J. Prins (Ed.), *Designing E-Government: On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change* (pp. 7–27). London: Kluwer Law International.
- Peters, G., & Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223–243.
- PIM. (2011). *Plan Integral de Movilidad Rosario*. Rosario. Retrieved from https://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/plan_integral_movilidad.pdf
- PIM. (2014). *Plan Integral de Movilidad. Avances de obras y Proyectos*. Rosario.
- Pinillos, C., & Signorelli, G. (2014). Notas sobre participación y representación en el presupuesto participativo de la ciudad de Rosario, Argentina (2002-2012). *PostData*, 19, 45–70. Retrieved from [http://files/366/Pinillos y Signorelli 2014_Notas sobre participación Rosario.pdf](http://files/366/Pinillos%20y%20Signorelli%202014_Notas%20sobre%20participacion%20Rosario.pdf)

- Piscitelli, A. (2002). *Meta-cultura, El eclipse de los medios masivos en la era de Internet*. Buenos Aires: La Crujia.
- Poggi, E. (2008). Modelo de Madurez para la Interoperabilidad. In *Interoperabilidad en la Administración Pública* (pp. 363–397). Buenos Aires: Dirección de Recursos Humanos, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Poveda, L., & Rojas, E. F. (2015). *Estado de la Banda Ancha en América Latina y el Caribe 2015. CEPAL Nacionales Unidad*. Santiago de Chile. Retrieved from [http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf%5CnEstado de la Banda Ancha en Am?rica Latina y el Caribe](http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf%5CnEstado%20de%20la%20Banda%20Ancha%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe)
- Pozo Donoso, C. (2017). Gobierno abierto y laboratorios de innovación pública: el caso del municipio de Quito. In A. Naser, Á. Ramírez-Alujas, & D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Prats i Catalá, J. (2006). *A los príncipes republicanos. gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. (: I. N. de A. P. (INAP), Ed.). Plural.
- Prince, A., & Jolíás, L. (2013). Open Data. Las fuentes conceptuales del Gobierno abierto. *Revista TELOS (Cuadernos de Comunicación e Innovación)*, Enero-Ab, 1–9. Retrieved from <https://telos.fundaciontelefonica.com/url-direct/pdf-generator?tipoContenido=articuloTelos&idContenido=2013021317570001&idioma=es>
- Provincia de Santa Fe. (1962). Constitución de la Provincia de Santa Fe.
- Purón-Cid, G., & Gil-García, J. (2013). Análisis de políticas públicas y tecnologías de información: oportunidades y retos para América Latina y el Caribe. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 55, 109–140.
- Purón-Cid, G., Gil-García, J., & Luna Reyes, L. (2012). IT-enabled policy analysis: new technologies, sophisticated analysis and open data for better government decisions. *13th Annual International Conference on Digital Government Research*, 97–106.
- Quintanilla, G., & Gil-García, J. (2016). Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (65), 69–102. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357546620003>
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Título Gobierno Abierto , Servicios Públicos 2 . 0 y Ciudadanía Digital : Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica Autor (es): Investigador Asociado . Grupo de Investigación en Gobierno , Administración y Políti, 9515. Retrieved from <http://www.ortegaygasset.edu/admin/descargas/contenidos/WP-2011-09.pdf>
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2012). Gobierno abierto es la respuesta : ¿Cuál era la pregunta ? *Revista Más Poder Local*, 14–22.
- Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas...O la búsqueda del “tesoro perdido” de la política social

- latinoamericana. In *Capacidades estatales, instituciones y políticas sociales*. Buenos Aires: Prometeo.
- Riorda, M. (2008). “Gobierno bien pero comunico mal”: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia.*, 40, 1–15. Retrieved from <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/040-febrero-2008/riorda>
- Riorda, M., Elizalde, L., & Pedemonte, D. (2006). *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Rivas, J. A. (2003). EL NEOINSTITUCIONALISMO Y LA REVALORIZACION DE LAS INSTITUCIONES. *Reflexión Política. Universidad Autónoma de Bucaramanga*, 5, 1–13. Retrieved from <http://www.redalyc.org/pdf/110/11000903.pdf>
- Rojas Martín, F. (2014). Estrategias y factores para la difusión de las redes sociales digitales en el sector público. Un análisis exploratorio a nivel municipal. Madrid: V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rovere, M. (2005). Una ciudad modelo en salud pública Aportes a la construcción de una gobernabilidad democrática. In *Políticas para la gobernabilidad* (pp. 125–190). Rosario: PNUD - Municipalidad de Rosario.
- Salvador Serna, M. (2002). Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas Miquel Salvador Serna Universitat Pompeu Fabra, 8–11.
- Sandoval-Almazán, & Gil-García, J. R. (2008). Limitations of Evolutionary Approaches to e-Government. In G. D. G. y M. K.-P. (Eds.). (Ed.), *Handbook of Research on Public Information Technology*. Hershey: IGI Global.
- Sandoval-Almazán, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: Construyendo un marco conceptual. *Convergencia*, 22(68), 203–227. <https://doi.org/1405-1435>
- Serrano-Puche, J. (2012). Herramientas web para la medición de la influencia digital: análisis de Klout y PeerIndex. *El Profesional de La Información*, 21 (3), 298-303. Retrieved from <http://bit.ly/12fKxOv>.
- Signorelli, G. (2015). Efectos redistributivos materiales y simbólicos de la participación ciudadana : las experiencias de Montevideo , Rosario y Porto Alegre (2002-2012). *XXVIII Concurso Del CLAD Sobre Reforma Del Estado y Modernización de La Administración Pública*, 1–42.
- Stake, E. (1998). *Investigacion con estudios de caso*. Madrid: Morata.
- Subirats, J. (2012). ¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época? Internet y la gestión pública. *Ekonomiaz*, N° 80.
- Subirats, J. (2017). Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas. In A. Naser, Á. Ramírez-Alujas, & D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. In R. Carrillo & E. Bañón (Eds.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tecco, C. A. (2011). Gestión urbana y cambios en las estructuras de oportunidades territoriales. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(19), 89–98. Retrieved from <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/27993/39490>
- Telesco, C., Bellini, E., Castello, M., & Gerling, V. (2015). Experiencia de Informatización de Farmacias de la Red Municipal de Rosario. *SIE Simposio de Informática Del Estado - JAIIO 2015*, 291–298. Retrieved from http://163.10.34.134/bitstream/handle/10915/58813/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1
- TNC Argentina. (2016). *Estudio anual de Comercio Electrónico en Argentina 2015*. Retrieved from <http://www.cace.org.ar/estadisticas/>
- UNICEF. (2016). *Kids online Argentina*. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Retrieved from http://www.unicef.org/argentina/spanish/COM_kidsonline2016.pdf
- Vaillancourt, Y. (2009). SOCIAL ECONOMY IN THE CO-CONSTRUCTION OF PUBLIC POLICY. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80:2, 275–313. Retrieved from <http://socialeconomyaz.org/wp-content/uploads/2011/09/SE-in-Co-construct-of-Pub-Policy.pdf>
- Valenti, P., Lopez-Ghio, R., Riorda, M., & Straface, F. (2015). *El gobernanta latinoamericano. Estudio del perfil de los gobernantes latinoamericanos en redes sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Retrieved from <http://www.ipe.org.pe/documentos/el-gobernanta-latinoamericano>
- van Dijk, J. (2017). Digital divide: impact of access. In P. Rössler, C. A. Hoffner, & L. van Zoonen (Eds.), *The International Encyclopedia of Media Effects*. London: John Wiley y Sons. Retrieved from doi: <https://doi.org/10.1002/9781118783764.wbieme0043>
- Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1083–1101. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9307-8>
- Villar, A. (2007). *El desarrollo local en Argentina . Un estudio de las políticas municipales de desarrollo económico . CICCUS-FLACSO*.
- We Are Social. (2016). Reporte Especial “Digital in 2016.” Retrieved January 1, 2016, from <http://wearesocial.com/special-reports/digital-in-2016>
- We Are Social. (2017). *DIGITAL IN 2017: GLOBAL OVERVIEW*. Retrieved from <https://wearesocial.com/special-reports/digital-in-2017-global-overview>
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, J. (1990). Latin American Adjustment: How Much Has Happened? In *What Washington Means by Policy Reform*. Washington: Peterson Institute for International Economics.

- Yu, H., & Robinson, D. G. (2012). The New Ambiguity of “ Open Government .” *UCLA LAW REVIEW DISCOURSE*, 178, 178–208. Retrieved from <http://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Revista Perfiles Latinoamericanos - Flacso*, 38, 39–64.

ANEXOS

Tabla 16. Nivel de cumplimiento (NC) de la Ordenanza 7.303/2002 en las web oficiales de la MR para el año 2017⁴⁵².

Información a publicar según Ordenanza 7.303/2002	Publica
Presupuesto anual de recursos y de gastos	Si
Órdenes de compra, contratos firmados por autoridad competente, y rendiciones de fondos anticipados ⁴⁵³	Parcial
Órdenes de pago ingresadas en la SHyE y/o cualquier organismo con capacidad de recaudación y de pago	No
Pagos realizados por la autoridad de aplicación y gastos correspondientes a ordenanzas especiales imputadas en las partidas del presupuesto para el fondo de reserva	No
Listado de personal permanente, contratado, temporario y transitorio de la MR y el HCM ⁴⁵⁴	Parcial
Listado de personal con indicación de horas extras trabajadas	No
Listado de erogaciones por viáticos, cantidad de días pagados y destino por agente de la MR y HCM y/o cualquier organismo de los enunciados en inciso anterior	No
Listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros de la Municipalidad	No
Listado de funcionarios de la MR con detalle de remuneraciones, retribuciones, honorarios, viáticos y fondos reservados si los hubiese	Si
Listado de concejales, cantidad y composición de los bloques, remuneraciones, retribuciones, honorarios viáticos, fondos reservados y cualquier otro haber percibido por los ediles ⁴⁵⁵	Parcial
Listado de asesores de cada concejal, sus datos de identidad, currículum vitae, remuneraciones retribuciones, honorarios, viáticos y horas extras cobradas ⁴⁵⁶	Parcial
Estado de situación, vencimientos y costo de la deuda pública, así como los avales y garantías emitidos y los compromisos contraídos para ejercicios futuros	No
Listado de cuentas por cobrar	No
Inventario de bienes inmuebles y de inversiones financieras	No
Estado de cumplimiento del pago de tasas, impuestos, derechos, contribuciones, rentas, multas y/o infracciones	No
Información acerca de la regulación y el control de los servicios públicos realizado por la MR ⁴⁵⁷	Parcial
Información sobre licitaciones	Si
Información necesaria para que pueda realizarse el control comunitario de los gastos sociales de la MR y HCM	Parcial
Información relevante necesaria para que pueda ser controlado el cumplimiento de las normas del sistema municipal de administración financiera y las establecidas por la presente ordenanza	Si

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁵² Información extraída de los sitios web de la MR (www.rosario.gov.ar) y el HCM (www.concejorosario.gov.ar).

⁴⁵³ Sólo se informan los concursos de precios desde el año 2017 en adelante, y no se cuenta con información de contrataciones directas realizadas por el DE. Y existe escasa información publicada por el HCM.

⁴⁵⁴ El HCM publica información parcial sin un mayor grado de detalle.

⁴⁵⁵ *Ibídem.*

⁴⁵⁶ *Ibídem.*

⁴⁵⁷ La situación es disímil de acuerdo al servicio público, por lo general la información es escasa o inexistente.

Tabla 17. Evolución del voto online (en términos absolutos y relativos) distribuido por CMD de la ciudad de Rosario (2013-2017)

Año	Distrito Centro		Distrito Norte		Distrito Noroeste		Distrito Oeste		Distrito Sudoeste		Distrito Sur		Total
	Voto online	%*	Voto online	%*	Voto online	%*	Voto online	%*	Voto online	%*	Voto online	%*	
2013	2537	36%	977	14%	1407	20%	583	8%	397	6%	1083	16%	6984
2014	2565	43%	803	13%	1193	20%	329	5%	290	5%	835	14%	6015
2015	2733	43%	996	16%	981	15%	496	8%	333	5%	849	13%	6388
2016	1974	40%	784	16%	855	17%	337	7%	304	6%	728	15%	4982
2017	1417	41%	568	17%	506	15%	217	6%	234	7%	492	14%	3217

Fuente: Elaboración propia

* Porcentaje de votos online sobre votos totales correspondiente al año de referencia

Tabla 18. Evolución del voto presencial (en términos absolutos y relativos) distribuido por CMD de la ciudad de Rosario (2013-2017)

Año	Distrito Centro		Distrito Norte		Distrito Noroeste		Distrito Oeste		Distrito Sudoeste		Distrito Sur		Total
	Voto presencial	%*	Voto presencial	%*	Voto presencial	%*	Voto presencial	%*	Voto presencial	%*	Voto presencial	%*	
2013	16800	25%	5242	8%	8118	12%	16116	24%	16208	24%	5126	8%	67610
2014	14584	21%	5586	8%	8006	12%	15304	22%	18082	26%	7387	11%	68949
2015	14847	21%	6320	9%	8569	12%	15837	23%	15936	23%	8485	12%	69994
2016	11484	18%	9440	15%	7726	12%	16053	26%	10768	17%	6989	11%	62460
2017	7291	10%	8853	12%	6752	9%	17407	23%	18779	25%	16100	21%	75182

Fuente: Elaboración propia.

* Porcentaje de votos presenciales sobre votos totales correspondiente al año de referencia

Tabla 19. Dinámica de participación en la Red Social Twitter de las cuentas institucionales de la Municipalidad de Rosario (Septiembre de 2015).

Cuentas	Siguiendo	Seguidores	Ratio S/S	Año de creación	Tweets/Días	Actividad durante Septiembre de 2015	Hora de Mayor Actividad	Hora de Menor Actividad
@MoviRosario	23	11541	501,78	2013	21,12	Activa	12	22
@gumrosario	307	1438	4,68	2012		Inactiva		
@SeguridadVialMR	560	9167	16,37	2012	9,18	Activa	16	23
@ControlRosario	451	897	1,99	2013		Inactiva		
@CulturaRosario	1204	17211	14,29	2009	3,19	Activa	15	3
@GalponDLaMusica	981	1117	1,14	2013	1,46	Activa	1	11
@castagninomacro	3095	4089	1,32	2009	0,52	Activa	14	7
@CCRF_MR	393	2733	6,95	2010	1,4	Activa	13	1
@CEC_Rosario	492	5484	11,15	2011	0,72	Activa	20	2
@BIBLIOARGENTINA	187	857	4,58	2009		Inactiva		
@flvracar	329	2445	7,43	2010	1,72	Activa	23	19
@CCPE	3502	6760	1,93	2008	1,46	Activa	12	21
@cccinelumiere	414	601	1,45	2013	0,94	Activa	16	3
@museodelaciudad	468	1283	2,74	2010	0,34	Activa	15	22
@LaComediaMR	574	1989	3,47	2013	0,88	Activa	14	1
@CasaTango	198	629	3,18	2012	1,68	Activa	13	1
@PparticRosario	518	605	1,17	2013		Inactiva		
@CMDNoroeste	56	504	9,00	2014	4,22	Activa	13	22
@CMDOeste	274	484	1,77	2014	3,97	Activa	13	18
@DCentroRosario	304	523	1,72	2013	0,38	Activa	17	4
@CMDSur	346	967	2,79	2012	2,97	Activa	13	1
@CMDsudoeste	401	757	1,89	2013	4,48	Activa	16	22
@ConvivirRosario	176	283	1,61	2013	0,2	Activa	14	1
@MNBandera	942	1655	1,76	2012	0,7	Activa	13	10
@AutodromoRos	471	1405	2,98	2011		Inactiva		
@IMMrosario	408	1017	2,49	2011	0,68	Activa	13	2
@LaFlorida_Ros	245	599	2,44	2012	0,64	Activa	17	10
@subitealamixta	188	1355	7,21	2012	3,24	Activa	12	2
@MuniRosario	107	204677	1912,87	2008	8,92	Activa	21	23
@ProduccionRos	328	1044	3,18	2011	0,69	Activa	13	2
@DirEmpleo	250	1221	4,88	2013	0,16	Activa	14	21
@SPSRosario	243	600	2,47	2013	2,89	Activa	17	12
@AgriUrbanaRosar	2001	1603	0,80	2011	7,18	Activa	13	15
@DiverSexMR	15	92	6,13	2013	0,51	Activa	13	9
@juventudrosario	2771	2523	0,91	2010	0,82	Activa	12	19
@CalleRecreativa	21	607	28,90	2013	0,79	Activa	14	9
@DeporteRosario	234	371	1,59	2012	1,65	Activa	22	10
@SaludRosario	297	1733	5,84	2013	4,01	Activa	13	9
@IMuSARosario	93	562	6,04	2010	1,53	Activa	14	3
@RosMasLimpia	656	2558	3,90	2012	1,03	Activa	13	11
@TurismoMR	306	655	2,14	2014	0,87	Activa	15	3
@rosario_turismo	1751	10690	6,11	2010	2,06	Activa	14	0
@YoAmoRos	662	2699	4,08	2011		Inactiva		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 20. Dinámica de participación en la Red Social Twitter de las cuentas institucionales de la Municipalidad de Rosario (Septiembre de 2015) – Continuación.

Cuentas	Día de Mayor Actividad	Día de Menor Actividad	Cantidad de RT @MuniRosario	Klout	# más usado	Cantidad de Menciones @MuniRosario
@MoviRosario	Viernes	Sábado	24	54	ahora	24
@gumrosario				36		
@SeguridadVialMR	Jueves	Sábado	22	48	ahora	23
@ControlRosario				36		
@CulturaRosario	Jueves	Sábado	5	54	gratis	15
@GalponDLaMusica	Jueves	Martes	0	43	rosario	5
@castagninomacro	Lunes	Domingo	0	46	macro	1
@CCRF_MR	Miércoles	Sábado	3	45	gratis	3
@CEC_Rosario	Viernes	Sábado	0	47	gratis	2
@BIBLIOARGENTINA				36		
@flvrcar	Sábado	Viernes	0	49	22flvr	0
@CCPE	Viernes	Domingo	2	49	rosario	7
@cccinelumiere	Viernes	Domingo	4	42	gratis	7
@museodelaciudad	Viernes	Domingo	0	S/D	museo	4
@LaComediaMR	Viernes	Sábado	4	44	rosarinos	10
@CasaTango	Viernes	Domingo	0	38	gratis	0
@PparticRosario				33		
@CMDNoroeste	Viernes	Domingo	22	44	hoy	96
@CMDOeste	Viernes	Domingo	34	42	ahora	61
@DCentroRosario	Jueves	Sábado	18	42	ahora	95
@CMDSur	Viernes	Domingo	4	45	ahora	19
@CMDSudoeste	Martes	Domingo	28	44	hoy	51
@ConvivirRosario	Domingo	Sábado	3	29	santafejuven	13
@MNBandera	Sábado	Domingo	9	47	ahora	30
@AutodromoRos				30		
@IMMrosario	Viernes	Sábado	20	41	rosario	43
@LaFlorida_Ros	Martes	Domingo	46	41	rosario	74
@subitealamixta	Viernes	Domingo	8	45	desvío	13
@MuniRosario	Viernes	Domingo	0	64	rosario	7
@ProduccionRos	Martes	Domingo	5	35	mrempleo	12
@DirEmpleo	Martes	Domingo	7	36	mrempleo	18
@SPSRosario	Viernes	Sábado	10	39	rosarioenbici	18
@AgriUrbanaRosar	Jueves	Miércoles	13	45	canjesaludable	17
@DiverSexMR	Miércoles	Domingo	0	21	Sin #	0
@juventudrosario	Lunes	Domingo	11	48	ppjuven	27
@CalleRecreativa	Domingo	Miércoles	19	43	feriadelasalud	27
@DeporteRosario	Jueves	Lunes	3	43	agendadeportiva	4
@SaludRosario	Viernes	Domingo	13	47	rosario	29
@IMuSARosario	Sábado	Viernes	1	42	imusaenlasaulas	1
@RosMasLimpia	Martes	Domingo	28	S/D	canjesaludable	53
@TurismoMR	Viernes	Miércoles	9	37	rosario	15
@rosario_turismo	Jueves	Domingo	6	50	rosario	10
@YoAmoRos			7	S/D		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 21. Dinámica de participación en la Red Social Twitter de las cuentas de funcionarios de la Municipalidad de Rosario (Septiembre de 2015).

Cuentas	Nombre y Apellido	Secretaría	Cargo	Siguiendo	Seguidores	Ratio S/S	Año de creación	Tweets/Días	Hora de Mayor Actividad	Hora de Menor Actividad registrada
@MonicaFein	Mónica Fein		Intendente	69	48253	699,32	2010	1,86	16	12
@ferasegurado	Fernando Asegurado	Gobierno	Secretario	1385	8780	6,34	2010	7,87	1	10
@ClaraGarcia_MR	Clara Garcia	Servicios Públicos	Secretario	1221	7817	6,40	2010	1,67	23	10
@PabloSeghezzeo	Pablo Seghezzeo	Control y Convivencia	Secretario	439	3657	8,33	2013	1,1	14	4
@monicacperalta	Mónica Peralta	Cultura y Educación	Sub-Secretario	1271	3482	2,74	2010	2,96	23	7
@VeroIrizar	Verónica Irizar	Hacienda	Secretario	627	1998	3,19	2010	1,71	12	3
@horaciojrios	Horacio Rios	Cultura y Educación	Secretario	724	1972	2,72	2014	15,94	2	15
@leonediago	Diego Leone	Servicios Públicos	Sub-Secretario	984	1790	1,82	2010	3,51	22	9
@susananader	Susana Nader	Obras Públicas	Secretario	560	1333	2,38	2010	1,17	23	10
@Susibar	Susana Bartolomé	Promoción Social	Sub-Secretario	854	1215	1,42	2009	5,65	18	7
@Leo_Caruana	Leonardo Caruana	Salud	Secretario	488	1180	2,42	2013	1,44	14	2
@CeciMijich	Cecilia Mijich	Servicios Públicos y MA	Sub-Secretario	675	982	1,45	2013	2,45	16	2
@jorgeelder	Jorge Elder	General	Secretario	215	822	3,82	2013	6,92	13	1
@PabloBarese	Pablo Barese	Planeamiento	Secretario	377	464	1,23	2014	1,86	20	17
@lorecarbajal	Lorena Carbajal	General	Sub-Secretario	104	397	3,82	2013	0,78	13	3
@AdrianGhiglione	Adrian Ghiglione	Promoción Social	Sub-Secretario	295	388	1,32	2010	6,98	23	4
@SergioBarrios	Sergio Barrios	RRII	Director General	150	388	2,59	2009	1,69	14	6

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 22. Dinámica de participación en la Red Social Twitter de las cuentas de funcionarios de la Municipalidad de Rosario (Septiembre de 2015) - Continuación.

Cuentas	Día de Mayor Actividad	Día de Menor Actividad	Cantidad RT @MuniRosario	Klout	# más usado	Cantidad de Menciones @MuniRosario
@MonicaFein	Martes	Domingo	15	60	rosario	22
@ferasegurado	Sábado	Martes	19	51	ahora	71
@ClaraGarcia_MR	Domingo	Sábado	14	46	#lifschitzgovernador	34
@PabloSeghezzo	Martes	Domingo	17	46	147rosario	23
@monicacperalta	Sábado	Domingo	1	47	ahora	4
@VeroIrizar	Martes	Miércoles	4	45	binnersenador	15
@horaciojrios	Sábado	Domingo	3	50	fipr2015	9
@leonediago	Miércoles	Sábado	40	46	rosario	75
@susananader	Lunes	Miércoles	2	43	debaterosario	27
@Susibar	Martes	Domingo	10	44	rosario	21
@Leo_Caruana	Domingo	Martes	8	43	salud	47
@CeciMijich	Viernes	Domingo	27	45	ecocanje	72
@jorgeelder	Viernes	Domingo	26	44	ahora	110
@PabloBarese	Lunes	Domingo	4	41	rosario	49
@lorecarbajal	Miércoles	Domingo	5	39	ahora	51
@AdrianGhiglione	Sábado	Martes	12	44	rosario	15
@SergioBarrios	Martes	Sábado	4	42	mayorscare	9

Fuente: Elaboración propia.