Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"

La implementación de políticas de gobierno abierto en entornos locales: el caso del Municipio de Rafaela, Santa Fe, Argentina

Gómez, Lisandro Daniel

2015

Cita APA: Gómez, L. (2015). La implementación de políticas de gobierno abierto en entornos locales: el caso del Municipio de Rafaela, Santa Fe, Argentina. Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Tesis Posgrado 001502/0282

Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires

Maestría en Administración Pública

Tesis de Maestría:
La implementación de políticas de Gobierno Abierto en entornos locales: el caso del Municipio de Rafaela, Santa Fe, Argentina

Tesista: Lisandro Daniel Gómez
-Promoción n°17-
DNI: 32.765.843
Directora: Ester Kaufman

- Buenos Aires, octubre de 2015-

Agradecimientos

En primer lugar quiero agradecerle a mi Directora, Ester Kaufman, quien desde el primer momento me acompañó, supo escucharme y aconsejarme oportunamente para que esta tesis pueda concretarse.

A Raquel Sastre por haberme brindado la posibilidad de formarme metodológicamente, a partir de mi participación en distintas ediciones de la asignatura "Taller de Investigación I" y supo aconsejarme cuando lo necesité. Asimismo quiero agradecer a mis compañeros del Taller por los consejos y *tips* para desarrollar mi investigación.

Quiero agradecer a todos y cada uno de los entrevistados, quienes prestaron su tiempo y excelente predisposición e hicieron que realmente valiera la pena estudiar el caso de Rafaela.

A Daniel García Rolero quien supo aconsejarme y aportó ideas que de alguna u otra manera fui volcando a mi trabajo.

No quiero dejar de agradecer a mi familia, quienes me acompañaron en las buenas y en las malas durante el tiempo que transité, ya sea perdiéndome reuniones o mandándome su cariño cuando estuve en Rafaela. A su vez quiero agradecerle a Lautaro, mi ahijado, que si bien no podrá leer estas líneas hasta que sea más grande, me alegró y alentó a trabajar con una sonrisa siempre que la necesitaba.

Finalmente no puedo dejar de mencionar a Laura, mi amor, quien me apoyó desde que empecé la maestría y me alienta todo el tiempo a seguir creciendo como profesional y como persona. A vos especialmente te dedico este trabajo, por el que muchas veces tuve que resignar tiempo para estar juntos.

Índice

Acerca del tema de investigación 6
Diseño de investigación 6
Capítulo I: Gobierno Abierto: precisando el concepto 12
Gráfico 1. Niveles de apertura de datos para la reutilización 16
¿Del Gobierno Electrónico al Gobierno Abierto?: el rol de las TIC en el Gobierno Abierto 22
Cuadro 1. Diferencias entre el Gobierno Electrónico y el Gobierno Abierto 23
Las políticas públicas en clave de análisis y en clave de gestión de Gobierno Abierto 25
Gráfico 2. El Ciclo de las políticas públicas 26
Gráfico 3. Marco teórico para el análisis de políticas públicas 29
¿La lógica burocrática vs el Gobierno Abierto? 31
Gráfico 4. Dinámica de la burocracia 31
¿Ciudadanos digitales o simplemente ciudadanos? 34
La brecha social como límite al ejercicio de la ciudadanía 37
Los Gobiernos Locales en el contexto de la globalización 40
Los Gobiernos Locales en clave de Gobierno Abierto 43
Gráfico 5. Marco teórico para el análisis de políticas públicas 50
Capítulo II: Contextualización de Rafaela 52
Contexto socio-económico de Rafaela 54
El paso del "Municipio ABL" a Municipio promotor del desarrollo local 59
Contexto político-institucional 61
El caso de Rafaela en la bibliografía 65
Capítulo III: Características de las iniciativas de Gobierno Abierto implementadas por el Municipio de Rafaela 71
Presupuesto Ciudadano 72
Cuadro 2. Resultados y propuestas de dos anteproyectos 93
Consejo Consultivo Social 102
Portal "Gobierno Abierto Rafaela" 107
Proyecto "Centros Tecnológicos Barriales" (CTB) 112
Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL) 116
Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela (ACDICAR) 122
Capítulo IV: Principales actores involucrados en las iniciativas 132
Cuadro 3. Método del marco lógico para el análisis de actores 133

Cuadro 4. Análisis de actores en el marco del Presupuesto Participativo 135
Cuadro 5. Análisis de actores en el marco del Consejo Consultivo Social 139
Cuadro 6. Análisis de actores en el marco del Portal Gobierno Abierto 146
Cuadro 7. Análisis de actores en el marco del Proyecto CTB 148
Cuadro 8. Análisis de actores en el marco del ICEDeL 150
Cuadro 9. Análisis de actores en el marco de ACDICAR 152
Capítulo V. Componentes de Gobierno Abierto presentes en las iniciativas seleccionadas 154
Cuadro 10. Componentes del concepto de Gobierno Abierto presentes en las iniciativas 156
Presupuesto Ciudadano 157
CCS 159
Gobierno Abierto Rafaela 160
Proyecto CTB 162
ICEDeL 163
ACDICAR 164
Capítulo VI: Evaluación de las iniciativas 167
Cuadro 11. Criterios para evaluación de iniciativas de GA utilizados por el Jurado del "Premio Gobierno Abierto Puntogov/ASAEC" 167
Cuadro 12. Criterios de evaluación presentes en las iniciativas 170
Conclusiones 171
Bibliografía 179
Legislación consultada 192
Anexo I: Mapas y gráficos 194
Anexo II: Folletos y materiales utilizados por el Municipio para difusión 209
Anexo III: Guía de entrevistas 214

Acerca del tema de investigación

El presente trabajo parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles fueron las iniciativas que implementó el Municipio de Rafaela como parte de una política de Gobierno Abierto, durante el período 2008-2014?

En sintonía con lo anterior, el objetivo general del trabajo apunta a determinar cuáles fueron las iniciativas que el Municipio de Rafaela implementó como parte de una política de Gobierno Abierto, desarrollada durante los años 2008 y 2014.

La hipótesis que guía a este trabajo es que entre los años 2008 y 2014, el Municipio de Rafaela implementó una serie de iniciativas que pueden considerarse como parte de una política de Gobierno Abierto, basadas en: la transparencia en el Estado; el acceso a la información pública; la rendición de cuentas por parte de las autoridades; la participación ciudadana; la mejora de la capacidad institucional para una gestión abierta; la colaboración entre el sector público y distintos actores en la coproducción de bienes y servicios públicos; el empoderamiento ciudadano -en particular a partir de la inclusión de sectores vulnerables-; y el fomento de la responsabilidad empresarial.

A fin de desarrollar la investigación se formularon las siguientes preguntas y objetivos específicos.

Preguntas específicas:

1) ¿Cuáles fueron las características de las iniciativas implementadas por el Municipio de Rafaela que podrían considerarse como parte de una política de Gobierno Abierto?
2) ¿Cuál fue el accionar de los principales actores sociales o institucionales involucrados en las iniciativas, así como las reglas que condicionaron su accionar y los recursos que aquellos manejan?
3) ¿Cuántos componentes del concepto de Gobierno Abierto pueden identificarse en las iniciativas identificadas?
4) ¿Cuál es la evaluación de las iniciativas de Gobierno Abierto que implementó el Municipio de Rafaela, durante el período analizado?

Objetivos:

a) Describir las características de las iniciativas implementadas por el Municipio de Rafaela que podrían considerarse como parte de una política de Gobierno Abierto;
b) Analizar el accionar de los principales actores sociales o institucionales involucrados en las experiencias, así como las reglas que condicionaron su accionar y los recursos que aquellos manejan;
c) Determinar cuántos componentes del concepto de Gobierno Abierto pueden identificarse en las iniciativas identificadas; y
d) Evaluar las iniciativas de Gobierno Abierto que implementó el Municipio de Rafaela, durante el período analizado.

Diseño de investigación

La investigación se desarrolló como un estudio de caso, el cual partió de algunas ideas preliminares que fueron combinándose con conceptos teóricos, de manera que los primeros fueron "nutriéndose" mediante distintas herramientas que posibilitaron el conocimiento de distintos los distintos fenómenos que hacen al caso (Sautu, 2003).

En línea con los objetivos específicos planteados en el trabajo, en una primera etapa se identificaron distintas iniciativas en línea con la definición de Gobierno Abierto planteada en el marco teórico de la tesis. Para identificar las iniciativas se utilizaron combinadamente técnicas de depuración bibliográfica y entrevistas semi-estructuradas con informantes clave.

Siguiendo a Muller (2006), la combinación de las técnicas planteadas en el párrafo anterior, permite decodificar las acciones de los decisores que éstos cuentan según sus propias palabras y simultáneamente jerarquizar la masa de información recolectada durante la lectura de notas periodísticas y de los distintos textos utilizados. La lectura de la prensa[1] permite dar una fecha precisa y una orientación al investigador[2] para indagar sobre las afirmaciones de los entrevistados. De esta manera, la lectura de bibliografía especializada y de la prensa local, permitieron preseleccionar algunas de las iniciativas que se mencionan el trabajo y así lograr un primer acercamiento a las mismas.

Para la realización de las entrevistas y el abordaje del trabajo de campo, se utilizaron como "guías" los lineamientos planteados en los trabajos de Kaufman (2012), Guber (2005), Katz (1972) y Cannell y Kahn (1972). El tipo de abordaje etnográfico respondió a la necesidad de permite "ver" el mundo tal cual es y "entender" el mundo tal como lo viven y explican sus propios protagonistas; para lo que el trabajo de campo permite poner en diálogo entre el sentido común y el saber teórico que empapa al investigador (Guber, 2005). Es por ello que las entrevistas realizadas no tuvieron como finalidad tomar una muestra de ningún tipo, sino de recopilar información "orientadora" para identificar las iniciativas que se estudian en el trabajo.

Otra estrategia de búsqueda de la información, fue acceder a la información pública "tal como lo haría un ciudadano común", por lo que se utilizaron datos e información provista por el Municipio de Rafaela y otros de acceso público. La idea de utilizar este método coincide con los lineamientos del Gobierno Abierto y en los principios de transparencia y rendición de cuentas, debiendo ésta ser clara y sencilla de entender y de fácil acceso para la ciudadanía.

A través de la revisión de la bibliografía, se preseleccionaron posibles iniciativas que *a priori* encajaban con la definición de Gobierno Abierto que se utiliza en el presente trabajo y a partir de allí se procedió a contactar a posibles informantes clave. Para concretar las entrevistas, se realizó un primer contacto con un funcionario municipal –por intermedio de la Directora de Tesis del maestrando- y posteriormente se contactó a un organismo de la Municipalidad de Rafaela -la Subsecretaría de Gestión y Participación-, a fin de lograr una mayor interiorización con el caso de estudio.

Gracias a los contactos realizados y a otras gestiones informales, se concretaron veintiún entrevistas con informantes clave: una entrevista semi-estructurada vía videollamada a finales de 2013; diecinueve entrevistas semi-estructuradas personales a principios de noviembre del año 2014 en sus lugares de trabajo–lo que implicó más de 10 horas de grabaciones-; y dos entrevistas vía correo electrónico con preguntas abiertas realizadas a mediados del mes de noviembre de 2014, con el fin de profundizar sobre algunas cuestiones que se detectaron en el campo cuando se realizaron las entrevistas

[1] En el caso de la presente tesis se utilizaron los diarios de mayor circulación en Rafaela, La Opinión y El Diario de Castellanos, y en menor medida también se utilizaron otros medios locales, así como también de Rosario, Santa Fe y de Buenos Aires.

[2] Cabe señalar que el investigador no es oriundo de Rafaela.

presenciales. Más concretamente, se entrevistaron informantes vinculados a las iniciativas preseleccionadas, los cuales provenían de distintos ámbitos: municipal (tanto funcionarios del Departamento Ejecutivo como del Concejo Municipal), gremial, empresarial, vecinal y de entidades mixtas.

A partir del análisis de las grabaciones y notas recopiladas durante las entrevistas y mediante una nueva revisión de la bibliografía, en una primera instancia se identificaron y se describieron seis iniciativas que coincidían con la definición del concepto de Gobierno Abierto. A partir de los lineamientos planteados en Oszlak y O'Donnell (1981), Oszlak (2006) y Subirats *et al*. (2012) sobre el concepto del ciclo de las políticas públicas, se esquematizó la descripción de acuerdo a etapas que permitieron organizar la descripción.

En una etapa posterior, se analizaron las iniciativas seleccionadas a partir del enfoque del "análisis de actores", planteado en Licha (2009). Este trabajo permitió estructurar y profundizar sobre las entrevistas y el trabajo de campo realizado en torno a: quiénes estuvieron involucrados; las razones por las cuáles surgieron; cómo se procesaron las demandas existentes; qué implicó cada decisión; cómo se implementaron; los mecanismos de control existentes; y los conflictos y alianzas entre los actores.

En sintonía con lo anterior, se utilizó la técnica del "análisis de actores", a fin de comprender el comportamiento de los actores –decisores, organizaciones y/o grupos- en procesos sociales y su influencia en el proceso de toma de decisiones; así como el contexto en el que surgen, los intereses y los recursos que influyen.

> El análisis de actores o de los involucrados (o interesados) es un instrumento que permite identificar a aquellos grupos y organizaciones interesadas en el éxito de una política o proyecto, a quienes contribuyen o son afectados por sus objetivos, y a quienes tienen un poder de influencia sobre las decisiones a enfrentar (Licha, 2009: 5).

Dentro de los modelos del análisis de actores, presentados en el trabajo antes mencionado, pueden mencionarse cuatro de ellos: el Marco lógico; el Método ZOPP; el Método *TeamUp*; y el Método del MSI.

Si bien a grandes rasgos los cuatro modelos parten de las mismas premisas –identificar y evaluar la importancia y el interés de grupos y organizaciones en el proceso de las políticas públicas- los diferentes métodos hacen un énfasis distinto según la cuestión que se pretenda estudiar. Por ejemplo:

- El Marco lógico, permite sacar conclusiones sobre las actividades que pueden realizarse para satisfacer los intereses de los actores.
- El Método ZOPP, enfatiza sobre los intereses de cada grupo para la concreción de una política pública. Se recomienda para aquellos casos que impliquen algún tipo de participación de parte del analista.
- Método *TeamUp*, está basado en un software que permite calcular el impacto de los intereses de los actores a la hora de implementar una política pública.
- Método del MSI, parte del supuesto de que existen "fuerzas" que facilitan u obstaculizan las políticas públicas. Suele ser útil para estudiar un "momento" en particular de una política pública.

Una vez caracterizados los principales actores e instituciones, se consideraron los lineamientos establecidos por el jurado del Premio Gobierno Abierto Puntogov/Asaec[3], referidos a los componentes del concepto de Gobierno Abierto, así como los criterios e indicadores que se utilizaron para evaluar las iniciativas seleccionadas. En otras palabras, se desglosaron los componentes del concepto de Gobierno Abierto y se trató de identificar cuáles de ellos podían encontrarse en las iniciativas estudiadas en el trabajo y posteriormente se evaluaron con indicadores previamente construidos.

Incluso podría agregarse que la tarea realizada en el marco del trabajo antes mencionado, resultó de utilidad para "medir" el nivel de Gobierno Abierto presente en una iniciativa pública y su nivel de calidad, a partir de la formulación de criterios e indicadores aplicados a cincuenta y cinco iniciativas de América Latina que se presentaron a un premio internacional realizado en el año 2012.

En síntesis, el trabajo se dividió en siete etapas: 1) la elaboración de un marco teórico, en el que se hace referencia al concepto de Gobierno Abierto y sus vinculaciones teóricas con otros conceptos como el de Sociedad Informacional, las políticas públicas, la burocracia y los Gobiernos locales; 2) la descripción del objeto de estudio, es decir la Ciudad de Rafaela; 3) una etapa de identificación y descripción de iniciativas con el potencial de ser consideradas como parte de una "política de Gobierno Abierto" ; 4) otra de caracterización de los actores involucrados en las iniciativas, así como de los recursos, intereses, normas y relaciones que tejen entre ellos; 5) una etapa de caracterización de las iniciativas conforme a la operacionalización del concepto de Gobierno Abierto; 6) una etapa de evaluación de las iniciativas de acuerdo a una serie de indicadores utilizados en Díaz Rato *et al.* (2013); y 7) finalmente las conclusiones a las que llegó el trabajo.

En cuanto a las fuentes utilizadas en el trabajo para recopilar datos e información, pueden mencionarse las siguientes:

a) Entrevistas en profundidad con informantes clave, mediante entrevistas semi-estructuradas;
b) Entrevistas con preguntas abiertas;
c) Bibliografía específica sobre el caso de Rafaela;
d) Notas periodísticas;
e) Documentación provista por el municipio;
f) Información disponible en las webs municipales; y
g) Normativa vigente.

Respecto a las entrevistas realizadas, se realizaron veintiún entrevistas con informantes clave vinculados con distintas iniciativas preseleccionadas, conforme los componentes del concepto de Gobierno Abierto[4]:

- Un informante del Departamento de Sistemas del Municipio, al proyecto de "Gobierno Abierto Rafaela" y a distintos proyectos que contemplan el uso

[3] El jurado estuvo compuesto por reconocidos referentes en la materia tales como Bernardo Kliksberg, Oscar Oszlak, Ester Kaufman, José Luis Tesoro, Miguel A. Porrúa y Pablo Valenti. En dicho Premio se analizaron 55 iniciativas implementadas en América Latina, siendo ocho de ellas destacadas con la publicación de sus experiencias en un trabajo recopilatorio, Díaz Rato et al. (2013).

[4] A fin de preservar la identidad de los entrevistados, no se hacen distinciones de género al referirse a las personas. No obstante, todos los entrevistados manifestaron no tener problemas respecto a revelar su identidad y, cabe agregar, que no plantearon ningún tipo de reparo a la hora de contestar las preguntas formuladas.

de las TIC –CTB, sitio web, portal Gobierno Abierto Rafaela, redes sociales, aplicaciones, etc.-;

- Tres informantes vinculados distintos proyectos implementados por la Subsecretaría de Gestión y Participación (Presupuesto Ciudadano, Centros Tecnológicos Barriales, Consejo Consultivo Social y coordinación de los proyectos) –a los que se denominará "Informante A", "Informante B" y "Informante C";
- Un informante de la Secretaría de Control de Gestión, Presupuesto y Auditoría y vinculado al proyecto "Gobierno Abierto Rafaela";
- Un informante de la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales;
- Un informante del Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL);
- Un informante del Despacho de Intendencia;
- Un informante del Despacho del Concejo Municipal;
- Un informante del Centro Tecnológico Barrial;
- Dos facilitadores para la implementación del Presupuesto Ciudadano Urbano 2014 –A los que se denomina "Facilitador A" y "Facilitador B"-;
- Un Concejal opositor;
- Un Concejal oficialista;
- Un Ex funcionario vinculado a áreas de del Municipio;
- Un representante de Comisión Asesora de Entidades de Bien Público;
- Un representante del sector sindical;
- Un representante de la Federación de Entidades Vecinales y de las Comisiones Vecinales; y
- Tres informantes de ACDICAR –"Informante 1", "Informante 2" y "Informante 3"- los cuales fueron entrevistados en la misma reunión.

Respecto a las fuentes secundarias se utilizaron las siguientes herramientas:

- Informes publicados por el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL), en particular aquellos orientados al relevamiento socioeconómico de Rafaela;
- Trabajos sobre el caso de Rafaela. Entre ellos Alfaro (2014; 2013); Davicino y Alfaro (2014); Ramella (2013); Mirabella y Davicino (2009); y el trabajo realizado por la por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2004) en el marco de la Auditoría Ciudadana realizada entre los años 2003 y 2004;
- Notas periodísticas que refieren a las iniciativas analizadas y a las opiniones de distintos actores involucrados, así como entrevistas en medios radiales y gráficos[5];
- Datos públicos disponibles en el sitio web www.rafaela.gov.ar
- Ordenanzas municipales; y

[5] En algunos casos las opiniones referidas pertenecen a distintos actores vinculados a las iniciativas mencionadas en el trabajo, que por razones de agenda no pudieron ser entrevistados o no se obtuvo respuesta a la hora de solicitar la entrevista.

- Documentos internos referidos a las distintas iniciativas seleccionadas.

Capítulo I: Gobierno Abierto: precisando el concepto

Algunos autores establecen como hito el *Open Government Memorandum* de la administración Obama en los EEUU, como el inicio del Gobierno Abierto. La directiva del Poder Ejecutivo estadounidense del año 2008 obligó a todas las dependencias gubernamentales nacionales, a poner a disposición de la ciudadanía toda la información pública en su poder, cumpliendo con programas y calendarios específicos, basándose en tres pilares: transparencia, participación ciudadana y colaboración (Güemes y Ramírez-Alujas, 2012; Calderón y Lorenzo, 2010; Martínez Puón, 2012).

Ahora bien en términos teóricos, es difícil establecer un punto de partida[6] y tampoco pareciera existir un acuerdo en la comunidad académica sobre lo que implica el concepto de Gobierno Abierto. Por ejemplo, autores como Calderón y Lorenzo sostienen que un Gobierno Abierto es

> (…) aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente. (2010: 9-10).

Mientras que por su parte Martínez Puón entiende por Gobierno Abierto una cuestión más amplia todavía, y lo define como un

> (…) concepto 'paraguas' o 'atrápalo todo', ya que cubre o comprende a otros procesos como lo son la transparencia, la protección de datos, el gobierno electrónico, la gestión del conocimiento, la profesionalización, la mejora regulatoria, la participación ciudadana, la gobernanza y la creación de valor. (2012: 142).

Tal como puede observarse, el problema a la hora de definir al Gobierno Abierto es que paradójicamente sea cualquier cosa y termine por ser nada o se reduzca a la implementación de soluciones tecnológicas que refuercen los aspectos más elitistas de la democracia (Subirats, 2012).

Por su parte, Oszlak (2013a) sugiere que existen dos cuestiones vinculadas con el origen del concepto de "Gobierno Abierto": la primera, es que el término proviene de la *praxis* política estadounidense ("*Open Government*"), por lo que pareciera hacer más bien referencia al concepto de "gobernanza", entendido como responsabilidad de gobernar; la segunda, que los estadounidenses utilizan concepto de "Estado" para definir a sus jurisdicciones subnacionales, por lo que conceptualmente "*government*" implicaría otra cosa.

Particularmente respecto a la gobernanza, la misma proviene del término inglés *governance* y en él subyacen los principios de: transparencia, participación ciudadana, gestión (entendido como *management*) de los asuntos públicos y responsabilidad. En este sentido,

> El modelo de gobernanza se ha planteado como un modelo de gestión compartida de la complejidad social y surge como respuesta a los nuevos retos que se plantean, cada vez más complejos e interdependientes, ante los que no existen soluciones únicas ni éstas pueden aplicarse en un solo nivel. En muchas ocasiones, difieren el nivel en el que se da un determinado problema y el nivel en el que se encuentra la autoridad con capacidad de

[6] Tal vez podría mencionarse el trabajo clásico de Chapman y Hunt (2011) de mediados de la década de los ochenta.

> resolverlo. En este sentido, la coordinación y cooperación tanto con entidades ajenas a la administración pública como entre niveles de la misma se hace indispensable si se quiere actuar eficazmente (Fernández y Mota, 2009:6).

Adicionalmente, Prats (2003) sostiene que la gobernanza pone en cuestión la ineficiencia para gobernar de modelos tradicionales jerárquicos y también en aquellos de corte gerencialistas. Mientras que según Fernández y Mota (2009) y también a Maintz (2001), la gobernanza implica la participación y cooperación instituciones estatales y no estatales en la conformación y aplicación de políticas públicas, a partir de la conformación de redes institucionales. No obstante, pareciera que la gobernanza deja de lado algunas cuestiones que retoma el concepto de Gobierno Abierto.

Retomando el debate teórico sobre lo que implica el concepto de Gobierno Abierto, para Tesoro (2014b) éste es un nuevo paradigma, el cual implica un cambio de concepciones en cuanto a:

- El Estado, ya que implica pasar de un modelo cerrado y centrado en sí mismo, hacia un modelo de "Estado Abierto" –en este sentido coincide con lo propuesto en Oszlak (2013a)-, incluyente, más eficiente, transparente y propenso para la participación y colaboración de ciudadanos, ONGs, empresas privadas y la academia;
- El vínculo entre el Estado y la Sociedad, implica una redefinición de los límites en torno a la participación, la colaboración, la co-creación y la co-gestión de soluciones y problemas de la comunidad; y de
- Los espacios de interacción de los disponen los ciudadanos, ya que las posibilidades de atención de las demandas de éstos por parte del Estado se multiplican (particularmente por las posibilidades que ofrecen las TIC).

Es ante la situación antes mencionada que, Oszlak (2013a) prefiere la expresión "Estado Abierto" más que la de "Gobierno Abierto" u *Open Government*, aunque reconoce que el uso del concepto de Gobierno Abierto es el más difundido y popularizado. Por Estado Abierto, Oszlak entiende que la acepción

> (…) es más propia del lenguaje de las ciencias sociales latinoamericanas y por ser más abarcadora de las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal, incluyendo a las empresas públicas, organismos descentralizados, entes públicos no estatales e, incluso, empresas y organismos que reciben financiamiento o subsidios estatales, instancias que también deberían adoptar esta filosofía. (2013: 1-2).

En sintonía con lo anterior, puede observarse que una cuestión clave para el Gobierno Abierto apunta al cambio de eje en cuanto a lo que el Estado hace, cómo y para quién. En otras palabras, el eje ya no estaría puesto en la propia Administración Pública, sino en la ciudadanía pasando así de un "enfoque estado-céntrico" a un enfoque centrado en el ciudadano (Oszlak y Kaufman, 2014).

No obstante lo dicho hasta aquí, existe el riego de caer en un optimismo exagerado, tal como señala Oszlak (2013b), en torno a los supuestos sobre los que descansa el Gobierno Abierto ya que no todos los gobiernos estarán dispuestos a renunciar al secreto, a instar a sus funcionarios a que escuchen y respondan a las propuestas ciudadanas, a que inviten a distintos actores sociales a co-producir bienes y servicios públicos y a rendir cuentas a la ciudadanía. Lo mismo corre para una ciudadanía acostumbrada en su mayoría al *free riding* y a movilizarse cuando sus intereses se ven afectados, sus derechos desconocidos o sus valores vulnerados.

Distintos autores coinciden en que el Gobierno Abierto comienza con la transparencia, entre ellos Bojórquez Pereznieto (2012), Güemes y Ramírez-Alujas (2012), Yazigi (2012), Campos Domínguez y Corojan (2012) y Calderón y Lorenzo (2010). En este sentido, el primer antecedente en materia de transparencia puede hallarse en la legislación sueca del siglo XVIII en torno a la libertad de prensa y el acceso a la información, la cual marcó un hito fundamental en materia de apertura gubernamental, dado que habilitó a los ciudadanos para acceder a los documentos públicos del gobierno (Bojórquez Pereznieto, 2012).

La transparencia implica que los ciudadanos sean los verdaderos "dueños" de los datos así como de la información que los Estados producen. No es que los ciudadanos realmente no lo sean en esencia, sino que implica que los Estados garanticen el ejercicio del derecho al acceso a la información y pongan a disposición de los ciudadanos información pública para que éstos la conozcan y estén en posición de opinar y participar en el debate público de manera informada y consciente (Calderón y Lorenzo; 2010). En este sentido la transparencia contribuye al derecho al acceso a la información pública que, según Rosa (2012) implica:

- Apertura de datos e información pública para la ciudadanía;
- Una mejora en la calidad democrática; y
- Una ampliación del ejercicio de control ciudadano más allá del ejercicio del voto, posibilitando el ejercicio de una *accountability* societal[7].

Ahora bien, siguiendo a Yazigui (2012), la transparencia es y será siempre incómoda y exigente para quienes ejercen el poder, dado el riesgo que implica que la información se utilice para que otros actores sociales controlen lo que hace un Gobierno. En otras palabras, la transparencia particularmente puede resultar fastidiosa para las Gobiernos, eso sin contar que la información abierta puede ser poco confiable, selectiva según los intereses de las autoridades e incluso de dificultosa lectura e interpretación para el ciudadano común (Peruzzotti; 2008).

Tal como puede verse la transparencia está íntimamente vinculada con la información pública y la responsabilidad de los funcionarios públicos. Por su parte, la información es un concepto ampliamente estudiado por la ciencia política, la cual la ha sido caracterizado como un recurso de poder que permite a los actores sociales disponer de datos relevantes para la toma de decisiones, ofreciendo una capacidad diferencial de quien no los posee (Oszlak, 2013a).

Paradójicamente, la información tal vez sea el recurso menos costoso de obtener y administrar, producto de que los costos de almacenamiento digital son cada vez menores, dado el desarrollo tecnológico, la cada vez mayor velocidad con la que fluyen y además puede acumularse sin demasiado esfuerzo. No obstante, la información otorga una asimetría de poder considerable frente a otros actores sociales, por lo que la cesión de los

[7] En este sentido O'Donnell cita el trabajo de Smulovitz y Peruzzotti (s.f.) para definir la *accountability* societal, "la accountability societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y *exposés* ilustran algo de los no institucionales, [cuya efectividad] se basa en sanciones simbólicas" (2001: 10).

datos y de la información que el Estado conlleva una serie de compromisos por parte de quienes detentan el poder, que tal vez no estén dispuestos a asumir.

El "acceso a la información pública", y particularmente en lo que hace al ejercicio del derecho en torno a él, aparecen como cuestiones clave para que los ciudadanos sean los verdaderos dueños de la información producida por el Estado. Al respecto Díaz Cafferata sostiene lo siguiente,

> El derecho de acceso a la información pública es la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones de poder tanto de entidades públicas como personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada (2009: 153-154).

Es por ello que según esta línea de pensamiento, se hace necesario contar con mecanismos que garanticen el ejercicio efectivo del derecho a la información por parte de los ciudadanos, mediante: archivos que funcionen correctamente y profesionales acordes; normativa clara sobre el acceso a la información; contar con instrumentos informáticos que permitan celeridad y precisión en la búsqueda de la información que eventualmente se requiera; y, tal vez lo más importante, cambiar lo cultura basada en "negar la información" (*Ibíd.*).

El *Open Data* surge como una manera de "abrir", liberar y publicar datos públicos en sitios web oficiales en formatos abiertos. De esta manera aquellas personas que los deseen podrían acceder a la información para utilizarla como insumo para producir nuevos servicios públicos no generados por el Estado (Bojórquez Pereznieto 2012; Güemes y Ramírez-Alujas, 2012).

Partiendo de la base de que los ciudadanos son los verdaderos "dueños" de la información pública (Graells i Costa, 2013; Tesoro, 2011), el *Open Data* se vincula con la idea de que el Estado ponga a disposición de los ciudadanos datos públicos de manera activa (lo que podría denominarse una "transparencia activa"), sin que necesariamente estos últimos la tengan que solicitar (lo que podría denominarse una "transparencia pasiva").

En sintonía con lo señalado anteriormente, la posibilidad de acceder a volúmenes de datos e información cada vez mayores (como información social, económica, geográfica, estadística, etc.), lleva a que los Gobiernos puedan volcar datos públicos en medios electrónicos (sitios web, portales de datos públicos, aplicaciones, etc.) (Ferreyra, 2012).

Acorde a lo que plantea Rosa (2012), Tim Barners-Lee[8] desarrolló una escala para determinar cuán reutilizables son los datos provistos por los gobiernos, que van desde el formato menos al más amigable.

- **Primer nivel:** Provee datos crudos sin preocuparse demasiado por el formato y que ello conlleve una difícil manipulación, reutilización o desagregamiento. Por ejemplo, un texto o planilla en PDF o una "imagen" en formato JPG;
- **Segundo nivel:** Ofrece los datos de una manera estructurada. Por ejemplo, una planilla de cálculo en formato XLS;

[8] Uno de los padres del concepto de la *world wide web* (www) que posibilita que internet funcione tal como se conoce actualmente.

- **Tercer nivel:** Provee datos en formatos basados en *software* libre, es decir programas que pueden ser usados, modificados y redistribuidos libremente, que no necesariamente son gratuitos;
- **Cuarto nivel:** Usa URL para identificar cosas y propiedades[9], de manera que se pueda apuntar a los datos. Requiere el uso de un estándar RDF[10]; y
- **Quinto nivel:** Permite vincular los datos públicos con los de otras personas, dotándolos de contexto, es decir que la información entregada apunte a otras fuentes de datos. Por ejemplo que los datos tengan una identificación de recursos (URI[11]) que apunte a brindar una mayor información sobre aquel dato.

En el siguiente un diagrama se muestra la clasificación antes mencionada a fin de apreciar de una mejor manera los niveles apertura de los datos.

Gráfico 1. Niveles de apertura de datos para la reutilización

Fuente: Bojórquez Pereznieto (2012)

En sintonía con los postulados de Barners-Lee, los datos abiertos por los gobiernos deben seguir los siguientes principios (Ferreyra 2012; Bojórquez Pereznieto, 2012):

[9] Los Localizadores Uniformes de Recursos (URL, por sus siglas en inglés), son identificadores de recursos en el contexto de internet que disponen de un esquema, autoridad, ruta jerárquica, etc. Asimismo a través del esquema HTTP se encuentra asociado a un protocolo específico encargado de instrumentar la localización y recuperación del recurso. De esta manera cuando se utiliza una URL para acceder a un sitio web se utiliza una identificación y además se recurre a un protocolo específico, para que una vez que el servidor donde se encuentra alojada una web identifique al dispositivo y éste acceda al sitio (Ferreyra, 2012).

[10] Según Wikipedia el formato RDF es "el Marco de Descripción de Recursos (del inglés Resource Description Framework, RDF) es una familia de especificaciones de la World Wide Web Consortium (W3C) originalmente diseñado como un modelo de datos para metadatos. Ha llegado a ser usado como un método general para la descripción conceptual o modelado de la información que se implementa en los recursos web, utilizando una variedad de notaciones de sintaxis y formatos de serialización de datos" Para más información, véase http://es.wikipedia.org/wiki/Resource_Description_Framework#Ejemplos_de_RDF).

[11] Un URI (*Uniform Resource Identifier*) se diferencia de un URL en que permite incluir en la dirección una subdirección, determinada por el "fragmento". En otras palabras es un identificador más amplio que un URL. Para más información véase http://www.hispamedios.com/articles/id34-url-y-uri

1. Los datos deben ser completos, salvo aquellos que están limitados en su difusión por cuestiones de seguridad, confidencialidad o privilegios especiales.
2. Los datos deben ser primarios, lo cual significa que los datos deben estar disponibles al máximo nivel de desagregación posible.
3. Los datos deben ser actualizados constantemente.
4. Los datos deben ser accesibles, en el sentido de que estén disponibles para la mayor cantidad de usuarios posible.
5. Los datos deben tener un tratamiento automatizado, es decir que puedan ser descargados en forma completa y sin procesamiento.
6. Los datos deben estar disponibles para cualquier persona, sin requisitos de registración previa.
7. Los datos deben estar en un formato no propietario.
8. Los datos no deben estar sometidos a regulaciones de patentes, marcas registradas o secreto comercial.

Ahora bien, tal como señala Kaufman (2014), el lanzamiento de portales de datos abiertos por sí solos, puede tener un efecto neutro si no se ven acompañados por otras medidas orientadas a: el uso y a la apropiación ciudadana que incentiven al empoderamiento ciudadano; la participación ciudadana; la colaboración para la producción colectiva de bienes y servicios públicos; la gestión de la información[12]; la necesidad de que los funcionarios rindan cuentas (*accountability*).

Asimismo, otro limitante del *Open Data* se vincula con el nivel de especialización y conocimiento que requieren para poder reutilizar los datos, el universo de los ciudadanos capaces de aprovecharlos queda reducido a unos pocos[13]. Tal como sostiene Kaufman en un trabajo del 2013, sería necesario evaluar las demandas ciudadanas, a fin de cubrir espectros más amplios de la Sociedad y asegurar que el impacto de la información y servicios estén en línea con necesidades y requerimientos específicos.

Respecto al concepto de *accountability*, éste puede entenderse como la capacidad de los funcionarios de rendir cuentas a los ciudadanos, aunque no es equivalente al concepto de transparencia. Para Bojórquez Pereznieto (2012) la *accountability* implica de por sí la justificación de un acto público a un destinatario, mientras que la transparencia implica mostrar a la administración pública para que esté en un constante escrutinio por parte de los ciudadanos, los cuales terminan por convertirse en una suerte de *watchdogs*.

En línea con lo anterior, Peruzzotti (2008) sostiene que, la *accountability* es una relación caracterizada por tres aspectos:

1. Es externa, porque supone un acto de control o supervisión por parte de alguien que no es miembro de la agencia sujeta a la fiscalización;
2. Es una interacción, de por lo menos dos vías en las que alguien pregunta y otro responde y eventualmente se pide una rectificación; y

[12] Respecto a este punto, en otro trabajo, Kaufman (2012) destaca el rol del CIO (*Chief Information Officer*) –tomando el caso de la Ciudad de Toronto- como un funcionario público encargado de la gestión de la información, de las tecnológicas necesarias, así como de la seguridad, el acceso a la información, privacidad y de los servicios web internos y externos.

[13] Esta cuestión es retomada en la sección referida a brecha digital y ejercicio de la ciudadanía.

3. Supone la existencia de una autoridad capaz de exigir respuestas y eventualmente puede imponer sanciones.

O'Donnell (2001) sostiene que la *accountability* tiene dos dimensiones: una horizontal, es decir al "interior" del Estado, y otra vertical, ejercida por la Sociedad. La primera dimensión alude a aquellos organismos públicos que poseen funciones para llevar a cabo desde controles rutinarios hasta la fijación de penalizaciones en relación con actos u omisiones de otras agencias o agentes del Estado, que eventualmente puedan ser calificados como ilícitos.

En sintonía con lo anteriormente señalado, el ejercicio del voto democrático –además de su componente participativo- también funciona como una herramienta de *accountability* vertical limitada en el tiempo (conforme a calendarios electorales) y hasta a veces en su eficacia concreta (O'Donnell, 2001). Si bien existen mecanismos que podrían interpretarse de modo similar al ejercicio del voto, también tienen sus limitaciones en cuanto a que conllevan trabas legales para ponerlos en funcionamiento – como por ejemplo junta de firmas, llamados específicos de los gobernantes, plebiscitos, revocatorias de mandato, etc.- (Bojórquez Pereznieto, 2012).

La segunda dimensión de la *accountability*, no sólo abarca a los procesos electorales sino que existen otros mecanismos sociales que van más allá de aquel acto excepcional y esporádico. Peruzzotti y Smulovitz (2002) señalan al respecto, que este tipo de acciones se refieren a las acciones de control encaradas por asociaciones y movimientos ciudadanos, pudiendo ser acciones de tipo:

- Jurídicas: en las que se intenta "juridizar" las demandas sociales, activando los mecanismos de *accountability* horizontal;
- Movilizacional: apunta a la capacidad de movilización y protesta ciudadana que generan alguna respuesta por parte del Estado; y
- Mediática: se refiere a la capacidad de los medios de comunicación para dar "visibilidad" a las demandas ciudadanas.

Oszlak (2003) por su parte distingue la *accountability* (a la que define como "respondabilidad") de la responsabilización y la responsabilidad, como tres cuestiones distintas en materia de rendición de cuentas. En el primer caso, refiere a una cuestión cultural propia del funcionario a rendir y no una relación establecida con otros a rendir cuentas y a ser responsable como en los otros dos casos.

Siguiendo a Fox (2006), podría pensarse en una serie de "políticas de rendición de cuentas" en torno a: dar a conocer información adecuada sobre lo que hace cada agencia; la reducción de las trabas burocráticas para acceder a la información pública; y la existencia de mecanismos que permitan exigir a las personas o instituciones que expliquen, justifiquen o admitan sus acciones.

Una segunda cuestión que habitualmente se relaciona al Gobierno Abierto es la participación ciudadana, la cual puede vincularse inmediatamente con el ejercicio del voto democrático. No obstante, existen distintos mecanismos participativos que van desde: los referendos; plebiscitos; consultas populares; hasta el presupuesto participativo; las audiencias públicas; consejos consultivos; portales interactivos; etc. (Oszlak, 2013a; De los Ríos y Ortíz de Zárate, 2012; Fidyka, 2004).

Podría decirse que la participación ciudadana se ha incluido a la agenda pública de distintos Estados y a las exigencias ciudadanas como una demanda para fortalecer el sistema democrático y empoderar a la Sociedad Civil (Fidyka, 2004). Ahora bien, tal como sostiene Subirats, el contexto de la Sociedad Informacional lleva a cuestionar los modelos tradicionales acerca de cómo el Estado hace las cosas y a la democracia representativa en sí misma. En este sentido,

> Participar no sólo significa estar presentes en las instituciones representativas. Debe querer decir también poder ser coproductores de políticas, compartir la generación de alternativas, implicarse en el debate sobre lo que nos afecta y buscar las posibles respuestas. Cada vez más, la esfera pública no es sólo la esfera de las instituciones públicas. Es la esfera donde colectivamente buscamos respuestas a problemas comunes (…) (2014: 23).

En línea con la cita anterior, existen distintas formas de entender la participación ciudadana, particularmente desde la óptica del Gobierno Abierto,

> La participación establece la directriz de consultar a las personas sobre los asuntos públicos, recurrir a la inteligencia colectiva dispersa en la sociedad, y los beneficios para los funcionarios públicos que accedan al conocimiento masivo (Bojórquez Pereznieto, 2012: 179).

> (…) la participación ciudadana, entendida como toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta –con éxito o no- influir sobre las decisiones de la agenda pública, tiene un papel fundamental para el establecimiento de una auténtica democracia donde los ciudadanos toman parte en las decisiones que afectan a su cotidianidad. (Ford, 2012: 443).

> La participación ciudadana supone una intervención real de los ciudadanos y sus organizaciones en las decisiones gubernamentales. Legitimándolas en la medida que puedan incluir los múltiples y contradictorios intereses de una Sociedad y dotarlas de mayores posibilidades de éxito en la medida que son apropiadas colectivamente. Esta noción aparece ligada a la construcción de espacios de diálogo y concertación, contiene contenidos en mecanismos y escenarios estructurados jurídicamente, en políticas de gestión participativa, en instancias de formación ciudadana, y en acciones de fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales (Cravacuore, 2009: 163).

> La participación ciudadana es otro de los ejes temáticos del GA (…). Con ella se abre el campo de real inclusión de la sociedad civil, ahora como protagonista y no meramente receptora de bienes y servicios o sujeto pasivo de las políticas y normativas. Supone transformar a los ciudadanos y a sus organizaciones en parte interactuante de ese nuevo "estado en red" sobre el que ya hemos hecho mención (Kaufman, 2014: 97).

La participación ciudadana permite la interacción directa para compartir ideas y analizar distintas problemáticas. Asimismo es un espacio interinstitucional para la generación de acuerdos estratégicos entre distintos actores sociales. En Kaufman (2012), la autora plantea que la participación ciudadana implica realmente incorporar a la Sociedad civil como protagonista en los asuntos públicos y no como una mera receptora de bienes y servicios o un sujeto pasivo de las políticas públicas y normativas. Es por ello que señala distintas iniciativas en las que el ciudadano pasa a convertirse en un sujeto activo y protagonista de procesos públicos, pasando a: instancias de elaboración conjunta de políticas públicas; cogestión y co-producción de bienes y servicios públicos; y el seguimiento, control y evaluación de las políticas implementadas.

Recapitulando, no basta con que el Estado abra canales de participación (con los riesgos a la falta de interés y de *freeriding* por parte de una parte importante de la ciudadanía), sino que los Estados deben comenzar por la generación y potenciación de condiciones favorables para el ejercicio efectivo de la ciudadanía, en particular de sectores en condiciones de exclusión y vulnerabilidad social, tales como: audiencias públicas; encuestas de satisfacción; convocatorias a integrar comités de expertos; mesas de recepción de reclamos; espacios institucionales de comunicación, opinión, monitoreo y evaluación (portales o plataformas virtuales, perfiles en redes sociales, foros presenciales, etc.; normativas que fomenten y den un marco para procesos participativos (presupuestos participativos, elaboración participativa de normas, consultas populares, etc.); acciones permanentes en territorio para resolución conjunta de problemas; proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el Estado, empresarios y las organizaciones sociales (por ejemplo, "*hackatones*", jornadas o talleres); entre otros.

También es válido pensar que la participación no surgirá de manera espontánea si a la Sociedad civil "no le interesa" o siente "que nada cambiará", por más espacios que el Estado cree. No obstante, Annunziata (2009) señala que existen distintos principios que guían a que los ciudadanos participen, tales como: la denuncia; la búsqueda de presencia en ámbitos públicos; la enunciación y búsqueda de una solución a los problemas públicos; el deseo de compartir un saber (*expertise*); y el reconocimiento de la comunidad entre los ciudadanos o dar a conocer una problemática de un determinado colectivo.

Por su parte, Davicino y Alfaro (2014) señalan que impulsar iniciativas de participación ciudadana desde el Estado tiene sus beneficios, pero también tiene sus desafíos y limitaciones. Por el lado de los beneficios podrían mencionarse aquellos mecanismos que:

- Propician y nutren la presencia de redes sociales territoriales y generan capital social;
- Crean espacios de encuentro y trabajo conjunto entre distintos actores e instituciones para la concreción y legitimación de decisiones;
- Cruzan saberes político-técnicos con saberes cotidianos y territoriales;
- Contribuyen al fortalecimiento democrático y permite el ejercicio pleno de los derechos cívicos, comprometiendo a los ciudadanos con los asuntos públicos; y
- Generan una mayor confianza en el Gobierno, se transparentan los procesos de toma de decisiones y los ciudadanos se involucran también con el control de los procesos.

Por el lado de los obstáculos y limitaciones de las iniciativas de participación ciudadana siguiendo a las autoras antes mencionadas, puede decirse que se vinculan a:

- Los procesos participativos implican sumar a las discusiones y a los procesos de toma de decisión a distintos actores (básicamente a ciudadanos e instituciones) para que tengan un rol activo, lo cual implica una delegación de poder. En este sentido, para que haya un verdadero empoderamiento ciudadano, es necesario que los procesos participativos vayan más allá de la consulta o legitimación de una decisión ya tomada y establecer reglas de juego claras que atemperen las relaciones desiguales de poder en toda Sociedad;

- El riesgo de que se generen tensiones con las agencias de gobierno que tradicionalmente están involucradas en ciertas problemáticas. Es decir que se produzca un choque entre la lógica de los objetivos políticos con los objetivos técnico-administrativos;
- Tratar de superar los obstáculos que puedan provenir de las estructuras de Gobierno, verticales y burocráticas. Es decir, comprender que los procesos de decisión participativos son más extensos, demandantes y con tiempos difíciles de predecir; pudiendo surgir cuestionamientos de tipo "¿por qué generan esquemas engorrosos y lentos?" o "los vecinos no entienden"; y
- Lograr un compromiso e involucramiento de los ciudadanos con los asuntos públicos, tratando de superar "barreras" vinculadas al desinterés, el desconocimiento sobre el funcionamiento del Gobierno y el rechazo hacia "lo político".

Una última cuestión que tradicionalmente se vincula con el concepto de Gobierno Abierto, además de la transparencia y la participación, es la "colaboración". La colaboración se relaciona directamente con la implementación de iniciativas estatales en torno a los espacios en los que el Estado (en sus distintos niveles y entre sus distintas agencias), la Sociedad civil y el sector privado puedan trabajar e innovar juntos, generando distintas redes de trabajo (Güemes y Ramírez-Alujas, 2012; Villoria Mendieta, 2012; Calderón, 2012).

Según Bojórquez Pereznieto (2012) la colaboración abre espacios permanentes para involucrar a los ciudadanos en los asuntos de gobierno y

> (…) contempla que se desarrollen métodos y sistemas de cooperación entre los actores de todos los niveles de gobierno y sectores de la sociedad. Con esto se traza una red colaborativa trasversal que permite el involucramiento social en los asuntos gubernamentales, y se apela de nuevo a la opinión pública para evaluar y mejorar los mecanismos de colaboración, así como para identificar áreas de oportunidad para la colaboración. (*Ibíd*.: 180).

La colaboración apunta a abrir nuevos espacios en los que tanto la ciudadanía (ya sea a través de organizaciones que la representen o los mismos ciudadanos a título personal) e incluso privados, se acerquen y trabajen mancomunadamente para generar bienes y servicios públicos. No obstante, teniendo en cuenta que dentro de la administración pública se ha fomentado una "cultura de trinchera", tal como la denomina Calderón (2012), o una "gestión autista", como la denomina Oszlak (2013a), en la que cada dependencia estatal trabaja en forma individual, que se cree a sí misma como capaz de resolver toda problemática; la colaboración aparece como una forma de trabajo en red de difícil implementación.

En síntesis, parte de la bibliografía coincide en que el Gobierno Abierto invita a pensar en el rol de la ciudadanía y su vinculación con el Estado; el rol de las TIC en la administración pública; y la forma en la que el Estado se desenvuelve y presta servicios generando valor público. No obstante, pareciera que existen cuestiones que también deberían ser tenidas en cuenta para definir al Gobierno Abierto. Siguiendo a Oszlak y Kaufman (2014), sería necesario comenzar a considerar también otros principios tales como: el acceso a la información pública; el empoderamiento ciudadano -en particular a partir de la inclusión de sectores vulnerables; el fomento de la responsabilidad empresarial; la rendición de cuentas por parte de las autoridades, así como de sus responsabilidades; y la mejora de las capacidades instituciones para una gestión abierta.

¿Del Gobierno Electrónico al Gobierno Abierto?: el rol de las TIC en el Gobierno Abierto

Algunos autores especializados en materia de Gobierno Abierto sostienen que el uso de las podría TIC abrir un abanico de posibilidades en pos del mejoramiento de la administración pública contribuyendo a su eficacia, su eficiencia, transparencia y a la participación ciudadana. Incluso, algunos autores plantean al Gobierno Abierto como una ampliación de la noción del concepto de "Gobierno Electrónico", que se apoya especialmente en el *Open Data* (Naser, *et al*., 2012; Campos Domínguez y Corojan, 2012).

En sintonía con lo señalado en el párrafo anterior, Naser y Concha entienden que "los aspectos de participación y colaboración que han sido tradicionalmente débiles en las iniciativas tradicionales de Gobierno Electrónico, se potenciarán con el surgimiento de portales de Gobierno Abierto y de su principal pilar que son los datos abiertos" (2012: 17).

Ahora bien, sería limitado pensar al Gobierno Abierto como una aplicación tecnológica o una plataforma web que permita realizar trámites, consultas o reclamos; o incluso como un conjunto de normas orientadas al acceso ciudadano a la información público. Tal como Oszlak sostiene,

> A través de toda la historia de la humanidad, la tecnología ha sido un factor fundamental de cambio cultural. La invención de la imprenta modificó la forma en que la expresión humana y el conocimiento se transmitieron de generación en generación. (…) Las TIC han transformado profundamente la forma de informarnos y comunicarnos. La tecnología también contribuirá a "forzar" una cultura de transparencia y la participación ciudadana, en la medida que el Estado y la Sociedad civil adviertan que todo el ciclo de las políticas públicas puede beneficiarse del aporte y la inteligencia colectiva de ambas instancias y que, en consecuencia, manifiesten una firme voluntad política y cívica para lograrlo. Tal vez recién entonces comience a vislumbrarse un nuevo paradigma de gestión pública (2013a: 3-4).

En línea con la cita anterior, plantear un continuo de tipo evolutivo entre el Gobierno Electrónico y el Gobierno Abierto, podría llevar a que la visión instrumental en la que prime en el primer concepto resalte los aspectos más elitistas del sistema democrático representativo, beneficiando a ciertos actores con acceso privilegiado a la información y con capacidad de llegada a las agencias gubernamentales (Subirats, 2012). Incluso sería válido pensar en un Gobierno que sea "abierto" sin la necesidad de las tecnologías, tal como el ágora ateniense -con la salvedad de que no cualquiera podía ser ciudadano y que la mayoría de las actividades productivas eran realizadas por los esclavos- (Oszlak, 2014).

Algunos autores sostienen que el debate sobre la relación entre el Gobierno Electrónico y el Gobierno Abierto no pasa por cuestiones técnicas, ni incluso sobre cómo adaptar la política democrática a los tiempos que corren; a lo que Subirats sostiene que,

> (…) El problema no es si internet y las TIC sirven más y mejor para una cosa o para otra cosa. El problema clave es dilucidar si los cambios tecnológicos generan, o al menos permiten, cambios en las estructuras de poder actualmente existentes, y otorgan más autonomía a los ciudadanos, un mejor empoderamiento, una mejor dinámica de inclusión social. (2012: 15).

Si bien las TIC podrían ampliar el acceso el acceso a los bienes y servicios que produce el Estado y también introducir cambios en las organizaciones, éstas deben modificar comportamientos y verificar si las tecnologías responden o no a los objetivos planteados (Fumega y Scrolloni, 2012). No obstante, Álvarez y Pologna (2010)

recomiendan evitar el "engolosinamiento tecnológico" y tener presente que debe estudiarse la viabilidad de introducir cambios profundos, la adecuación al contexto y el compromiso y sostenimiento del aparato estatal con los nuevos procesos.

En sintonía con lo anterior, Oszlak reconoce el potencial, en particular, de las herramientas 2.0 para hacer posible una comunicación doble vía entre el gobierno y la ciudadanía, pero invita a pensar en un Gobierno Abierto sin la mediación de aquellas herramientas y destaca que,

> Esto no significa que las TIC sean condición necesaria para imponer esta modalidad de gestión. Inclusive, podría concebirse que un gobierno se abra a la participación e involucramiento de la ciudadanía sin la mediación de herramientas informáticas. En tal sentido, un gobierno podría considerarse "abierto" en tanto promoviera el involucramiento en la gestión por parte de organizaciones sociales y ciudadanos, sin que ello deba darse, necesariamente, mediante interacciones virtuales a través de las tecnologías actuales disponibles. En todo caso, la tecnología ha multiplicado, con alcances inéditos, las formas, instancias y mecanismos a través de los cuales esas interacciones pueden hoy materializarse" (Oszlak, 2013b: 7).

Por su parte, Tesoro (2014b) advierte sobre el riesgo de caer en la "omnipotencia tecnológica", ya que podrían dejarse de lado cuestiones como la necesidad de generar "valor público"[14] en el quehacer del Estado.

> Un indicio de ello [por la omnipotencia tecnológica] reside en que diversas administraciones notoriamente morosas en términos elementales de valor público parecen percibir que sus mayores déficits residen hoy, por ejemplo, en cuestiones de conectividad, interactividad, interoperabilidad, movilidad o ubicuidad. (Tesoro, 2014b: s/d).

Podría decirse entonces que, los cambios necesarios para hacer de un Gobierno más "Abierto" parten de las propias administraciones y de su voluntad de ser más abiertos (Díaz Rato, 2013), a lo cual cabe agregar el rol que tiene la Sociedad civil para presionar por una mayor apertura y espacios de participación.

A modo de síntesis de esta sección, en el siguiente cuadro se comparan las principales diferencias entre el Gobierno Electrónico y el Gobierno Abierto:

Cuadro 1. Diferencias entre el Gobierno Electrónico y el Gobierno Abierto

Gobierno Electrónico	Gobierno Abierto
Las estrategias descansan en el uso y aplicación de herramientas tecnológicas, vinculadas a procesos y prestación de servicios públicos.	Opera en distintas dimensiones con una lógica de red. Si bien se apoya en las tecnologías, podría pensarse en la transparencia, la participación y la colaboración como parte de una nueva filosofía de gobierno, que también se apoya en: el acceso a la información pública; el empoderamiento ciudadano – en particular a partir de la inclusión de sectores vulnerables; la responsabilidad empresarial; la rendición de cuentas por

[14] Más adelante se desarrollará esta cuestión.

	parte de las autoridades; y la mejora de la capacidad institucional para una gestión abierta
Es tecnocrático, basado en que los procesos afectan sólo al aparato burocrático y la prestación de servicios. Se basa en la eficiencia, la rapidez y la forma de operar gracias a la implementación de diversas herramientas informáticas.	Es político, apunta a modificar todas las esferas estatales, utilizando las tecnologías como herramientas al servicio de la apertura. Es un modelo de gestión basado en la gobernanza que no precisa necesariamente de las TIC para implementarse, ya que se basa en dinámicas de intermediación y una nueva forma de distribuir el poder. Implica una reingeniería de procesos que apunta a: fortalecer la democracia; vincular a los *policy makers* con los ciudadanos; crear en conjunto políticas públicas de apertura; prestar servicios de forma multicanal; reutilizar información pública; buscar el empoderamiento ciudadano; y nuevas formas de relacionarse con el Mercado.
Es "Estado-céntrico" dado que el ciudadano es un usuario pasivo de lo que le ofrece la administración público.	Es "ciudadano-céntrico", lo cual implica una revolución en la concepción de "la cosa pública". Lleva a tejer nuevos vínculos con la Sociedad civil y ampliar la visión de que el único capaz de proveer bienes y servicios públicos es el Estado.
Advierte sobre los riesgos de la brecha digital, como limitante para los ciudadanos para acceder a los servicios que el Estado presta.	No sólo pone en cuestión la brecha digital, sino que apunta a la brecha social como un limitante para el ejercicio de la ciudadanía y apunta a la inclusión de sectores vulnerables.

Fuente: Elaboración propia.

Las políticas públicas en clave de análisis y en clave de gestión de Gobierno Abierto

En la presente sección del trabajo se indaga sobre el concepto de "política pública" para luego vincularlo con el de Gobierno Abierto o, mejor dicho, cómo éste puede concebirse como una política pública. En otras palabras, este enfoque permite agrupar las distintas iniciativas que se describen más adelante, de modo que se las pueda identificar como un mismo conjunto de acciones estatales en materia de Gobierno Abierto.

Las políticas públicas implican posiciones de gobierno tomadas por las instituciones estatales (parlamento, presidencia, agencias de gobierno, empresas públicas, etc.) que actúan en nombre del Estado y que se relacionan con las cuestiones de la agenda pública (Oszlak, 2006). Es por ello que Oszlak y O' Donnell prefieren hablar de "políticas estatales", en vez de "políticas públicas, ya que son en realidad

> (…) 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 de 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 (1981: 112-113).

En otras palabras, una política pública, o política estatal, no debe concebirse como una respuesta aislada; sino que debe entenderse como parte de un *corpus* conformado por el resto de las iniciativas y respuestas emanadas por el Estado, que se ubican en un determinado contexto histórico de luchas y disputas de poder entre distintos actores sociales.

Ahora bien, la forma que el Estado tiene de agrupar las demandas que puede y/o le interesa atender, es mediante lo que se conoce como "agenda". El surgimiento del concepto de agenda, nace como una forma de canalizar las distintas demandas que llegan al Estado por parte del resto de los actores sociales, ajenos a aquél o incluso de sí mismo. Por agenda puede entenderse un conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y como objetos sobre los que han decidido que deben actuar (Aguilar Villanueva, 2009). La idea de agenda surgió con el Estado Nación mismo a fin de garantizar el "orden" (gobernabilidad) para luego generar "progreso" (desarrollo dentro de los márgenes del sistema capitalista) y finalmente la "inclusión" de aquellos que habían excluidos en el período inicial de formación estatal -la llamada "cuestión social"- (Oszlak, 2009; Aguilar Villanueva, 2009)[15].

En las políticas públicas intervienen distintas unidades y aparatos estatales en los cuales se dan pujas de poder –no sólo dentro de las estructuras burocráticas, sino en la relación y la influencia que pueden tener las distintas "clientelas" de las agencias- (Oszlak y O' Donnell, 1981; Oszlak, 2006). Según Aguilar Villanueva (1996) es común que las políticas públicas sean consideradas como procesos que se desenvuelven por etapas que se influyen mutuamente y que cada una posee actores particulares, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios. Podría decirse es un ciclo que comienza, se reproduce y

[15] Entiéndase que la incorporación inicial, tomando la idea de agenda en la formación del Estado como un modelo heurístico, en la que el propio Estado se agrega a sí mismo demandas y también se encuentra con demandas provocadas por distintos sectores sociales con poder suficiente como para ser tenidos en cuenta.

termina (respecto a este último no implica que se resuelva, sino que simplemente salga de la agenda).

Retomando lo dicho en el párrafo anterior, aquel "ciclo de las políticas públicas" consta de distintas etapas vinculadas entre sí (algunas más que otras): la evaluación del problema; la definición del problema; la identificación de respuestas; la evaluación de opciones; la selección de políticas; la implementación de políticas; y el control o la evaluación de políticas (Oszlak y O' Donnell, 1981; Aguilar Villanueva, 1993; Meny y Thoenig, 1992; Parsons, 2007)[16].

Gráfico 2. El Ciclo de las políticas públicas

Fuente: Parsons (2007)

El ciclo comienza con la definición de los problemas y es en esta etapa podría decirse que es cuando más "se nota" las tensiones provocadas por las relaciones sociales capitalistas (O'Donnell, 1977). Este "diagnóstico" de las problemáticas de la Sociedad - la cual considera que el Estado debe hacer algo para solucionarlas- implica que el Estado determine si "existe" o no un determinado problema. Ahora bien, el Estado no puede tratar todas las cuestiones al mismo momento (por falta de recursos y de tiempo) y no todas las cuestiones son "igualmente" problemáticas o valoradas por el Estado o por otros grupos que intentan incidir para instalar sus propias demandas.

Las demandas o cuestiones pasan a ser tales una vez que ingresan en la agenda del Estado, aunque sólo algunas de las demandas sociales llegan a convertirse en "cuestiones socialmente problematizadas" o *issues* (Oszlak y O' Donnell, 1984; Aguilar Villanueva, 1996), que terminan por entrar en la agenda del Estado (es decir aquellas cuestiones de las cuales el estado se ocupa) y que son tratadas (o no) por el gobierno de turno.

[16] Cabe aclarar que el "enfoque por etapas" que plantea el ciclo de las políticas públicas, no está exento de críticas, pero tal como sostiene Parsons (2007) conviene utilizarlo como un dispositivo heurístico para el análisis de políticas públicas, sin perder de vista que existen múltiples marcos que inciden en su configuración.

Los *issues* son construcciones sociales y no son datos objetivos, en otras palabras implican datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan. Siguiendo a Oszlak y O' Donnell (1981), resulta clave para analizar un determinado problema, saber:

- ¿Quién y cómo problematiza un asunto?;
- ¿Quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión?;
- ¿Sobre la base de qué recursos y alianzas? ¿Con qué oposición?; y
- ¿Cuál es la definición inicial de la cuestión?;

Tal como fue sostenido anteriormente, sólo algunas cuestiones logran ingresar a la llamada "agenda gubernamental", ya que el Estado tiene limitaciones y sólo ciertos actores logran problematizar cuestiones para que sean considerados problemas socialmente vigentes.

Una vez definido el problema, es necesario formular respuestas posibles para "atacarlo". La identificación de distintas soluciones implica determinar la forma en que el Estado actuará o no, conforme al problema detectado y cómo repercutirá en su aparato. Ahora bien, los gobiernos tienen a su disposición herramientas limitadas (leyes, disposiciones coactivas, asignaciones de recursos y manejo de información crítica, principalmente) frente a los problemas cuya solución total, implica cambios sociales y culturales de tiempo largo. Asimismo, frente a los problemas públicos no hay una solución definitiva sino una "re-solución"; es decir hay que atacarlos una y otra vez, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática (Aguilar Villanueva, 2009).

La selección de medidas implica analizar qué mecanismos permiten resolver un problema e implica la toma de posición y el curso de acción del Estado. Si bien las políticas públicas son adoptadas por el Estado, dentro del aparato estatal se dan pugnas entre distintos sectores y las clientelas vinculadas a organismos en donde las distintas orientaciones dan lugar a que los actores tomen posiciones diversas.

Por su parte, la implementación de políticas es la etapa en la que se generan actos y efectos a partir de lineamientos normativos o de discursos. Básicamente significa poner en práctica, ejecutar, dirigir y/o administrar (Meny y Thoenig, 1992).

Es en esta etapa que podría traerse a cuenta el modelo clásico de burocracia, estudiado por Weber (2002), acerca de la separación entre la política y la administración[17]. No obstante, la realidad demuestra que los burócratas no son simples servidores públicos neutrales y que pueden influir en la implementación de las políticas públicas (Oszlak, 2006; Parsons, 2007).

En sintonía con lo anterior, Meny y Thoenig señalan que "la implementación se revela como un escenario en el que intervienen actores que no permanecen neutros ni pasivos. El contenido de una política pública está condicionado tanto por su ejecución como por la decisión" (1992: 165).

Es por ello que Meny y Thoenig (*Ibíd.*) proponen un enfoque sistémico para analizar la implementación específicamente. El enfoque sistémico del proceso de ejecución es circular, y no lineal como el enfoque *top down* o el *bottom up* -que surgió como alternativa

[17] Esta cuestión será profundizada más adelante.

al primero-, sino que consideran a la implementación como un proceso de negociación constante entre el gobierno y otros actores.

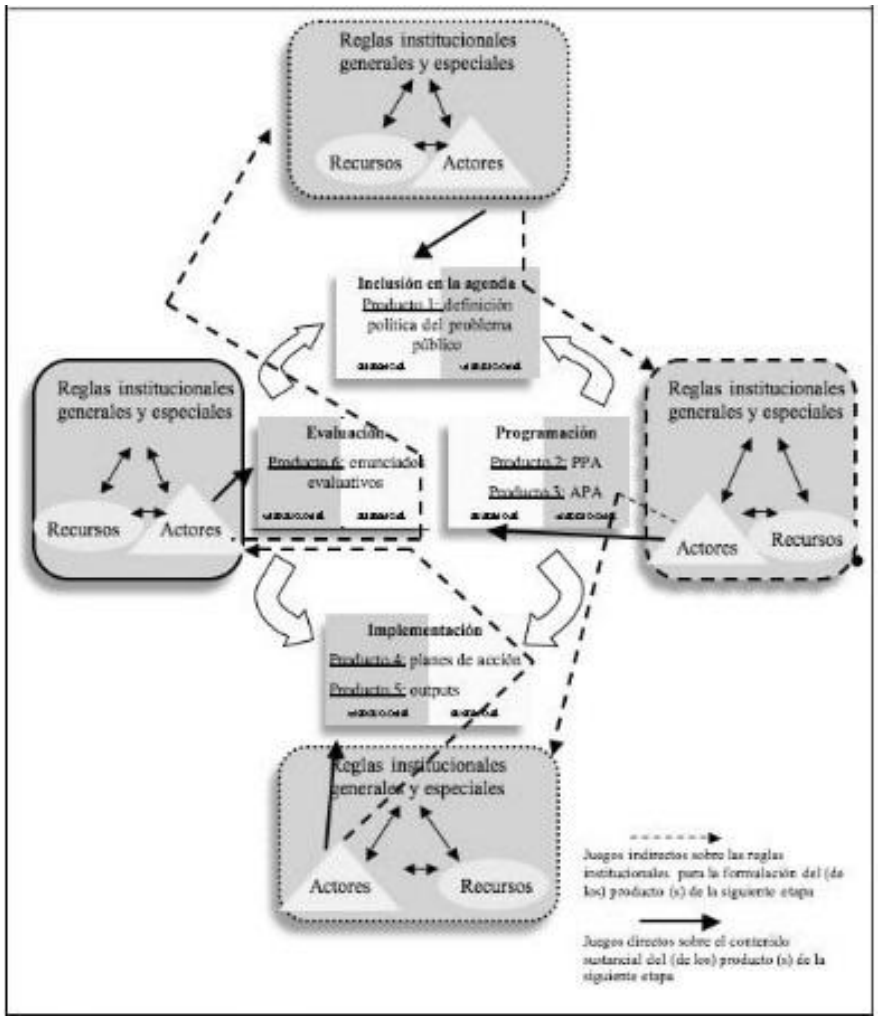
Respecto a la etapa de evaluación, ésta consiste en determinar los resultados de la acción gubernamental, identificar y medir los efectos de ésta. La evaluación es un juicio hecho sobre un dato con referencia a un valor, es "(…) apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico" (*Ibíd*.: 195)[18].

La evaluación implica dos aspectos relacionados: la evaluación de una política específica y los programas que la constituyen y la evaluación de los organismos que implementan la política y los programas.

Un modelo a tener en cuenta para considera otras variables intervinientes en el ciclo de las políticas públicas es el de Subirats *et al.* (2008). En dicho modelo, los autoress proponen agregar al modelo clásico del ciclo de las políticas públicas, los conceptos de "recursos", "normas" y "actores" que existen con el fin de hacerlo más dinámico.

[18] Cabe aclarar que la evaluación de las políticas públicas se distingue del "control de gestión", en la medida que la primera se centra en los impactos que las acciones estatales ocasionan en el entorno social y natural. El control de gestión se ocupa de evaluar cómo se utilizan los recursos y cómo se hacen las cosas. Es decir la evaluación de las políticas es una cuestión de eficacia y el control de gestión es una cuestión de eficiencia (Meny y Thoenig, 1992).

Gráfico 3. Marco teórico para el análisis de políticas públicas



Fuente: Subirats *et al.* (2008)

Para operacionalizar el modelo antes expuesto, es necesario tener en cuenta lo siguiente:

- La concreción del contenido sustantivo de la política pública, es decir si una política pública cumple lo que originalmente prometió. Aquí la clave pasa por la concatenación de las etapas del ciclo;
- La consolidación del espacio de una política pública, o sea los límites de aplicación en los que se desenvuelve una política pública;
- La consolidación de un capital institucional, es decir las reglas (formales e informales) que restringen o promueven ciertos comportamientos de los actores involucrados;
- La explotación de todo el abanico de recursos, cómo se utilizan, combinan o sustituyen entre los actores.

De lo antes señalado pueden destacarse la primera y la tercera cuestión, ya que éstas inciden directamente (en el caso de los contenidos sustanciales) e indirectamente (en el caso de los contenidos institucionales) en la formulación de productos de la siguiente etapa, ya que "(…) el contenido sustantivo e institucional de un producto siempre puede ser influenciado o modificado a través de cambios en el marco institucional, en los

recursos, en la constelación y 'juegos' de los actores directamente involucrados en la etapa en cuestión" (*Ibíd*.: 240).

A partir de los modelos presentados, algunos autores han comenzado a postular que el Gobierno Abierto podría considerase como una política pública que se compone de distintas iniciativas, con etapas, actores, recursos y normas intervinientes. En este sentido, Insulza afirma que "el Gobierno Abierto es una política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial" (2012: 9).

Según Villoria Mendieta (2012) el Gobierno Abierto fue implementado como una política pública por la administración Obama en los EEUU en un momento en que primaba el *New Public Management* (NPM) como ideología en materia de administración pública; las leyes antiterroristas; y como una forma de "aclarar la oscuridad" de los años de la administración Bush.

En línea con lo señalado en el párrafo anterior, la administración Obama impulsó la *Open Government Initiative* que contenía iniciativas en torno a la transparencia, la participación y la colaboración. En gran medida, las iniciativas se basan en que el acceso a información pública genera ciudadanía *per se* y los ciudadanos se verían incentivados a participar y colaborar con el gobierno[19].

Más concretamente, Bojórquez Pereznieto (2012) plantea que el Gobierno Abierto es una política pública que se "desarrolla" dentro de un ciclo, en lo que hace a la evaluación, definición de agenda y diseño de las políticas públicas. Teniendo presente la idea de un ciclo que se retroalimenta podría decirse que:

- El diseño de agenda puede coincidir con la participación ciudadana, en cuanto se pueden establecer puntos de partida y prioridades para programar un plan de acción;
- La fase de diseño puede coincidir con la participación ciudadana y la colaboración en el sentido de que se pueden definir intereses y responsabilidades compartidas; y
- La evaluación se puede articular con la transparencia en cuanto expone al escrutinio público la actuación gubernamental para medir sus efectos en la reacción social.

En línea con lo anterior, Fumega y Scrolloni sostienen que en la fase de diseño se debe enfatizar en el empoderamiento ciudadano y por ello deben considerarse cuestiones tales como: cantidad de datos a publicar; estándares en los cuales se publican esos datos; infraestructura que se utilizará para publicar los datos; y estrategia de publicación a seguir. Mientras que en la fase de implementación, la misma requiere que sea abierta para contribuir a una retroalimentación con las sugerencias que los ciudadanos vayan haciendo sobre la marcha.

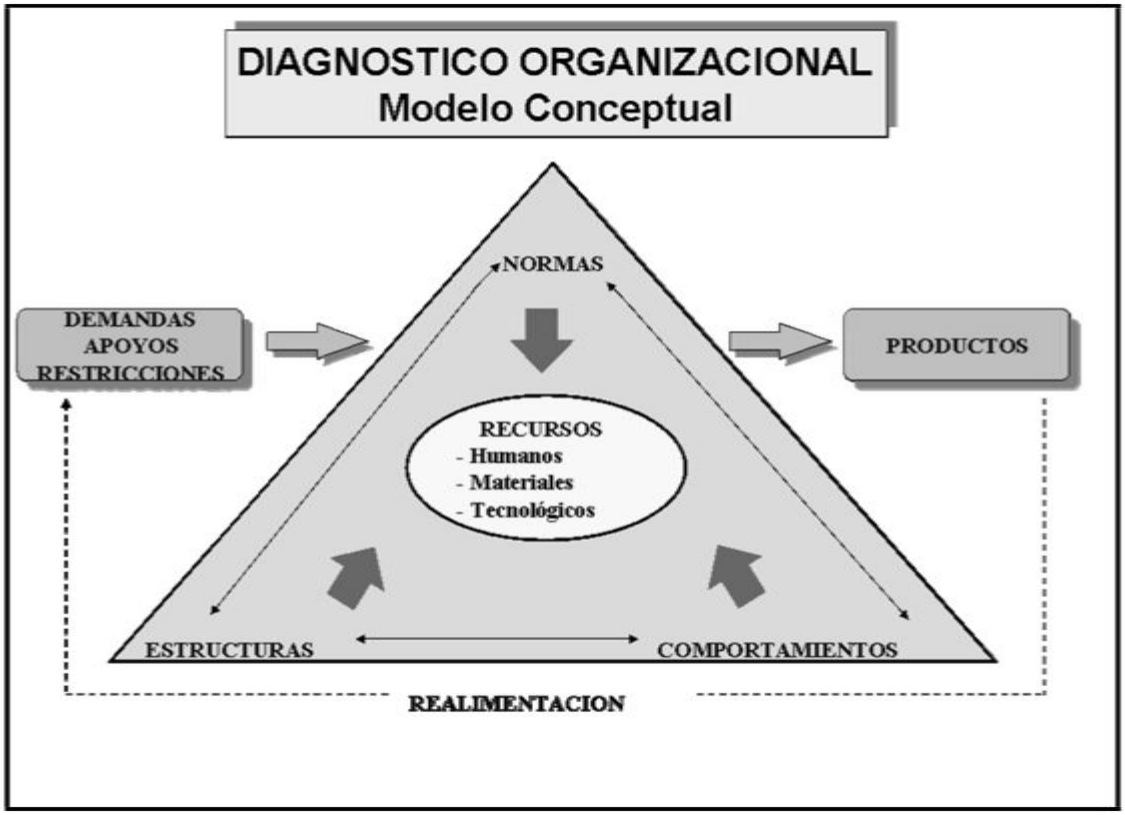
[19] El portal data.gov tiene un peso importante dentro de las estrategias desplegadas por el gobierno de los EEUU. A grandes rasgos en el portal data.gov se pueden encontrar datos sobre crimen, clima, agricultura, educación, trabajo, salud, ciencia, educación, finanzas, etc. Aunque como la mayoría de los portales de este tipo, tiene reservas en cuestiones consideradas críticas como la seguridad nacional y las relaciones internacionales.

¿La lógica burocrática vs el Gobierno Abierto?

Otra cuestión que cabe profundizar, en línea con la sección anterior, es aquella vinculada a la forma en la que el Estado procesa las demandas y actúa conforme distintas variables, para generar bienes y servicios públicos. En este sentido, cabe preguntarse cómo un modelo como el burocrático podría vincularse con la filosofía del Gobierno Abierto, siendo el primero un modelo usualmente criticado y que hasta podría chocar con los postulados del segundo.

Podría decirse sintéticamente que los elementos clave de una burocracia pública son su productividad (es decir, su capacidad de generar valor público); el contexto en el que se desenvuelve; los recursos de que dispone (financieros, personal, materiales y tecnologías disponibles); las normas que avalan o restringen su accionar; las estructuras que posibilitan que se relacione con otras burocracias o se configure como un compartimento estanco; y su comportamiento (tanto del personal como de la organización como un todo). Dichos elementos se configuran y articulan –más abajo se incluye el modelo propuesto por Oszlak (2006), muy similar al antes señalado en el de Subirats *et al.* (2008) para mostrar la dinámica de las políticas públicas- de tal manera que generan una dinámica burocrática para producir bienes y servicios públicos, con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores, expectativas y demandas sociales.

Gráfico 4. Dinámica de la burocracia



Fuente: Oszlak (2006)

El ámbito en el que se desenvuelve la burocracia, la administración pública –concepto al que suele equipararse-, es un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación política, en el que los actores que juegan allí sus apuestas estratégicas. En

otras palabras, la administración pública opera como un "espacio de mediación" entre los espacios más amplios y la vida cotidiana de las personas, cuestión que se "nota" especialmente en espacios dónde la proximidad pesa, como por ejemplo en la estructura organizativa de un municipio (Chiara y Divirgilio, 2009).

No obstante lo anterior, según Oszlak (2013b) pareciera que la "caja negra" se ha abierto, a través de las distintas demandas ciudadanas de apertura, transparencia en la gestión pública, de participación en la elaboración de políticas estatales, de rendición de cuentas y responsabilización por el uso de los recursos públicos, de evaluación y control ciudadano de los resultados de los gobiernos.

En línea con lo anterior, Bojórquez Pereznieto (2012) retoma el concepto de "caja negra" de Easton (1965), para señalar la ruptura que el Gobierno Abierto podría generarle a aquella concepción acerca de cómo el Estado se vincula con la Sociedad y "procesa" sus demandas. El modelo eastoniano representa al Estado como una "caja", en la que no se sabe bien qué pasa adentro, que recibe *inputs* (demandas, preferencias, necesidades y apoyos) de los partidos políticos que a la vez se nutren de las demandas ciudadanas, de grupos, asociaciones, etc. En otras palabras, la burocracia es la encargada de procesar las demandas y las directivas de los decisores políticos y a partir de ella se generan los *outputs* o productos que genera el Estado (Easton, 1965).

Dentro de la caja negra sólo están la burocracia y los decisores políticos y a partir de allí se construyen las políticas públicas. En este sentido la propuesta de Bojórquez Pereznieto apunta a "(…) democratizar la toma de decisiones; abrir la caja negra donde se delibera sobre las políticas públicas; integrar a los ciudadanos en las discusiones de los asuntos y utilizar las TIC como medio predilecto para colaborar y gestionar los asuntos públicos con los ciudadanos" (2012: 173).

Ahora bien, conviene tener presentes algunas cuestiones señaladas por Ozslak (2013a) que por las lógicas y dinámicas burocráticas podrían limitar el desarrollo de iniciativas de Gobierno Abierto y que resultan difíciles de creer:

- Que los gobiernos estén dispuestos a renunciar al secreto;
- Que los funcionarios tengan incentivos a escuchar y responder a las propuestas y críticas de los ciudadanos;
- Que los funcionarios inviten a los ciudadanos a participar en la coproducción de bienes y servicios; y
- Que los funcionarios rindan constantemente cuentas a los ciudadanos sobre su gestión. Lo cual conlleva una alta resistencia al cambio para implementar cualquier tipo de cambio organizacional.

Tesoro (2014b), por su parte, sostiene que más allá de la ambigüedad y confusión en torno al concepto de Gobierno Abierto, éste se presenta como un nuevo paradigma que debería contribuir a "optimizar" el valor público. En un posteo anterior en el blog Novagob, Tesoro (2014a) señala que el valor público gira en torno a aquello que los ciudadanos, los verdaderos destinatarios de las políticas públicas, perciben como un beneficio a partir de los resultados y efectos emergentes de las prestaciones recibidas por las organizaciones públicas.

> Sólo se verifica valor público en la medida que un destinatario genuino reconozca que una prestación recibida la ha representado: (a) la cobertura adecuada y oportuna de una necesidad

> o la solución de un problema relevante para él, (b) una apertura de nuevas oportunidades vitales, ó (c) una aporte sustancial a la construcción de comunidad, ciudadanía, equidad o capital social" (Tesoro 2014a: s/d).

A *priori* podría decirse que el Gobierno Abierto implica un desafío y un cambio organizacional a la burocracia, que difícilmente las teorías tradicionales hayan podido prever. A lo que Tesoro (*Ibíd*.) propone empoderar a los destinatarios de valor para favorecer el desarrollo del Gobierno Abierto, haciendo hincapié en los siguientes aspectos:

- Facilitar y propiciar la participación protagónica de los destinatarios de las políticas públicas;
- Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información;
- Reutilizar la información resultante de todas las experiencias del Estado, para promover el control de la gestión, la evaluación, la retroalimentación, el aprendizaje y la innovación, con foco en el valor público;
- Generar espacios de colaboración entre las distintas administraciones (nacional, subnacional y entre distintas agencias), los destinatarios de las políticas públicas, la Sociedad civil, las empresas privadas y la academia, a fin de co-diseñar y co-producir bienes y servicios con auténtica orientación al valor público; e
- Impulsar y construir espacios de gestión colaborativa con lógica de red.

Incluso podría pensarse –tal como algunos autores plantearon que podría suceder ya con el Gobierno Electrónico- que la implementación de las TIC en los procesos administrativos podría resultar rupturista y poner en cuestión procesos tradicionales. No obstante, Oszlak sostiene que "el desarrollo y aplicación de las TIC para ampliar las fronteras del GA, exige planificación estratégica, fijación de prioridades y metas, coordinación de esfuerzos y, más genéricamente, acciones de fortalecimiento institucional" (Oszlak, 2014: 31). En otras palabras, lo ideal sería que cada burocracia analice la conveniencia de desplegar soluciones tecnológicas conforme a sus capacidades (económicas, humanas e institucionales), los cambios en las dinámicas de trabajo que exigen dichas tecnologías y las demandas ciudadanas.

A lo anterior se agrega lo que Oszlak reconoce como una variable clave que puede poner un freno a cualquier implementación de una política de Gobierno Abierto, la "cultura organizacional".

> Ningún esfuerzo puede considerarse suficiente en esta materia, porque en última instancia, el fortalecimiento institucional, más que tecnológico, es un proceso de cambio cultural. Prácticas centenarias, profundamente arraigadas en la cultura administrativa, son sumamente resistentes al cumplimiento de normas o la adopción de novedosos sistemas de gestión. Por eso, para que se produzca una verdadera transformación en la dirección de un GA, no basta con operar sobre las dimensiones normativa, estructural o tecnológica de las organizaciones estatales: también debe operarles sobre el comportamiento, a través de la inducción y la capacitación de los funcionarios (*Ibíd*.: 34).

En sintonía con la cita anterior, la conducta de los funcionarios así como las mecánicas organizacionales, no son cuestiones menores ya que las relaciones personales y los objetivos institucionales pueden influir en la adopción de nuevos compromisos, tareas y tecnologías impulsadas desde mandos superiores u otras agencias.

En síntesis, si se parte de la base de que la burocracia es un "mal necesario" que difícilmente vaya a desaparecer, podría decirse que por lo menos la burocracia en clave de Gobierno Abierto, tendría que replantearse en lo que hace y cómo lo hace conforme a:

- Lo que hace: cantidad de servicios prestados; cantidad de bocas de atención ciudadana; implementación de soluciones TIC o no; y mejora en la prestación de "soluciones tradicionales" o presenciales; y
- Cómo hace lo que hace: la necesidad de generar un diálogo permanente con el ciudadano; la calidad de los servicios prestados; analizar los procesos internos por los que procesa demandas; el circuito de información y comunicación adentro y para afuera de la administración; la criticidad de implementar o no soluciones tecnológicas para adentro y para afuera de la administración; etc.

¿Ciudadanos digitales o simplemente ciudadanos?

El concepto de "ciudadano" es tal vez uno de los más debatidos por los filósofos políticos más destacados de occidente; vinculado tradicionalmente con la naturaleza de los hombres de vivir en comunidad y organizarse, social y políticamente (el *zoon politikon*, de Aristóteles). No obstante, el "problema" que trae aparejado en sus genes el concepto de ciudadano es que ciertas obligaciones y derechos implican que no todos los individuos que integran una Sociedad pueden poseerlos. Si bien el concepto ha ido evolucionando a lo largo del tiempo y su vinculación se da más con la *polis* ateniense, primero, y con la república romana, posteriormente, el hecho de ser o no ciudadano es excluyente por sí mismo, incluso hoy en día (Martínez Puón, 2012).

Un concepto íntimamente ligado con el de ciudadanía es el de "comunidad", la cual por esencia es política. Levi (2005) plantea que la "comunidad política" es aquella en la existen gobernantes y gobernados, que se constituye sobre una base territorial en la que existe un asentamiento humano. A su vez, las relaciones sociales entre los miembros están garantizadas por un poder legítimo, mediante el uso de la fuerza o la amenaza de recurrir a ella.

En sintonía con lo anteriormente señalado, a medida que los ciudadanos se agrupan y organizan, surge lo que se conoce como Sociedad civil. Así es como surgen los movimientos sociales, urbanos y rurales dirigidos a la constitución de una identidad independiente del Estado y tendientes a aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos.

En relación con la democracia, el Estado y la Sociedad civil, Nari y Bifarello sostienen que

> (…) si entendemos la democracia sólo como un código de procedimientos la ciudadanía puede quedar reducida a la portación de algunos derechos formales. El reconocimiento normativo de la ciudadanía es, sin embargo, el primer paso. Para que haya ciudadanía hace falta un Estado que la reconozca y favorezca su ejercicio. Pero si entendemos la democracia, además, como un estilo de vida y de valores, la ciudadanía pasa a ser un proceso por el cual los miembros de una sociedad toman decisiones, co-responsablemente, acerca de los asuntos que les afectan (1999: 1).

De acuerdo al razonamiento anterior, fortalecer a la Sociedad civil es un proceso necesario para "construir ciudadanía", lo cual implica: que los individuos tengan satisfechas sus necesidades básicas; que los ciudadanos hagan valer sus derechos y ejerzan responsablemente sus obligaciones; la existencia de Organizaciones de la Sociedad Civil

(OSC) que superen intereses sectoriales; y que las asociaciones intervengan activamente en proyectos cogestionados con el Estado (*Ibíd*.).

Siguiendo un trabajo realizado por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (2009), podría decirse que para fortalecer a la Sociedad civil y empoderar ciudadanía, es necesario generar "capital social"[20], por el cual entiende que

> El capital social se funda en la cohesión de los actores sociales, en la identificación con las formas de gobiernos, con expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen de la sociedad algo más que una suma de individuos. Supone los acuerdos institucionales horizontales tienen un impacto positivo en la generación de redes de confianza, buen gobierno y equidad social. Es un factor importante para estimular la solidaridad y para superar las fallas de mercado mediante acciones colectivas y el uso comunitario de recursos. Es un vasto conjunto de ideas, ideales e instituciones, a través de los cuales las personas encuentran su voz y movilizan sus energías particulares para causas públicas (2009: 24).

Resumiendo, podría decirse que el capital social está conformado por el grado de confianza existente entre los actores sociales, las normas de comportamiento cívico y el nivel de "asociatividad" que caracteriza a una Sociedad; es decir el nivel de fortaleza y empoderamiento de la Sociedad civil[21].

El concepto de "Sociedad civil" es ante todo un concepto político que implica relaciones de poder y dicha Sociedad está compuesta por individuos y organizaciones corporativas y entidades públicas no estatales con distintas cuotas de poder (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998). Siguiendo a Acuña (2007), la Sociedad civil se define por dos condiciones: que su organización y comportamiento no tenga fines de lucro –lo cual la distingue del Mercado- y que no persiga como objetivo dominante la ocupación de espacios de Gobierno –lo cual la distingue del Estado-.

Ahora bien, la última década del siglo XX reflejó: cambios en el papel del Estado en materia de regulación económica (desregulación, descentralización y privatizaciones); una deconstrucción del tejido de relaciones sociales posteriores a la Segunda Guerra Mundial; redefiniciones de las agendas estatales; un mayor protagonismo de los Gobiernos Locales y de las OSC (Leiras, 2007). Dichos cambios conllevaron profundas repercusiones en las formas de organización y representación de los intereses sociales, tal como sostiene Restrepo (2003), al analizar los movimientos sociales y sus formas de participación, sostiene que las transformaciones ocurridas en las últimas décadas del siglo XX.

Según lo visto hasta aquí y en línea con los objetivos del presente trabajo, cabe preguntárse ¿cómo podrían contribuir las TIC, en particular de Internet, al fortalecimiento de la Sociedad civil y el empoderamiento ciudadano? Según Robles (2011), la concepción

---

[20] En línea con el Banco Mundial, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia señala que, las comunidades poseen cuatro clases de recursos que no siempre están visibles en el funcionamiento cotidiano y que mediante su articulación inciden en las posibilidades de crecimiento:

- Capital natural: vinculado a los recursos naturales;
- Capital construido: se refiere a la infraestructura, bienes de capital, comerciales, financieros, etc.;
- Capital humano: relacionado con los grados de nutrición, salud y educación; y
- Capital social.

[21] En el sitio del Banco Mundial se mencionan una serie de trabajos acerca de cómo "medir" el capital social: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20187568~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:401015,00.html

liberal y republicana del concepto de "ciudadano" entró en crisis, a partir del uso político de Internet por parte de la Sociedad Civil, lo que deja en su lugar "ciudadanos digitales" cuyas características son las siguientes:

- La difusión de la opinión ciudadana a través de Internet;
- La defensa de derechos políticos o sociales en relación al Estado y a las empresas privadas;
- Relaciones con la Administración Pública para realizar trámites burocráticos o administrativos;
- La apertura de mecanismos de participación desde "arriba" por parte de las administraciones (consultas populares, foros o voto electrónico); y
- Actividades ciudadanas de defensa de derechos o denuncia de abusos por parte del Estado y actores poderosos.

Es por ello que Robles sostiene que el espacio digital es asumido como una vía más de interacción –una especie de "ágora virtual"- y participación social, además del espacio físico. Asimismo, la irrupción de las TIC en la vida política tiene el transformar las relaciones entre gobernantes y gobernados, así como relativizar el concepto de "territorio"´ -lo que Colombo Vilarrasa (2007) denomina "comunidad virtual"-.

Según la visión planteada anteriormente, Internet y en especial la llamada "web 2.0", podrían abrir el camino para que la democracia representativa incorpore una mayor participación de la ciudadanía en los temas públicos. No obstante, para que se den los procesos de apertura, independientemente de la condición necesaria pero no suficiente de abrir canales, se necesita de voluntad política para impulsar y sostenerlos y de la apropiación y confianza de los ciudadanos para aprovecharlos.

Siguiendo con la línea de pensamiento de Robles (2011) y Colombo Villarrasa (2007) antes planteada, el desarrollo de ciudadanos digitales podría contribuir al empoderamiento ciudadano en cuanto a garantizar que todos los ciudadanos tengan mismas posibilidades de acceso a nuevos canales de información, comunicación y así contribuir al desarrollo del Gobierno Abierto. Es por ello que, el rol del Estado es clave para atemperar las inequidades generadas por el capitalismo y para evitar que la "ciudadanía digital" sea cosa de pocos.

En materia de provisión de servicios a la ciudadanía, a partir de su trabajo sobre la ciudad de Toronto, Kaufman (2012) advierte que aun considerando los índices de desarrollo socio-económicos elevados y una tradición de vinculación gobierno/ciudadano, el paso a la provisión de ciertos derechos y servicios a la esfera virtual no es ni lineal, ni ajeno a conflictos. Es por ello que Kaufman plantea a la "multicanalidad" como un aspecto clave a la hora de concebir la prestación de servicios públicos, que pone a la ciudadanía por sobre la administración y que implica la existencia de múltiples canales de atención de los ciudadanos, acorde a sus capacidades y a la comodidad de éstos[22].

[22] Incluso Kaufman sostiene que parte de las estrategias de multicanalidad en caso canadiense, están migrando hacia una "multicanalidad integrada", en la que a partir de una "base de conocimiento común" –es decir que todos los canales tienen la misma información en tiempo real-, los ciudadanos puedan utilizar distintos canales para acceder al Gobierno, pudiendo así realizar un primer canal inicial de contacto (telefónico, por ejemplo); seguir el contacto por otro (de manera presencial, por ejemplo); finalizar en otro (a través de un sitio web); y obtener el mismo resultado, independientemente del canal que elijan. Se volverá sobre esta cuestión más adelante en el trabajo.

> En nuestras estrategias de entrega debemos considerar, en atención a los destinatarios, cuáles son las tecnologías más atinadas para dar los mejores servicios, cuál es su situación diferencial y qué tipo de tecnología (o medio) les resulta más accesible. Esto forma parte de una tendencia que apunta a organizar los servicios de una manera pertinentes a necesidades personales, tanto en la información/servicio, como en el medio utilizado para comunicarlo o entregarlo. En las experiencias relatadas veremos que los canales privilegiados son el telefónico, el presencial, Internet, el e mail, fax, correo tradicional, los kioscos (especie de cajeros automáticos, proveedores de servicios) y ahora están agregando la telefonía móvil (Kaufman, 2012: 26).

A su vez, Kaufman sostiene que los cambios organizacionales comienzan por la capacitación de los recursos humanos y la reorganización de procesos (en sus aspectos internos y externos). Asimismo los esfuerzos deben orientarse a que las prácticas y procesos tradicionales no obstaculicen los cambios buscados, para lo que es necesario un alto compromiso y un cambio cultural de parte de funcionarios y empleados públicos.

Tal como puede desprenderse de lo dicho hasta aquí, los cambios que implica un Gobierno Abierto refieren a cuestiones "no tecnológicas", por lo que tal como sugiere Subirats (2012) es necesario evitar caer en un "ciberoptimismo" ingenuo. Por un lado, no todos los ciudadanos, ni funcionarios, ni empleados públicos quieren o están capacitados para manejar herramientas tecnológicas y así ejercer sus derechos, cambiar el eje a favor de quién es el verdadero soberano, o cambiar lógicas de trabajo –según el caso-. Por otro lado, las dinámicas de red pueden generar nuevas jerarquías, controles y hasta acrecentar el poder de aquellos actores que lo determinan a partir de la capacidad de procesar grandes cantidades de datos en tiempo real. Incluso tal como Oszlak (2013a) sostiene, los ciudadanos tienen una tendencia natural a no participar e involucrarse en los asuntos públicos, en la medida que no existan canales apropiados de participación. Asimismo, los ciudadanos tienden a movilizarse y transformarse en actores políticos en tanto sus intereses sean afectados, de otro modo la tendencia es la del *free riding* o dejar que "otros lo hagan por mí".

La brecha social como límite al ejercicio de la ciudadanía

A mediados de los ochenta el discurso y el "diagnóstico" neoliberal, apuntaban a que el Estado era el principal obstáculo para desarrollo en los países occidentales, en general, y en los países subdesarrollados, en particular, por lo que era el momento del Mercado, que con su "mano invisible" y "el derrame" traerían el desarrollo económico, primero, y por "efecto derrame" social, segundo (Evans, 1996; Estévez et al., 2005).

Castel (2010) sostiene que si bien las desigualdades, el conflicto social y la lucha ideológica no menguaron durante la etapa keynesiana en los países centrales, el capitalismo supo lograr una gestión regulada de las desigualdades, durante el período que abarcó el final de la Segunda Guerra Mundial y la década de los setenta del siglo XX. No obstante, el paso hacia el capitalismo postindustrial, implicó el ascenso del discurso neoliberal que las elites interpretaron se "ajustaba" más a la situación que comenzaba a vislumbrase ya a mediados de la década de los setenta.

Paralelamente, con el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la profundización de la globalización, el capitalismo postindustrial de tipo financiero, el discurso dominante apuntaba a la necesidad de mayor la "libertad"

(autoregulación) para los mercados en vez de las "trabas" que imponían los Estados. En el caso de los mercados de trabajo, por ejemplo, el diagnóstico neoliberal apuntaba a que aquéllos se tornaron muy rígidos, lo cual resultaba perjudicial para una demanda orientada adaptación rápida a nuevos entornos y de alta competitividad por costos (Esping-Andersen, 2000).

El rol adquirido por la información durante la fase post industrial del capitalismo determinó una forma específica de organización social en la cual la generación, procesamiento, utilización y transmisión de información son fuentes fundamentales de productividad y poder que han conformado una sociedad de tipo "informacional". Castells (1996; 2010) destaca que toda estructura informacional implica una estructura de poder y a su vez una determinada distribución y ejercicio del mismo entre distintos actores de una comunidad, lo que da como resultado una "Sociedad informacional".

El hecho de que se hable de Sociedad "informacional" o "Sociedad de la Información"[23] implica un tipo de desarrollo histórico. Así como a la Revolución Industrial del siglo XVIII le siguió una Sociedad "Industrial", a la Revolución Tecnológica o Informática de mediados de la década de los setenta del siglo XX le siguió una Sociedad "Informacional" (Kranzberg, 1985; Castells, 1996; 2010).

Podría decirse que entre las diversas tecnologías que surgieron en el contexto de la Sociedad Informacional, Internet es aquella que suele caracterizarse como más emblemática del contexto actual de la humanidad. Con la creación y la posterior difusión de Internet, millones de pequeños ordenadores fueron conectados conforme a redes distribuidas en todo el mundo y en tiempo real, lo que implica que en la práctica millones de personas puedan estar conectadas entre sí en tiempo real (Castells, 2001; Colombo Vilarrasa, 2007).

En términos sociales, con el surgimiento de la Sociedad Informacional podría decirse que la brecha social "adopta" una cara más y surge lo que se conoce como "brecha digital". Esta nueva brecha, va más allá de la falta de acceso a computadoras o Internet, sino que refiere a las posibilidades reales de las personas de integrarse o no a nuevas dinámicas económicas y productivas, bajo la forma de distintas redes sociales (Castells, 2010; de Ugarte, 2007).

Las dificultades antes mencionadas se relacionan principalmente con las diferencias existentes en los niveles de ingreso y de educación, en tanto que los individuos que poseen mayores ingresos y nivel educativo, disponen de mejores herramientas y posibilidades para acceder y utilizar las TIC. Sin embargo, también existen barreras geográficas, culturales, sociales y de género que pueden frenar la adopción y apropiación de las nuevas tecnología y que traen aparejados procesos excluyentes. Incluso podría pensarse que dada la velocidad con la que se suscitaron los cambios tecnológicos a partir de la década de los setenta, es posible encontrar organizaciones ligadas a los sectores productivos, culturales, académicos y de gestión pública, en las que también se vuelve crítico el acceso a la Sociedad de la Información.

[23] Si bien pareciera no haber un acuerdo en la academia en cuanto la denominación actual del nombre del tipo de Sociedad actual, conforme al área de estudio en el presente trabajo, aquí se hablará indistintamente de "Sociedad de la Información", "Sociedad Informacional" o incluso "Sociedad Red" para referirse al mismo fenómeno.

En definitiva, las características de la Sociedad Informacional conllevan nuevas demandas a los Estados a fin de garantizar la inclusión digital de aquellas personas que no lo están. Es por ello que la brecha digital se transforma en una nueva cuestión en la agenda estatal; tal como lo demuestran distintas políticas públicas a lo largo del mundo, orientadas a la inclusión socio-digital –por lo menos en plano formal-.

Resumiendo lo dicho hasta aquí sobre la brecha digital, puede decirse que ésta es un fenómeno que posee seis dimensiones fuertemente interrelacionadas entre sí:

- Dimensión socio-económica: La misma se vincula con la imposibilidad de acceder físicamente a bienes tecnológicos y responde a las lógicas excluyentes de los mercados ligadas a la distribución de la riqueza y a las desigualdades generadas; responde a la capacidad de "apropiación tecnológica" en cuanto a la posibilidad de que las personas puedan sacar el mejor provecho de las TIC como herramientas productivas.
- Dimensión educativa: Esta dimensión abarca los aspectos tanto vinculados a la educación formal como los procesos de educación comunitaria, educación en derechos e incorporación de competencias específicas para la Sociedad de la Información.
- Dimensión cultural: Esta dimensión delimita los aspectos vinculados a la generación de contenidos por un lado, y la apropiación de las TIC como medio transformador del modo de vincularse con el mundo, por el otro.
- Dimensión de resistencia al cambio: Se relaciona con el posible rechazo a los cambios introducidos con la incorporación de tecnología, tanto por su condición de innovación en sí misma como por los efectos psicológicos y sociales que genera al implicar transformaciones en los más variadas esferas de la vida de una persona, desde su impacto en el ámbito laboral hasta las transformaciones en la vida privada y la vinculación con otras personas e instituciones.
- Dimensión de género: La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha remarcado en distintos informes desde el año 2007 que existe una brecha entre mujeres y hombres, en cuanto al uso de computadoras, celulares e Internet y esa brecha es aún mayor en los países en vías de desarrollo (16% contra un 2% en los países desarrollados).
- Dimensión geográfica: Implica la imposibilidad de acceder a la infraestructura tecnológica y/o a la incorporación de competencias propias de la Sociedad de la Información producto de la lejanía de los grandes centros urbanos.

Podría decirse que la brecha digital y sus dimensiones no sólo reflejan inequidades del sistema capitalista, sino que justamente por el peso que distintos autores otorgan a las TIC en el Gobierno Abierto y para la mejora de la democracia, es que las brechas sociales existentes podrían acrecentarse y dificultar aún más el ejercicio de la ciudadanía. En este sentido, tal como Oszlak (2014) señala, por ejemplo, uno de los problemas más frecuentes de la brecha digital apunta a cuestiones "semánticas" y que se dé la paradoja de que el Estado "abra datos" y que la mayoría de los ciudadanos no los sepa usar o, peor aún, no los entienda -lo cual también podría ser extensible a los propios funcionarios de la administración pública-.

Los Gobiernos Locales en el contexto de la globalización

A partir de la década de los setenta del siglo XX, y paralelamente con el surgimiento de la revolución tecnológica y el desarrollo de la Sociedad Informacional, comienza un período caracterizado por: el debilitamiento del Estado Nacional; la intensificación del proceso de globalización; y el surgimiento de una Sociedad global con sus relaciones, procesos y estructuras (Castells, 1996).

Si bien todos los pueblos, desde miradas distintas y en períodos distintos, han tenido una preocupación por comprender el espacio en el que se desarrollan (Sassen, 2012). Ahora bien, la idea de "mundo" –vinculado a la idea de globalización o *mondialisation*, como la entienden los franceses- es bastante reciente y fue moldeándose con descubrimientos geográficos, la popularización de los mapas y las cartas de navegación, así como los relatos de viajeros, la comprensión de las distancias y el reconocimiento concreto de los lugares.

Más allá de distintos intentos de imponer algún tipo de organización "global" encabezada por algún imperio (romano, griego, chino, mongol, español, británico, etc.), el mismo se limitaba en la mayoría de los casos al "mundo conocido" y, en todo caso, el surgimiento del capitalismo y la división internacional de trabajo resultaron claves para el desarrollo de procesos globales (Romero, 2002).

Podría decirse que históricamente la globalización se divide en dos etapas. La "primera globalización" vino de la mano de la Revolución Industrial y el aumento del poder económico y político del Imperio Británico. Con este proceso y de la mano de la máquina, Inglaterra expandió sus fronteras hacia nuevas colonias, con el fin de obtener materias primas más baratas para sus industrias, así como para desarrollar nuevos mercados más "benévolos" con los productos provenientes de la metrópoli; impuso el inglés como lengua comercial; y organizó nuevas redes comerciales. En otras palabras, Inglaterra determinó un orden político que estructuró los patrones de las relaciones comerciales en todo el globo a fines del siglo XVIII y que más o menos perduró en el tiempo hasta nuestros días, más allá del hegemón de turno (Hobsbawn, 2007).

La "segunda globalización", podría ubicarse a partir de los años setenta del siglo XX con tres innovaciones técnicas que afectaron las relaciones sociales y tuvo su epicentro en los Estados Unidos. La primera de las innovaciones fue la invención y la aplicación de la fibra óptica para agilizar y abaratar las comunicaciones; la segunda fue la creación de la computadora personal y el acceso masivo de las personas; y la tercera, la aparición y expansión de Internet (Ospina Bozzi, 2001; Castells, 2001).

El surgimiento de las TIC posibilitó que el uso de la información, ya sea ésta como insumo para la toma de decisiones o de producción, como herramienta de organización o como fuente de ilustración con una disponibilidad casi ilimitada y de fácil acceso para la mayor parte de los seres humanos. En otras palabras, este entorno tecnológico conllevó una serie de modificaciones en el orden social, económico y político a nivel global (Castells, 1996).

Asimismo la globalización trajo consigo elementos que tradicionalmente eran parte de culturas específicas, atadas a lugares específicos, se popularizaran y extendieran a otros rincones del planeta, mezclándose en el proceso globalizador con los elementos de otras partes para formular nuevos fenómenos. En otras palabras, por un lado, la globalización no sólo uniformizó ciertos procesos y fenómenos, sino que además como respuesta generó visiones alternativas o directamente opuestas de los mismos objetos, visiones compartidas

y extendidas por el globo entero (Sassen, 2012; Blanco y Gomá, 2003; Ospina Bozzi, 2001).

Por otro lado, lo local se globalizó, lo cual implicó que las formas de vida específicas de cada zona pierdan parte de su identidad y acepten elementos que les son ajenos, reconstruyéndose así el día a día de un lugar, el uso del espacio, del tiempo, del capital y del trabajo. No obstante, esto último no implica que las comunidades acepten todo lo proveniente del exterior, sino que a su vez lo local puede que surja como respuesta o crítica (Ospina Bozzi, 2001).

Otra cuestión que cabe mencionar apunta a que las competencias de los Estados Nacionales, antiguos actores excluyentes de las relaciones internacionales, que comenzaron a verse limitados en el ejercicio del poder en el plano internacional, por el surgimiento de múltiples organismos internacionales y de empresas transnacionales/multinacionales. Estas últimas instituciones llevan a que las competencias estatales se vean excedidas por problemáticas que sobrepasan las fronteras (contaminación, migraciones, crisis económicas, etc.) y que se agravan en los casos de los países subdesarrollados.

El paso hacia la formación de los Estados Nación, post Westfalia (1648), comenzó a consolidar el poder de un Estado central por sobre los poderes locales, que hasta ese momento resolvían la vida y la organización social. Con el surgimiento de la burguesía como clase social dominante, el Estado Nación garantizaría las relaciones de mercado mediante el surgimiento de una forma de organización político-administrativa y la creación de un sentimiento de pertenencia colectiva (Hobsbawn, 2007; Weber, 2002; O'Donnell, 1977).

En sintonía con lo anterior, el Gobierno local ya no sería el "todo", delegando tareas como la economía y las relaciones internacionales al Estado Nacional, quedando en la primera esfera tareas menores vinculadas a la proximidad inmediata –alumbrado público y limpieza urbana, principalmente- (Álvarez y Pologna, 2010). Este proceso centralizador fue el que posibilitó la organización en pos de grandes objetivos nacionales, llevando a la industrialización de las ciudades, con su posterior urbanización y explosión demográfica (Romero, 2002).

Ahora bien, en el marco de la Sociedad Informacional y del proceso globalizador, no sólo ha cambiado la forma de producir bienes y servicios, sino que se han alterado también modelos sociales, necesidades humanas y las formas de organizar el poder. Esto último lleva directamente a dos cuestiones fundamentales para la teoría política de los últimos doscientos años: el protagonismo del Estado Nación y la forma de organización del territorio. En otras palabras, con el surgimiento de la revolución tecnológica y el desarrollo de la Sociedad Informacional, comienza un período caracterizado por: el debilitamiento del Estado Nacional –hacia adentro y hacia afuera-; la intensificación del proceso de globalización; y el surgimiento de una Sociedad global con sus relaciones, procesos y estructuras (Castells, 1996).

Siguiendo a Ospina Bozzi (2001), en el caso del territorio, a partir de la década de los setenta la globalización comenzó a relativizar la importancia del territorio nacional y las identidades construidas en torno al mismo; desplazando el eje de acción a las ciudades, revaluando culturas locales y regionales y al mismo tiempo acrecentando su peso económico y político. En consecuencia, el planeta entero se ha vuelto "asimétricamente interdependiente" en tiempo real, generando "ciudades globales" que se articulan en red

como nodos de distinto nivel y con distintas funciones, lo que da como resultado "jerarquías urbanas", en el que las interconexiones que tiene cada nodo determina el peso que tiene en el contexto mundial (Borja y Castells; 2000).

En sintonía con el pensamiento antes expuesto, las nuevas estructuras de organización gubernamental adquieren importancia a partir de los procesos de descentralización de las políticas públicas, de los Estados centrales a los subnacionales, en los cuales estos últimos asumen un mayor protagonismo político, social y económico. En este contexto, los Gobiernos Locales incorporan nuevas demandas a sus agendas que tradicionalmente no tenían -por ejemplo, empleo, seguridad pública, desarrollo, sostenibilidad, ambiente, etc.- (Blanco y Gomá, 2003).

Tal como sostienen Cravacuore *et al.* a partir de los noventa se produjo una "revalorización" de los Municipios tanto en el plano político como el académico, en un contexto de globalización y auge de la ideología neoliberal, de la Revolución Informática y la Reforma del Estado.

> La globalización generó cambios en los patrones de localización del capital; el mayor flujo de comunicación permitió incentivar el desarrollo de nuevas interacciones en el territorio produciendo competencia entre las regiones y ciudades, concentración y desestructuración del tejido productivo de base fordista. También la globalización generó la crisis del Estado Nación, el que perdió capacidades de regulación y de soberanía al ser sometido a una doble erosión: por arriba, las empresas multinacionales y los organismos internacionales, y por debajo la revalorización de lo local que el discurso y la dinámica de la globalización alentaba en desmedro de los Estados nacionales, que se presentaban como demasiado pequeños para los grandes problemas y demasiado grandes para los pequeños problemas (Cravacuore *et al.*, 2004: 3).

En este contexto es que los Municipios asumen nuevas demandas a sus agendas más allá de aquellas más "tradicionales" en torno al diseño, gestión e implementación de políticas públicas vinculadas al territorio (ambiente, salud, educación, seguridad pública, etc.) y al desarrollo local (Davicino y Alfaro, 2014).

Retomando el pensamiento de Cravacuore *et al.* (2004) respecto a la "Reforma del Estado" encarada en América Latina, en general, y en Argentina, en particular, ésta tendió a seguir los lineamientos del Consenso de Washington, llevando a la "retirada" del Estado Nación de ciertos temas que históricamente habían estado en su agenda, ya sea porque salían de la agenda o eran absorbidos por la actividad privada o eran transferidos a las agendas de los Estados subnacionales.

El último punto en particular señalado en el párrafo anterior, implicó un proceso de descentralización que en la práctica no se tradujo en una forma más eficiente y cercana de satisfacer demandas ciudadanas y prestar servicios públicos; sino una forma de trasladar los problemas a otras jurisdicciones que no tenían los recursos, ni humanos, ni materiales para responder a las demandas. Es a raíz del rol que han adquirido los Municipios a finales del siglo XX que han surgido estudios de todo tipo y desde distintas disciplinas, que intentan dar cuenta de cómo asumieron las demandas que les fueron transferidas en sus orígenes hasta cómo se han transformado en promotores del desarrollo local o desarrolladores de iniciativas innovadoras, por ejemplo[24].

[24] En el caso del "desarrollo local" ha sido una cuestión ampliamente abordada por la bibliografía en materia de Gobierno Locales Es así que Alburquerque (2004) lo entiende como una forma de abordar el territorio en términos económicos y productivos. En este sentido, plantea un enfoque ligado a valores territoriales,

Los Gobiernos Locales en clave de Gobierno Abierto

Dadas las particularidades del Gobierno Abierto y del peso que han ganado los Gobiernos Locales en las estructuras nacionales y globales, es que las iniciativas vinculadas al primero podrían implementarse de una manera más próxima a los ciudadanos, con una lógica de "vecinos".

Ahora bien, el ámbito local se ha transformado en productor de bienes y servicios, en el que se genera un potencial escenario de "democracia de proximidad", tal como lo denominan Ford y Carné (2008). Es por ello que los ciudadanos y las OSC pueden "acercarse" a los representantes y funcionarios; promoviéndose, en teoría, un mayor control, participación y eficacia en las políticas públicas.

Annunziata (2010) considera que existe una relación entre la "legitimidad política" y la "proximidad". En otras palabras, el Municipio es un espacio asociado a un contacto casi normal y habitual, entre los gobernantes y los ciudadanos, de "vecinos". Este vínculo genera a su vez un sentimiento de arraigo y pertenencia a un lugar y a una comunidad. Asimismo, la idea de proximidad se vincula con un "saber local" que es un saber o experiencia ligada al rol de usuario de servicios públicos, así como a habitar y vivir en un territorio.

Por su parte, Fidyka (2004) sostiene que la esfera local es un escenario privilegiado para la participación ciudadana, dado que existe un vínculo de cercanía y cotidiano entre los gobernantes y los ciudadanos, de hecho mientras menor cantidad de habitantes tenga un municipio mayor será el vínculo. Ahora bien, según el autor, la relación antes mencionada muchas veces no es tomada en cuenta o es desaprovechada por los gobernantes, desperdiciándose así la posibilidad de establecer contactos más agiles y eficientes con los ciudadanos en torno al: acceso y consulta de información pública, gestión participativa y control de los poderes públicos.

Ahora bien, en cuanto a la relación Gobierno Abierto y Gobiernos Locales, conviene mencionar algunos trabajos que han trabajado el tema, tales como los de Fumega y Scrolloni (2012); Pardinas (2012); Soto y Kanonnikof (s.f.); Annunziata (2009; 2010); Ramella (2013); Cravacuore (2009) y, Kaufman (2012) y Hernández Bonivento *et al.*.

Fumega y Scrolloni (2012) analizan una serie de iniciativas de Gobierno Abierto implementadas en América Latina, aunque su estudio se limita más al *Open Data*, a partir de los casos de Montevideo, Buenos Aires y Lima. No obstante, reconocen que las iniciativas son poco acompañadas por parte de la ciudadanía y en términos generales los avances han sido por lo menos pobres.

Pardinas (2012) analiza el desarrollo del Gobierno Abierto en distintos municipios mexicanos y llega a conclusiones similares a las anteriormente en el sentido que

> Los municipios están obligados a rendir cuentas en términos de la legislación y las instituciones de su respectiva entidad. En este sentido, estas unidades administrativas carecen del mismo problema planteado por los Estados [se refiere a las subunidades integrantes del

identidad, diversidad y flexibilidad de las distintas formas productivas que históricamente existieron en un lugar, así como los entramados que hacen a las distintas cadenas productivas. En el caso de la "innovación", Cravacuore vincula el concepto con el rol que han asumido los Municipios a partir de los '90 y particularmente lo aplica al caso de la administración pública como "un proceso de implementación exitosa de políticas, productos, sistemas y tecnologías en las instituciones estatales"

> Estado federal]. Aunque el riesgo de asimetrías se vuelve incrementado en el número de criterios heterogéneos que se pueden aplicar en el contexto de un país con cerca de 2 mil 400 municipios con autonomía reconocida en rango constitucional. (Ibíd.: 393-394).

En el caso de Soto y Kanonnikof realizan una descripción de los instrumentos de transparencia que utilizan los Gobiernos locales, que podría decirse van más allá del *Open Data*. Los autores señalan distintas formas que utilizan los Estados locales para procesar y transparentar los datos y la información a través de distintos sistemas de información, internos o externos, basados en procedimientos, normas y "buenas prácticas", que pueden o no incluir a las TIC. Por "sistema de información" los autores antes mencionados, entienden "(…) conjunto de instrumentos, medios, procedimientos que sistematizados recogen, procesan, almacenan y transmiten información para facilitar el cumplimiento de los fines de la institución, la toma de decisiones adecuadas y el control de gestión" (s.f.: 4).

Soto y Kanonnikof señalan una serie de sistemas de información que pueden ser de carácter interno o externo. En el caso de los sistemas de información internos, éstos están diseñados para transportar la información generada por el Estado dentro de sus "límites", pudiendo implicar el uso de distintos instrumentos, entre ellos:

- Bases de datos, para que sean confiables y faciliten la toma de decisiones es necesario que sean manejadas por personal capacitado, estén actualizadas, permitan procesar consultas, sean auditables por órganos de fiscalización y control y sean de acceso abierto para la ciudadanía;
- Manuales e instructivos, que sirvan para garantizar actuaciones ajustadas al derecho y evitar actos arbitrarios, por ejemplo: para llevar la contabilidad fiscal, para realizar licitaciones, para realizar contrataciones, para realizar trámites, etc. Asimismo los autores destacan la importancia de difundir los instrumentos, acompañar la implementación a través de capacitaciones a los funcionarios y monitorear su implementación;
- Ordenanzas de presupuestos, son los instrumentos de administración y planificación que utilizan los Municipios para planificar las políticas públicas, estimar los ingresos, las metas de gobierno y la especificación de los gastos;
- Contabilidad fiscal, permite llevar el registro, resumen, análisis e interpretación de las transacciones realizadas por los municipios con la finalidad de preparar los estados financieros y presupuestarios que faciliten la evaluación racional de los ingresos, del gasto, así como conocer la situación financiera real. Llevar la contabilidad tiene dos funciones, una contralora, que permite una administración eficaz y eficiente de los recursos, y otra de información, lo cual permite evaluar el comportamiento financiero de un Municipio, comparar los resultados entre ejercicios distintos y planear operaciones futuras que impliquen la toma de decisiones;
- Auditorías, implican el análisis, revisión y evaluación de cualquier organismo, dependencia, sector o actividad de la administración pública local para evaluar el cumplimiento de los objetivos de acuerdo a lo que establecen las normas;
- Leyes locales u ordenanzas sobre el libre acceso a la información, estas normas garantizan que los ciudadanos puedan acceder libremente y sin trabas burocráticas para los ciudadanos, a fin de conocer, controlar y fiscalizar la gestión del Gobierno; y

- Estrategias del "usuario simulado", implican que un funcionario testee los procesos de los servicios de información para obtener información.

En el caso de los sistemas de información externa, Soto y Kanonnikof (*Ibíd*.) señalan que éstos sistemas destinados a transportar información de los Municipios a los ciudadanos y viceversa. Entre ellos señalan distintos instrumentos que sirven para obtener información externa:

- Oficinas de información y reclamos, para que éstas funcionen correctamente deben contar con personal entrenado en atención ciudadana y en la canalización de demandas y la conexión directa con los sistemas de comunicación internos y externos de un Municipio;
- Gacetas municipales, periódicos y folletos impresos y/o digitales;
- Sitios web, que no sólo sirvan como canales de comunicación, sino que sirvan también para difundir información pública clara y comprensible en torno a compras, trámites, contrataciones, licitaciones, presupuestos, proveedores.
- Iniciativas de tipo "el Gobierno en los barrios", que apunten a establecer un contacto directo entre los gobernantes y los vecinos, mediante la visita a los barrios y la realización visitas casa por casa, asambleas o reuniones;
- Foros y talleres, estos instrumentos permiten mantener informado al ciudadano de lo que un Municipio está haciendo, lo involucra con un tema, abre un canal de reclamos o sugerencias y fomenta la participación ciudadana;
- Espacios televisivos, radiales o web.

En materia de participación ciudadana, Annunziata (2010) estudia el desarrollo del Presupuesto Participativo (PP) en los casos de los Gobiernos de Rosario, Morón y Buenos Aires (Argentina) y sostiene que es uno de los instrumentos más utilizados por los municipios argentinos, ya que el mismo puede ser entendido,

> (…) como un mecanismo por el cual la ciudadanía es habilitada a proponer y votar proyectos para su distrito, implicando un porcentaje del presupuesto 'flexible' del Gobierno municipal. Las etapas y la metodología del proceso varían de una municipalidad a otra y se van modificando con el tiempo, pero, a grosso modo, podemos identificar cuatro momentos: asamblea general en los barrios, en los que los vecinos expresan sus ideas y demandas; luego asambleas más reducidas de los vecinos delegados o consejeros con la presencia de representantes del Gobierno en las que son elaborados los proyectos; luego, votación de los proyectos abriendo nuevamente a todos los vecinos de cada barrio; finalmente, seguimiento de la ejecución de los proyectos elegidos -que se han incorporado a la ordenanza municipal- durante el año siguiente. (2010: 5-6).

El estudio de Ramella (2013) es mucho más extenso que el anteriormente mencionado, ya que realiza un análisis comparativo de cuarenta y seis Municipios argentinos que utilizan la herramienta del Presupuesto Participativo (PP). En su tesis de maestría, la autora llega a las siguientes conclusiones: no se evidencia un patrón predominante en cuanto a los modelos de implementación; la participación suele ser no vinculante y se suele dar un cierto protagonismo a actores sociales colectivos; los marcos regulatorios suelen ser flexibles y en algunos casos están escasamente regulados; y que en general los montos destinados son "meramente simbólicos".

Por su parte, Cravacuore (2009) elabora una tipología de los mecanismos participativos presentes en los municipios argentinos, la cual se presenta a continuación:

- Normas tendientes al acceso a la información: es la contraparte necesaria de la obligación republicana de los organismos públicos de dar a conocer los actos de gobierno y el derecho de los ciudadanos de acceder a la información pública.
- Audiencia pública: es una instancia participativa, formal, habilitada por el Estado para poner en contacto a las autoridades ejecutivas y/o legislativas con aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular o sectorial, en momentos clave a la adopción de ciertas decisiones pero carece de carácter vinculante.
- Comités de desarrollo, foros, consejos consultivos, sectoriales y transversales: se constituyen para tratar uno o varios temas y generalmente cuentan con la presencia del Estado, a través de las agencias a las que competen los temas, y distintos actores sociales. Se diseñan para identificar problemas y/o formular programas y/o proyectos que se giran a las autoridades de gobierno competentes para su aprobación. Son instancias institucionales de propuesta, colaboración, asesoría en materia de políticas públicas municipales y su carácter distintivo los constituye su integración variada, tal como fue mencionado anteriormente.
- Consulta popular y referéndum: constituyen mecanismos de consulta pública en los que la participación ciudadana resulta un pronunciamiento sobre una cuestión puntual, a favor o en una contra de la modificación o derogación de una norma vigencia, o de la sanción de una nueva, pero que requiere una acción ulterior por parte del Estado para su puesta en marcha.
- Revocatoria de mandato: se constituye como el derecho de los ciudadanos de destituir a funcionarios electos mediante el sufragio popular. Su puesta en marcha depende de distintas condiciones (plazos para el pedido, número de electores, etc.).
- Iniciativa popular: este instrumento permite a los ciudadanos incidir en la vida política local a través de una propuesta novedosa que de reunir ciertos requisitos se conforma como un anteproyecto y se plantea o eleva para su tratamiento y aprobación del Poder Legislativo local.
- Concejo abierto: se refiere a la participación vecinal en la toma de decisiones a nivel "micro-local" y local, dependiendo del grado de descentralización existente. Por ejemplo, los consejos barriales.
- Presupuesto participativo (PP): articulado generalmente bajo la forma de un programa, es una herramienta mediante la cual los ciudadanos/vecinos y las distintas organizaciones territoriales tienen la oportunidad de influir en la elaboración, seguimiento y control de la ejecución del gasto público, ampliando la participación democrática en la gestión. Contempla fases de progresividad (desde la elaboración de lineamientos generales consensuando prioridades de gasto en obras menores, pasando por la aprobación de planes de inversión pública hasta el involucramiento en el contralor de ejecución y los modos de rendición de cuentas). La participación puede ser a título personal o mediada por asociaciones locales representativas de base territorial. Este mecanismo de participación, es tal vez el más difundido en Argentina y América Latina, siendo pioneros en el

país los municipios de Buenos Aires, Rosario (ambos en el año 2002) y Morón (2006) (Annunziata, 2010).

- Doble lectura: es una forma de participación en el proceso de elaboración de las ordenanzas, que consiste en una audiencia pública que se realiza obligatoriamente durante su tratamiento legislativo.
- Comités de control: son instancias de control con diversas instancias a partir de las cuales, se exige información a los gobernantes sobre los resultados de la gestión en aspectos financieros, administrativos y políticos.
- Alianzas o paternariados público-privados: Se constituyen a partir de acuerdos explícitos que persiguen como finalidad sumar enfoques y aportes de recursos de distinta naturaleza hacia el logro de un objetivo consensuado. Sus integrantes asumen los riesgos que esto comporta, manteniendo su autonomía (de interés y motivación) pero reconociéndose mutuamente como interdependientes, en un proceso de carácter abierto reglado por normas convenidas y democráticas, pero no exento de liderazgos. Van más allá de las relaciones comerciales tradicionales, de la coordinación interinstitucional y de los acuerdos de colaboración pues muy frecuentemente la integración de actores estatales, privados y de la sociedad civil se generan sinergias portadoras de nuevas lógicas de actuación.
- Agencias de desarrollo local: las agencias de desarrollo local son instrumentos creados para hacer operativas las estrategias de promoción del desarrollo de los territorios, impulsando la producción, la innovación y el desarrollo tecnológico. Articulan a actores del sector público (organismos nacionales, provinciales y locales, universidades y centros tecnológicos) y privados (cámaras empresariales y sindicatos). Se pueden organizar bajo la forma de personas jurídicas públicas o privadas.
- Centros descentralizados: los programas de descentralización territorial de la gestión local han sido habituales en los gobiernos locales, proponiendo una mayor eficacia originada en la desconcentración administrativa y un fortalecimiento de la gestión participativa a partir de la constitución de consejos vecinales.

Por su parte, en su trabajo sobre experiencias canadienses, Kaufman (2012) analiza sobre la ciudad de Toronto, los aportes y el progreso hacia una integración y apertura del Gobierno en torno a: el lanzamiento de un portal de información del *City Council* (alcalde y el Poder Legislativo local) y los *Comitee* (comités de Gobierno, similares a lo que serían las Secretarías en otros ordenamientos políticos); el desarrollo de un portal de *Open Data*; y especialmente hace énfasis en los "hitos preparatorios" en torno a la formación de equipos específicos y marcos normativos y tecnológicos para la difusión de la información.

Kaufman señala que un punto importante en las instituciones participativas es la formación cívica, la cual implica poner a disposición de la ciudadanía información sobre el sistema político y el gobierno en la mayor cantidad de formatos posibles; lo cual implica tres cuestiones a tener en cuenta:

1. El desarrollo de modelos participativos con el propósito de promover el diálogo y crear vínculos duraderos;
2. El aumento de las actividades de divulgación y de inclusión para garantizar la diversidad de opiniones, perspectivas y experiencias; y

3. La coordinación entre las distintas áreas de Gobierno para desarrollar estrategias y asesorar de manera que los todos los actores involucrados (Gobierno, comunidades y empresas) manejen los mismos temas de interés público.

A partir de las cuestiones antes mencionadas, Kaufman detecta más de cincuenta tipos de instituciones participativas impulsadas por el Ayuntamiento de Toronto (lo cual no quiere decir que no existan en otras partes), entre ellas se destacan algunas de ellas:

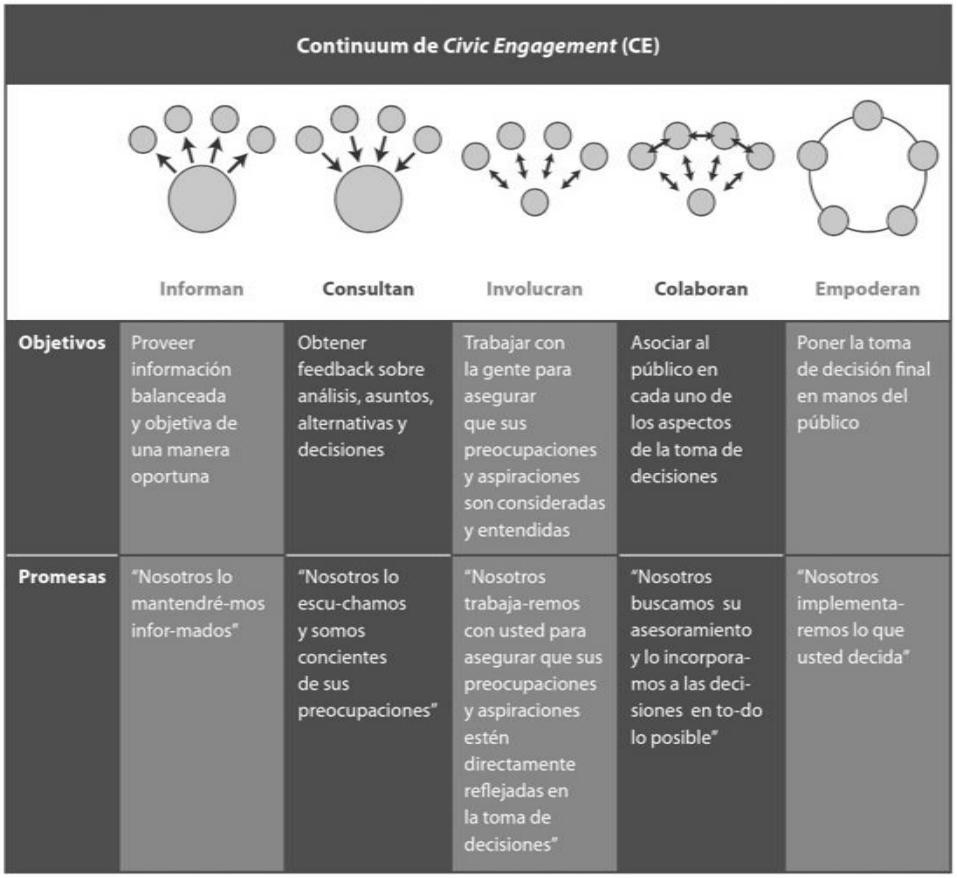
- *Town Meetings* (bajo distintos formatos): grandes convocatorias en las que los ciudadanos deliberan sobre asuntos nacionales, regionales y locales. Los ciudadanos se organizan en grupos de trabajo, articulan su participación con distintos dispositivos tecnológicos y formulan propuestas a las autoridades locales;
- *Action Learning* y *Workshops*: contempla distintos métodos de aprender haciendo;
- Panel ciudadano: el Gobierno convoca por correo a ciudadanos a que se presenten como representantes ciudadanos, preservando la representación geográfica y de las distintas minorías. Se configuran distintos grupos de trabajo que identifican prioridades locales, evalúan las necesidades de servicios, así como su desarrollo;
- Cumbres de ciudadanos: son más grandes que los *Town Meetings*, en cuanto convocatoria, y sirven para que el Gobierno muestre propuestas que se ponen a votación mediante votación electrónica, mensajes de texto (SMS, por sus siglas en inglés) y encuestas online;
- Conferencias de consenso: son herramientas de consulta a expertos y en algunos casos implica poner a votación de la comunidad propuestas de los expertos para que sean mostradas a las autoridades;
- Co-producción: es un método donde los tomadores de decisiones y los ciudadanos trabajan juntos para adoptar una decisión o crear un servicio público. El enfoque está basado en valores y descansa en el principio de que aquellos que se ven afectados por un servicio son los que están en mejores condiciones para ayudar a rediseñarlo;
- Mapeo deliberativo: participan ciudadanos y expertos divididos en distintos paneles y los primeros participan de aquellos que son de su interés. Son de carácter informativo;
- Votación deliberativa: es un instrumento de medición de la opinión pública sobre temas específicos y los grupos de ciudadanos que participan, actúan como muestras. La idea es que los grupos se interioricen en las cuestiones a tratar, informándose mediante materiales provistos por el Ayuntamiento, se relacionen con expertos y se dividan en grupos de debate. Los resultados de la votación pueden seguirse por la televisión, los mismos son transmitidos y la idea es que el público en general se vayan formando con los participantes, que van de las 200 a 600 personas;
- Encuestas Delphi: son cuestionarios que permiten a expertos desarrollar ideas acerca de potenciales proyectos en áreas de interés de los ciudadanos. Pueden realizarse en forma presencial, por correo u online (mediante *login* y *password*);
- TV Digital interactiva: permite la interacción en tiempo real a través del control remoto de cada usuario. Se utiliza para asegurar que los hogares que

no tienen conexión a Internet puedan interactuar con la información pública desde sus propios hogares;

- Consultas online: son cuestionarios online que pueden ser respondidos vía mail o desde un sitio web. Se utilizan distintos formularios dependiendo de lo que el gobierno quiera indagar;
- Presupuesto participativo: se utiliza para delegar poder en los ciudadanos sobre el presupuesto local, las prioridades de inversión y los gastos económicos. Involucra a los ciudadanos directamente en la toma de decisiones acerca de asuntos presupuestarios, tanto en una pequeña escala de un servicio o de nivel vecinal p en un nivel más estratégico del Gobierno. Para la realización de las reuniones sobre temas más amplios de la ciudad, los ciudadanos suelen designar representantes;
- Planificación participativa estratégica: es un enfoque de construcción de consenso que ayuda a la comunidad a unirse para explicar cómo a ellos les gustaría que su comunidad se desarrolle en los próximos años. Consta de cuatro etapas: los participantes se dividen en grupos que determinan su visión acerca de su comunidad; cada grupo describe los obstáculos que visualizan para alcanzar su visión; avanzan sobre un acuerdo de métodos para superar obstáculos; y realizan un planeamiento de la implementación.
- *Focus Group* y círculos de estudio: los primeros se orientan al estudio de actitudes de los ciudadanos y los segundos sobre las ideas que la ciudadanía tiene sobre un tema;
- Perfiles en redes sociales: por ejemplo la cuenta en Twitter del Ayuntamiento de Toronto se utiliza como herramienta de comunicación más que de diálogo, está más orientada a difusión de eventos y actividades públicas; y
- *Webcastings*, chats, paneles de usuarios, foros, wikis, blogs, etc.

Kaufman también agrega el caso de la ciudad de Victoria, Canadá, e identifica cinco formas de generar "involucramiento ciudadano" (*Civic Engagement*) a partir de: informar; consultar a la ciudadanía; generar involucramiento ciudadano; promover la colaboración pública-privada; y emponderar a los ciudadanos. La tipología presentada a continuación es una síntesis que refleja los tipos de vínculos que pueden crearse entre el Gobierno y la ciudadanía, así como sus objetivos y las promesas asumidas por la administración.

Gráfico 5. Marco teórico para el análisis de políticas públicas



Fuente: Kaufman (2012)

En el caso del trabajo de Hernández Bonivento *et al.* (2014), los autores sostienen que, tras treinta años del comienzo de las políticas de descentralización en América Latina, se ha visto a lo largo una serie de iniciativas innovadoras y vinculadas posteriormente con lo que se denomina Gobierno Abierto y que surgieron desde el plano local. La idea de "abrir" los Gobiernos Locales apunta a la búsqueda de mayor legitimidad y la mejora de la gestión pública, a través de una mayor participación ciudadana y una mejora de las capacidades de los municipios.

En el trabajo mencionado en el párrafo anterior, los autores describen distintas iniciativas de lo que consideran como "Gobierno Municipal Abierto". Hernández Bonivento *et al.* analizan iniciativas vinculadas al *Open Data*, el presupuesto participativo, inclusión digital, gobierno móvil, redes sociales y laboratorios de ideas y a modo de conclusión sostienen que para la consolidación de iniciativas de GA en Municipios es necesario:

- Voluntad política, para impulsar y liderar los procesos;
- Capacitación de la administración local, competencias informacionales y una "cultura abierta";
- Articulación multinivel, es decir con otros niveles de gobiernos, y cooperación con otros municipios;
- Datos abiertos;
- Cierre de la brecha digital;
- Escucha activa y colaboración planificada; y

- Evaluación, monitoreo e institucionalización de las prácticas.

Capítulo II: Contextualización de Rafaela

Rafaela es un Municipio de la provincia de Santa Fe, Argentina, y es cabecera del departamento Castellanos. De acuerdo con los datos del Censo de 2010, Rafaela posee 92.945 habitantes. Administrativamente se divide en 39 barrios, el último de ellos creado en octubre de 2014 y al momento de escribir estas líneas no cuenta con nombre aún, aunque ya se encuentra delimitado[25], y todos ellos cuentan con una Comisión Vecinal elegida por los propios vecinos de los barrios a través del voto.

Geográficamente se encuentra en la Región Pampeana en las coordenadas 31º 16' latitud sur y 61º 29' de longitud oeste. Es de clima templado y tiene un promedio anual de precipitaciones de 951 milímetros. La Ciudad se encuentra a unos 90 km de la capital provincial, a unos 259 km de Rosario, a 290 km de Córdoba y a unos 530 km de Buenos Aires y se encuentra circundada por múltiples rutas y está conectada por los ferrocarriles Belgrano y Mitre.

En el contexto santafecino, y desde un punto de vista geo-económico, se encuentra ubicada en la Región Centro-Oeste de la provincia[26]. Esta región, con eje en la ciudad de Rafaela, se caracteriza por ser una de las principales regiones lecheras del país, así como a actividades agrícola-ganaderas y a una industria metalmecánica –que en mayor o menos manera están ligadas a la primera de ellas- (Nardacchione, 2001).

[25] "Rafaela tiene el barrio 39" Publicado en el Diario de Castellanos, el 17 de octubre de 2014. Link de la noticia: http://www.diariocastellanos.net/noticia/rafaela-tiene-el-barrio-39

[26] Las otras regiones santafecinas son la Norte, con eje en la ciudad de Santa Fe y vinculada a actividades agrícolas aunque por sus características es la menos viable; y la zona metropolitana de Rosario, vinculada al área de influencia de Buenos Aires, y por su puerto posee escala nacional e internacional (Nardacchione, 2001).

Es importante destacar que la ciudad vivió permanentemente, a lo largo de su historia, un crecimiento poblacional intercensal ubicado por encima del 20%, superando la media provincial y nacional. Entre 1885 y 1914 la población se triplicó pasando de 2.208 a 9.698 habitantes, de los cuales más del 75% eran extranjeros provenientes del norte de Italia, en su mayoría, y de Suiza. Ya a partir de 1912, el porcentaje de inmigrantes provenientes de Europa comenzó a declinar, siendo reemplazados los flujos por corrientes migratorias de países limítrofes y de otras partes del país (Quintar *et al.*, 1993).

Según el relevamiento socioeconómico de Rafaela del año 2014, realizado por Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL):

- El 48,6% de la población tiene menos de 30 años de edad.
- El 97,6%% de la población de 5 años o más sabe leer y escribir.
- El 98,1% de la población mayor de 3 años, asiste o asistió a algún establecimiento educativo.
- Un 12,5% de la población tiene título universitario y un 8,5% título terciario. También cabe agregar que un 19,4% de los egresados de carreras de grado realizaron algún tipo de posgrado, maestría o curso post-título.
- La PEA (Población económicamente activa) es del 47,2% (habiendo alcanzado un récord del 50,5% en el año 2013).
- El desempleo en la ciudad alcanza al 7,1% de la PEA[27] y registra un 81,4% de ocupados plenos (el resto son subocupados demandantes y no demandantes).
- El 85,6% tiene empleo en el sector privado y el 14,4% en el sector público.
- Un 15,4% de la población recibe ayuda de algún tipo de prestación social del Estado –ya sea municipal, provincial o nacional-.
- El 6,1% de la población participa de algún tipo de institución intermedia –siendo las instituciones religiosas, deportivas y culturales las principales-.
- El 92,1% de la población vive en casas y el 67,6% son propietarios de sus hogares.
- Un 41,5% de los hogares utiliza una habitación para dormir, un 42,5% dos habitaciones, un 14,7% tres, un 1% cuatro y un 0,3% cinco habitaciones. En promedio hay 2,98 personas por hogar.
- El 98,4% de los hogares poseen al menos un sanitario con descarga de agua.
- El 95,5% de los hogares posee instalación de agua corriente.
- El 99,7% de los hogares están conectados a la red eléctrica.
- El 47,4% de los hogares están conectados a la red de gas natural.
- El 83,7% de los hogares posee cloacas.
- En cuanto a equipamientos TIC en los hogares: un 88,2% tiene teléfono celular; un 62,3% tiene teléfono fijo; un 97% tiene televisión; un 66,2% tiene computadora; y un 90,3% tiene acceso a Internet.

En cuanto a la participación electoral, en las elecciones locales y provinciales tomando las elecciones realizadas el año 2005 –considerando el período de estudio entre los años 2008 y 2014 y la duración de los mandatos de las autoridades-, según los datos oficiales del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe puede verse que los niveles de

[27] El pico máximo registrado fue en el 2001 con el 19% y un 14,9% en el 2002.

participación electoral oscilaron entre un 65% y un 80% en las elecciones generales y entre un 69% y un 75% en las elecciones primarias, que se implementaron desde el año 2007[28].

Si bien no se cuentan con datos oficiales a nivel local en el desagregado de datos disponibles en el sitio web de la Dirección Nacional Electoral (DNE), sí se cuenta con datos del Departamento de Castellanos. No obstante, Rafaela representa alrededor del 50% del padrón del Departamento de Castellanos (entre de 60 y 65 mil electores). En el caso de la participación en elecciones nacionales, la participación entre las elecciones del 2005 y 2013, oscilaron entre el 74% y el 78% en el Departamento de Castellanos[29].

Cabría agregar dos cuestiones más a lo anterior, las elecciones nacionales se realizaron de manera desdoblada de las provinciales durante el período analizado; y a partir de las elecciones del año 2011 se implementó a nivel nacional el sistema de PASO.

En cuanto al sostenimiento y los gastos del Municipio, durante el período analizado, puede desprenderse de los datos de los balances de gestión que el Municipio en todos los ejercicios fue superavitario, que más de la mitad de los recursos obtenidos por el Municipio (tasas, contribuciones y otros derechos adquiridos); en general menos del 40% provinieron de recursos provenientes de la coparticipación de la Provincia y/o de la Nación; y los salarios del personal representaron el principal gasto del Municipio –representando más del 50% de los gastos en el período analizado-.

Contexto socio-económico de Rafaela

Con el comienzo de la consolidación del Estado argentino, a partir de 1858 la estrategia adoptada por el gobierno de Santa Fe consistió en avanzar sobre la frontera con el indio y ocupar los espacios vacíos, mediante dos estrategias: por medio del aparato represivo militar (con ayuda del Estado federal y la burguesía que financiaba las campañas como posibilidad de negocios) y por medio de la definición de los límites interprovinciales (Sonzogni, 2006).

Tomando como referencia lo sostenido en Oszlak (2009) acerca de la formación del Estado argentino, la provincia de Santa Fe, como subunidad integrante de aquél, tuvo que garantizar el orden político al interior de su territorio (cuestión que también implicaba definir y mantener sus límites), así como el orden económico para inserción en el mercado interno y en el internacional (Sonzogni, 2006).

Para la época en que se sancionó la Constitución Argentina (1853), el Gobierno de la provincia de Santa Fe ejercía un dominio efectivo en la franja costera pero progresivamente fue "corriendo" la línea de frontera con el indio en dirección Sudeste-Noroeste. A medida que la provincia afianzaba sus límites y el Estado (Nacional y provincial) garantizaba su autoridad en el territorio, se daba paralelamente un proceso de privatización de la tierra (Vincenti, 2006a)[30].

[28] Si bien la ley provincial 12.367 que estableció el sistema de "Primarias Abiertas Simultáneas Obligatorias" (PASO) -tras derogarse en la provincia el sistema de "Doble voto simultáneo" o "ley de lemas"- fue sancionada en el año 2004 y promulgada en el 2005; no fue implementada en todas las localidades de la provincia, por otra norma complementaría que limitó su implementación para la elección de las autoridades locales de 88 localidades y para los cargos provinciales. En el caso de Rafaela se implementó por primera vez en las elecciones locales en el año 2007.

[29] Tomando en cuenta el período analizado, la provincia de Santa Fe eligió senadores en el año 2009.

[30] En el Mapa 2 del Anexo I pueden verse como hitos el avance de la frontera provincial hasta 1884, año en que se consolidó el actual territorio de Santa Fe.

En lineamiento con el pensamiento de la Generación del ’80, como continuadora de los postulados de la Generación del ‘37[31], las elites nacionales y provinciales desarrollaron un plan de ocupación física e ideológica del “desierto”, trasplantando elementos “civilizadores” de la Europa avanzada y superior racial y culturalmente a los “bárbaros” que poblaban América.

El pensamiento positivista, cuya mayor expresión material fue la “Conquista del Desierto”[32], tuvo su réplica en la provincia de Santa Fe y como paso siguiente a la conquista, apuntó a un “trasplante social” a través de la “colonización”, que mediante la renovación cultural y fuerza del trabajo produjera el desarrollo económico de la provincia. Es por esta razón que Nicasio Oroño[33] apuntaba a que la tierra y su uso agrícola tenían una función civilizadora no sólo para los colonos extranjeros, sino también para los criollos (Bonaudo, 2006a).

Tal como en otras provincias como Buenos Aires o Córdoba, “a medida que se extendía la frontera y se incorporaba o disciplinaba a los hombres, el Estado privatizaba la tierra pública. Para ello, apeló inicialmente al empréstito interno y las leyes de premios militares” (*Íbid.*: 31). Asimismo, Bai *et al.* (2006) señalan que la provincia de Santa Fe a través de distintas normativas obligaba a las empresas colonizadoras a donar terrenos para la construcción de plazas, juzgados de paz, iglesias, escuelas, etc. Así fue recién hacia finales de la década de 1870 que la provincia de Santa Fe comenzó a poblarse mayormente de colonos provenientes de distintas partes de Europa, en el marco de las condiciones que ponían particulares a través de distintas empresas colonizadoras (Sigl, 2006).

Las colonias agrícolas santafecinas fueron creadas por el gobierno provincial y contaron con el apoyo del capital mayormente extranjero para formar núcleos de producción agrícola. En general, las colonias se establecieron en entornos geográficos limitados, organizados en unidades de producción minifundistas, con una explotación intensiva de la mano de obra, basadas en el trabajo familiar, y orientadas a la alta productividad. Los primeros proyectos colonizadores de Santa Fe surgieron hacia 1850 en el Centro-Oeste de la provincia -San Carlos, Esperanza y San Gerónimo- (Bonaudo, 2006a; Martiren, 2012).

Tal como señala Martiren (2012) los emprendimientos lograron afianzarse en sus primeros años con la Guerra del Paraguay (1864-1870) y el alza de la demanda de alimento por parte de las tropas. El éxito de esta primera campaña colonizadora abriría el paso a

---

31 Movimiento de intelectuales y políticos de pensamiento liberal e identificados con el Partido Unitario y opositores al gobernador de la provincia de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas. Muchos de ellos vivieron un largo exilio durante el rosismo y tras su retorno tuvieron gran injerencia en la vida política argentina, destacándose entre ellos: Domingo Faustino Sarmiento (presidente de la Nación entre 1868-1874), Juan Bautista Alberdi (autor de las “Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina” texto en el que se basó la Constitución sancionada en Santa Fe en 1853), Esteban Echeverría, entre otros.

32 Fueron una serie de campañas militares llevadas a cabo por el Estado argentino (1878-1885), cuyo antecedente directo fueron las campañas bonaerenses encaradas por el rosismo (1833-1834). El fin de las campañas era establecer la soberanía efectiva del Estado argentino sobre territorios que históricamente habían pertenecido a los pueblos originarios de América y cuya disputa puede retrotraerse a la etapa inicial de la conquista de América.

33 Gobernador de la Santa Fe entre 1865 y 1868 y uno de los exponentes de la Generación del ’80 a nivel provincial.

sucesivas campañas colonizadoras se extenderían hasta 1895 aproximadamente, llevando a la extensión y consolidación del poder político y económico en el territorio provincial.

Ahora bien, una cuestión clave para analizar el proceso de colonización de Santa Fe, en general, y de su región Centro-Oeste, en particular, hace a la propiedad de la tierra. Tal como fuera señalado anteriormente, fue el Estado provincial quien a medida que consolidaba su autoridad en el espacio interior privatizaba la tierra. La materialización de esta tenencia, se realizó a través de la aparición de empresas colonizadoras que pactaban con el Gobierno de turno a través de la figura de la "enfiteusis", es decir pagando un canon por la utilización de la tierra (Bonaudo, 2006a).

Así como en la mayoría de las provincias con potencial agrícola por aquel entonces, Santa Fe comenzaba a consolidar la acumulación originaria de la tierra, así como el capital, por lo que sólo hacía falta la incorporación del trabajo como mecanismo de inserción al mercado mundial y a la división internacional de trabajo. Muchas de las empresas colonizadoras poseían sedes en el exterior y contactos con consulados y embajadas, a través de las cuales realizaban propaganda con el fin de reclutar futuros colonos (Bonaudo, 2006b; Martiren, 2012).

Al proceso de colonizador no estuvieron ajenas las lógicas de especulación comercial y financiera y la explotación del trabajo de los colonos. Las relaciones que se dieron entre el capital, el trabajo y la tierra, giraron en torno a la posesión de esta última que determinaba si el colono era dueño de su trabajo o no. Bonaudo sostiene al respecto que,

> El camino de acceso a la propiedad para los últimos [por los colonos] planteó diferentes secuencias. Hubo instancias directas al calor de las políticas oficiales o las ofrecidas por ciertos empresarios de colonización. Pero también indirectas, en las cuales la inserción en el mercado de trabajo como obrero rural o urbano, o la relación con diferentes formas de tenencia, antecedió a la potencial propiedad. En uno y otro caso, la conversión significó un fenómeno de ascenso social (2006a:46).

El tipo de relación que los colonos entablaban con los propietarios de la tierra, condicionaba el tipo de acceso a la propiedad de la misma y el tipo de apropiación del plusvalor sobre lo que ellos producían para sobrevivir. Es así que hacia finales del siglo XIX, las formas de tenencia y trabajo de la tierra en la provincia de Santa Fe eran la propiedad, el arrendamiento y la mediería (*Ibíd*).

La propiedad privada de la tierra en las colonias estuvo condicionada por el contrato inicial con la empresa colonizadora (en algunos casos como San Gerónimo la tierra se entregaba a los colonos gratuitamente a condición de permanecer en ella durante cinco años) o bien por el dinamismo de los productores para desarrollar nuevos negocios. Fue especialmente en la región Centro-Oeste que el arrendamiento surgió como motor para un desarrollo capitalista, siendo los colonos quienes dirigieron sus estrategias al acrecentamiento de sus patrimonios fomentando la actividad agropecuaria con otras de valor agregado (Alburquerque, 2010; Quintal *et al*., 1993).

En línea con lo anterior, el empresario alemán Guillermo Lehmann (1840-1886) fue uno de los encargados de desarrollar la colonia de Rafaela en el año 1881,

> Estos particulares, entre los que se encontraba Guillermo Lehmann, supieron rápidamente ver las posibilidades de negocio y, aprovechando los beneficios que daba un marco económico en plena expansión y un constante flujo de inmigrantes de ultramar que desde tiempo atrás ingresaban a la provincia atraídos por promesas de mejores condiciones de vida

> que en su patria de origen, comenzaron a vender tierras en el centro-oeste santafesino (Sigl, 2006: 18).

Al respecto Vincenti señala sobre el rol de la empresa colonizadora de Lehmann en el Departamento de Castellanos que

> El "boom" de la colonización de la década de 1880, que posibilitó el llenado de caso la totalidad de las tierras nuevas de Castellanos fue concretada, en gran parte, sobre la base del diseño que Lehmann efectuó de ese tipo de operación inmobiliaria, pero las condiciones que él logró en algunos casos lo posicionaron de manera diferencial con respecto a otros promotores de la colonización. A partir de 1880 se lanzó con frenesí a establecer colonias en Castellanos. En apenas seis años intervino en la colonización de 222.907 hectáreas de esa jurisdicción, que correspondía al 33% de las tierras puestas a producir bajo ese sistema (2006b: 27).

Los primeros habitantes de Rafaela llegaron en calidad de arrendatarios y eran mayormente de italianos (de origen piamontés) y suizo-alemanes, posteriormente llegaron franceses, españoles y argentinos provenientes de provincias vecinas, los cuales traían consigo su propia cultura y forma de organización los inmigrantes (Quintal *et al*., 1993).

Inicialmente las principales actividades económicas estuvieron ligadas al trabajo agrícola basada en la unidad productiva de tipo chacra y tenía como protagonistas al colono y a su familia o a conocidos de la tierra de antaño *-paisani* o *compagni*, como los denominaban los italianos-. Las condiciones que los colonos establecían con la empresa colonizadora hacían que los primeros recurrieran al uso intensivo de su fuerza, lo que llevaba a que se establecieran pautas de subconsumo y precariedad en sus condiciones de vida. No obstante, rápidamente comenzaron a desarrollarse actividades comerciales, profesionales y algunas actividades industriales ligadas al agro -principalmente de molienda- (Imfeld, 2006b).

Respecto al rol de la familia entre los primeros pobladores y el posterior desarrollo de otras actividades económicas, Vincenti sostiene que

> Entre 1880 y 1930 los inmigrantes italianos hacia la Argentina representaban una composición por sexo de 264 cada 100 mujeres. Pero en el caso de los italianos establecidos en las concesiones de Rafaela -164 hombres cada 100 mujeres- pone de manifiesto, en forma contundente, la residencia de las familias que posibilitó, mediante el trabajo mancomunado de sus integrantes un estilo de vida caracterizado por la austeridad, la acumulación de capital que viabilizó –junto a la alta rentabilidad de la agricultura cerealera en un mundo que demandaba alimentos- el acceso a la propiedad de la tierra. La preeminencia masculina era mayor en la población económicamente activa e incluso se puede detectar la presencia de familias en su dimensión extensa y la asociación de hermanos y el agregado de suegros, sobrino y cuñados (2006c: 51).

Durante los últimos años del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, la economía de Rafaela se diversificó, los rubros iban más allá de la producción cerealera, que cada vez fue desplazándose más hacia el sur de Santa Fe por la salida directa al puerto de Rosario. Los molinos harineros y las cremerías se transformaron en las primeras industrias de la zona. Posteriormente fueron desarrollándose talleres artesanales que abarcaban diferentes rubros como fábricas de carruajes, talabarterías, cervecerías, etc., además del comercio.

La llegada del ferrocarril fue clave para comunicar a la ciudad con todo el país. Rafaela se transformó en un nudo ferroviario con las líneas Central Santa Fe (1886), Central Córdoba (1886) y Central Argentino (1887) –que conectaban con los puertos de

Santa Fe y Rosario-, se construyó la construcción de la estación en la Ciudad y se impulsó localmente el "tranvía rural" que unió Rafaela con las colonias del Oeste (1890). Según Cervera (2006) este factor resultó ser decisivo, ya que casi desde sus orígenes Rafaela se transformó en un área de encrucijada, un "nodo ferroviario" o lugar obligado de confluencia al transporte de mercaderías, principalmente[34].

Hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial la principal actividad económica en Rafaela era la agrícola-ganadera, pero con la paralización de la exportación de granos cobró importancia la industria láctea y la metalmecánica, ambas vinculadas entre sí. La última orientada a la reparación de la maquinaria importada y que recién en las décadas de los cincuenta-sesenta implicaría la consolidación definitiva de la actividad industrial (Quintar *et al.*, 1993).

En un trabajo publicado por la Secretaría de Programación Económica (2006) del Municipio de Rafaela, a partir de la década de los sesenta en Rafaela surgió un proceso de industrialización en torno a la búsqueda de valor agregado de productos primarios locales y la producción de maquinaria agrícola, insumos y equipamiento para la industria alimenticia, que progresivamente se orientó a la búsqueda de nuevos mercados nacionales e internacionales.

Ahora bien, a contramano del contexto argentino, en Rafaela las reformas estructurales de los años noventa tuvieron un impacto menor que en otras partes del país dado que la base manufacturera de Rafaela era diversificada, demostró ser flexible y de rápida adaptación a los cambios (Nardacchione, 2001). La industria rafaelina tenía un desarrollo tecnológico basado en la tendencia de los empresarios a innovar y apuntar a la diferenciación por costo-calidad de los productos. Incluso la "salida" de la convertibilidad en el año 2002 no fue tan traumática dado que los empresarios se capitalizaron unos años antes, aumentando su capacidad y ventajas comparativas en los mercados internacionales (Albuquerque, 2010).

Según datos del Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL)[35] si bien durante la crisis económica y social de los años 2001-2002 tuvo un fuerte impacto en Rafaela, fue menor que en otras partes del país y la recuperación fue más rápida. Por ejemplo, el desempleo aumentó considerablemente (13,8% en el año 2001 y 19% en el año 2002) si se compara con otros períodos[36] - siendo la industria el principal sector que expulsó mano de obra-, aunque mucho menor si se lo compara con la situación nacional de aquellos años (21,5% y 17,8%, respectivamente, según datos oficiales de la Argentina[37]).

En el plano local, la salida de la convertibilidad en la Argentina a principios del año 2002 generó una ventaja para el sector industrial –especialmente metalmecánico y autopartista-, casi inmediata en materia de competitividad por la baja del precio de los

[34] También considera otros tres factores decisivos para el desarrollo de Rafaela en sus inicios: grupo étnico mayoritario, lo que facilitaba las relaciones entre ellos; valores comunes, fuerte vocación al trabajo, la familia y el ahorro; y la forma en la que se distribuyó la tierra que en sus inicios facilitó que los colonos se hicieran dueños de ella rápidamente.

[35] Se profundizará sobre el origen y el rol del Instituto en secciones posteriores.

[36] En el siguiente link pueden encontrarse los distintos informes que produce el ICEDeL, entre ellos el "Relevamiento Socioeconómico Rafaela" con series que llegan a 1998:
http://www.rafaela.gov.ar/nuevo/BibliotecaVirtual-lista.aspx?a=&c=17&t=vrAbdCzOGSx4im9FhAx43Q==

[37] http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/4/empleo_cambios03-08.pdf

productos rafaelinos en el exterior y acorde a los estándares de calidad internacionales. Tal como sostiene la Secretaría de Programación Económica,

> Un efecto contrario sucedió con la brusca salida de la convertibilidad que en menos de seis meses devaluó notablemente y colocó en ventaja competitiva a muchas de nuestras industrias permitiéndoles ganar nuevamente mercados externos. Así desde el 2002 al 2003 las exportaciones alcanzaron un incremento del 15,7%, superando al incremento total del país que en el mismo período creció un 14% (2006: 235).

El paso del "Municipio ABL" a Municipio promotor del desarrollo local

En línea con lo señalado anteriormente, a comienzos de la década de los noventa el programa de Gobierno argentino estuvo caracterizado por: desregulación de mercados; ajuste estructural; flexibilización y precarización laboral; apertura comercial; endeudamiento externo; privatización de las empresas públicas; y finalmente la delegación de funciones del Estado Nacional en las provincias y en los municipios (Azpiazu, 2005; Bernal *et al.*, 2008; Romero, 2001; Filadoro, 2008).

En particular sobre las políticas de descentralización encaradas por países como la Argentina, Nardacchione (2001) señala que se generaron problemáticas en torno a:

- El "desgobierno" en ciertas cuestiones que debieron incorporar a sus agendas los municipios y que no pudieron afrontar, al menos al principio, por no disponer de las capacidades adecuadas;
- Pérdida de la capacidad de negociación, producto de las asimetrías de poder entre las instancias locales y actores más poderosos (por ejemplo: empresas multinacionales);
- Superposición administrativa, lo cual agregó instancias más burocráticas y de control para los actores sociales;
- Agregación de jurisdicciones, ante problemas que muchas veces traspasan fronteras las jurisdicciones comenzaron a implementar iniciativas incompatibles con las que implementaba la jurisdicción contigua;
- Una fragmentación-feudalización política y territorial que llevó a que los problemas se concibieran con una mirada parcial y fragmentaria del territorio.

En el contexto de la provincia de Santa Fe, ésta tuvo asumir nuevas competencias y demandas (principalmente en materia de salud y educación), pero a diferencia de otras provincias argentinas

> Por tratarse de una Provincia que históricamente no ha concentrado sus principales actividades productivas en la órbita estatal, el núcleo más importante del proceso de reforma política-económica no se centra en el eje privatización/concesión. Por ende la reforma del Estado en la provincia prioriza básicamente tres aspectos: i) el nivel político-institucional y la relación Provincia-Municipios, ii) la reforma del aparato administrativo y el modelo de gestión y iii) la ampliación de las políticas sociales destinadas específicamente a enfrentar la problemática del desempleo (*Ibíd*.: 48).

Así como la mayoría de los Municipios argentinos, el rol del Municipio de Rafaela estaba ligado hasta principios de la década de los noventa mayormente a actividades de alumbrado, mantenimiento de vías y aceras, limpieza y barrido, los llamados "Municipios ABL" -por alumbrado, barrido y limpieza que se corresponde con una de las tasas que habitualmente cobran los municipios argentinos para prestar estos servicios- (Mirabella y Davicino, 2009).

Podría decirse, el Municipio de Rafaela comenzó a involucrarse, por iniciativa del Departamento Ejecutivo, en temas tales como: el acercamiento a los sectores empresarial, educativo, sindical y científico-tecnológico para la definición y ejecución de políticas de desarrollo local; el ordenamiento territorial; políticas de inclusión social; el empleo; y el ambiente[38] (Aquilino y Santori, 2011; Mirabella y Davicino, 2009; Valle, 2008; Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, 2004; Nardicchione, 2001).

Siguiendo a Aquilino y Santori (2011), Mirabella y Davicino (2009) y a Valle (2008), a partir de la primera gestión de Omar Perotti (1991-1995) el Municipio de Rafaela comenzó a asumir expresamente nuevas demandas y a desarrollar competencias para hacerles frente. En otras palabras, el Municipio comenzó a incorporar nuevos temas a su agenda y a crear una serie de agencias propias y de articulación con la Sociedad Civil y el sector productivo y comenzó a adoptar medidas en torno a: la reforma de su aparato administrativo; el desarrollo local; la búsqueda de nuevos mercados (nacionales e internacionales); el desarrollo de infraestructuras productivas; el desarrollo de empleos en el sector privado; la educación; la salud; el cuidado del ambiente; la seguridad en la Ciudad; entre otros temas.

Asimismo puede observarse un fuerte liderazgo político de parte del Departamento Ejecutivo para implementar los planes de mejora y modernización de la gestión, que es asumido primero por la gestión de Perotti (1991-1995) y luego por la de Peirone (1995-1999) de consolidar e institucionalizar el involucramiento en cada vez más en aspectos, como por ejemplo el Plan Estratégico Rafaela (PER) lanzado en 1996 (Nardacchione, 2001)[39]. Podrían mencionarse como principales "hitos" institucionales los cambios en la estructura municipal que dieron cuenta del mayor involucramiento del Municipio a otras funciones "tradicionales"; cabe mencionar la creación la Secretaría de Programación Económica (SPE, 1991) –actualmente Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales- y el ICEDeL (1997).

En el caso de la SPE, ésta surgió como un espacio orientado a construir una visión estratégica para la ciudad con el fin de fortalecer e impulsar el desarrollo local. Hasta la creación de la SPE la vinculación del Municipio con el sector productivo era a través de convenios entre la Cámara Exportadora y el Banco de Santa Fe. Con la creación de la SPE, el Municipio tomó el liderazgo en materia de desarrollo socio-económico, lo cual se materializó en medidas orientadas a: la articulación de instituciones de apoyo a las unidades productivas; promoción de microemprendimientos; capacitaciones para jóvenes; apoyo a innovadores tecnológicos; generación de información y promoción de investigaciones con fines productivos.

Si bien la SPE fue disuelta durante el tercer mandato de Omar Perotti (2007-2011) sus funciones recayeron en la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales -con la gestión de Castellano que asumió en 2011 se mantuvo esta última denominación- para dar más impulso a la "gestión y cooperación internacional" (Aquilino y Santori, 2011). Respecto a la SPE, la misma es mencionada por funcionarios y en distintos trabajos (Aquilino y Santori, 2011; Alburquerque, 2010; Mirabella y Davicino,

[38] No obstante existen antecedentes del mayor involucramiento del Municipio en temas sociales como la política habitacional, a través del Instituto Municipal de la Vivienda (IMV) de 1967.

[39] Probablemente el hecho de que Perotti haya tenido dos mandatos consecutivos tras el de Peirone contribuyó a mantener y profundizar ese rol del Municipio.

2009; Valle, 2008; Costamagna, 2000; Quintar *et al.* 1993) como la institucionalización del involucramiento cada vez mayor del Municipio de Rafaela, en materia de las demandas que adquirieron los Gobiernos Locales en los noventa.

En el caso del ICEDeL, éste fue creado por el Municipio mediante la ordenanza 3.068 con los objetivos planteados en el art. 1 "(…) acompañar los cambios y la transformación de la comunidad trabajando en la formación de los recursos humanos, fortaleciendo la interacción Estado-Sociedad en un marco pluralista y democrático, creando un espacio de estudio y actuación sobre nuevas estrategias de desarrollo; articulando también redes y relaciones que potencien el crecimiento local y regional".

Los objetivos del ICEDeL se articulan mediante cuatro ejes de trabajo: Programa de Calidad en el Sector Público; Construcción de información para la toma de decisiones a nivel local; Gestión del conocimiento; y Fortalecimiento Institucional[40].

En materia de articulación institucional, especialmente en la década de los noventa, desde el Municipio se tejieron redes con la Sociedad civil y el sector productivo, tal como sostienen Mirabella y Davicino

> Esta experiencia de articulación entre el Estado y la Sociedad civil, dio como resultado la creación de ámbitos para abordar temáticas específicas, algunas de las cuales fueron materializándose a través de ordenanzas mediante las cuales se transfieren recursos de manera mensual. Podemos mencionar la aparición en la primera mitad de los noventa de la Federación de Entidades Vecinales (37)[[41]], la Comisión Asesora Municipal de Entidades de Bien Público (18), la Comisión Asesora Municipal de Entidades Deportivas (24), la Comisión Asesora Municipal para la Promoción de la Cultura (32); ámbitos donde interactúan instituciones públicas como de la Sociedad civil" (2009: 5).

En línea con el pensamiento la cita anterior, Valle sostiene que "(…) siendo conscientes de la riqueza institucional de la ciudad (…) el Municipio se propuso contar con instituciones fuertes que colaboren con la ciudad, mediante una vinculación con el Estado, que genere no solo la consolidación de instituciones protagónicas, sino que sea referencia de vinculación con ellas" (2008:6).

Contexto político-institucional[42]

Institucionalmente el Municipio de Rafaela es un "Municipio de Segunda", acorde a lo establecido por el art. 23 de la ley 2.756 de la provincia de Santa Fe. Dicha norma determina que todo centro urbano en el que haya una población mayor a los 10.000 habitantes tendrá una "Municipalidad", los cuales se clasifican en dos categorías: a) "Municipio de Primera" que comprende los centros urbanos que tengan más de 200.000 habitantes; b) "Municipio de Segunda" a aquellos centros que tengan entre 10.001 y 200.000 habitantes; y c) En los casos en que los centros urbanos no alcancen la base demográfica antes mencionada se organizan en "Comunas". Todos los Municipios santafecinos se componen de un Concejo Municipal y de un Departamento Ejecutivo Municipal, encabezado por un funcionario con el título de "Intendente".

La funcionalidad de la categorización de los Municipios antes mencionada determina la cantidad de concejales que integran el Concejo Deliberante de cada Gobierno local. En

[40]Para más información véase http://www.rafaela.gov.ar/nuevo/Seccion.aspx?s=74

[41] Los autores especifican entre paréntesis la cantidad de organizaciones que agrupa cada entidad al momento de publicar su trabajo.

[42] Para mayor información pueden consultarse los gráficos I a X del Anexo I.

los Municipios de Primera categoría se eligen dieciocho concejales, a los que se agregará uno por cada treinta mil habitantes o fracción no inferior a quince mil. En los Municipios de Segunda categoría eligen seis concejales correspondientes a sus primeros veinte mil habitantes y uno por cada quince mil habitantes más o fracción no inferior a cinco mil.

Cuando el número de concejales es impar y dado que el Concejo Deliberante se renueva por mitades, la mitad a elegir se obtiene dividiendo por dos el mayor número par contenido en aquél, estableciéndose por sorteo en la primera elección la distribución de las bancas. Los concejales se eligen por elección directa de los ciudadanos de Rafaela contemplando los mismos criterios que para las elecciones nacionales, tienen un mandato de cuatro años, pudiendo ser reelectos indefinidamente y las bancas se distribuyen por sistema D'Hont (arts. 23, 27 y 99) [43].

El Concejo tiene un presidente que asume la Intendencia temporalmente en caso de de ausencia por más de cinco días del Intendente; y en caso del fallecimiento, incapacidad, renuncia o destitución, de este último y faltando menos de un año para la finalización del mandato, el presidente del Concejo asume la Intendencia definitivamente[44] (arts. 29 y 32).

Para ser concejal (art. 30) se requiere tener no menos de veintidós años de edad y dos años de residencia inmediata en el municipio si fuera argentino y además ser elector del Municipio. Los extranjeros deberán tener veinticinco años de edad, cuatro de residencia inmediata en el municipio. Además todos los candidatos deberán cumplir con otros requisitos y no estar contemplados por las prohibiciones que determina la ley (art. 25).

El Concejo Municipal tiene como atribuciones la creación de impuestos y rentas municipales compatibles con la Constitución Nacional y la Provincial, con la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros.

En el caso de Rafaela, el Concejo Deliberante se compone de nueve ediles desde el año 1997, siendo aquéllos elegidos por el voto directo de los rafaelinos en la elección que coincide con la de Intendente cuatro concejales y en las de "medio término" cinco concejales. Asimismo el Concejo cuenta con un Secretario y un Prosecretario[45].

En cuanto al Departamento Ejecutivo de los municipios santafecinos, el art. 24 de la ley 2.756 establece que el Intendente Municipal es elegido por el pueblo en elección directa y a simple pluralidad de sufragios. El Intendente dura cuatro años en el ejercicio de sus funciones y puede ser reelecto indefinidamente. Para ser Intendente se requiere ser ciudadano argentino, tener no menos de veintidós años de edad, dos años de residencia inmediata en el municipio y no estar comprendido en las prohibiciones establecidas por la ley (art. 25).

El Intendente debe ocuparse de la recaudación de impuestos, tasas, derechos, contribuciones y rentas municipales, así como presentar el presupuesto de manera anual en el que se estiman los ingresos y gastos estimados del Municipio.

---

[43] Las agrupaciones políticas postulan dos candidatos titulares (más dos suplentes) por elección, pudiendo ingresar ese número como máximo.

[44] En el caso de que se produzca alguno de los hechos antes mencionados dentro de los primeros tres años de gobierno, se elegirá nuevo Intendente por medio del voto de los ciudadanos para completar el período.

[45] Para más información puede consultarse el sitio del Concejo Municipal
http://www.conceraf.com/Secciones/Institucional2.asp

En el caso puntual del Municipio de Rafaela, se da la particularidad de que el Partido Justicialista (PJ), con distintas denominaciones –Frente para la Victoria (FPV) y Frente Santa Fe para Todos (FSFPT)-, ganó todas las elecciones para Intendente desde el año 1991[46] y pudo retener la mayoría de bancas en el Concejo Municipal[47].

Dado que la presente tesis toma el período comprendido entre los años 2008-2014, es que se hará referencia a los períodos que abarcan el tercer mandato de Omar Perotti (2007-2011) y el período ejercido por Luis Castellano (2011-2015).

En el caso de Perotti, asumió la Intendencia con el 49,30% de los votos superando su agrupación política (FPV) a la que le siguió por casi veinte puntos –el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) obtuvo el 29,24% de los votos-. En tanto el FPCyS que ganó la gobernación en la provincia con el 48,71%[48], obtuvo en Rafaela el 42,61% de los votos y el FPV el 40,14%[49]. En el caso de las elecciones nacionales, que se desarrollaron en una fecha distinta a las elecciones provinciales, en la categoría Presidente y Vicepresidente, el FPV resultó ganador a nivel país con el 45,28% de los votos y obtuvo el 38,48% de los votos en el Departamento de Castellanos[50].

Por su parte, Castellano asumió la Intendencia por el FSFPT con el 42,39% de los votos, seguido por el FPCyS que obtuvo el 21,29%, sacando una diferencia de poco más de veintiún puntos. En el caso de las elecciones para Gobernador que ganó el FPCyS con el 38,73%, en Rafaela obtuvo el 35,28% y el FSFPT obtuvo el 17,85%, quedando en tercer lugar, siendo Unión PRO Federal la agrupación más votada con el 42,76% de los votos. Mientras que en las elecciones nacionales[51] el FPV, agrupación que apoyó el FSFPT[52], en

[46] Luego de la restauración democrática en la Argentina, Rodolfo Muriel resultó electo en 1983 por un partido vecinalista alineado con la UCR y ejerció la Intendencia hasta principios de 1991, cuando el Municipio fue intervenido por la provincia por distintas denuncias de corrupción contra el Concejo Deliberante y la Intendencia Municipal. Después de casi un año de intervención, asumió Omar Perotti el primero de sus tres mandatos (1991-1995), luego fue elegido Ricardo Peirone quien gobernó durante dos mandatos (1995-1999 y 1999-2003) y posteriormente Perotti resultó electo en dos períodos (2003-2007 y 2007-2011).

[47] La única excepción fueron las elecciones de medio término realizadas en el año 2013, en las que el oficialismo local obtuvo el 25,29% frente al 26,14% del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS).

[48] Cabe mencionar que el Justicialismo gobernó por 24 años en la Provincia de Santa Fe hasta las elecciones del 2007.

[49] Datos obtenidos del Tribunal de la Provincia de Santa Fe, véase

https://tribunalelectoral.santafe.gov.ar/anteriores/gral2007/resulvec.php?v_sec=03&v_cirnro=0128&v_cirlet=A

[50] Datos obtenidos de la Dirección Nacional Electoral, veáse

http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/archivos/2007/Santa_Fe_28_Oct_07.pdf

Lamentablemente el sitio de la Dirección no dispone de datos oficiales por localidad en la provincia de Santa Fe. No obstante tal como señala una nota del Diario La Opinión del 29 de octubre de 2007, el FPV obtuvo el 37,4% de los votos. Para más información véase

http://www.laopinion-rafaela.com.ar/opinion/2007/10/29/c7a2932.php

[51] En este caso las elecciones nacionales fueron llevadas a cabo el 23 de octubre de 2011, mientras que las provinciales unos meses antes, el 24 de julio de 2011.

[52] Cabe mencionar que en el 2008 hubo un "cortocircuito" entre Perotti y el Gobierno Nacional en torno al conflicto a nivel nacional generado por el intento de la aplicación de una Resolución del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas –Resolución 125/08- para implementar retenciones móviles a las exportaciones de ciertos productos agrícolas (soja, maíz, trigo y girasol). Tal como sugirió Martín Granovsky en una nota publicada en el diario Página 12, del 26 de julio de 2011, "El intendente actual de Rafaela es Omar Perotti, uno de los tres que disputaron la interna por el FpV junto con Rossi y Bielsa. Cercano a Carlos

la categoría Presidente y Vicepresidente obtuvo el 54,11% en todo el país y en el Departamento de Castellanos obtuvo el 42,74%.

Respecto a las estructuras de los Gabinetes Municipales, en el caso de la gestión de Perotti, la Ordenanza 4.132 estableció la siguiente estructura organizacional:

- Jefatura de Gabinete
- Secretarías:
  - De Gestión y Participación
  - General de Intendencia
  - De Obras Públicas y Planeamiento Urbano
  - De Servicios y Espacios Públicos
  - De Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales
  - De Desarrollo Social
  - De Hacienda y Finanzas
  - De Cultura
  - De Educación
- Subsecretarías
  - De Fortalecimiento Institucional
  - De Seguridad Vial y Ciudadana
  - De Obras Públicas y Privadas
  - De Salud y Medio Ambiente
  - De Integración Comunitaria
  - De Presupuesto y Control de Gestión
- Fiscalía Municipal

En la gestión de Castellano, por medio de la Ordenanza 4.487 estableció el siguiente gabinete:

- Jefatura de Gabinete
- Secretarías:
  - De Gobierno y Ciudadanía
  - De Seguridad Ciudadana
  - De Hacienda y Finanzas
  - De Control de Gestión, Presupuesto y Auditoría
  - De Actividades y Servicios Retributivos
  - De Obras Públicas
  - De Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda
  - De Servicios, Espacios Públicos y Medio Ambiente
  - De Desarrollo Social
  - De Educación
  - De Cultura

Reutemann, en 2007 Kirchner llegó a barajarlo como un posible candidato a gobernador. Fue antes del huracán 125 del 2008, cuando Perotti se distanciaría del kirchnerismo junto a otros intendentes o jefes de comuna. (…) Hasta la 125, su principal preocupación era cómo hacer para que los vecinos pudieran cruzar la ruta porque pasaban 10 mil camiones diarios de soja por el medio del pueblo. Durante el conflicto se convirtió en una referencia provincial y fue uno de los intendentes que se atribuyó el voto no positivo de Julio Cobos". No obstante lo anterior no significó una ruptura con el kirchnerismo, dado que Perotti compitió en las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias provinciales del FSFPT alineado a nivel nacional con el FPV para ser candidato a Gobernador. Si bien no ganó la candidatura para Gobernador, integró la lista de Diputados Nacionales del FPV y asumió por el período 2011-2015.

    - De Desarrollo Innovación y Relaciones Internacionales Subsecretarías
- Subsecretarías
    - De Gestión y Participación
    - De Salud
    - De Deportes
    - De Economía Social y Empleo
- Fiscalía Municipal

Tal como puede observarse, las estructuras Municipales de ambas gestiones, no se realizaron grandes modificaciones respecto a las Secretarías y Subsecretarías a partir del cambio de gestión en el año 2011. Algunas áreas subieron de categoría, disminuyéndose la cantidad de Subsecretarías –de seis a cuatro- y subiéndose la cantidad de Secretarías –de nueve a doce-. Algunas áreas "bajaron" de categoría como "Gestión y Participación", mientras que otras "subieron" como "Medio Ambiente", que se juntó con "Servicios y Espacios Públicos", y otras áreas que desaparecieron como "Fortalecimiento Institucional".

En el caso puntual de Gestión y Participación, que es una de las áreas más vinculadas con los objetivos del presente trabajo, pueden verse cambios en los enfoques de las distintas gestiones, tal como lo señaló el Referente A de la Subsecretaría de Gestión y Participación al ser consultado sobre si notó cambios el área.

> Sí, en principio era un área mucho más grande donde a partir de esta última gestión [por la de Castellano] se intentó profundizar en algunos proyectos en particular, como el tema de generar un espacio para el área de juventud que todavía se está formando y además se profundizaron proyectos como el Presupuesto Ciudadano y la "Ciudad en tu Barrio". Esto tiene que ver con un momento de profundización y de revisión de los proyectos que se venían desarrollando antes en donde hubo cambios en cada uno de ellos que… bueno, son propios de que en su momento eran recientes, se los analizó y hubo algunas redefiniciones.

En cuanto al Concejo Municipal, considerando el período de estudio es necesario reflejar los mandatos que cumplieron los ediles que asumieron por los períodos 2005-2009, 2007-2011, 2009-2013, 2011-2015 y 2013-2017; y tal como puede observarse en los gráficos disponibles como anexos, durante el período analizado el mismo partido del Intendente de turno retuvo la mayoría en el Concejo Municipal con cuatro bancas, lo que en la práctica le permitió asegurarse la presidencia del Concejo (que remplaza al Intendencia en sus ausencias transitorias o en caso de que sea permanente) y, por lo menos en teoría, hacer prevalecer intereses comunes.

El caso de Rafaela en la bibliografía

Más allá los estudios historiográficos que dan cuenta sobre los orígenes de Rafaela a finales del siglo XIX y el rol de los primeros inmigrantes en la estructura institucional y productiva, así como de la evolución de éstas[53]; existe un amplio abanico de trabajos que abordan el caso de la Ciudad desde distintas disciplinas.

El caso de Rafaela ha sido estudiado en diversos trabajos y desde la óptica de distintas ópticas, entre los que pueden mencionarse los trabajos de Alfaro (2014; 2013); Davicino y Alfaro (2014); Alburquerque (2010); Ferraro *et al*. (2003); Quintar et al. (1993); Aquilino y Santori (2011); Mirabella y Davicino (2009); Valle (2008); el trabajo de Auditoría Ciudadana realizado por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y

[53] Entre estos trabajos pueden mencionarse el de Mirabella (2007) y los distintos fascículos que componen "Rafaela de colección" (2006) publicado por la Municipalidad de Rafaela y el diario La Opinión.

Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2004); Costamaga (2000); y en los trabajos de Ramella (2013) y Nardacchione (2001) que estudian el caso en comparación con otros.

Una particularidad interesante es que muchos de los trabajos antes mencionados tienen o el patrocinio de algún organismo internacional, del Municipio de Rafaela o de alguna organización rafaelina o bien fueron escritos por personas que están o estuvieron vinculados laboralmente al Municipio de Rafaela; y en general se han orientado a estudiar las redes institucionales que se generaron en el entorno productivo de Rafaela.

En los trabajos de Alfaro (2014; 2013) puede encontrarse un abordaje desde la geografía, orientado a investigar los procesos de toma de decisiones sobre los espacios urbanos en clave de "planificación participativa" en Rafaela. En estos trabajos, la autora trabaja con dos perspectivas teóricas interrelacionadas: la de la "gobernanza" –entendida como un esquema de articulación entre Gobierno y ciudadanos, que es más cooperativo y colectivo para el abordaje de problemas y la resolución de conflictos- y el de la "racionalidad colectiva" –entendido como un esquema de toma de decisiones en el que estén representados diversos intereses que éstos sean interdependientes y que dialoguen entre sí-.

Si bien Alfaro no asume que los mecanismos de planificación y colaboración de los actores sociales sean siempre la mejor manera de planificar, sostiene que existen ciertas cuestiones que los movilizan por ser lo suficientemente significantes y de importancia política, social y económica. En este sentido, uno de los *issues* que suele movilizar a los actores sociales, particularmente de la Sociedad civil, son los espacios urbanos.

En los trabajos antes mencionados, se destaca la criticidad de estudiar a los espacios urbanos, dado que éstos conllevan una fuerte identidad cultural y, en los casos que la autora estudia, surgieron conflictos que "dispararon" tensiones sociales, en torno a sentimientos colectivos. En Alfaro (2014), por ejemplo, se estudia los casos de la refuncionalización de una calle principal y del microcentro de Rafaela y la reconversión de un viejo mercado de abasto, a partir de diversos procesos conflictivos que se dieron en torno a qué se debía hacer con ellos, cómo se dieron los procesos colectivos de toma de decisión impulsados por el Municipio y las tensiones dentro del aparato burocrático de este último.

En Davicino y Alfaro (2014) se analiza el caso del Presupuesto Ciudadano que se implementa en Rafaela desde el año 2009; considerando que a lo largo de la implementación del Presupuesto Ciudadano, se ha generado un instrumento que es un medio y un fin en sí mismo para el empoderamiento ciudadano y la búsqueda de intereses colectivos.

Asimismo, Davicino y Alfaro describen el proceso por el cual se originó el Presupuesto Ciudadano en 2008 (primero "de Gestión Participativa" y a partir de 2014 "Urbano"), su incorporación a la agenda municipal, su evolución a lo largo de los años, los actores involucrados, los cambios en su concepción y las etapas que hacen al proceso[54].

En Mirabella y Davicino (2009), en parte en línea con el trabajo anterior, se analiza el contexto institucional-organizativo que implementó el Municipio de Rafaela a partir de la década de los noventa en materia participativa, bajo el "paraguas" de la Secretaría de

[54] Se volverá sobre este trabajo en secciones posteriores de la investigación.

Gestión y Participación como agencia transversal promotora de la participación ciudadana. Es por ello que analizan distintas iniciativas como el Consejo Consultivo Social, la Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC), así como iniciativas más concretas como el Presupuesto Ciudadano, las Comisiones Vecinales, las Comisiones Asesoras y la Agenda Estratégica 2010-2016.

Los trabajos de Aquilino y Santori (2011) y el de Valle (2008) analizan el protagonismo asumido por el Municipio de Rafaela en la década de los noventa, especialmente en cuestiones productivas y educativas, en un contexto de ampliación del tejido institucional rafaelino.

En trabajos como el de Alburquerque (2010), Costamagna (2000), Ferraro *et al.* (2003) y Quintar *et al.* (1993) se analiza el entorno productivo e institucional rafaelino desde distintas perspectivas orientadas al desarrollo local y como un caso particular en la Argentina.

Por ejemplo, en el caso Alburquerque (2010) el autor concluye que Rafaela es un caso especial de desarrollo local en Argentina, que se caracteriza a lo largo de su historia por un dinamismo económico-productivo sustentado en la capacidad de respuesta en el ámbito local, tanto de actores privados como de las agencias públicas que actúan en la zona. Paralelamente, el entramado de empresas existentes comenzó a vincularse de una manera muy particular con el Estado y la Sociedad, este fenómeno estudiado por Quintar *et al.* (1993), llevó a que los autores denominaran al entorno productivo de Rafaela como un "cuasi-distrito italiano"[55].

Trabajos como el de Ramella (2013) y el de Nardacchione (2001) analizan el caso de Rafaela en perspectiva comparada. En el trabajo de Ramella categoriza el caso de Rafaela dentro de los municipios que implementan Presupuesto Participativo en alguna de sus formas en la Argentina y señala algunas de las especificidades del Presupuesto Ciudadano[56].

En el caso de Nardacchione, el autor compara los planes estratégicos de Rosario, Rafaela y Sunchales, durante la década de los noventa. El autor se plantea reflexionar sobre el perfil de los escenarios deliberativos en el marco de la aplicación de una planificación estratégica, en clave de desarrollo local. A modo de conclusiones el autor sostiene que existen distintos modelos sobre cómo se articularon los distintos planes estratégicos, pudiendo ser: "concertacionales", con una apertura a la participación de la Sociedad civil y de las empresas; "tecnocrático" en virtud de una mayor primacía de sectores técnico-

[55] Si bien el trabajo de Quintar *et al.* (1993) se centra en el estudio de la organización de la industria metalmecánica de Rafaela, los autores sostienen que la industrialización de Rafaela comparte aspectos comunes con los distintos industriales italianos. En este sentido "un distrito italiano no es sólo un modelo de organización industrial, ni tampoco una estrategia económica de crecimiento, sino que es una entidad socio-territorial que está caracterizada por la presencia de una comunidad de personas y una población de firmas en un área históricamente delimitada. En el distrito, a diferencia de otros ámbitos económicos, la comunidad y las empresas tienden a fundirse entre sí". Si bien los autores reconocen diferencias básicas, en torno a la cultura, condiciones históricas, contextos, legislación, etc.; el poblamiento originario por parte de inmigrantes italianos y la forma en que se organizan y relacionan las empresas entre sí, con la comunidad y el Estado, lleva a observar una cierta similitud con los distritos italianos. En síntesis, el cuasi-distrito a la italiana de Rafaela se caracteriza por su alto dinamismo, diversificación y complementariedad productiva que busca tanto la participación en nacional como en el internacional.

[56] Sobre estas cuestiones se volverá más adelante.

profesionales; y "consensual" a la hora de tomar decisiones se articulan todos los actores que participaron de los planes.

Otro trabajo que cabe mencionar, es aquel que realizó la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (2004); el cual está encuadrado en un trabajo más extenso realizado por la Subsecretaría en el marco de las "Auditoría Ciudadanas", como herramientas para el fortalecimiento de la democracia y el empoderamiento institucional.

La Auditoría Ciudadana realizada en Rafaela –aunque también en términos generales- tuvo como objetivo general emitir opinión sobre la calidad de las prácticas democráticas municipales, que contribuyera a formular una agenda de los asuntos públicos locales con el fin de expandir la democracia y su gobernabilidad. Asimismo el trabajo realizado apuntó a:

a) Proporcionar a la ciudadanía y al Gobierno local una imagen determinada de las fortalezas y debilidades de su convivencia democrática;
b) Resaltar la existencia de buenas prácticas democráticas y difundirlas;
c) Desarrollar las capacidades ciudadanas para participar crítica e informadamente en los asuntos locales; y
d) Construir un sistema participativo de control y evaluación ciudadana que fortalezca y transparente la rendición de cuentas del Gobierno local.

A partir del análisis de grupos focales, entrevistas a informantes clave, encuestas administradas (se entrevistaron 400 personas con entrevistas semiestructuradas con preguntas abiertas y cerradas) y la recopilación de datos a partir de documentación oficial. El trabajo realizado permitió la construcción de distintos indicadores para la ocasión orientados a procesar los datos obtenidos, en el marco de un "Foro Cívico Local" que representó distintos actores sociales, con el fin de acordar estándares e indicadores con la Subsecretaría para evaluar las prácticas democráticas.

La Auditoría Ciudadana se estructuró en torno a cuatro "grandes" temas –cultura cívica democrática, participación ciudadana en las políticas públicas, trato al ciudadano y rendición de cuentas-, ochos "aspiraciones", más vinculadas a los "anhelos" ciudadanos –dos por tema- y treinta y cinco indicadores orientados a determinar el cumplimiento de cada una de las aspiraciones. Cabe señalar algunos datos de la Auditoría Ciudadana que se desarrolló en Rafaela durante los años 2003-2004[57], obtuvo a grandes rasgos los siguientes resultados:

- El 73% de los rafaelinos manifestó estar muy o bastante satisfechos con el funcionamiento de la democracia en su ciudad, lo que llama la atención si se lo contrasta con la percepción que los rafaelinos tienen sobre el funcionamiento a nivel nacional (sólo un 31% lo consideró satisfactorio o muy satisfactorio). El informe citado señala que "se juzga que la democracia funciona mejor en el ámbito local por las dimensiones pequeñas del área de gestión y por un efectivo y mejor desempeño de las instituciones de gobierno municipales" (*Ibíd*: 48);

[57] Incluso el Municipio de Rafaela siguió ligado al Programa Auditoría hasta su conclusión a mediados de 2009 y participó activamente en su implementación en otros Municipios, tal como puede observarse en una nota del Diario La Opinión de Rafaela, del 07 de marzo de 2006, sobre la implementación de la tercera etapa del Programa: http://www.rafaela.com/cms/news/printer/9366

- El 65% de los rafaelinos manifestó estar muy o bastante convencido en que la democracia es el mejor sistema para mejorar real y efectivamente la calidad de vida;
- Un 40% señaló que los habitantes de Rafaela conocen poco o nada de sus derechos, principalmente por culpa del las autoridades (39%) y de ellos mismos (29%);
- Sólo el 2% consideró que tiene derecho a participar en las decisiones de Gobierno;
- Se evidenció una gran confusión acerca de las responsabilidades de los distintos niveles de Gobierno, en el sentido de que se demanda cuestiones a los municipios que no necesariamente están preparados para enfrentar. Por ejemplo, un 51% de los entrevistados consideró que es responsabilidad del Gobierno Municipal proveer servicios de salud pública, frente a un 50% del Gobierno Nacional y un 52% del provincial, que también son responsables de estos servicios;
- Un 64% sostuvo que las escuelas e instituciones educativas que funcionan en Rafaela contribuyen mucho o bastante a informar y formar a los habitantes sobre los derechos y responsabilidades como ciudadanos;
- Se registró un bajo nivel de participación ciudadana organizada, sólo el 20% manifestó pertenecer a algún tipo de organización religiosa (7%), a algún partido político (3%), grupos de jóvenes (3%), clubes deportivos (3%) y cooperadoras (3%). A su vez el compromiso también resultó ser bajo, ya que sólo el 13% le dedica a la participación en alguna organización más de tres horas semanales;
- Entre los que no participan de ningún tipo de organización, manifestó preferir hacer otras cosas (41%) o carecer de tiempo (26%), mayormente;
- Específicamente en materia de partidos políticos, los rafaelinos señalaron que no les interesa (50%), no confían en ellos ni en los políticos (19%), mientras que al 16% manifestaron interés señalaron no tener tiempo y el 4% manifestó interés pero no se sentían representados por las opciones disponibles;
- Entre aquellos que participaban activamente, el 5% manifestó hacerlo activamente en períodos electorales;
- El 40% manifestó estar interesado reunirse con otras personas que no sean su familiares o amigos más cercanos para buscar soluciones a los problemas de la comunidad, aunque un 67% de los rafaelinos manifestaron que la participación de las personas en actividades comunitarias pueden servir para cambiar las cosas;
- Respecto a la percepción de los ciudadanos sobre la corrupción un 70% manifestó estar seguro de la existencia de prácticas clientelares por parte del Municipio –aun sin saberlo a ciencia cierta-, particularmente en lo que hace al ingreso laboral al sector público –un 60% contestó que por cuestiones políticas, un 53% por relaciones de parentesco, un 38% por presión de los sindicatos y un 24% por presión de alguna empresa). No obstante ello, un 75% otorgó un alto grado de satisfacción con el tratamiento de los empleados públicos a la hora de prestar un servicio;
- El 85% sostuvo que quiere o necesita estar informada sobre lo que hacen los funcionarios municipales y un 75% consideró que estar informados les permite controlar a los funcionarios para que hagan bien su trabajo.

- El 57% manifestó que los funcionarios prestan poca o ninguna atención a la evaluación que hace la gente sobre su desempeño; y
- El 80% manifestó desconocer los mecanismos existentes para exigir la rendición de cuentas de los funcionarios.

Capítulo III: Características de las iniciativas de Gobierno Abierto implementadas por el Municipio de Rafaela

A fin de seleccionar las iniciativas de Gobierno Abierto que se utilizaron en el trabajo, se realizó una preselección de distintas iniciativas que *a priori* encajaban con la definición de Gobierno Abierto que se utiliza en el presente trabajo.

En una primera etapa se tomaron los trabajos de Davicino y Alfaro (2014), Alfaro (2014; 2013), Ramella (2013) y Mirabella y Davicino (2009), de manera conjunta con distintas notas periodísticas –principalmente de medios locales- para identificar posibles iniciativas y a partir de allí, se contactó a distintos referentes involucrados en las iniciativas con la finalidad de entrevistarlos en sus lugares de trabajo[58].

En una segunda etapa, a partir de la realización de entrevistas semi-estructuradas y de la información obtenida de los informantes clave, se retomó la lectura de la bibliografía y de la prensa, y se sumó la lectura de distintos documentos del Municipio, así como la normativa vigente relacionada con las iniciativas. A su vez, una cuestión que se tuvo en cuenta al momento de buscar información pública a través de los canales dispuestos por el Municipio de Rafaela, ya sea solicitando información y/o utilizando canales 2.0 tal como lo "como lo haría un ciudadano común". En otras palabras, se hizo un especial énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas con una lógica de Gobierno Abierto.

Para seleccionar las iniciativas para la tesis se buscó en principio que ellas tuvieran –por lo menos en lo formal- como objetivos: transformar valores, la cultura o las prácticas sociales de las instituciones de Gobierno y de la Sociedad Civil; mejorar servicios públicos (que pudiesen incluir o no soluciones tecnológicas); empoderar a la ciudadanía y en particular a sectores afectados por la brecha digital. Es así como se confeccionó el siguiente listado de posibles iniciativas de Gobierno Abierto implementadas por el Municipio de Rafaela entre los años 2008 y 2014[59]:

1. Presupuesto Ciudadano (PC) –tanto en su modalidad "de Gestión Participativa" como "Social, cultural y ambiental" y la modalidad implementada a partir de 2014 "Urbano"-;
2. Consejo Consultivo Social (CCS);
3. Portal "Gobierno Abierto Rafaela" y otras herramientas de transparencia;
4. Proyecto "Centros Tecnológicos Barriales" (CTB);
5. Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL); y
6. Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela (ACDICAR).

Cabe aclarar que se descartó trabajar con aquellas iniciativas más esporádicas o puntuales o que evidenciaran algún tipo de "abandono" o hayan perdido relevancia en la

[58] Con uno de ellos se realizó una primera entrevista a finales del año 2013 por medio de una videollamada.

[59] No se descarta que con los mismos procedimientos puedan encontrarse más iniciativas implementadas por el Municipio de Rafaela que *a priori* puedan parecer "de Gobierno Abierto", ya que tal como fue señalado en el marco teórico Rafaela tiene un "fuerte entramado público-privado". En particular llaman la atención otras iniciativas que por cuestiones de tiempo no pudieron ser profundizadas, pero que no se descartan de cara a futuras investigaciones, tales como: las Comisiones Vecinales, las Comisiones Asesoras y el Instituto Municipal de la Vivienda –sobre las dos primeras se hará mención en línea con su rol en algunas de las iniciativas mencionadas-.

agenda pública[60]. En otras palabras, lo que se buscó fue iniciativas que de alguna manera tuvieran una cierta continuidad en el tiempo, lo que facilitaría su descripción y posterior análisis, y que de alguna manera fueran impulsadas o apoyadas por el Municipio de Rafaela, en línea con sus competencias.

Asimismo, con esta selección se buscó que fueran los propios protagonistas quiénes relataran cómo se gestaron las iniciativas, quiénes estuvieron involucrados, los intereses en juego, los problemas que fueron surgiendo y los cambios que se fueron suscitando con el tiempo y como una cuestión que tiene que ver con una necesidad de "entender" el mundo tal como ellos lo entienden. Es por ello que el trabajo de campo permitió al investigador "ver" con sus propios ojos la realidad y complementar el relato de los informantes. Paralelamente, también se utilizaron artículos periodísticos y publicaciones académicas como complemento a la descripción.

Para realizar una descripción más detallada de las iniciativas, se siguió un enfoque basado en el ciclo de las políticas públicas, el cual permitió identificar distintas etapas de desarrollo de los casos estudiados. En otras palabras, el enfoque del ciclo de las políticas públicas permitió determinar la problematización de cuestiones conflictivas; los intereses en juego; las distintas opciones disponibles para solucionar los problemas; la implementación de soluciones; y la evaluación de las mismas.

Un último punto de importancia que cabe señalar es que, de las seis iniciativas detectadas, muchas ellas vinculadas, en mayor o menor medida, con el área de Gestión y Participación –que en el mandato de Perotti tenía rango de Secretaría y en el de Castellano de Subsecretaría-. Esta área, siguiendo a Mirabella y a Davicino (2009)[61], podría decirse que fue creada para mejorar las condiciones de gobernabilidad local, promover herramientas de participación ciudadana y aumentar los niveles de confianza y asociatividad de los diferentes actores locales. Por estas razones, es que varias de las cuestiones analizadas en el trabajo "pasan" por el área de Gestión y Participación.

Presupuesto Ciudadano

El Presupuesto Ciudadano (PC) tal vez sea una de las experiencias de participación ciudadana más reconocida implementadas por el Municipio de Rafaela, existen distintos trabajos que la estudian; asimismo obtuvo el Reconocimiento a la Buena Gestión

[60] Al respecto pueden mencionarse los trabajos de Alfaro (2014; 2013) en los que se reflejan iniciativas puntuales en torno al caso del "viejo Mercado" y de la refuncionalización de la avenida principal y el microcentro de Rafaela. Asimismo, se descartó también trabajar los casos de la Agenda Rafaela 2010-2016 que si bien tuvo componentes participativos en sus orígenes la misma actúa como un plan estratégico y fue un desprendimiento del Consejo Consultivo Social –al igual que el Consejo de Seguridad-, ofreciendo lineamientos para el Municipio –para más información véase http://200.58.110.142/agendaestrategica/-.

También se descartó trabajar con otras iniciativas provinciales como las Asambleas Ciudadanas o Nodo Rafaela –para más información sobre estas iniciativas véase http://www.santafe.gob.ar/index.php/plan_estrategico_provincial/content/view/full/113719- o de la Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC), que si bien depende del área de Gestión y Participación, las competencias de fondo dependen de la provincia –veáse http://www.rafaela.gov.ar/nuevo/Seccion.aspx?s=101-

[61] Mirabella fue Secretario de esta área durante el mandato de Perotti y Davicino fue Subsecretaría durante el mandato de Castellano, aunque ya venía desempeñándose en el área desde la gestión anterior.

Municipal del Senado de la Nación Argentina en el año 2010[62]; y se encuentra presente en el Banco de Buenas Experiencias Locales de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad Nacional General Sarmiento[63].

"Presupuesto Ciudadano" es el nombre que se le ha dado al Presupuesto Participativo en Rafaela, aunque ha tomado distintas acepciones según los años y sus versiones: "Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa" (2009 a 2011); "Presupuesto Social, cultural y ambiental" (desde el año 2012); y "Presupuesto Ciudadano Urbano" (desde el año 2014).

A grandes rasgos el PC es una iniciativa orientada a que los ciudadanos de Rafaela elijan entre distintos proyectos que se ejecutarán de acuerdo a un porcentaje de entre el 5 y el 10% de los recursos corrientes presupuestados para un año. Asimismo, las Comisiones Vecinales (CV)[64] y los vecinos, sin importar si tienen algún tipo de filiación partidaria o a una Organización de la Sociedad Civil o a cualquier tipo de institución, tienen el derecho de informarse, deliberar y determinar ciertas prioridades del Municipio.

Tal como se sostiene en Davicino y Alfaro (2014) y en Mirabella y Davicino (2009), el hecho de que el Municipio asigne un porcentaje variable del presupuesto al PC, le otorga una flexibilidad que permite que se discutan los proyectos en base a las necesidades de los vecinos y no a valores específicos determinados de antemano por el Municipio. Incluso los autores antes mencionados sostienen que, el marco normativo que surge de las ordenanzas que se sancionan año a año da un amplio margen para introducir modificaciones y esquemas de implementación.

> En cuanto al marco normativo, se definió incorporar un artículo en la ordenanza de presupuesto público que se vota cada año, que contemple que "*entre el 5 (cinco) y 10 (diez)*

[62] Véase http://eventos.senado.gov.ar:88/9827.pdf para conocer la presentación al concurso y la nota del 04 de mayo de 2011 del diario El Litoral sobre la cobertura del reconocimiento http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2011/05/04/economia1/ECON-09.html.

[63] http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel_see_exper.php?id=899&op=view&cmd=related

[64] Las Comisiones Vecinales tienen una larga trayectoria en la Ciudad de Rafaela, siendo que las primeras datan de principios del siglo XX y recién fueron reconocidas formalmente por el Municipio a finales de la década de los ochenta, mediante la ordenanza 2.269, por la que también se creó una Federación de Entidades Vecinales (FEV) para nuclearlas.

Las CV son dirigidas por una Comisión Directiva, cuyos miembros se desempeñan *ad honorem*, la cual está integrada por: un presidente, un vicepresidente, un secretario, un prosecretario, un tesorero, un protesorero, cinco vocales titulares, un revisor de cuentas titular y otro suplente; que son elegidos por los vecinos mediante sistema de padrón abierto, y duran 2 años con posibilidad de reelección.

Respecto a los recursos con los que se sostienen las Vecinales, estos provienen fundamentalmente de las contribuciones voluntarias, importes de cuotas sociales, subsidios y subvenciones municipales y eventos organizados por ellas. Al mismo tiempo, las CV deben llevar un libro de actas para las reuniones de la Comisión Directiva y las asambleas de la entidad, así como un libro de caja y un libro de inventario, los cuales son rubricados por el Municipio y deben serles entregados semestralmente y auditados anualmente. Pudiendo ser el no cumplimiento de los requisitos causa de intervención por parte del Municipio (a propuesta del DEM con acuerdo del Concejo Municipal).

Asimismo, las CV se nuclean en La FEV la cual se compone de un Consejo Directivo compuesto por todos los presidentes de las Comisiones Vecinales y un delegado suplente por cada Comisión Vecinal y por una Comisión Directiva compuesta por: un presidente, un vicepresidente, un secretario, un pro-secretario, un tesorero, un pro-tesorero, tres vocales titulares y tres suplentes y un revisor de cuentas titular y otro suplente. Asimismo, son designados mediante el voto secreto y obligatorio de los titulares del Consejo Directivo. No obstante lo anterior, las autoridades que integran la Comisión Directiva continúan desempeñándose como autoridades en sus Vecinales.

> *por ciento de los recursos totales anuales corrientes sin asignación específica presupuestados por la Administración Central se discutirán con lo vecino e instituciones en el marco del Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa*". Dada la amplitud y generalidad, el diseño del esquema adoptado consistió en una propuesta del ejecutivo municipal, que si bien consensuada con las comisiones vecinales, no implicó la formalización de un reglamento expreso, hecho distintivo que a lo largo de la experiencia fue un **gran facilitador de los procesos de monitoreo, evaluación y replanteo del propio esquema** (Davicino y Alfaro, 2014: 11-12).

Es por ello que se consultó a un Concejal del mismo partido que el Intendente sobre si esta "flexibilidad" no sería perjudicial, en caso de que el día de mañana cambiara el color de la intendencia y decidiera no realizar más el PC.

> Todos los años se hace una ordenanza tributaria y una ordenanza de presupuesto, sale siempre a fin de año, la de este año [por la de 2014] se votó en diciembre del año pasado y la del próximo año se va a volver a votar e incluir el artículo este del 5 al 10%, salvo que se decida sacar por voto de los concejales, pero eso no va a pasar… Ese artículo ya está afianzado, ya hace muchos años que viene manteniéndose de esa manera.

Si bien la iniciativa de implementar el PC en Rafaela surgió en el año 2006 a partir de la presentación de un proyecto de ordenanza del bloque del FCPyS, tomando el caso de Rosario[65] como modelo, no fue sino hasta que el bloque oficialista tomó la iniciativa y la impulsó para en los debates para el presupuesto para el ejercicio 2008.

Aunque no denominó a la iniciativa de alguna forma particular, el Municipio de Rafaela incorporó a la ordenanza presupuestaria del año 2008, un artículo que establecía que un porcentaje de los gastos estimados por el presupuesto sea discutido con las "instituciones representativas de la sociedad civil". Por su parte la ordenanza 4.133 estableció en su artículo 9, lo siguiente:

> El Departamento Ejecutivo Municipal ejecutará entre el cinco por ciento (5%) y el diez por ciento (10%) de su Presupuesto total anual, afectando el mismo a gastos cuya ejecución requiera de la participación de las instituciones representativas de la sociedad civil, a fin de definir en forma conjunta con el Municipio el destino de esos fondos.-

Retomando la iniciativa original del FCPyS, en una nota del Diario La Opinión del 5 de diciembre de 2007, uno de los concejales del bloque señaló que,

> "Esto es lo que se nos negó a votar cuando el año pasado propusimos el proyecto de presupuesto participativo. ¿Ahora quieren implementarlo? ¿Y por qué antes no?", interrogó el concejal Rodolfo Enrico, trayendo a la discusión un tema que generó fuertes debates a fines del 2006.
>
> Incluso hubo ediles del oficialismo de aquel entonces, que se mostraron reacios a la iniciativa,

[65] Tal como señala Ramella (2013), el PP se implementa en Rosario desde el año 2003 a través de distintas ordenanzas y decretos que modifican regularmente para adaptar su implementación y modalidad. En este sentido, el diseño del PP de Rosario se organiza según áreas geográficas delimitadas ("Distritos") y cuenta con tres "rondas": una de participación masiva a través de asambleas barriales en las que se eligen "consejeros" barriales; una de carácter representativo (donde participan delegados) en la que se llevan a cabo tanto la elaboración de los proyectos que se van a votar como para un posterior monitoreo de la ejecución de los mismos; y una instancia electiva en la que todos los ciudadanos pueden votar los proyectos. Para más información también puede verse el sitio del PP Rosario 2015

http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp_asambleas.jsp

> Mientras tanto, y mostrando la misma postura que durante el debate del año pasado, Félix "Lolo" Bauducco rechazó todo intento de modificar "algo que está funcionando bien". "¿Para qué obligarnos?", preguntó. Y sentenció: "el pueblo gobierna por medio de sus representantes".

Por el lado del oficialismo el planteo durante los debates, también reflejado en la nota antes mencionada, giró en torno a lo siguiente,

> Las razones expuestas por el presidente del Cuerpo, Luis Castellano [[66]], fueron dos. En primer lugar, para "blanquear" algo que el Municipio ya viene haciendo, de manera tal que se pueda garantizar la continuidad de este tipo de políticas.
>
> En segundo lugar, Castellano reconoció que el hecho de no contar con una asignación de los montos, ha ocasionado algunos inconvenientes al momento de la toma de decisiones entre los involucrados.
>
> La alternativa se presenta como una continuación del trabajo realizado por el Municipio junto a las autoridades de las Vecinales, donde previo a la conformación del presupuesto se mantienen consultas para conocer las necesidades de cada sector.

Refiriéndose a los orígenes y a la importancia del Presupuesto Ciudadano dentro de la estructura de la Subsecretaría de Gestión y Participación el Informante A, que en ese momento se desempeñaba en la entonces "Secretaría", señaló lo siguiente,

> En el caso del Presupuesto Ciudadano es el caso más emblemático porque en su momento cuando en el 2007 se empieza a discutir sobre la idea de implementarlo, en realidad hubo una primera presentación en el Concejo, del Frente Progresista Cívico y Social, que lo proponía pero tenía que ver más con tomar el caso de Rosario para realizarlo en Rafaela…esto también coincide con alguna modas de hacer Presupuesto Participativo. Nosotros, cuando empezamos a debatir sobre la introducción en la Ciudad lo que teníamos en cuenta era: que es interesante plantearlo, pero pensemos cuál es la experiencia previa que tenemos en la Ciudad y cuáles son las características propias del sector institucional y de Rafaela para poder implementarlo.

Cabe mencionar que durante el primer año de vigencia del PC, el mismo no se implementó, sino que desarrollaron acciones tendientes al estudio previo de cara a la implementación durante el año 2009. Tal como estableció el Decreto 29765/08, la Secretaría de Gestión y Participación fue la encargada desde el principio de la implementación PC y se ocupó durante el 2008 de diseñar el proyecto "Presupuesto Ciudadano 2009".

Durante la etapa de diseño se analizaron otras experiencias implementadas por otros Gobiernos Locales del país y la región y se realizó un diagnóstico de la realidad rafaelina. Es por ello que tal como señaló el Informante A de la Subsecretaría de Gestión y Participación,

> Tuvimos en cuenta la experiencia en Porto Alegre, la experiencia de Rosario y en función de eso planteamos un análisis en donde incorporamos a las Comisiones Asesoras Municipales, que son espacios creados por ordenanza municipal -la primera es del '91, que es la de Discapacidad- que venían con una impronta de trabajo y de éstas Comisiones Asesoras, hay cuatro actualmente que reciben mensualmente fondos –que es un porcentaje del derecho de registro e inspección- el cual ellas mismas administran cada una de acuerdo a funciones

[66] Castellano antes de desempeñarse como Intendente por el período 2011-2015, tuvo distintos cargos públicos en el Municipio y se desempeño como concejal desde 2001 hasta 2011 y fue Presidente del Concejo Municipal entre los años 2005-2009. Más información véase https://www.linkedin.com/in/luiscastellano

> propias, que los tienen fijadas por estatuto y en función de eso, ellas definen en qué distribuir los fondos. Luego hay todo un proceso de rendición de cuentas al Estado municipal, pero ahí ya hay una forma de discutir los fondos públicos con el sector institucional de la Ciudad.
>
> Además teníamos en cuenta a las Comisiones Vecinales, que también están creadas por ordenanza municipal, que eligen sus miembros cada dos años. Se trata de vecinos que forman parte del mismo barrio, que tienen que presentar una lista (…). [Por lo que] Cuando iniciamos esa primera experiencia tuvimos en cuenta que, en lugar de otros casos que eligen delegados, que nosotros ya teníamos este antecedente, que los vecinalistas eran en definitiva los representantes de los vecinos.

Tomando como referencia las CV, tal como señaló el Informante A y considerando otras experiencias participativas como las Comisiones Asesoras (CA)[67], se decidió involucrarlas desde el principio en el PC, tal como fue señalado en un artículo del diario La Opinión, del 27 de septiembre de 2008,

> En el mes de julio se realizó una reunión introductoria donde se manifestó la intención gubernamental de establecer un esquema de discusión que contemple la participación de la ciudadanía el que se denomina Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa.
>
> Luego de este primer encuentro, se convocó nuevamente a los vecinalistas para, en grupos de dos o tres barrios vinculados en base a determinados criterios como ubicación geográfica, problemáticas comunes, rasgos identitarios; abordar las problemáticas particulares y debatir la manera más adecuada de avanzar en conjunto con este proyecto.
>
> Los encuentros persiguieron, fundamentalmente, dos objetivos:
>
> - Retomar los pedidos realizados en los talleres del año anterior generando una devolución a dichas demandas en función de la información recopilada.
> - Explicar nuevamente el proyecto y avanzar en los requerimientos específicos de cada barrio.
>
> Fue así como se escucharon las demandas y problemáticas específicas de cada barrio, y se explicó claramente qué tipo de reclamos podían constituirse como opciones de las obras y/o actividades del presupuesto ciudadano 2009.

A partir de la definición de los parámetros principales del PC se modificaron algunas cuestiones del artículo del presupuesto que establece un porcentaje para la ejecución de dicha iniciativa, para hacer un mayor énfasis en la participación de los ciudadanos comunes, además de las instituciones de la Sociedad civil. A partir de la ordenanza presupuestaria de 2009 y de las siguientes[68] la redacción del artículo del PC quedó establecida de la siguiente manera:

---

[67] Las Comisiones Asesoras son entidades que agrupan instituciones que trabajan distintas temáticas y éstas reciben fondos municipales para apoyar las actividades que realizan. Asimismo las CA son ámbitos de "articulación público-privado", según los reconoce el Municipio, son ámbitos en los que distintas instituciones de la Ciudad se agrupan para trabajar y asistir al Municipio en las temáticas de: discapacidad, bien público, cultura y deporte.

Las Comisiones Asesoras asisten al Municipio a la hora de tratar –ya sea en el Concejo Municipal o por iniciativa del DEM, principalmente en el marco del CCS- alguna de las cuestiones que les competen; se organizan mediante estatutos dictados por ellas mismas, con sus propias autoridades; cuentan con representantes del DEM y del Concejo Municipal en sus asambleas; y además reciben fondos mensualmente para realizar sus actividades, que son porcentajes de las tasas municipales.

[68] Considerando el período estudiado.

> El Departamento Ejecutivo Municipal ejecutará entre el 5% (cinco por ciento) y el 10% (diez por ciento) del total de sus recursos corrientes anuales presupuestados sin afectación específica de la Administración Central, afectando el mismo al Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa, cuya ejecución requiera de la participación de ciudadanos e instituciones representativas de la sociedad civil, con el propósito de definir en forma conjunta con el Municipio, el destino de esos fondos.-

Siguiendo los lineamientos planteados en Davicino y Alfaro (2014) y Mirabella y Davicino (2009), el PC rafaelino es una herramienta de participación en el que los ciudadanos pueden decidir el destino de una parte de los fondos públicos. A grandes rasgos, pueden señalarse tres períodos temporales dentro de la implementación esta iniciativa:

- 2009-2011: Durante este período se denominó "Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa", el Municipio junto con las Comisiones Vecinales elaboraba distintos proyectos, ya fueran obras públicas o actividades culturales, por barrio y luego éstos eran votados por los vecinos, tomando un esquema de "voto por familia";
- 2012-2013: Este período fue más de transición y redefinición de algunos de los ejes de la iniciativa. Se concluyeron las obras que habían quedado atrasadas de la edición 2011 y se comenzó la implementación del "Presupuesto Ciudadano Social, Cultural y Ambiental"; y
- 2014-2015[69]: Se cambió el esquema del PC a uno "Urbano", por dos motivos, uno conceptual y otro operativo. El primer cambio se debió a dejar de pensar en "un proyecto por barrio", sino en "proyectos en espacios urbanos" con impacto a nivel Ciudad. El segundo de los cambios se debió a la envergadura y complejidad que se buscaba con los posibles proyectos (y tomando experiencias pasadas), a fin de que las áreas técnicas del Municipio pudieran procesar las demandas y ejecutar las obras sin colapsarse. Paralelamente se continuó con la implementación del "Presupuesto Ciudadano Social, Cultural y Ambiental".

A la hora de implementar por primera vez el PC se decidió que sería a través de un sistema basado en el armado de proyectos junto con las Comisiones Vecinales y el voto por familia de los proyectos para ejecutarlos en los barrios (Davicino y Alfaro, 2014). Al respecto, el Municipio sostuvo en su sitio web que:

> El barrio es uno de nuestros primeros espacios compartidos, nuestra ventana a la ciudad. Por eso el Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa nos brinda la posibilidad de elegir aquellas obras que consideremos prioritarias para el 2009. Éstas, se suman a importantes obras públicas que son transversales para la ciudad, a las que se realizan por "Contribución por Mejoras" (pavimentación, iluminación, cordón-cuneta, ripio) así como a diversas actividades y servicios públicos que lleva adelante la gestión de gobierno para todos los rafaelinos.[70]

Tal como señaló el Informante A de la Gestión y Participación, el proceso entre los años 2009 y 2011 se desarrollaba de la siguiente manera,

[69] Si bien la tesis toma el período 2014, por los plazos de entrega manejados por el investigador, no se quería dejar afuera las modificaciones introducidas en esta edición respecto a los procesos participativos. No obstante, no se descarta en investigaciones posteriores incorporar aspectos relativos a la ejecución de las obras.

[70] http://www.rafaela.gov.ar/nuevo/PresupuestoCiudadano2009.aspx#TITULO

> Desde esa primera experiencia en el 2009, fuimos año a año mejorando el esquema de trabajo, porque la primera experiencia hicimos reuniones con las Comisiones Vecinales en el Municipio, exclusivamente, donde les presentamos una rendición de cuentas a lo que venía realizando el Municipio en cada uno de sus barrios y allí se discutieron propuestas, necesidades, reclamos, para dar respuesta en función del Presupuesto Ciudadano. Al año siguiente, ya hubo una modificación en este aspecto, porque decidimos hacer las asambleas en los barrios y abrirla a todos los vecinos. Así que ese es un aspecto de cómo se intentó profundizar el esquema de participación.
>
> En síntesis, en un principio [el PC] funcionó, en una primera etapa de asambleas vecinales. Que las coordinábamos desde esta área, fuimos armando equipos de trabajo donde estaba involucrado todo el gabinete y personal de otras áreas técnicas –que participaban en la coordinación-. Trabajábamos durante dos meses y medio en la realización de esas 38 asambleas vecinales. Después con todos los insumos que aparecían en esas reuniones, se elaboraban proyectos, que siempre se intentó que tengan una mirada transversal… es decir, si el problema que aparecía en el barrio es, por ejemplo, el vandalismo y que no hay espacios verdes y que los chicos rompen equipamiento de la vía pública, el punto era de qué manera abordar el problema, creando un playón polideportivo sumándole las actividades con un profesor que vaya durante la semana. O sea, siempre se intentó generar una respuesta desde distintos sectores del Municipio, lo que tenía una complejidad enorme porque no había grandes experiencias de articulación. Entonces, desde que se pone en marcha este proyecto, se detectó que para poder funcionar de manera correcta necesariamente tiene que tener mecanismos transversales.
>
> Después de esa etapa, lo que hacíamos era elaborar encuestas, una para cada uno de los 38 barrios, las poníamos a consideración de la Comisión Vecinal donde generalmente había correcciones porque tal vez los proyectos que se habían elaborado no respondían a lo que ellos habían pensado. Entonces, los volvíamos a elaborar… Cuando teníamos el aval de la Comisión Vecinal, se distribuían con equipos del Municipio y, en algunos casos, con la colaboración de las Comisiones Vecinales los 38 modelos casa por casa de la Ciudad.
>
> En función del día en que habíamos comenzado a repartir, le dábamos un plazo de 15 días y se hacían los escrutinios públicos. Es decir, la encuesta tenía al costado un talón en dónde uno elegía los proyectos, los marcaba con una cruz y depositaba ese talón en la urna que dejábamos en la sede municipal o en la vecinal. Después también con los funcionarios del gabinete recorríamos las 38 Vecinales y hacíamos el escrutinio, lo que nos daba el plan de obras para ejecutar.

El esquema de implementación entre los años 2009 y 2011, a grandes rasgos, se basaba en la realización de asambleas para la elaboración de los proyectos que luego serían votados –en el primer año sólo con los representantes de las Comisiones Vecinales y a partir del segundo se incorporaron a los vecinos de los barrios-. El área de Gestión y Participación coordinaba las asambleas con las CV, se armaban equipos de trabajo del Municipio para armar los proyectos; se realizaban las 38 asambleas vecinales, una por cada barrio de la Ciudad; y se designaban delegados para que acompañaran a las CV en las etapas posteriores.

Una vez concluidas las asambleas, las áreas técnicas del Municipio incorporaban los aspectos necesarios para viabilizar los proyectos y así poder estimar su costo. A partir de la elaboración los proyectos, el Municipio elaboraba unas "encuestas", una para cada barrio, y las ponían a consideración de las CV para que éstas evaluaran si los proyectos se ajustaban a lo que los vecinos habían decidido en asamblea. En caso de que existieran observaciones, los proyectos volvían a las áreas técnicas para modificarlo. En general,

pueden verse según los proyectos disponibles que los vecinos tenían entre dos y hasta cinco opciones para votar.

Desde el principio el Municipio incorporó como herramienta comunicacional unos volantes que resaltaban la importancia del PC y de la participación de los vecinos en los procesos de elección de los proyectos. En la primera edición los volantes sólo mencionaban los proyectos para votar, en las ediciones posteriores señalaban la obra elegida por los vecinos en cada barrio en las ediciones pasadas y los proyectos surgidos de las asambleas vecinales que se votaban ese año – en el Anexo II pueden encontrarse modelos de los volantes utilizados en las ediciones 2009, 2010 y 2011[71]-.

El Municipio junto con las Comisiones Vecinales distribuían casa por casa los volantes, los cuales, además de información sobre los proyectos, tenían un troquel donde el vecino marcaba el proyecto que más le interesara, dejando su voto en unas urnas ubicadas en las sedes de las Vecinales o, en caso de no disponer de sedes, en puntos del barrio como parroquias o clubes deportivos[72].

El escrutinio público de los votos se realizaba 15 días después de haber dejado las urnas y a partir de los resultados[73] los funcionarios de las distintas áreas involucradas, según los tipos de proyectos votados, elaboraban sus planes de trabajo.

Según los datos obtenidos del formulario de presentación al concurso de Buena Gestión Municipal del año 2010 –que contiene proyecciones de cara a la edición realizada en el año 2011 del PC-, respecto a las capacidades institucionales en estas instituciones, el Municipio destinó alrededor de ochenta personas en cada una de las tres ediciones, recayendo la coordinación general del PC en la Secretaría de Gestión y Participación. En este sentido, Gestión y Participación destinaba diez personas (ocho profesionales de distintas disciplinas y dos administrativos); se conformaron cuatro equipos multidisciplinarios de treinta y tres personas, en total, encargados de llevar adelante las asambleas vecinales junto con personal de Gestión y Participación; y se designó en cada área municipal involucrada (Hacienda, Obras Públicas y Privadas, Educación y Cultura, Informática, Tránsito, etc.) un referente y personal abocado al desarrollo de los proyectos y su posterior implementación.

---

[71] En el siguiente link pueden encontrarse los volantes usados en la edición 2009 del PC http://www.rafaela.gov.ar/nuevo/PresupuestoCiudadano2009.aspx#TITULO

En el siguiente link pueden encontrarse todos los modelos de volantes de la edición 2010 http://www.rafaela.gov.ar/nuevo/PresupuestoCiudadano2010.aspx#TITULO

En el siguiente link pueden encontrarse los volantes del 2011 http://www.rafaela.gov.ar/nuevo/PresupuestoCiudadano2011.aspx#TITULO

[72] En la edición 2011 del Presupuesto Ciudadano unos 300 vecinos de cinco barrios votaron bajo la modalidad de voto electrónico, en la que elegían en una máquina el proyecto de su preferencia, éste se imprimía y se depositaba en una urna. A diferencia de la modalidad implementada durante las ediciones anteriores del PC, en estos barrios estaban habilitados para votar todos los vecinos mayores de 18 años que acreditaran, mediante la presentación de su DNI, domicilio en el barrio, dejando de lado el concepto de "voto por familia". Esta modalidad implicó que los vecinos se acercaran un día en especial a conocer la experiencia, si ellos lo deseaban, y un día en particular para realizar los comisiones.

Esta experiencia también sirvió como piloto para elecciones posteriores llevadas a cabo en las Comisiones Vecinales y en la elección de los proyectos del Presupuesto Ciudadano Urbano 2014-2015. Para más información véase: http://presupuestociudadanorafaela.blogspot.com.ar/2011_05_01_archive.html

[73] En caso de empate se realizaba un desempate entre las opciones más votadas.

En síntesis, el proceso del PC entre los años 2009 y 2011 constaba de seis etapas que iban desde la problematización de las cuestiones por parte de las Comisiones Vecinales y de los Vecinos; la elaboración de proyectos; la revisión de los mismos por parte de los delegados barriales; el lanzamiento del proceso de elección de proyectos; la votación por hogar; y la incorporación a los planes de trabajo del Municipio para la posterior ejecución de las obras o realización de las actividades.

Etapas del PC 2009-2011

Fuente: Elaboración propia

De las ediciones 2009, 2010 y 2011 puede desprenderse que[74]:

- En la primera edición participaron 7649 familias, en la segunda 6659 y en la tercera alrededor de 5000[75];
- Se realizaron 113 asambleas vecinales;
- Los vecinos de los 38 barrios[76] que participaron en esas ediciones votaron entre 312 proyectos;
- A lo largo de los tres años, los vecinos votaron por la realización de 169[77] proyectos los cuales podrían clasificarse en torno a seis categorías "tránsito e

[74] Para los datos completos, véase anexo Anexo I, Gráficos XII a XIV.

[75] Los datos surgen de la información disponible en el sitio web y de distintas normativas del Municipio de Rafaela en los que se mencionan la cantidad de votos obtenidos por los proyectos en los considerandos para justificar los procedimientos de compras y llamados a licitación para las obras votadas. En el caso del PC 2011 el número es un estimativo en base a un editorial del diario La Opinión del 26 de abril de 2011, ya que no fue posible acceder a las actas o documentos de 14 barrios que cercioraran el número total de familias que participaron del Presupuesto Ciudadano 2011. Para más información véase http://www.diariolaopinion.com.ar/Sitio/VerNoticia.aspx?s=0&i=14973

[76] Al momento de realizarse la edición del 2009, Rafaela contaba con 37 barrios.

[77] Existieron casos en que los proyectos implicaban más de una actividad o una obra en sí, por ello es que al momento de contabilizar los proyectos se los consideró por obra y por actividad. Es decir, si un proyecto implicaba la instalación de un CTB o por la refacción de una Vecinal y a su vez estaba acompañado de actividades culturales o las tres cosas a la vez, se contó cada actividad como un proyecto por separado. No obstante ello, se verá en algunos documentos del Municipio que se hace mención a que se concretaron "más de 150 proyectos".

infraestructura vial", "espacios verdes", "espacios deportivos y culturales", "actividades culturales", "CTB y sedes Vecinales" y/o "desagües";

- Los proyectos más votados (40%) fueron aquellos que implicaron algún tipo de obra en las sedes de las Comisiones Vecinales (construcción, ampliación, refacción o incluso adquisición de un inmueble) o la instalación de un CTB para que funcione en la Vecinal–se construyeron 21 de los 30 existentes bajo este esquema-;
- Los proyectos que implicaron algún tipo de actividad cultural representaron el 24%; un 15% votó por obras de infraestructura vial o de tránsito (luminarias, arreglo de baches y aceras, semáforos, etc.); un 11% votó por obras en espacios verdes (plazas y parques, ciclovías, etc.); un 7% votó por espacios deportivos y culturales (polideportivos, espacios culturales, etc.) y un 3% votó por obras de desagües (tales como entubados, zanjas, etc.); y
- Según el Relevamiento Socioeconómico realizado por el ICEDeL en el año 2010, el 57% manifestó tener una valoración positiva del PC, aunque un 52% manifestó desconocer los proyectos que se estaban implementando en sus barrios.

Ahora bien, respecto a la participación en las distintas ediciones puede observarse que la misma fue declinando a lo largo de las tres ediciones. En este sentido, puede que la primera edición haya tenido un cierto efecto "novedad", lo que motivó a muchos vecinos a participar de una primera edición y luego declinara su interés. También podría pensarse en que vecinos que participaron en ediciones pasadas, o mismo en una edición en particular, una vez que se concretó "su" proyecto ya no estuvieron interesados en participar. Inclusive es válido pensar también que en las instancias de asambleas, los vecinos canalizaron "mejor" sus demandas y prioridades, reduciéndose la cantidad de proyectos para votar –tal como puede observarse en el Gráfico XVI del Anexo I-.

Respecto al concepto de "voto por familia", sin que quede un registro fehaciente de aquellas familias que votaron o la conformación de un padrón y el tiempo que las urnas estaban en las Vecinales, u otras instituciones barriales -15 días-, no pareciera estar garantizado un sistema transparente en la elección de los proyectos; excepto en unos pocos casos (cinco barrios) en los que unos 300 vecinos votaron con la modalidad de voto electrónico, en la que pudieron hacerlo aquellas personas mayores de 18 años con domicilio comprobable en el barrio, dejando de lado el concepto de "voto por familia" en estos barrios.

Más allá de lo anterior, se tuvo acceso a la cantidad de votos registrados en casi todos barrios de las ediciones 2009, 2010 y 2011 del PC. Al respecto llamó la atención del investigador que barrios que tuvieron altos niveles de participación en la primera edición, decayeron notablemente en ediciones posteriores del PC. Por ejemplo el barrio 9 de Julio en el que votaron 491 familias en la edición 2009 –siendo uno de los barrios con mayor concurrencia-, en la 2010 votaron 482 y en la 2011 votaron 161; en el barrio Central Córdoba votaron 452 familias en la primera edición, 195 en la segunda y 108 en la tercera; y en el barrio Malvinas Argentinas, votaron 238 y 216, en las ediciones 2009 y 2010, y en el 2011 votaron tan sólo 26 familias. También hubo barrios en que la participación aumentó como el barrio Monseñor Zazpe en el que en el PC 2009 votaron 111 familias, en el PC 2010 votaron 130 familias y en el PC 2011 votaron 150 familias o el barrio Antártida Argentina en el que participaron 141 familias en el PC 2009, 170 en el PC 2010 y 180 en el PC 2011. O incluso barrios en los que en la edición 2010 bajó la participación respecto al

2009 y aumentó en la de 2011, como el Brigadier López que registró los votos de 43, 25 y 94 familias respectivamente.

En referencia a la cantidad de proyectos, en la edición 2009 hubo nueve barrios y en la del 2010 hubo ocho barrios que votaron entre cuatro y cinco opciones (24% y 21% respectivamente) y en la edición 2011 no hubo ningún barrio que votara más de tres opciones. Incluso cabe agregar que bajo la última edición del voto por familia, en la mayoría de los barrios las opciones se redujeron a dos (61%).

Una vez concluidas las etapas de votación del Presupuesto Ciudadano del 2011, el esquema implementado hasta ese entonces comenzó a demostrar un cierto agotamiento, tal como señalaron los referentes municipales, por dos razones: una vinculada al volumen de proyectos –sobre todo obras- que abarcaron demandas que tenían los vecinos y que el Municipio, dentro de las posibilidades que ofrecía este esquema, intentó solucionar –lo cual puede observarse con la reducción de opciones de proyectos para votar en la edición 2011 -; y otra vinculada a las capacidades técnicas y los tiempos políticos de la gestión. En este sentido, principalmente, las obras se complejizaban, "colisionando" con los planes de trabajo de las distintas agencias y en otras ocasiones se demoraban en el tiempo por razones externas al Municipio –ausencia de proveedores o desinterés de éstos en las licitaciones-[78].

A fin de operacionalizar los proyectos votados dentro de la estructura municipal, incorporarlos a los planes de trabajo y a fin de que las obras no se demoraran, se comenzó a utilizar un sistema de "carátulas" de colores diferentes en los expedientes para diferenciar los expedientes que usan las distintas Secretarías y Direcciones del Municipio. A lo que el Informante A señaló lo siguiente,

> Lo que pasó en el 2011, fue que las obras se complejizaban cada vez más, porque esto nos permitió realizar 150 proyectos barriales –si uno recorre la Ciudad se va a encontrar con importante equipamiento barrial: Comisiones Vecinales nuevas o remodeladas, playones, plazas, CTB-. Entonces, lo que fue pasando fue que las obras que se comenzaron a pedir, en el marco de los planes de obras cada vez más grandes, algunas no podían resolverse a partir de este esquema. Nosotros desde un principio lo que planteamos, es que no se iban a poner a consideración de los vecinos, servicios públicos que el Municipio de todas formas tenía que hacer, ni otras obras que se realizan por el Sistema de Contribución por Mejoras –como por ejemplo por el pavimento, es decir lo paga el frentista-. Salvo excepciones que se dieron en sectores muy vulnerables de la Ciudad, no se ponían a consideración en el Presupuesto Ciudadano.
>
> Otra de las cosas que empezó a pasar, es que todo este plan de obras, se sumaba al plan de Gobierno. Entonces hubo áreas técnicas que empezaron a colapsar, como la de arquitectura que tenía que diseñar, sumado a todo su plan de trabajo, veinte obras; la de inspección de obras que de repente se encontraba con veintipico (sic) de obras públicas que controlar y todas… desde la fiscalía, el área de compras. Fue una inyección de proyectos nuevos, que había que seguir continuamente. En función de eso se fueron incorporando algunas variables como desde lo administrativo una carátula diferencial, a las amarillas que usa toda la administración, se sumó una de color verde que lo que quería significar era "mayor rapidez". Parece una pavada, pero en lo administrativo donde la norma es que todo expediente tiene el mismo peso… que al verde deba dársele prioridad, costó incorporarlo.
>
> Lo que hicimos también cuando teníamos esta gran cantidad de obras fue establecer referentes en cada área. Cada proyecto tenía una gran complejidad por lo que era necesario

[78] En el caso de las actividades vinculadas a talleres o cursos, no hubo mayores problemas.

> definir en función de costos, de qué manera lo iba a llevar adelante la administración, si es a través de un concurso de precios o de licitación pública o privada.
>
> Lo que nos fue pasando también, es que en un inicio se piensa para reactivar a pequeños y medianos proveedores, que tenía que ver con activar el sector de la economía y generar trabajo para este sector de la Ciudad. Lo que fue pasando fue que dada la magnitud de las obras que teníamos que construir, la Ciudad tenía escasos proveedores, porque al gran proveedor no le interesaba una obra de $300.000. Entonces nos fuimos quedando sin proveedores y lo que pasaba es que las licitaciones quedaban desiertas o bien los presupuestos estaban muy encima del presupuesto oficial. Entonces eso nos hacía volver al inicio… son todas cuestiones administrativas de las que es imposible zafar, porque son mecanismos que rigen la administración pública que hicieron que las obras se atrasaran.

Con el cambio de gestión en diciembre de 2011, se replanteó el esquema implementado hasta ese entonces en el PC siendo los años 2012 y 2013 un período de transición y redefinición del Presupuesto Ciudadano. Es por ello que, se comenzó a plantear el PC de manera "temática", por un lado se regularizaron las obras votadas en el 2011 y por otro lado en el 2012 se votaron talleres en el marco del "Presupuesto Ciudadano Social, Cultural y Ambiental".

Respecto a la votación en el Presupuesto Ciudadano Social, Cultural y Ambiental, en una primera instancia el Municipio (a través de la Subsecretaría de Gestión y Participación, la Secretaría de Desarrollo Social y la de Cultura) dispuso treinta opciones de talleres –tomando como base aquellos elegidos en ediciones pasadas del PC- y los pusieron a consideración de las Comisiones Vecinales para seleccionar diez.

Una vez consensuados los talleres con las Vecinales, los vecinos eligieron en la edición del 2012 por Internet y de manera presencial los talleres que querían que se desarrollaran en las Vecinales de sus barrios, teniendo como plazo una fecha predeterminada. En la primera de las posibilidades a través de la página web municipal, los vecinos seleccionaban su barrio y luego marcaban dos opciones de una grilla disponible. La segunda de las modalidades consistió en una selección presencial en la sede vecinal, donde se disponía de un talonario de elección y de acuerdo a la opción seleccionada depositaba en una urna dispuesta para tal fin. Ya en las ediciones 2013 y 2014 los talleres se reprogramaron directamente entre el Municipios y las Vecinales de acuerdo al "éxito" que tuvo cada uno en ediciones pasadas (alrededor de noventa talleres)[79]. El Informante A sostuvo al respecto que,

> Cuando asume el Intendente Castellano en el 2011, lo que analizamos es que no íbamos a volver a poner en consideración obras antes de que regularicemos las que estaban elegidas y que todavía no habíamos podido terminar.
>
> Detectamos dos grandes variables en los proyectos: por un lado la "obra pública", que tiene plazos más largos, complejidades más importantes; y por otro lado "proyectos sociales y culturales", que son mucho más sencillos de gestionar, que son los talleres barriales. Estos últimos son espacios de encuentro entre los vecinos de distintos lugares del barrio y que dan vida a las sedes Vecinales.

[79] Para más información puede verse la siguiente nota publicada por Prensa del Municipio del 09 de abril de 2013, en la que se lanzan los talleres para ese año http://www.rafaela.gov.ar/Multimedios/NoticiasAmpliar.aspx?i=8540#divContenidoDinamico

Para el 2014 puede verse la siguiente nota del 30 de noviembre de ese año

http://www.rafaela.gov.ar/Multimedios/NoticiasAmpliar.aspx?i=11494#divContenidoDinamico

> Lo que resolvimos en ese momento fue tematizar el Presupuesto Ciudadano. Por un lado, continuar durante el 2012 con los talleres barriales y, por otro lado, respecto a las obras ejecutar las que habían sido elegidas en 2011. Ahí el Programa de Talleres Barriales se amplió a toda la Ciudad y en ese primer momento, se pusieron a elección de los vecinos diferentes propuestas para ser desarrolladas durante el próximo año.

Si bien los números son estimativos, se calcula que en el 2014 y en el 2013 pasaron más de 1200 personas por los talleres de cada año y más de 1000 en el año 2012[80].

Ahora bien en materia de obras, a medida que se fueron regularizando las obras votadas en el 2011, se comenzó a repensar el esquema de "votación por barrio" por un esquema de "Ciudad" y en clave de "espacios urbanos". En otras palabras, se repasaron las experiencias pasadas con las Comisiones Vecinales y nuevas áreas que surgieron con el cambio de gestión[81], a lo que el Informante A señaló que

> Todos los antecedentes nos hicieron replantear el esquema del Presupuesto Ciudadano actual, en donde veníamos gran cantidad de proyectos concretados a escala barrial y esta nueva gestión [por la de Castellano] separó el área de "Obras Públicas", en un área de Planeamiento Urbano y en otra de Obras Públicas, lo que le dio mucha más impronta al esquema de desarrollo urbano de la Ciudad y con el que trabajamos la idea de repensar el Presupuesto Ciudadano. En ese momento planteábamos la necesidad de superar la escala barrial, de impacto tan cercano, sino en superar la instancia.
>
> El debate con el área de Desarrollo Urbano era que empezáramos a generar obras de mayor impacto, que no fragmenten la Ciudad, sino que tiendan a unirla.
>
> Evaluando el funcionamiento, que tenía que ver con lo administrativo, la ejecución de las obras, que nos fuimos atrasando algunos meses. En realidad se fue completando el equipamiento a escala barrial y que se suma la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano… es que empezamos a debatir esta instancia superadora del Presupuesto a escala barrial pensando ya en una mirada de Ciudad. Ahí se vincula con una demanda de tener revitalizados los espacios públicos de parte de la ciudadanía, que observó que durante los fines de semana se volcaban de lleno a los espacios públicos, que aquellos que se habían remodelado recibían gran cantidad de concurrencia… además entender que el espacio público es el lugar privilegiado de la Ciudad y es el que en mejores condiciones tiene que estar. Es el lugar de la democracia, donde todos nos encontramos.

Al respecto, Davicino y Alfaro (2014) sostienen respecto al cambio de gestión y a los cambios en el Gabinete del DEM que, si bien el Intendente que asumió conservó a la mitad del Gabinete de su antecesor, efectuó cambios en iniciativas como el PC. Una de las áreas en las que hubo modificaciones fue en la ex Secretaría de Obras Públicas y Planeamiento Urbano, la cual se dividió en dos importantes Secretarías: la de Obras Públicas por un lado y la Planeamiento Urbano, Suelo y Vivienda, por otro. En el caso de esta última, conservó el área de Arquitectura, que era el área que había diseñado los proyectos en las ediciones pasadas del PC.

Siguiendo con el trabajo antes mencionado, el esquema "Urbano" adoptado por el PC en el año 2014 incorporó la noción de "planificación participativa de los espacios públicos", en torno a:

[80] http://www.rafaela.gov.ar/Multimedios/NoticiasAmpliar.aspx?i=9680#divContenidoDinamico

[81] En realidad se hace referencia al área de "Obras Públicas" que se separó de lo que era "Planeamiento Urbano" en la gestión de Perotti.

- La definición de las preferencias y necesidades de los vecinos en los espacios públicos, como principales beneficiarios de aquellos;
- El desarrollo de formas colectivas e interactivas de gestión planificada de los espacios públicos, trabajando colectivamente en pos de que los ciudadanos mejoren su calidad de vida; y
- El desarrollo de instancias dónde los ciudadanos se comprometan con la Ciudad, pasando de una mirada particular e individual acerca de cómo deberían ser las cosas y consolidar una visión más integral y comprometida de la Ciudad.

Tal como sostuvo el Municipio en un documento preparatorio del mes de mayo de 2014, elaborado para las áreas que estuvieron involucradas en el Presupuesto Ciudadano 2014/2015,

> El objetivo del Presupuesto Ciudadano (PC) Urbano 2014-2015 es ofrecer un proceso de planificación participativa donde los vecinos de la ciudad de Rafaela, en un trabajo conjunto con el municipio e instituciones locales, debatan y decidan sobre la revitalización de determinados espacios de la ciudad para la generación de proyectos urbanos públicos de calidad.

Asimismo, el Informante B de la Subsecretaría de Gestión y Participación sostuvo respecto a este objetivo que

> Lo que nosotros queríamos lograr era un giro de la concepción que tiene la gente en lo que es el Presupuesto Ciudadano, lo que implica que la gente pueda decidir lo que implica que la gente pueda decidir lo que se iba a hacer con los fondos públicos y también generar espacios de participación donde pueda haber un aporte cualitativo de los ciudadanos… no concentrarnos en las obras chicas –como alumbrado, semaforización o como algunas obras que habían surgido en las ediciones anteriores-, sino que queríamos generar una instancia de participación, para que la gente se apropie de ese espacio, lo use, para contar ideas interesantes, propuestas… y bueno, en ese sentido es el desafío más grande que tiene el Municipio, porque la gente, por ahí le cuesta entender lo que uno busca generar desde el Municipio.

El Presupuesto Ciudadano Urbano trabajó sobre distintos espacios públicos ubicados en distintas zonas de la Ciudad. A grandes rasgos, el Municipio definió siete posibles espacios urbanos que se pondrían a discusión junto con los vecinos en seis "Foros de Ideas" –cuatro en distintos puntos de la Ciudad y tres temáticos, con jóvenes, personas de la tercera edad y con estudiantes de arquitectura de la Ciudad-. En estos Foros se definieron anteproyectos que contemplaban los aportes de los vecinos, que luego volvieron a una instancia técnica que contemplase las intervenciones de cara al armado definitivo de los proyectos. Una vez definidos los proyectos, se realizó una campaña de difusión masiva –a través de televisión, redes sociales, materiales gráficos y publicidad en la vía pública- de cara a la votación en la que los vecinos podían elegir de entre los siete proyectos, los primeros tres de su preferencia, para que el Municipio ejecutase durante el 2015 los cuatro que más votos obtuvieran.

Tal como señalaron los entrevistados, el carácter bi-anual se justificó en parte por los problemas surgidos en el pasado en torno al atraso de las obras, tal como fue señalado anteriormente, y con una necesidad planteada por el Municipio de hacer un mayor hincapié en el proceso participativo. En este sentido el Informante B de la Subsecretaría de Gestión y Participación señaló lo siguiente,

> Lo de la decisión bi-anual, estuvo en que queríamos darle el tiempo requerido a todo el proceso participativo. Nosotros sabíamos que todo el cambio, lo que se proponía discutir y toda la logística de la implementación, necesitaba de sus tiempos y el Intendente en eso hizo mucho hincapié, que a él le interesaba que se ponga en valor ese proceso… que no era tanto la inauguración de la obra, sino poner en valor todo este proceso que se hizo con la gente. Entonces desde ese momento [se refiere al inicio de las discusiones] decidimos que no íbamos a apurar esos tiempos e íbamos a trabajar todo el 2014 para el proceso participativo y empezar a armar los proyectos.

El PC 2014/2015 se desarrolló en seis etapas[82]: una preparatoria –llevada a cabo por el Municipio y la Federación de Entidades Vecinales (FEV)-; una de co-diseño de anteproyectos con los vecinos; una de definición de anteproyectos, en base a los resultados de la etapa anterior, por parte de una comisión evaluadora; una de presentación y difusión de los proyectos; una de elección ciudadana; y finalmente una de ejecución de las obras.

Antes del lanzamiento la Subsecretaría de Gestión y Participación, la Jefatura de Gabinete y la Secretaría de Desarrollo seleccionaron junto con la FEV, siete espacios públicos con potencial de ser intervenidos y que tuvieran impacto en más de un barrio –entre tres o cuatro-.

A su vez, el Informante B de la Subsecretaría de Gestión y Participación, que se sumó al equipo de trabajo especialmente para la iniciativa del PC 2014/2015, relató los cambios que implicó el nuevo formato del de la iniciativa respecto a las ediciones pasadas, en torno a la metodología de participación ciudadana y el eje de los proyectos en torno al espacio público.

> Me sumé cuando se empezó a armar toda la metodología. Ahí empecé a sumar tanto en la decisión de los espacios a discutir y de las instancias, es decir como lo íbamos a proponer a la ciudadanía. Ni bien me sumo, ya se había decidido que sería a nivel Ciudad y se tenían que solucionar, junto con el área de Desarrollo Urbano, los espacios públicos que se consideraban importantes poner a discusión de los vecinos… y bueno, empezamos a indagar cuál era el objetivo que iba a tener, a dónde apuntábamos con el Presupuesto Ciudadano… y la idea era poner en discusión espacios que permitan poder pensar en espacios refuncionalizados en conjunto con los vecinos, que sean ellos los que le devuelvan el valor y piensen en el futuro uso que se le podría dar a esos espacios.
>
> Se estuvo trabajando en la lista de posibles espacios que tenían que tener estas características: tener una escala a nivel Ciudad; espacios que estén deteriorados o abandonados y que requieran una intervención; podían ser espacios que tengan una escala simbólica para todos los rafaelinos; y que el Municipio pueda tener injerencia o en los espacios donde haya concesión –como los galpones del ferrocarril-… Esa lista llevó un trabajo importante con la Secretaría de Desarrollo Urbano y la Jefatura de Gabinete… decidir los espacios nos llevó unos dos meses y se fue trabajando desde el principio entre las distintas áreas.
>
> Después de que se armó la lista [de los anteproyectos] se armó una reunión con la Federación de Vecinales [sic] para coordinar con ellos y poner a su consideración con ellos u poner a su consideración los espacios que estábamos pensando desde el Municipio… en esa lista, si bien tuvimos una respuesta bastante satisfactoria de los dirigentes vecinales, salió un poco esta cuestión de que algunos sectores de la Ciudad no tenían proyectos específicos en sus barrios… pero bueno, se hizo hincapié en que el Presupuesto Ciudadano era uno de los mecanismo que tiene el Municipio para invertir en obras y en espacios de la Ciudad y

[82] Aunque para la difusión del PC 2014/2015 se difundió como un proceso de cinco etapas.

> también se iba a seguir trabajando con las obras por barrios que hicieran falta… las necesidades específicas.

Por su parte, el Informante de la Federación de Entidades Vecinales (FEV) entrevistado para el presente trabajo relató el rol cumplido en la primera etapa de definición de los anteproyectos, así como en las posteriores, señalando también las diferencias del PC respecto a ediciones pasadas.

> Antes cada barrio hacia su pedido, se votaba, se ponían dos o tres propuestas y ahí cada barrio elegía en su sede o en el lugar donde se destinaba para que vote… ese era una caso que ya prácticamente, al ver la Municipalidad de que… todo lo que sea vecinales ya estaba más o menos completo, le habían solucionado los problemas a la mayoría, la mayoría de los pedidos que había eran sobre mejoras de sus vecinales… como ya las sedes están acorde a las circunstancias, este año la Municipalidad instrumentó un sistema distinto, hizo reuniones barriales, donde estaban todos los vecinos a concurrir, hacían mesas de discusión donde se propusieron algunas obras en forma clave, especiales y después cada uno con los vecinos discutía cómo querían que se haga esa obra propuesta –que en ese caso eran siete-. Después de muchos estudios y de muchas reuniones, más o menos se hizo un compendio de lo que querían los vecinos querían en esas obras y la Municipalidad por medio de arquitectos, presentaron cómo iban a ser esas obras… y bueno hace un mes y algo [refiriéndose al mes de septiembre del 2014] se votó, de las siete fueron elegidas cuatro.
>
> Las Vecinales apoyaban las reuniones, inclusive asistían porque a ver… dentro de las obras propuestas, muchas de ellas afectaban… mejor dicho, beneficiaban a veces a tres o cuatro barrios. Entonces, en cada barrio se fueron tratando entre ellos que era lo que querían que le hagan, algunos ganaron otro no. Mi barrio perdió, salió quinto, así que quedamos ahí en la puerta.
>
> Se cambió un poco la metodología, las obras más que nada apuntaron a la contención social, apuntando más a los espacios verdes de Rafaela… que se está complicando cada vez más, se agranda mucho pero si no tenemos espacios verdes para contener a los chicos, a la gente se complica. Entonces se apunto más a eso, todos los sectores presentados como proyectos tenían todos en su base… estaba la contención con espacios verdes para que la gente se pueda distraer un sábado, un domingo, con sus chicos, su familia, sin necesidad de tener que irse a los campos. Muchas de esas obras cuando estén terminadas, como las plantearon van a ser buenísimas.

Una vez que se definieron los espacios que serían intervenidos, tomando como antecedentes las asambleas vecinales que se hicieron en las ediciones pasadas del PC, en una segunda etapa se convocó a siete Foros de Ideas -realizados entre el 10 de abril y el 7 de mayo de 2014- y se invitó a los ciudadanos a participar utilizando distintos medios[83]. De los Foros de Ideas, cuatro fueron realizados en distintas partes de la Ciudad y abiertos a todos los ciudadanos y tres fueron temáticos orientados a jóvenes, personas de la tercera edad y estudiantes de arquitectura de la Ciudad. En sintonía con el trabajo de Davicino y Alfaro (2014), los Foros de Ideas realizados en el marco del PC, fueron espacios de planificación participativa abiertos a la comunidad, con el objetivo de que fueran lo más abiertos posibles a todos los rafaelinos.

---

[83] En el siguiente link puede verse un video institucional https://www.youtube.com/watch?v=j8XBAsswOZo&list=UU5mucvDbh0F4pRnfg0GsmVw&index=37

También puede verse una nota del diario La Opinión del 5 de abril de 2014, "Se pondrán a votación 7 obras en todos los barrios de la ciudad", en el siguiente link

http://www.diariolaopinion.com.ar/Sitio/VerNoticia.aspx?s=0&i=118206

Los cuatro Foros de Ideas realizados en distintas partes de la Ciudad se hicieron con una lógica "cardinal" –es decir en las regiones Norte, Sur, Este y Oeste de la Ciudad- y que estuvieran cerca de al menos una de las áreas que se pretendía impactar con los anteproyectos[84].

En cuanto a los foros temáticos se realizaron con la tercera edad, jóvenes y los estudiantes de arquitectura de la Ciudad. La idea de trabajar con la tercera edad se orientó a tratar de resaltar cuestiones de movilidad que muchas veces no están presentes en los espacios urbanos –mobiliario, aceras, rampas, etc.-. En el caso de los jóvenes se buscó acceder a un grupo al que puede resultar difícil acceder desde el Estado, para involucrarlos y que interactuaran con pares para debatir sobre las cuestiones que les interesaban que los espacios tuvieran. Finalmente en el caso de los estudiantes de arquitectura, buscó involucrarlos en temáticas concretas de planificación urbana como una "salida al campo" –aunque éste fue el menos concurrido de los tres Foros según revelaron los informantes entrevistados-.

Los Foros realizados se articularon en siete mesas de trabajo, con unas diez personas por mesa, coordinadas por un "Facilitador", encargado de moderar el debate, y un arquitecto[85], encargado de "traducir" las sugerencias de los participantes en aspectos técnicos -tales como equipamiento, dimensiones, implicancias de las intervenciones, etc.-.

Respecto a lo anterior, el Informante A señaló cuestiones generales sobre el proceso en el que se insertaron y fueron pensados los Foros de Ideas.

> Los Foros tenían una metodología bien planificada, que tenía que ver con lugares amplios, en donde se trabajó mucho con la difusión previa y en los cuales el vecino llegaba, se encontraba con un plano de la Ciudad con los siete lugares a intervenir y elegía sobre cuál de ellos quería aportar ideas. Había siete mesas, una por cada espacio, las cuales estaban coordinadas por facilitadores y arquitectos. El arquitecto es el que trabajaba en el aporte más técnico, en poder traducir aquellas ideas en equipamiento, en poder aportar una mirada profesional a lo que se dialogaba y el facilitador tenía un rol muy importante porque es el que tenía que mediar la palabra, asegurar que todos puedan hablar, que ninguno monopolice la palabra por encima del resto… que pueda haber un entendimiento entre lo que planteaba, lo que puede saber el vecino –que es un saber mucho más desde lo cotidiano al del arquitecto-, a manejar los tiempos.
>
> Al principio se construyó un diagnóstico, marcando fortalezas, debilidades del espacio y luego se decía en el espacio "bueno, ¿Qué nos gustaría hacer en el futuro en este lugar? ¿Con qué equipamiento nos gustaría contar? ¿Qué actividades realizarías?" Esto se trabajaba con mapas o planos y un sistema de *stickers* en donde se iba mapenado dentro de cada espacio el equipamiento y actividades presentes y futuras. También se trabajaba con fotos, con muchos recursos desde lo metodológico, fibrones… tratando de ser lo más didácticos posible. Eso fue muy bien recibido por los vecinos.
>
> Después se hacía una puesta en común, donde cada uno contaba lo que había charlado en cada uno de los espacios y se cerraba el Foro.

[84] Para mayor detalle, véase el Mapa IV disponible en el Anexo I y la Documentación presente en el Anexo II.

[85] Tal como señaló el Informante B de la Subsecretaría de Gestión y Participación, se buscó que estos profesionales fueran jóvenes recién recibidos y se los contactó y contrató a través del área de Desarrollo Urbano. En el caso de los facilitadores, éstos fueron gente que trabajaba en la Subsecretaría de Gestión y Participación o que personas externas estaban vinculadas al área por otros proyectos.

El Informante B brindó más detalles sobre los distintos Foros de Ideas y la metodología de trabajo utilizada,

> Hicimos cuatro Foros en distintos puntos de la Ciudad en distintos días, generalmente eran días de semana a las 19:30 o por ahí… tenían un desarrollo de una hora y media aproximadamente. Lo que se hizo fue, como eran siete espacios en discusión, se formaron siete mesas, la gente llegaba, nosotros les comentábamos previamente en un mapa cuáles eran esos siete espacios y la gente elegía la que quería ir a discutir… porque cada mesa trabajaba un solo espacio, se concentraba específicamente en ese espacio.
>
> La idea era tener una discusión más en profundidad, porque sino siete espacios no nos daba el tiempo. Siempre sabíamos que la gente iba al Foro por algún interés en particular… si había gente que te decía "ay, a mí me interesan dos" se le respondía "tenés esta instancia, pero podés ir a otro Foro"… porque en todos los Foros se replicaba la misma metodología.
>
> Después hubo tres Foros específicos temáticos: uno pensado para los estudiantes de arquitectura, que son los jóvenes que se están formando en la Ciudad, que hicimos en la Facultad de Arquitectura de la Católica de Santa Fe, que funciona acá… lamentablemente no tuvimos mucha receptividad y convocatoria.
>
> Después hubo para tercera edad y otro para jóvenes. El de jóvenes, sobre todo, fueron pensados porque son grupos que por ahí, es difícil llegar… es difícil convocarlos a cualquier evento que esté vinculado con la Municipalidad, en un lugar público masivo. Son grupos que se sienten más cómodos con sus grupos de referencia, gente de su edad. Entonces dijimos "hagamos un Foro para jóvenes y otro Foro para la tercera edad" que fueron brillantes, ya que surgieron muchas ideas. Cada uno tuvo lo suyo, pero la verdad que funcionaron bárbaro…Trabajábamos de la misma manera, en la tercera edad lo que nos pasó es que teníamos que redirigir a la gente en algunas mesas…
>
> (…) Lo que hacíamos era tomar los datos para mantener informada y había gente reticente a dar la información, pero por lo menos les pedíamos el nombre para tener un listado… también nos servía para tener una base de datos e ir manteniendo al tanto a la gente, informándola… nosotros usamos los medios que utiliza el Municipio por lo general, pero por mi experiencia como ciudadano joven, jamás entro a la página del Municipio si no es por algo en especial. Entonces, en general generamos una cadena de correos para mantenerlos informados y agradecerles… también expresar que cualquier consulta o comentario era bienvenido. Tratábamos de contestar los mails y manejar ese canal más personal.

Ahora bien, respecto a la metodología de trabajo, al rol de los Facilitadores, a la participación ciudadana, conflictos en los Foros, el apoyo de otras instituciones y del Municipio; puede desprenderse de las entrevistas realizadas vía correo electrónico a dos de Facilitadores, lo siguiente:

- Rol como facilitador:

> Facilitador A: -El rol de facilitador consistió en hacer la introducción del debate, controlar tiempos, otorgar la palabra y hacer las conclusiones al fin alizar. A su vez, al trabajar en el municipio estábamos capacitados para dar respuesta a ciertas dudas que se planteaban y que solo nosotros, con el conocimiento que nos da el lugar de trabajo, podíamos contestar.
>
> Facilitador B: -El rol como facilitador consistió en el recibimiento de los ciudadanos a la mesa que teníamos asignada, identificarlos con sus nombres y explicarles la dinámica. Luego de la presentación del presupuesto y de los espacios se explicaban las reglas y se comenzaba respetado los tiempos asignados cada etapa del debate que consistía en Presentación del espacio, diagnóstico de problemas y luego propuestas para su refuncionalización. Las mismas se volcaban en un afiche y al terminar la jornada cada mesa presentaba sus propuestas.

Los facilitadores moderábamos las mesas, apuntábamos las ideas y problemas. Además atendíamos consultas de los vecinos por otros temas.

- Preparación y soporte de la Municipalidad:

Facilitador A: -Sí, fuimos correctamente capacitados y los materiales de trabajo estuvieron siempre completos y fueron de utilidad. Las cajas se revisaban antes y después de cada encuentro para recopilar la información y reponer los materiales usados.

Facilitador B: -Recibimos una muy buena capacitación previa y nos llevamos un manual para estudiar y consultar en caso de necesitarlo durante los foros.

- Recepción por parte de los vecinos de la iniciativa:

Facilitador A: -Los vecinos comprendieron rápidamente de que se trataba y cuál era el mecanismo, ya que en Rafaela hay un alto nivel de participación y los ciudadanos tienen experiencia en este tipo de encuentros y debates (los foros para el presupuesto se realizan siempre).

Los reclamos de temas puntuales (recolección de basura, poda de árboles, etc.) aparecieron pero para eso estábamos los facilitadores municipales, que podíamos derivar o responder correctamente a las consultas.

Facilitador B: -Los reclamos generales fueron atendidos al terminar el foro, En general los vecinos entendían la idea de los foros, aunque algunos repetían su presencia en los foros pensando que eso daba más peso a sus ideas.

- Conflictos:

Facilitador A: -No, se debatió con orden y respeto a pesar de haber opiniones diversas.

Facilitador B: - Sí, surgieron conflictos entre vecinos pero por factores ajenos al tema foro.

- Rol de las Comisiones Vecinales:

Facilitador A: -Las comisiones vecinales cumplieron un rol importante en cuanto a incentivar la participación de los vecinos en cada foro, tuvieron presencia constante en las mesas de debate. Su compromiso fue visible y esencial para lograr la alta convocatoria de cada encuentro.

Facilitador B: -Si las comisiones vecinales militaron los proyectos más cercanos a su barrio, colaboraron en el armado y difusión de los foros. En su mayoría estaban comprometidos con el nuevo esquema.

Los Facilitadores fueron provistos de materiales de trabajo y recibieron dos capacitaciones –de las que participaron también los arquitectos- para su rol y al final aquellos prepararon un documento recopilatorio de los aportes de los vecinos en los Foros, a fin de que fueran tenidos en cuenta por las áreas técnicas de cara a la revisión de los anteproyectos.

Tal como puede desprenderse de un protocolo provisto por Municipio[86], la metodología de trabajo consistió en distintas etapas de trabajo:

1. Resaltar la importancia de realizar una introducción orientada a los ciudadanos –en esta etapa colaboraron funcionarios del área de Gestión y Participación- que consistió en:

[86] Los lineamientos de trabajo eran idénticos tanto para los Foros territoriales como para los temáticos.

   a. Explicar la importancia de generar debates, proponer ideas y sugerencias para intervenir en los espacios públicos; así como la importancia de establecer prioridades;
   b. Explicar por qué se eligieron esos siete espacios en particular y que en el caso de otras responsabilidades del Municipio –y otros que no lo son, pero suelen recaer en el Municipio como es la seguridad pública que es competencia de la Provincia- los Foros no eran los espacios para tratar esos temas; y
   c. Promover una visión integradora de la Ciudad y de sus espacios públicos.
2. Disponer de las mesas de trabajo.
3. Establecer pautas de trabajo con los materiales disponibles en las mesas de trabajo (láminas, fotografías, láminas, videos de presentación de los anteproyectos).
4. Armar equipos de trabajo entre los ciudadanos para presentar las ideas y propuestas a modo de resumen, conteniendo: un diagnóstico que apunte al lugar que ocupan los espacios a intervenir, propuestas de mejora de los lugares y una puesta en común.

Asimismo el documento de trabajo contenía los tiempos en los que se desarrollarían cada una de las etapas y al final del documento se plantearon algunas preguntas y situaciones "conflictivas" que podrían surgir en los foros y sus posibles respuestas o intervenciones por parte de los Facilitadores:

Algunas preguntas frecuentes que pueden surgir en los Foros

- ¿Por qué estos espacios y no otros? Existe una fundamentación en la selección del espacio, que se encuadra en el proyecto de planificación de la ciudad y revitalización de espacios públicos que viene trabajando el municipio. En este caso la propuesta pasa por plantear un proceso participativo con los vecinos para definir el destino de los fondos que tiene el proyecto de Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa. Estos lugares además fueron consensuados con la Federación de Entidades Vecinales.
- ¿Cuándo y cómo votamos? Se está cerrando el cronograma en función del proceso participativo, pero la idea es que a fines de mayo se presenten públicamente las propuestas finales para concretar la votación a principios del mes de junio. La votación será electrónica en distintos puntos de la ciudad durante una semana (de lunes a domingo).
- ¿Cuándo se van a ejecutar las obras? Se planifica que las obras sean ejecutadas en el transcurso del año 2015.

Cómo responder a situaciones imprevistas

- Reclamos que no corresponden o reclamos por no estar conformes con obras de otras ediciones: Se le tomará nota del reclamo para canalizarlo al área correspondiente y se recuerda amablemente cual es el objetivo de esta instancia de trabajo.
- Querer definir propuestas en el Foro: recordar que es una instancia para recolectar insumos y debatir con los vecinos. Las ideas trabajadas en todos los Foros serán luego evaluadas con una comisión evaluadora para definir propuestas finales en función de las ideas predominantes sobre cada espacio.

Según Davicino y Alfaro (2014), se calcula que más de 700 personas participaron de los Foros de Ideas[87], entre los que se encontraban dirigentes vecinales e institucionales, referentes políticos y ciudadanos comunes. Si bien las opiniones indagadas sobre el proceso –y sobre esta instancia en particular- fueron en general positivas, resaltando la importancia de la participación ciudadana, hubo quejas respecto a la modalidad en la que fueron seleccionados y presentados los anteproyectos en una primera instancia.

> Concejal oficialista entrevistado: - Como concejales del bloque participamos de todas las asambleas que se hicieron, Sociedad Italiana, Vecinal Villa del Parque, Club Atlético de Rafaela que se orientó directamente a jóvenes… en esa asamblea se analizaban cuáles eran las obras que se querían, la participación, convocatoria fue para jóvenes...
>
> Concejal opositor entrevistado: -Creo que en las demandas de la ciudadanía existen factores comunes… con cuestiones comunes que tienen que ver con temas de seguridad, de inflación, acceso al agua potable, acceso a la red de gas natural… vienen a cubrir las necesidades de intervenir en el espacio público por parte del Municipio.
>
> Hoy en día, las políticas que tienen que ver con la participación, y en este caso con el Presupuesto Participativo [sic], hace referencia a obras en espacios públicos, sectorizadas en donde la intervención no sólo beneficia a un barrio, que era la idea anterior de como se trabajaba, sino a sectores… con propuestas que se votan, pero son pre-armadas, ¿no?
>
> Te dan un abanico de posibilidades que pueden coincidir con lo que demanda la población o no… pero tenés que elegir de lo que te presentan. De hecho nosotros –refiriéndose a su bloque- presentamos un proyecto, que no fue tratado y que todavía está en comisión, sobre incorporar la construcción de una sala de radio-terapia para la Ciudad de Rafaela, por medio del Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa, lo cual estaría haciendo otro camino de lo que se vino haciendo hasta ahora… porque ya no estás trabajando en el espacio público recreativo, sino que estarías trabajando con lo que tiene que ver con la salud pública.
>
> Ex concejal del FPCyS[88]: -"Ésto (por lo puesto en marcha en 2014) son obras de responsabilidad directa del Municipio, pero al venir impuestas, deja de existir en buena parte el mecanismo que lo hace realmente participativo", enfatizó Enrico.
>
> "El desagüe de calle Tucumán [una obra aparentemente histórica] depende del presupuesto anual del Municipio, que este año se inicia después de un largo tiempo que se viene reclamando", recalcó. Determinante, subrayó que "yo no priorizaría un parque a un desagüe, cuando la calle se inunda y que hay casas que permanentemente sufren el ingreso de agua durante cada diluvio, desde hace más de 30 años". "Los proyectos están prefabricados", disparó y utilizó una clara analogía: "a mí me parece que vengo a discutir una prepizza, cuando me gustaría que la pizza la elaboremos nosotros". El ex concejal sostuvo que "hay obras que debería realizarlas el Municipio, porque corresponde al plan de obras públicas, y no debería presentarse en el proyecto de elección del Presupuesto Ciudadano".
>
> No obstante – continuó – creo que poder opinar en democracia es un avance, y por eso participo", aunque concluyendo y a la vez reiterando un concepto: "el mecanismo de selección de las obras a realizar por los ciudadanos podría ser más amplio".

[87] También puede verse "Presentan formalmente los 7 proyectos del Presupuesto Ciudadano Urbano" nota publicada en el Diario Castellanos del 5 de agosto de 2014, véase http://www.diariocastellanos.net/noticia/presentan-formalmente-los-7-proyectos-del-presupuesto-ciudadano-urbano

[88] Entrevista realizada por el Diario Castellanos, véase "El mecanismo de selección podría ser más amplio" Diario Castellanos, 17 de abril de 2014, disponible en http://www.diariocastellanos.net/noticia/el-mecanismo-de-seleccion-podria-ser-mas-amplio

> Referente B de la Subsecretaría de Gestión y Participación: -Más o menos tuvimos en los foros territoriales unas 120 personas por Foro… el que más convocatoria tuvo fue el segundo y el de los jóvenes tuvo casi 100. Ahí pusimos a todo nuestro equipo, porque esperábamos mucha gente para mediar posibles situaciones. Hemos tenido más de 700 personas entre todos los Foros y fue muy satisfactorio para nosotros… porque no es una cuestión de Rafaela, porque en general en los procesos participativos cuesta que la gente se enganche.

En la tercera etapa del PC Urbano, los anteproyectos volvieron a las áreas técnicas del Municipio, tomando como base un documento de trabajo realizado por los Facilitadores y los arquitectos que estuvieron presentes en los Foros. Dicho documento -al que se tuvo acceso- contiene el registro de ideas, inquietudes y propuestas de los asistentes a los Foros de Ideas y fue preparado para las reuniones con las áreas técnicas del Municipio. Si bien no hubo un formato estándar en el que se presentaron los resultados de los Foros de ideas, en el siguiente cuadro, pueden encontrarse los diagnósticos, las ideas y propuestas que fueron surgiendo en los Foros en torno a dos proyectos (uno que posteriormente resultó elegido y otro que no), presentados a modo de ejemplos.

Cuadro 2. Resultados y propuestas de dos anteproyectos

Anteproyecto	Diagnóstico	Ideas y propuestas[89]
Intervención urbana Av. Aristóbulo del Valle	-La problemática del tránsito (falta de semáforos, exceso de velocidad, etc.). -Equipamiento urbano deficiente tanto en calidad como en cantidad - Muchas barreras arquitectónicas se presentan en este espacio como así también en sus alrededores y carencia de equipamiento para personas con movilidad reducida. -Falta de iluminación general. -Problemas físicos de conexión en los extremos de este parque lineal. -Problemas para la convivencia de bicicletas y peatones con el automóvil para todo tipo de usuarios, ya que en la avenida hay exceso de velocidad y no esta separados por jerarquías. -Por último cabe mencionar algunos reclamos aislados que no se han repetidos o son de difícil solución como ser : 1. Que la avenida a la altura del cruce con las vías férreas se torna	-Equipamiento para la tercera edad para poder realizar ejercicios, también un circuito donde los motive a hacer algunos ejercicios de principio a fin un. -Equipamiento urbano deportivos, es decir gimnasio a cielo abierto o punto sano. -Integración de la bicisenda al sistema de ciclovías de la ciudad (ya diseñado), procurando su continuidad de principio a fin y que no haya obstáculos. También es prioritario resolver los encuentros en los dos extremos para que su continuidad sea real, mediante señalética adecuada. -Semáforos con onda verde para disminuir la velocidad, pintar las sendas peatonales, tanto en estas arterias como en las que lo atraviesan. También se planteó la posibilidad de utilizar la ciclovía como reductor de velocidad en las intersecciones que no tienen semáforos, ya que el cantero por el ancho que tiene podría desplazarse

[89] Estas ideas y propuestas no necesariamente están conectadas entre sí, sino que fueron quedando y cosechando apoyos entre los participantes de los Foros.

Anteproyecto	Diagnóstico	Ideas y propuestas[89]
	inundable. 2. Que la avenida es muy ancha lo que ocasiona un exceso de velocidad fundamentalmente en la arteria norte. 3. Que falta estacionamiento ya que se puede estacionar en una solo lado por arteria 4. Analizar que especies arbóreas están en condiciones y cuáles no, para su extracción.	hacia el lado contrario al sentido de circulaciones de la calle, quedaría lugar donde los vehículos frenen como comodidad y el peatón o ciclista además de tener prioridad real tendrían más seguridad. -Equipamiento urbano o un grupo de equipamiento urbano de esparcimiento cada una distancia apropiada para no afectar el verde característicos de los canteros. Se hace hincapié en los bancos que permitan generar encuentros (estar enfrentados para tomar mates). - La reducción de barreras arquitectónicas es algo de lo que ya se viene hablando en las propuestas anteriores y quedo bien en claro que lo que se busca dentro del espacio que esté libre de barreras, pero cabe mencionar varias cuestiones más, que si bien son difíciles de resolver ya que están ajenas al espacio a intervenir, lo complementan y son inseparables, como por ejemplo las veredas y el acceso a ellas. - Contar con buena iluminación es fundamental para garantizar mayor uso y seguridad de estos espacios como de la zona, por eso se propone reforzar las columnas existentes como se viene realizando en la ciudad a menor altura (por debajo de la copa de los árboles podados de manera correcta) y la incorporación de nueva luminarias acordes. - Equipamiento complementario que se ha planteado, sobre algunos se insistió más como por ejemplo Basureros clasificados; carteles, señalética educativa y sobre otro no tanto como tecnología, cine a cielo abierto, juegos didácticos. -Algunas ideas aisladas sin muchos respaldo de parte de los vecinos fueron la de generar estacionamientos en los canteros y reducir el ancho los carriles de la

Anteproyecto	Diagnóstico	Ideas y propuestas[89]
		avenidas (sobre todo el norte).
Intervención urbana Champagnat	-Falta de Entubado del Canal. -Falta de zanjones/alcantarillas. -El frigorífico desagua en el canal Norte sustancias con olores nauseabundos. -Falta de iluminación (inseguridad). Los pinos existentes empeoran la situación. - Veredas sin terminar. - Ruidos molestos del Corralón municipal. - Canal a lo largo de calle Woodgate es muy inseguro. - Falta Bicisenda. - Cuando los hombres salen de jugar al futbol comienzan a consumir alcohol y no es un lugar apto para niños. - Casita del niño: inseguridad – deben manejarse con horarios muy limitados, en que haya luz del día.	-Entubar el canal -Crear un área de recreación e integración de carácter familiar. -Intervención a cielo abierto (no cubierto) -Bancos y espacios de descanso. -Ordenar el espacio - Zonificar plaza. -Iluminación - Elementos durables. -Veredas. -Semáforo en Jaime Ferré y Bvd. Lehmann. -Bicisenda. -Puentes que generen más cruces peatonales entre ambos lados del canal. -*Skatepark* y espacio multiuso (comparsa, artesanos, espacios de estar, etc.). -Vegetación que dote al canal de un aroma agradable. -Puntos saludables, de ejercicio, junto a los lugares donde la gente camina. -Bebederos. -Anfiteatro natural con terreno en pendiente, donde puedan generarse espacios de estar y espacios inundables. -Espacios para artesanos cercanos a los espacios peatonales. -Establecer espacios verdes junto al canal. -“Abrir el barrio” para generar mayor inclusión.

Fuente: Elaboración propia en base a Documentación provista por el Municipio

Con los elementos señalados anteriormente, los arquitectos y los Facilitadores presentaron las propuestas al Intendente y a los equipos técnicos del Municipio para

reelaborar los anteproyectos y luego difundirlos. Al respecto, el Informante A de la Subsecretaría de Gestión y Participación sostuvo que,

> Luego de todos esos foros, los arquitectos hicieron una propuesta técnica a todo lo que había sido discutido en las mesas y las distintas instancias. Hicimos presentaciones previas, donde participaba el Intendente –que a su vez es arquitecto, entonces tiene una visión muy particular sobre el tema- y los facilitadores… porque la idea era generar una instancia de control. Es decir, que lo que había aparecido en las mesas hubiera sido tenido en cuenta en el diseño técnico.

En la etapa señalada por el Informante, es dónde podría decirse que "más se notaron" las tensiones generadas entre las áreas técnicas que habitualmente manejaban temas vinculados a la planificación urbana, tal como lo señaló el Informante B de la Subsecretaría de Gestión y Participación al ser consultado esta cuestión.

> Hacia adentro de la gestión del Municipio… por ahí está la dificultad de trabajar con funcionarios o con áreas que por ahí no están tan abiertas o convencidas de la importancia que tienen los procesos participativos. Es decir, hay áreas que por el legado que tienen nuestras instituciones públicas, se está acostumbrado a que el Municipio es el que tiene que tomar las decisiones e implementarlas… y en realidad lo que nosotros estábamos tratando es de poner en valor y fortalecer aquellas decisiones que tienen que ser tomadas con la gente y donde hay que darle lugar a la participación de los ciudadanos.
>
> El Municipio, igual, tiene mucha trayectoria y experiencia con instituciones. Hay muy buena articulación pública-privada, pero creemos que hay que poner el valor que tiene el ciudadano y lo que pueda aportar… Creo que es para fortalecer para los dos lados, para que el ciudadano pueda involucrarse con los asuntos públicos, pueda entender cómo funcionan todos estos procesos, y después para los funcionarios en tener un contacto más cercano con la gente, eso de salir al territorio, de estar ahí para el momento de tomar las decisiones… Eso fue el conflicto, por ahí más fuerte, dentro del Gabinete, los planteos iban cuestionando hasta el punto de dar espacio a la opinión o a la participación. Eso fue y es la lucha a la que siempre hay dar esa batalla.

El mismo referente señaló que otro foco de conflicto surgió con un proyecto en particular que había sido pensado para una zona vulnerable del Norte de la Ciudad[90], con problemas de contaminación –canal a cielo abierto, olores nauseabundos, basura, etc.- y que los vecinos perciben como insegura.

> Desde el primer Foro nos pasó que la gente iba con el reclamo del canal, la gente tenía todo su derecho en expresarse y no le interesaba ningún espacio verde y ellos querían una solución porque cuando llueve, no sólo en el canal, sino en la calle Champagnat, no tienen cordón cuneta, la calle se inunda y la gente tiene problemas de accesibilidad… en el Foro era muy difícil que la gente pueda mirar más allá de eso. Después del primer Foro, pusimos equipos de trabajo que ya trabajaban en barrios vulnerables, entonces fueron moderadores del debate y aparte conocían a la gente… sabemos que no es fácil llegar y trabajar con gente de esos sectores si no conocés esa realidad.

El Informante explicó más adelante en la entrevista que, cuando surgían conflictos en torno a este proyecto en particular se hacía un énfasis en lo que el Municipio buscaba a fin de integrar el canal a la vida del diario y mejorar la calidad de los vecinos de esos barrios,

[90] Parte de los problemas con esta zona en particular tiene que ver con las competencias del Municipio y de la Provincia en torno a la problemática. Véase "Medioambiente provincial prefiere una cañada al entubado del Canal Norte", publicado en el Diario Castellanos del 22 de noviembre de 2014 disponible en http://www.diariocastellanos.net/noticia/medioambiente-provincial-prefiere-una-canada-al-entubado-del-canal-norte

> El anteproyecto no planteaba tapar el canal, sino hacer un borde de contención u hacerle elementos distintivos para que el canal se vuelva parte de la identidad del barrio… por los comentarios que tenemos de la gente del sector estaban contentos porque tratábamos en esas instancias de comunicación y educación explicar que lo que el Municipio hace lo hace hasta donde lo puede hacer… Se trataba de dar respuesta al problema, si bien no podíamos darle la solución que ellos buscaban al problema.

Tras la presentación a cargo del Intendente de los siete proyectos en un acto público, comenzó una cuarta etapa de difusión de los proyectos. Asimismo el Municipio encaró también una campaña de difusión de cada uno de los proyectos a través de distintos medios[91] y también mediante recorridas del Gabinete casa por casa en los que se mostraban los proyectos y se explicaba el sistema de votación que se implementaría[92].

> Informante A de la Subsecretaría de Gestión y Participación: -Entonces trabajamos durante un mes y medio, dos, en este esquema. Luego fue el momento de presentar públicamente los proyectos. Ahí lo que decidimos también fue ser lo más didácticos posible y se decidió utilizar videos con imágenes de fotomontajes, en donde se trabajaba en un primer momento visualizar la imagen actual del lugar y luego se completaba con una de cómo quedaría el proyecto. Para eso lo que hicimos fue una instancia pública, donde todos los contactos de las más de 800 personas [sic] que habían participado en los Foros, les enviamos una invitación personalizada para asistir a la presentación de los proyectos, que haciendo una evaluación nos parece que fue un gesto importante… era una invitación que firmaba el propio Intendente y en donde se lo hacía al vecino parte de todo un proceso.
>
> Así que hicimos una presentación donde fue muchísima gente, mostramos todos estos videos y contamos cómo iba a ser la instancia de selección. Así que ahí se presentó el sistema de voto electrónico y nos dimos cerca de un mes y medio para la difusión de cómo serían los proyectos y además el sistema de votación. Ahí también hay un aspecto muy importante que fue la recorrida por los hogares a cargo del Gabinete municipal, acompañado de colaboradores de nuestra área. Eso marca una impronta transversal que tenía el proyecto en donde en función de un esquema territorial, salíamos todas las tardes a recorrer distintos barrios, se tocaba la puerta y se hablaba con el vecino, mostrándole un folleto, contándole de dónde habían salido los proyectos, cuáles eran los objetivos de cada uno e invitando a los vecinos a votar.
>
> Informante B de la Subsecretaría de Gestión y Participación: -Convocamos a chicos que estaban trabajando en otros programas de la Subsecretaría y que tenían experiencia en trabajar con la gente en los CTB, en los talleres barriales, programas de los facilitadores de los CTB. Con todos esos chicos armamos la logística de la votación y, antes con la diferencia lo que buscábamos era gente con experiencia de contacto con el vecino, porque sabíamos que no es fácil ir casa por casa del Municipio… entonces buscamos gente que ya tuviera experiencia.

---

[91] Entre los recursos utilizados se prepararon una serie de videos que se presentaron en canales de televisión locales y se difundieron a través de los perfiles del Municipio en distintas redes sociales:

- *Spot* presentado tras los Foros de Ideas
https://www.youtube.com/watch?v=Z9qY09AU1AQ&list=UU5mucvDbh0F4pRnfg0GsmVw
- *Spot* de presentación de los proyectos que se pusieron a votación https://www.youtube.com/watch?v=WAdXN1rjbuk&list=UU5mucvDbh0F4pRnfg0GsmVw
- *Spot* explicativo del sistema de votación y de los requisitos necesarios https://www.youtube.com/watch?v=762SssWtW9k&list=UU5mucvDbh0F4pRnfg0GsmVw

[92] "Funcionarios en las calles" nota publicada en el Diario Castellanos del día 13 de septiembre de 2014, véase http://www.diariocastellanos.net/noticia/funcionarios-en-las-calles

Ahora bien, ya en la quinta etapa del proceso, todos los rafaelinos mayores de 16 años -con la obligación de presentar alguna identificación (DNI, licencia de conducir, cédula, etc.)- quedaron habilitados para votar los proyectos. En este sentido, los ciudadanos eran registrados en un sistema informático de manera que no pudieran volver a votar, conformándose así un padrón abierto.

El sistema a través del cual votaron los rafaelinos –que se implementó en el 2011 en algunos barrios para el PC y en las elecciones de las Comisiones Vecinales del 2013- era una combinación entre el voto electrónico y la boleta única, en la que el votante elegía en una pantalla los tres proyectos de entre los siete disponibles y al finalizar se imprimía una boleta con un chip, que era depositada en una urna convencional. Finalmente los votos eran contabilizados mediante unas máquinas que contabilizaban los chips que contenían las boletas, inhabilitándolas para que vuelvan a ser contadas.

Ahora bien, tal como señaló el Informante B, la razón por la que los ciudadanos elegían tres obras, estaba basada en la idea de pensar el PC a modo de Ciudad,

> Le hacíamos elegir a la gente tres, porque hacerles elegir cuatro… uno no hace una votación muy consciente. Si vos decís "tenés que elegir cuatro´", siempre hay uno que es tu prioridad, había gente que venía y te decía "yo quiero votar el mío nada más" y les decíamos "no señor, tiene que votar tres… porque lo queríamos dentro de los objetivos del programa, era superar la escala barrial, su ámbito de referencia diaria, que piense más allá del lugar que a usted le interesa particularmente, que piense en la Ciudad en sí. Estamos dando la opción que pueda elegir tres, porque consideramos que los siete se tendrían que hacer".

Según el Acta Notarial –la cual fue facilitada por el Municipio- votaron 8.220 personas, las cuales votaron en cinco máquinas distribuidas en distintos puntos concurridos de la Ciudad[93] a lo largo de once días (del 15 al 26 de septiembre de 2014). Si bien la elección se había pensado que duraría una semana, se decidió prolongarla "por pedido de los ciudadanos", tal como manifestaron los entrevistados.

> Informante A de la Subsecretaría de Gestión y Participación: -Contábamos con cinco o seis máquinas, en donde la primera semana, durante la mañana y la tarde esas maquinas rotaban además de tener puestos fijos en el Municipio y en el cine municipal, que está ubicado en pleno centro. Después los otros puntos era: el hospital, sedes vecinales, espacios públicos, escuelas…Fue tan importante la convocatoria que decidimos prolongarlo unos días más, también a pedido de algunas instituciones que nos pedían que llevemos la máquina para la gente que asistía regularmente pudiera votar. Así que en definitiva extendimos la votación de un lunes a un jueves de la semana siguiente, fueron unos 10 días, durante los fines de semana también.
>
> Informante B de la Subsecretaría de Gestión y Participación: Planteamos en principio la votación por una semana y la modalidad de la votación fue por voto electrónico que… en realidad es una combinación entre el sistema convencional de la boleta y el sistema digital ¿por qué es una combinación? Porque nosotros contratamos a este proveedor que nos provee las máquinas con el software diseñado y las boletas. Lo que hace la máquina es simplemente ser un soporte de la información y te graba la información en un chip que tiene la boleta… Entonces en realidad la boleta es donde se almacena el voto. Es una combinación porque ya la habíamos utilizado en la última edición del Presupuesto Ciudadano del 2011 en algunos barrios y en algunos barrios se había usado para la elección de presidentes vecinales… y la verdad que era un sistema novedoso que nos permitía acortar un poco más los tiempos, ya

[93] La ubicación de las mismas podía consultarse en la web del Municipio o en los principales diarios de la Ciudad.

> teníamos el tema de las boletas, las máquinas y el día del escrutinio todas esas boletas se pasaban por otras máquinas y se hacía más rápido el conteo. Para evitar que una persona no votara dos veces, teníamos un "kit" que era el kit de votación, teníamos: la computadora que nos daba el proveedor, las boletas, las credenciales y teníamos unos celulares que usa el Municipio (…) unos *smartphones* que son del Municipio, nos los prestaron esa semana y se diseñó un programa para el padrón abierto.
>
> La gente venía, presentaba una identificación, con esa identificación se le cargaba en el celular el DNI, una vez que se cargaba el DNI, te decía "este votante puede votar, agregado al sistema", entonces esa persona votaba. Eso nos permitió controlar que una persona vote una sola vez, porque nos pasaba que después iban a otro puesto o en otro lugar y decían "quiero votar" y vos lo volvías a cargar y te decía "este votante ya votó tal día, en tal lugar". Eso nos permitía armar un padrón abierto e ir controlando que la gente vote una sola vez…
>
> Entonces, en lo que fue el funcionamiento, teníamos cuatro o cinco máquinas en simultáneo, en diferentes puntos de la Ciudad y tratábamos de tener como mínimo dos chicos en la máquina, porque uno tenía que tomar el DNI y el otro explicaba los proyectos para la gente que no los conocía. Teníamos ahí los folletos explicativos y… bueno, se informaba a la gente que haga su voto. En general lo que nos pasó era que mucha de la gente que se acercaba ya conocía los proyectos y ya tenían en mente lo que querían votar.

Finalmente resultaron ganadores cuatro proyectos, tal como se había previsto, para ser ejecutados durante el año 2015. Los proyecto ganadores fueron el proyecto Parque Balneario (6.461 votos), Galpones NCA (3.833 votos), Av. Salva (3.773 votos) y Av. Aristóbulo del Valle (3.508 votos)[94]. Sobre esta cuestión, el Referente B de la Subsecretaría de Gestión y Participación señaló que el proceso a seguir sería el siguiente:

> Nosotros iniciamos los expedientes, por cada uno de los cuatro que fueron seleccionados, entonces el área de Desarrollo Urbano se encarga de desarrollar el proyecto técnico… lo que habíamos charlado desde el inicio es ir haciendo un seguimiento desde nuestra Subsecretaría y la Federación de Entidades Vecinales, para hacer un seguimiento de cómo van las obras… lo vamos a ver, todavía no lo definimos y cuando empiecen las obras, eso es el trabajo con el inspector… tal como se hizo con las tres ediciones del Presupuesto Ciudadano, hay un inspector de obras al que siempre le pedimos su reporte.

Otra cuestión sobre la que se indagó fue la razón por la cual el Municipio se comprometió a ejecutar los primeros cuatro proyectos seleccionados. La razón expuesta por los informantes entrevistados fue presupuestaria y señalaron que para el año 2014 -y de cara al 2015 que es el año en el que finalmente se ejecutarían las obras-, lo siguiente:

> Informante A de la Subsecretaría de Gestión y Participación: - Con la elevación del presupuesto [se refiere al acto de que el DEM envía al Concejo Municipal el Presupuesto para el próximo ejercicio], se presupuesta ya $16.000.000 para la ejecución de obras y seguramente haya obras que no se puedan encarar con ese presupuesto, por lo que seguramente serán necesario realizar algún reajuste.
>
> Informante B de la Subsecretaría de Gestión y Participación: -Teniendo en cuenta el marco normativo, sabiendo que íbamos a contar con un monto; pensamos en que como son proyectos que requieren mucha inversión, que en general hay que darles un cambio importante, no es un maquillaje o cambiar bancos o luminarias… son cambios importantes

[94] No obstante la FEV envió una nota al Municipio para que las obras que no resultaron elegidas sean tenidas en cuenta. En particular el proyecto Champagnat –antes mencionado- que implicarías obras en un canal y en una zona vulnerable de la Ciudad. Veáse "Vecinalistas piden considerar proyectos no ganadores del Presupuesto Ciudadano", diario La Opinión, 1 de noviembre de 2014,
http://www.diariolaopinion.com.ar/Sitio/VerNoticia.aspx?s=0&i=134910

> para todos los espacios, por lo que el porcentaje [refiriéndose al porcentaje que todos los años se ha venido asignando al PC] nos daba para cuatro proyectos. Consideramos que íbamos a tener unos $4.000.000 por proyecto.

Ahora bien, repasando todas las ediciones del PC, podría decirse tal como sostuvieron Davicino y Alfaro (2014) y Mirabella y Davicino (2009), que la evolución de la iniciativa siguió los lineamientos de Cravacuore *et al.* (2004) y Lindblom (1996). Si bien el PC es la denominación que se le dio en Rafaela al Presupuesto Participativo, desde el primer momento en que se introdujo esta "innovación" se lo hizo como una "adaptación" de una herramienta que se implementaba en otras partes y se diseñó tomando la experiencia previa del Municipio –tanto en lo que hace al rol de las Comisiones Vecinales, como a las Comisiones Mixtas- y paralelamente la herramienta fue evolucionando y adaptándose a las circunstancias, con una lógica incremental y de "salir del paso".

Respecto a las eventualidades que fueron surgiendo en las distintas ediciones puede observarse como cuestiones que tal vez no estaban pensadas –como empates en las ediciones barriales del PC o los atrasos en las obras o distintos elementos que se fueron incorporando a las asambleas-, más allá de la planificación, sirvieron como experiencia para ediciones posteriores del PC. En parte podría pensarse, siguiendo lo que mencionaron los referentes del Municipio entrevistas, que esto se debe al marco normativo "flexible" que regula el Presupuesto Ciudadano.

Por lo planteado anteriormente, se consultó al Informante A si consideraba que hubo diferencias en cuanto a la "calidad de la participación", entendida como un ejercicio ciudadano de empoderamiento, respecto a ediciones pasadas.

> Mejoró notablemente. Hay una cuestión vinculada al proceso y de tiempo al trabajar como Ciudad… Antes hacer treinta y ocho asambleas vecinales, nos costaba mucho difundirlas y llevarlas adelante. De esta manera al trabajar con mayor planificación, nos permitió tener más tiempo para comunicar e incorporar nuevos instrumentos de comunicación, actualmente trabajamos mucho con redes sociales. Pero creo que hay que poner en valor que son procesos que requieren etapas graduales que no se pueden hacer de un día para el otro, que requieren mucha comunicación, mucho vínculo y en ese sentido el proceso se extendió durante varios meses y eso es lo que creo que sirvió para que el vecino se interiorice y conozca. Que más de 8.000 personas se hayan acercado a un proceso que no es obligatorio y que conocieran de qué se trataba la experiencia fue muy importante.

Una última línea de investigación dentro de la iniciativa del PC y que permitiría estudiar todas las ediciones, más allá de los cambios de enfoque e implementación, es el presupuesto asignado y el nivel de ejecución del mismo.

En cuanto a los montos presupuestados para las distintas ediciones del PC rafaelino lo único que puede saberse con exactitud es el piso mínimo del 5% del presupuesto Municipal garantizado por la ordenanza presupuestaria de cada año, tal como sostiene Ramella (2013). No obstante ello, a partir del Presupuesto del año 2011 el Municipio comenzó a incorporar ítems específicos para solventar gastos corrientes (contrataciones, personal temporario, materiales de trabajo, etc.) y montos específicos para obras.

Ahora bien, a partir de la ordenanza presupuestaria para el año 2011, se incorporaron a la sección de "Trasferencias" un ítem de "Presupuesto Ciudadano" y a la sección de "Resumen de Trabajos Públicos" un ítem llamado "Obras Presupuesto Participativo", para gastos corrientes del PC y afrontar las obras correspondientes, respectivamente.

Los montos totales de los ítems antes mencionados ascendieron a $4.000.000 en el 2011, 2012 y 2013, cada año, y a $4.400.000 en el 2014. Dado que ninguno de los montos llega a cubrir el porcentaje mínimo del 5%, previsto en los distintos presupuestos, se consultó a un Concejal del boque oficialista sobre la distribución de las partidas a lo largo de los distintos ejercicios.

> Todos los años está el artículo del 5 al 10% en el presupuesto, se va acumulando y se va gastando a medida que se terminan las obras. Estas son obras mucho más grandes [refiriéndose a las obras votadas en el PC 2014/2015] y que llevan mucho más que el 10%, no tengo bien cuánto se distribuye, pero es equitativo entre las obras. Entonces las obras se van a hacer por etapa e insumen más de un presupuesto participativo anual, por eso se hace en distintas etapas.

Ahora bien, considerando el piso mínimo presupuestado del 5%, puede calcularse que entre el primer monto presupuestado para el año 2008 y para el año 2014, los recursos para el Presupuesto Ciudadano aumentaron un 239%[95].

Ahora bien, respecto al monto ejecutado para la implementación de los proyectos, resulta confuso y difícil determinar exactamente cuánto se gastó para cada uno de ellos, ya que tampoco los montos figuran con este nivel de especificidad en los balances de los ejercicios financieros. A su vez, podrían recopilarse los distintos Decretos del DEM, disponibles en el sitio web del Municipio, en torno a los llamados a licitación o compras para realizar las obras, para pagar talleres o para solventar los gastos operativos del PC, pero aún así no sería posible saber a cuánto se gastó exactamente. Ahora bien, en clave de Gobierno Abierto no deja de ser una cuestión engorrosa para el ciudadano común que quiera saber cuánto costó la obra o la actividad que se votó en el marco de las distintas ediciones del PC.

También, sería interesante que así como existen distintas infografías en el portal Gobierno Abierto Rafaela- sobre el cual se hará referencia más adelante-, existieran otras similares a las que se utilizan para informar sobre distintas materias sobre los estados de ejecución de las obras y los gastos generados en el marco del Presupuesto Ciudadano para obras y actividades realizadas.

Sumado a lo anterior, también sería importante que las herramientas de control ciudadano y rendición de cuentas por parte de las autoridades en el Presupuesto Ciudadano fueran más claros. Más allá de la importancia de involucrar a los ciudadanos en los procesos de tomas de decisiones y que conozcan lo que el Municipio hace. Es decir ¿Qué sucede una vez que se ejecuten las obras? ¿Basta pensar con un inspector del Municipio para garantizar que las obras se están haciendo? ¿Cuál es el rol de las Comisiones Vecinales en todo esto más allá de los arreglos informales o de sus intereses más allá de que se hagan las obras? ¿Qué sucede si el Ejecutivo Municipal no cumple con los porcentajes garantizados por ordenanza? Y más importante aún, cuánto está gastando el Municipio en el Presupuesto Ciudadano y en cada obra en particular. Todas estas son cuestiones que no quedaron claras en las ediciones pasadas del PC y que tal vez sería necesario considerar de cara a futuras instancias.

Una última cuestión que tal vez le daría mayor sustento y garantía de continuidad al Presupuesto Ciudadano, sería contemplar la elaboración de una ordenanza "marco" que contenga generalidades, mecanismos de control y responsabilidades, más allá de que haya

[95] Para mayor detalle, véase el Gráfico XV del Anexo I.

cambios políticos en el futuro, sin descontar que todos los años se siga asignando un porcentaje de los recursos corrientes anuales presupuestados.

Consejo Consultivo Social

El Consejo Consultivo Social (CCS) funciona como una instancia de problematización de cuestiones, negociación y discusión entre distintos actores de Rafaela. En el Consejo están representados distintos organismos del Estado (DEM y Concejo y están representados también organismos nacionales y provinciales que se encuentran en Rafaela), Organizaciones de la Sociedad Civil, gremiales obreras y empresarias e instituciones educativas y de salud pública. Según lo define el Municipio de Rafaela en su sitio web el CCS,

> Es un espacio institucional creado en el 2002 para implementar la descentralización operativa y el control de los programas nacionales de planes sociales, orientados a descomprimir la situación de crisis económica y social que atravesaba el país.
>
> Superada aquella coyuntura crítica, el Consejo hoy es un ámbito que hace eco de la vida social de la ciudad, un lugar de diálogo, consenso y consulta. Funciona como intermediario entre el Estado local y la comunidad, aspira a reforzar la participación y la implicación ciudadana en los temas públicos. Es el marco institucional para que se desarrolle la Agenda Estratégica Rafaela 2010-2016.[96]

Ahora bien, el CCS no posee un marco normativo que lo cree, le asigne funciones formales o recursos –en este aspecto se asignan por Decreto del DEM cada año- o se establezca algún tipo de periodicidad en sus reuniones, fue creado en un contexto específico y continuó funcionando e incorporando temas a su agenda hacia temas tales como vivienda social, seguridad pública[97] y urbanismo (Mirabella y Davicino, 2009).

Dentro del período analizado, durante la intendencia de Perotti las reuniones eran presididas y convocadas por la Secretaría de Gestión y Participación y en la gestión de Castellano comenzaron a hacerlo conjuntamente la Secretaría de Gobierno y Ciudadanía con la Subsecretaría de Gestión y Participación. Las tareas de coordinación y presidencia del Consejo, según explicó el Referente A de la Subsecretaría de Gestión y Participación, implican: armar la agenda –tarea de la que también participa el Intendente- realizar las convocatorias; organizar las reuniones; realizar e informar las ordenes del día; emitir actas; buscar consensos para la emisión de comunicados.

El Consejo Consultivo Social se compone de veinticinco instituciones que se detallan a continuación:

- Organismos estatales:
  - Municipalidad de Rafaela
  - Concejo Municipal de Rafaela
  - Representante de la región de la Cámara de Diputados y Senadores de la Provincia de Santa Fe
  - Representantes de la región de la Cámara de Diputados de la Nación
  - Jefatura de la Unidad Regional V de Policía

[96] http://www.rafaela.gov.ar/nuevo/Seccion.aspx?s=102

[97] De hecho en este punto específico, tal como señaló el Informante A de la Subsecretaría de Gestión y Participación, en el año 2012 se desprendió una mesa de diálogo específica, el Consejo de Seguridad que agrupa a varios de los actores del CCS más las autoridades policiales que actúan en la Ciudad y dependen de la Provincia y la Nación.

    - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
    - Instituto Nacional de Tecnología Industrial
- Ámbitos de articulación público - privada:
    - Comisión Asesora Municipal de Entidades de Bien Público
    - Comisión Asesora Municipal de Entidades de Discapacitados
    - Comisión Asesora Municipal de Entidades Deportivas
    - Comisión Asesora Municipal para la Promoción de la Cultura
    - Federación de Entidades Vecinales
    - Consejo de Administración del SAMCO
    - Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Agencia Rafaela (ACDICAR)
    - Consejo Universitario de Rafaela (CUR)
- Entidades intermedias:
    - Centro Comercial e Industrial de Rafaela y La Región
    - Sociedad Rural de Rafaela
    - Confederación General del Trabajo
    - Iglesia Católica
    - Consejo de Pastores
    - Sociedad Espiritismo verdadero
- Entidades educativas:
    - Universidad Tecnológica Nacional
    - Universidad Católica de Santiago del Estero
    - Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales
    - Instituto Tecnológico Rafaela
    - Instituto Superior del Profesorado Nº 2 "Dr Joaquín V. González"

No todas las instituciones antes mencionadas participan de todas las reuniones, ya que de antemano se plantea la temática que tratarán, por lo que se consultó a algunos de los representantes de las instituciones sobre la visión que tienen del Consejo Consultivo Social y de su participación a nivel institucional.

> Informante A de la Subsecretaría de Gestión y Participación: -El Consejo Consultivo Social surge en plena crisis del 2001 como un instrumento para descentralizar los planes sociales, en donde tenía un rol muy fuerte el Municipio, la gremial obrera, la gremial empresaria, la Iglesia Católica… éstos mecanismos surgieron en distintos lugares del país para descentralizar planes.
>
> En la Ciudad lo mantuvimos y lo fuimos reforzando. Actualmente tiene vigencia, se lo fue ampliando, se incorporaron otros sectores institucionales, por ejemplo las Comisiones Asesoras, el sector técnico universitario, la Sociedad Rural, las universidades, todos los credos, concejales, diputados y senadores provinciales. Actualmente es un espacio de diálogo, nos reunimos una vez por mes, las instituciones pueden presentar los temas de agenda previamente. Lo que hacemos es poner en debate la coyuntura y además informar en temas clave para la Ciudad. Este año por ejemplo la CGT viene a plantear un pedido de acompañamiento respecto al descanso dominical, entonces lo que hace el Consejo es discutir, escuchar el planteo de la gremial, discutir una postura y luego se consensua un punto en común…
>
> Las decisiones se toman por consenso y se emite un comunicado público de apoyo o si se llega al consenso. Otro de los temas sobre los que se expidió el Consejo este año tiene que ver con la situación que está viviendo el hospital local -que depende de la provincia- y se está reclamando asignación de personal, reasignación de partidas… y el Consejo lo que hace

es escuchar el reclamo de su representante y acompaña mediante un comunicado, se ha solicitado una audiencia pública [con las autoridades provinciales].

Concejal oficialista: - El Consejo Consultivo Social es un consejo deliberativo de manera asesor, no vinculante, que fue creado por el Departamento Ejecutivo, se creó en un principio con una finalidad fundamental: era hacerle frente a una crisis económica-social muy fuerte, la del 2001, que hubo no solo en el país sino también afectó fuertemente a la Ciudad de Rafaela, en dónde se estuvo trabajando muchísimo en el tema de posibilidades económicas, des, no perder puestos de empleo dentro de la Ciudad y por supuesto dar una respuesta social a la gente que sufrió muchísimo en aquella época. Luego a partir de que se fue superando esa situación, el Consejo Consultivo Social se siguió reuniendo, se vio enriquecido con más instituciones que participaron y tratando distintos temas de la ciudad, como: seguridad ciudadana, temas de tratamiento y mantención de la seguridad en el tránsito de la Ciudad… y después analizando también distintas obras de infraestructura estratégicas para la Ciudad y trazando o aconsejando distintas líneas de acción para poder materializarlas y lograr la concreción de las mismas, en ese caso los concejales no participamos del Consejo Consultivo Social por una representación… es decir, en la mayoría de las comisiones externas del Concejo no se eligen representantes del oficialismo o de la oposición, sino que participan todos los concejales. Entonces, depende muchísimo de la impronta particular que cada uno de los concejales le pueda dar, porque ya no va como una representación de "gremio", sino que va en representación propia… se los invita a todos… te puedo hablar particularmente en mi caso, yo he participado en prácticamente en la totalidad de las reuniones que se hizo en el Consejo Consultivo creo que el aporte que hacen y el compromiso de cada una de las instituciones que va, en donde las personas que representan a instituciones lo hacen de manera vocacional, sin recibir ningún tipo de remuneración de la Municipio para participar, dejan tiempo de su trabajo, de sus familias, para poder participar en él.

Independientemente de los temas que se tratan, el aspecto técnico que le pueda dar cada una de las instituciones, la solución a cada uno de los problemas, yo creo que el aspecto más positivo de esto es la discusión, la participación y el apoyo institucional sin tener una impronta partidaria política se le da a cada uno de los temas tratados y a las decisiones que se toman, de manera… como una legitimación, jerarquización después de las líneas de trabajo que se tomen. Porque la verdad que es una participación muy amplia y que, sin tener una representación de los partidos políticos, la representación de los partidos políticos se hace a través de sus reps en el Concejo, es un abanico muy importante de la vida institucional de la Ciudad.

Representante de la Comisión de Entidades de Bien Público: - Como representante de la Comisión de Entidades voy al Consejo Consultivo Social, el cual es un ámbito del que participan las distintas instituciones representativas de la sociedad, como ser el Centro Comercial, las Entidades, la cooperadora del hospital, concejales, Sociedad Rural, representantes del clero y de distintas confesiones, también… el rol de la Comisión es el apoyo a todo lo que se decida en el marco del Consejo, participamos de todas las reuniones… porque por ejemplo, a veces necesitan –como pasó en la última reunión-, se necesitan con urgencia la designación de cargos en el hospital… entonces se presentó el problema éste y se llegó a un acuerdo de que se iba a presentar una nota –los cargos ya están asignados, pero es una competencia provincial- que no llegaban y cada vez hay más gente que recurre a la salud pública y por lo tanto cada vez se necesitan más profesionales. Entonces, se decidió enviar una nota al Ministro de Salud, haciendo este pedido, con la firma de todas las instituciones que participan del Consejo Consultivo. ¿Yo eso que hago? Lo transmito a la Comisión de Entidades y a su vez cada institución que forma parte de Entidades también apoya, porque siempre tratamos de lograr el apoyo de todos, ¿me entendés? Porque no es lo mismo que el Intendente vaya a pedir algo por su cuenta, que vaya con el apoyo de todas las instituciones que conforman el Consejo Consultivo.

Concejal opositor: -A ver… hoy en día, lamentablemente o para bien, no sé cómo tomarlo, pero todos estos espacios de conversación entre las instituciones de la Ciudad y del Municipio, el Concejo… son espacios válidos pero carecen de ejecutividad, ¿sí?... Más que nada, hoy en día voy a cuestiones que tienen que ver con seguridad… la Comisión de Seguridad donde se plantean un montón de demandas, pero obviamente el grado de respuesta o el grado de ejecutividad, tiene que ver con otras cuestiones y no con el funcionamiento propio de la Comisión.

Como ámbitos de debate me parecen súper válidos, porque uno toma las posturas de diferentes instituciones, pero… uno lo que busca no es sólo quedarse con el debate, sino lograr darle ejecutividad a las cosas y eso es lo que entra en falencia, por una falta de voluntad política también.

Es complicado en un órgano como el Consejo Consultivo Social darle la ejecutividad que uno pretende, es como exigirle a un legislativo "ejecutividad". Tiene también que ver con el grado de compromiso de las instituciones y del Municipio a la hora de tomar todo lo que se conversa… Es complejo, porque cuando la Sociedad ve que tantas instituciones se juntan y conversan de diferentes temáticas y grado de solución a las diferentes temáticas es nulo… entra en duda o entra en jaque la utilidad de este tipo de espacios y por eso te lo comparo con el legislativo, en donde un legislador se convierte en sólo una escribanía que refrenda las propuestas de un Gobierno, ya sea Nacional, provincial o local. A veces pasa esto en los órganos consultivos como es el Consejo.

Representante de la FEV: - Me parece que fue un logro muy importante, la creación del Consejo Consultivo Social es donde se tratan mensualmente todos problemas puntuales, algunos que se presentan de un día para el otro o sino alguno que se plantea. Es importante porque todos los proyectos planteados originan debate y en nuestro caso especial, a la Federación nos permiten la posibilidad de hacer valer o por lo menos plantear las ideas de los barrios ¿no es cierto? Que es a quienes nosotros estamos representando, porque a veces se tocan temas que por ahí no lo ve igual una gente que vive a lo mejor una gente que vive en el centro que una gente [sic] que vive en los barrios. El otro día fundamentalmente, por ejemplo, se tocó el tema de los lavadores de autores de autos y es un tema que está bastante discutido, porque hay distintas formas de ver las cosas… nosotros lo vemos, la Federación lo plantea desde la paz social donde para muchos representa un fondo de ingreso y es una cuestión de familia, entonces entendemos que es un tema para tratar con delicadeza y a veces no que porque estén lavando un auto enfrente de tu casa vos te sientas molesto, no es tampoco para tanto. Lógicamente hay casos especiales de algunos que lavan autos que por ahí no tienen el comportamiento que correspondería, pero bueno… se tratara ese caso en especial pero no todos son iguales.

Siempre a nosotros nos dan la posibilidad de hacer conocer ideas desde el barrio. Participamos de todas las reuniones, cuando ellos [por el Municipio] nos hacen conocer la orden del día, pero siempre hay temas varios que por ahí se toman casos en el día.

Representante del sector sindical: - El Consejo Consultivo nace como consecuencia de la crisis del 2001, ¿te acordás que estaba [se refiere a dos líderes piqueteros de aquel entonces]? El tema era quemar, quemar y saquear, entonces nos sentamos acá [se refiere al gremio] y plantemos armar una propuesta para el sector empresario y para el Municipio, "¿Qué hacemos, salimos a quemar la Ciudad también? ¿Y en dar días libres para que la gente robe? ¿O llamamos a la calma siempre con el compromiso de que nos retribuyan, no por nosotros, sino por los trabajadores?". Nos había pasado la crisis anterior [aparentemente se refiere a la década de los ochenta, aunque no especifica el marco temporal] que los trabajadores tuvieron reducciones horarias, días de descanso trabajados, licencias trabajadas, ayuda ante las empresas que habían sufrido algún tipo de agravios, que fueron prácticamente nulos… y contagiamos a los trabajadores de que no salgamos a romper ni quemar nada y sí hicimos en el centro de la Avda. Santa Fe unos palcos donde decíamos lo que estaba pasando y esto hizo

> posible que naciera ese Consejo Consultivo Social… un ámbito donde las fuerzas sociales, en todo el sentido amplio de la palabra, participaban para que dieran opinión para el tiempo que estábamos transitando, como también diseñar políticas a futuro… en la medida de cada una de las atribuciones, sugerir, por ejemplo, si algo tiene que pasar al Poder Ejecutivo o al Poder Legislativo.
>
> Participamos de todas las reuniones y yo además voy a todas las reuniones del Consejo de Seguridad… Esta mañana nos reunimos en la Jefatura de Policía, nos reunimos todos los miércoles y el próximo nos reunimos acá, está Gendarmería, Agrupaciones Especiales, Policía Científica, el Jefe de la Policía, el Subjefe, el Intendente, funcionarios, el Jefe de Drogas Peligrosas.

Tal como puede verse las visiones sobre el Consejo son variadas, aunque la mayoría de los entrevistados resaltaron el carácter representativo y participativo de la iniciativa en la que se discuten temas que generalmente coinciden con la agenda del DEM. No obstante, desde el Municipio resaltaron que el CCS está abierto para discutir cualquier temática que se proponga, aunque por lo que pudo observarse con los entrevistados esto no suele pasar.

Respecto a los recursos que se le asignan al CCS, tal como se mencionó anteriormente se asignan por Decreto y los mismos se orientaron a cubrir gastos de folletería, impresión, gráficas, publicidad, refrigerios y todo gasto inherente a la organización de las actividades programadas.

Según puede desprenderse de distintos Decretos del Ejecutivo Municipal[98], entre los años 2008 y 2014 se asignaron $310.000 al CCS. No obstante, así como en el caso del Presupuesto Participativo, es difícil determinar en base a la información disponible para la ciudadanía el monto real que se ejecutó en la iniciativa del Consejo Consultivo Social.

En base a los Decretos del DEM puede decirse que los destinos de los fondos asignados, orientaron los lineamientos del CCS en aquellos años que podrían ser interpretados como "productos" de la iniciativa. Los fondos asignados por el Municipio entre el 2008 y el 2011 a la realización de la Agenda Estratégica Rafaela 2010-2016, dado que el CCS sirvió como ámbito de debate para la confección de dicha agenda[99] –especialmente en el año 2010, tal como puede observarse en el gráfico anterior-. Mientras que los fondos asignados a partir del 2012 tuvieron un carácter más general, en sentido los decretos refieren a "reforzar la participación y la implicación ciudadana en los temas públicos".

Por lo anterior, sería interesante contar con datos acerca del gasto realizado por el Municipio en este espacio, en particular teniendo presente que nuevamente en el futuro tenga un rol protagónico como espacio de planificación estratégica.

Finalmente, tal como pudo observarse todos los entrevistados señalaron, en mayor o menor medida, estar de acuerdo con la existencia de una instancia de propuesta,

[98] Véase Decretos del DEM n° 29.760, 30.730, 31.024, 31.277, 31.439, 31.629, 31.792, 32.038, 32.256, 32.458, 32.783, 32.955, 33.617, 34.266, 36.317, 37.960 y 40.238. Asimismo también puede verse el Gráfico XVI del Anexo I.

[99] En el caso de la Agenda Estratégica se delinearon una serie de desafíos y ejes estratégicos para los distintos actores de Rafaela, tomando como base la experiencia del Plan Estratégico Rafaela (PER) que se implementó a finales de los noventa y a principios de los dos mil. En este sentido se emitieron una serie de documentos y participaron de las reuniones los distintos actores que participan del CCS.

colaboración, asesoría en materia de políticas públicas municipales y su carácter distintivo los constituye su integración variada; lo cual resalta la importancia del CCS como nexo en el entramado institucional rafaelino.

Portal "Gobierno Abierto Rafaela"

Cuando comenzaron las indagaciones preliminares para la realización del presente trabajo, esta iniciativa en particular llamó la atención del investigador por su nombre. No obstante ello, a medida que comenzaron las indagaciones pudo determinarse que en realidad el portal antes mencionado es una herramienta de carácter informativo y sería limitado hablar sólo de una web de este tipo sin relacionarla con otras herramientas existentes que no necesariamente pasan por la web. Además, si bien la iniciativa del Portal tiene sus orígenes en la administración Castellano, cuenta con una serie de antecedentes que permiten estudiarlas en los términos planteados en el presente trabajo.

En el caso de Gobierno Abierto Rafaela[100], es una iniciativa a cargo de la Secretaría de Control de Gestión, Presupuesto y Auditoría y fue desarrollado por la Dirección de Informática, que depende de aquella Secretaría[101]. Asimismo la Dirección maneja los sistemas informáticos del Municipio (soporte y mantenimiento de equipos y sitios web y la intranet) y las herramientas de Gobierno Electrónico del Municipio (web y redes sociales, junto con la oficina de Comunicación y Prensa).

Ahora bien, conviene traer a cuenta qué es lo que el Municipio de Rafaela, más precisamente el Departamento Ejecutivo, entiende por Gobierno Abierto y la finalidad buscada con el sitio,

> El sitio temático de Gobierno Abierto impulsado por la Municipalidad de Rafaela busca generar Participación Ciudadana asegurando el acceso ágil a la información pública. Asumimos el compromiso de garantizar transparencia en la Gestión y en la administración Municipal a través de la apertura de datos. Un Gobierno Abierto fomenta la Participación y Colaboración de los ciudadanos para contribuir con el desarrollo de soluciones a los problemas de interés colectivo. Gobierno Abierto es un proceso de transformación que promueve la Colaboración, la Participación Ciudadana y la Transparencia. A través de este sitio temático la Municipalidad de Rafaela pone a disposición de la ciudadanía las herramientas digitales (incluyendo las redes sociales como Facebook, Twitter o Youtube) para sugerencias, consultas u opiniones sobre las diferentes áreas o dependencias municipales.

Con respecto a lo planteado anteriormente se consultó a un informante del área de Control de Gestión, Presupuesto y Auditoría sobre los orígenes del portal y para que profundice la definición anteriormente señalada,

> [El Gobierno Abierto] está entre las premisas del Intendente [Castellano], sabemos que la transparencia es uno de los principios fundamentales que estamos persiguiendo y que estamos enarbolando como bandera, justamente a instancias del Intendente para poder tener un Gobierno Abierto, también necesitamos de participación, de colaboración… la idea es, básicamente que la información que se maneja internamente es de todos los ciudadanos y por eso estamos tratando de abrirla y que los ciudadanos se empiecen a interesar, porque solamente ponerla a disposición no necesariamente hace que la gente se interese a acceder a

[100] http://www.rafaela.gob.ar/gobiernoabierto/

[101] La Secretaría también tiene a su cargo la Dirección de Control y Gestión, que se ocupa de trámites y procesos internos, y de la Dirección de Recursos Humanos, que se ocupa de la selección de personal, ingreso a la planta municipal, trámites de los empleados y de las bajas.

> esa información. Es más, yo creo que hoy por hoy tenemos muchísima información disponible y que por ahí no se la está consultando de la manera que se podría aprovechar.
>
> Desde el año 2005 tenemos publicados los sueldos de los empleados municipales, lo cual era un hecho bastante aislado… después publicamos movimientos de ingresos y egresos, pero todo se hacía en forma, a ver… aislada como que cada uno hacía su parte y tampoco era una cosa que estaba tan sistematizada, ni que teníamos tan incorporada. Por ahí, vos veías que había un mes que lo habían publicado, entonces los que estábamos más metidos en la publicación decíamos "che, mirá que falta la publicación".
>
> Antes publicábamos en los diarios y en los transparentes de abajo [se refiere a las carteleras ubicadas en el hall de entrada al edificio de la municipalidad], mientras que los sueldos en la página web desde el principio. Ahora tenemos el sitio [se refiere al Portal Gobierno Abierto] donde intentamos compilar todo, lo nuevo, lo que nosotros proponemos, más lo que ya estaba en la página del Municipio que estaba disperso en distintos lugares. Vos no tenías un único acceso, donde ingresar y ver. Tenemos todo lo que sea sueldos, normativa, infografías en forma comparativa, los ingresos y egresos… Ahí lo que estuvimos incorporando es la selección de personal, donde vos podés acceder y encontrar el tipo de búsqueda que se está haciendo, podés acceder a la imagen de la publicación que se hace en los diarios, la cantidad de postulantes que hubo para un determinado cargo y después podés acceder al resultado final -que optamos no hacerlo por documento o nombre y apellido, sino que en el momento en que la gente se inscribe se le otorga un número y con ese número puede hacer las consultas respecto a cómo quedo en la base de datos-, incorporamos todo que tiene que ver con licitaciones públicas.

Durante la entrevista se profundizó sobre el rol de la ciudadanía y sobre la difusión que se hizo del portal a fin de darlo a conocer y aquella lo utilice.

> En el momento que presentamos el sitio se hizo una fuerte difusión de todo el tema de Gobierno Abierto y cada vez que tenemos alguna presentación, por ejemplo hace una semana tuvimos una presentación del sitio de Prensa y volvimos a reforzar el tema. Estamos tratando de ir vinculando todas las nuevas propuestas que tenemos para reforzar el portal.

Asimismo se consultó al entrevistado sobre la posibilidad de generar una cultura "más abierta" en la administración pública municipal, más allá del portal,

> Creo que es un trabajo largo, largo, largo… pero no debemos bajar los brazos y debemos seguir teniendo la intención de que los Gobiernos sean abiertos y no sea una simple discusión. Debe modificarse la actitud de los Gobiernos y el interés de los ciudadanos. Porque creo que es algo que tiene que venir desde los dos lados, no es que el Gobierno tiene que abrir la información solamente, el Gobierno tiene que abrir su información a la comunidad y la comunidad tiene que entender que como dueños de esta información tiene que saber usarla y usarla correctamente… aprovecharla y hacer valer sus derechos. O sea, los Gobiernos van a ser mejores en la medida que los ciudadanos participen y lo hagan conscientemente en pos del bien común, sin intereses particulares o políticos.
> Las áreas más complicadas son las nuestras y si nosotros lo entendemos –y de hecho lo estamos entendiendo-, porque si vos te fijás en lo que es Gobierno Abierto tiene que ver con eso con los recursos, los gastos –decimos cuánto se gasta en sueldos, trabajos públicos…-, yo creo que esa es la información más sensible, cuando vos ya abrís esa información, todo lo otro es más sencillo de abrir porque que más le puede interesar a la comunidad. Sí, por supuesto al que le interesa la cultura, querrá saber cuáles son las actividades culturales que se hacen, al que le interesa la obra pública querrá saber qué se hace, al que le interesa la obra pública querrá saber qué se hace, que no, qué hay previsto y demás…Creo que pasa por transparentar el accionar con los recursos que son propios de la comunidad.

En línea con las anteriores palabras, se consultó también a un informante del área de Informática sobre el rol de las TIC en general en el Municipio y su vinculación con el Gobierno Abierto.

> Un Gobierno Abierto no está basado en la tecnología, la tecnología es una parte que va a ayudar a poner herramientas para que el ciudadano pueda acceder a la información del Municipio. El Gobierno Abierto es por ejemplo el Presupuesto Participativo [sic], donde no media la tecnología y el municipio desde hace seis años va armando en cada barrio las alternativas de cambios, mejoras o el mismo vecino propone las mejoras. Se vota y se ejecutan durante ese año y el año siguiente.
> El Gobierno Abierto pasa por el diálogo que podemos tener con el ciudadano y la escucha activa. Existe una ordenanza de acceso a la información del año 2002 [se refiere a la ordenanza 3.528], con lo que cualquier ciudadano puede solicitar la información que quiera y desde el 2005 se encuentra disponible la nómina de salarios de cada empleado municipal y de los políticos.
> Ahora muchas veces hay un descreimiento de parte de los ciudadanos de la información abierta, hasta las tildan de demagógicas…

Si bien el Portal se lanzó a finales del año 2013, agrupa gran parte de la información generada por el Municipio de Rafaela que ya estaba disponible en el sitio web oficial, en materia de: boletines oficiales; presupuestos; balances informes del ICEDeL; llamados a licitación; convocatorias para selección de personal; sueldos del personal[102]; etc.

Asimismo el Portal Gobierno Abierto incluye infografías que agrupan y presentan datos de distintos años, entre ellas: presupuestos; composición de recursos; recursos coparticipados; recaudación; composición de los gastos; actividades económicas; contribuciones a fondos especiales; relevamientos socioeconómicos[103].

> Funcionario del área de Control de Gestión, Presupuesto y Auditoría: -Producimos las infografías y después las sometemos a diversas opiniones… después de todo eso vamos haciendo los ajustes. Uno tiene, la vista ya preparada para algunas cosas, porque es lo que habitualmente manejamos, así que una vez que tenemos el producto semi-elaborado, se lo hacemos ver a gente de aquí del Municipio de áreas que nada que ver con las áreas más técnicas o económicas que manejamos nosotros… y es el principal termómetro con el que nos tenemos que manejar, porque si vos le mostrás a alguien de la parte social y realmente no ve lo que vos pretendés mostrar, evidentemente hemos errado el camino. Por suerte con la práctica las cosas van saliendo más fluidas, ero al principio se complicaba porque el grupo nuestro está más acostumbrado a ver información económica y financiera, que el vecino que entra y no termina de entender los términos e incluso si vos te fijás en las infografías económicas hay glosarios en las infografías hay glosarios en algunos lugares donde se explica que significa cada título, porque nosotros hablamos de "transferencias" y a lo mejor una persona que lo lee entiende que "transferencias" es otra cosa o hablamos de "recursos de jurisdicción propia"… o sea, explicar un poquito que significa cada término para hacerlo más amigable y accesible a todo el mundo.

Considerando la cita anterior, cabe destacar que resulta fundamental que los ciudadanos puedan entender fácilmente la información pública, sin la necesidad de ser un experto en cuestiones técnicas por ello en particular las infografías disponibles, pueden

[102] Si bien es difícil establecer con precisión desde cuándo es posible encontrar información en el sitio, se han encontrado archivos desde el año 2005 y en materia de ordenanzas y decretos, el Boletín Oficial está disponible desde enero de 2006.

[103] Las infografías mencionadas pueden consultarse en el siguiente link http://www.rafaela.gob.ar/gobiernoabierto/InfografiasLista.aspx

resultar de utilidad. También sería interesante contar con datos "crudos", ya que dada la disposición y los formatos (PDF y JPG) en los que está presente la información en el Portal Gobierno Abierto Rafaela, se torna difícil pensar en desarrollos más cercanos al *Open Data*, tal como se hizo referencia en el marco teórico del trabajo, por dos motivos relacionados entre sí: el primero de ellos tiene que ver con que la ciudadanía termina por no ser dueña de los datos al agruparse estos de manera cerrada; y el segundo de los motivos está relacionado con formatos que sólo permiten visualizar la información de forma que no es posible desagregarla y reutilizar los datos. No obstante, respecto a este punto el informante del área de Sistemas realiza una salvedad sobre el *Open Data*,

> Aprovechando la ordenanza de acceso a la información, comenzamos a volcar información en nuestro portal, pero datos abiertos es otra cosa (…). Ahora bien, el Estado debe decidir con qué actores quiere articular, porque existe el riesgo de que venga un privado y quiera lucrar a partir de los datos que son de todos.

En línea con lo dicho hasta aquí, cabe mencionar dos normas vinculadas al portal de Gobierno Abierto y que son previas a éste: la ordenanza 3.304 del año 1999 y la ordenanza 3.528 de 2002. Si bien las ordenanzas son previas al período de estudio, se encontraron algunas de las bases del portal, en torno a la gestión de la información, rendición de cuentas de los funcionarios públicos y al acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.

En el caso de la ordenanza 3.304, se establece la obligación de los funcionarios de la Administración Pública Municipal, los concejales y los funcionarios del Concejo de presentar declaración jurada de sus bienes patrimoniales y los gananciales de su cónyuge, al momento de asumir sus respectivos cargos (arts. 1 y 2). En el caso del Concejo pone un plazo de 30 días de haber asumido y en caso de los integrantes del DEM no pone plazos, en el caso del Concejo se presentan en la "Administración del Concejo" y en el caso del DEM en la Dirección de Despacho. Finalmente la ordenanza menciona en su art. 5 como sanción ante el vencimiento de los plazos la suspensión del pago de sus retribuciones hasta el cumplimiento del requisito.

A propósito de las sanciones planteadas en la ordenanza 3.304, se consultó a informantes de los despachos del Concejo y del DEM y ante la pregunta sobre si los funcionarios no presentan las declaraciones juradas la respuesta fue la misma "no pasa nada". También se consultó a los informantes sobre la forma en la que se presentan las declaraciones juradas y en ambos casos señalaron que las presentaciones son por escrito y las mismas se archivan en formato físico en biblioratos.

En cuanto a la ordenanza 3.528, en su art. 1, reconoce el derecho al acceso a la información pública –de manera limitada a la Administración Central y a los organismos descentralizados- de la siguiente manera,

> Acceso a la información: Reconócese en el ámbito de la Administración Central y Organismos descentralizados de la Municipalidad de Rafaela, a toda persona física o jurídica que formule por escrito con identificación del requirente, el libre acceso a la información completa, veraz y oportuna de las actos relacionados con la actividad del Municipio.

Entre otros aspectos, la norma delimita los actores, quiénes pueden pedir la información, la forma en la que pueden hacerlo (art. 4 "Modos de proveer la información"), plazos (art. 5), las obligaciones y sanciones (arts. 7 a 9):

- Excepciones: partiendo de que la información que genera el Estado es pública y pertenece a los ciudadanos, se circunscribe a

a) La referida a causas judiciales en la cual el Municipio fuere parte, los reclamos administrativos y los sumarios administrativos cuando se encuentren en proceso;

b) Aquella que pudiere afectar el decoro o intimidad de personas o constituya una invasión en la privacidad personal como ser base de datos de domicilios, teléfonos, etc.;

c) Cualquier tipo de información de carácter técnico susceptible de ser aprovechada económicamente por el requirente, salvo que exprese legítimo interés; y
d) Toda aquella información que fehacientemente el Municipio no posea.

- Plazos para contestar los pedidos de información: 15 días hábiles administrativos contados a partir del día siguiente a la notificación; el cual será prorrogable por hasta otros 15 días hábiles administrativos en caso de que por su volumen y/o dificultad para reunirla resulten necesarios, comunicándose esta situación por escrito al requirente.
- Modos en los que se debe proveer la información: copias de escritos, planos gráficos, soportes informáticos y/o el medio en que se encuentre en posesión del Municipio
- Obligatoriedad y sanciones por incumplimiento: La limitación más grande de la norma es que sólo contempla a la Administración Central del Municipio y los organismos descentralizados, dejando fuera al Legislativo municipal. En cuanto a las sanciones, la norma equipara a lo establecido en el Estatuto de Empleados Municipales y Comunas de la provincia de Santa Fe (Ley 9.286[104]), en materia de deberes y obligaciones de los funcionarios (art. 13), así como los procedimientos de sumarios administrativos ante los incumplimientos (art. 62) y la cesantía (art. 63). No obstante ello, no queda del todo clara sus efectos reales en las autoridades políticas (Intendente y Secretarios).

Respecto a los aspectos mencionados anteriormente, se consultó a un informante de Despacho del Departamento Ejecutivo Municipal acerca de si los ciudadanos se acercan a pedir información bajo el formato establecido en la ordenanza y la respuesta fue "nunca pasó". Este punto en particular dificulta el establecimiento de que los funcionarios asuman responsabilidades y rindan cuentas de sus actos –en este caso de su patrimonio-.

Si bien, tal como sostiene Díaz Cafferata (2009) el acceso a la información pública es una cuestión inherente al sistema republicano de Gobierno, es difícil pensar en que los Gobiernos (de cualquier signo) "abrirán" porque sí lo que hacen. Podría decirse, la posición que toma la ordenanza es una postura "pasiva" respecto a la transparencia lo cual significa que el DEM se ve obligado a responder pedidos de información pero no la genera y pone a disposición del ciudadano de manera voluntaria.

Podría decirse que por la forma en que la información es presentada en el Portal y ante la carencia de mecanismos efectivos de *accountability* es difícil pensar en una verdadera transparencia. En este sentido, en el portal Gobierno Abierto Rafaela puede encontrarse la información que el Municipio "quiere"; por ejemplo, si bien se encuentran ejecuciones presupuestarias sobre algunos aspectos, no se encuentran declaraciones juradas, informes de gestión sobre los distintos programas y carece de toda aquella información sensible (más allá de lo estrictamente normativo) a la gestión local.

Asimismo no se encontraron en el Portal Gobierno Abierto datos abiertos desagregados en formatos que permitan su reutilización por parte de otros actores o mismo por otras agencias del Municipio.

[104] http://www.municipalesrosario.org.ar/site/?q=node/114

En síntesis, sería interesante que iniciativas vinculadas a la promoción del derecho al acceso a la información pública, transparencia y *accountability* estuvieran vinculadas a organismos independientes compuestos por representantes del oficialismo y la oposición y que tengan capacidad de controlar y de implementar sanciones "reales" a las autoridades municipales, en caso de ser necesario.

Proyecto "Centros Tecnológicos Barriales" (CTB)

El Proyecto Centros Tecnológicos Barriales (CTB) tuvo sus orígenes al comienzo del tercer mandato de Perotti en el año 2008, con el fin de acercar las TIC a la ciudadanía e impulsar acciones en torno a la capacitación digital a los vecinos y a la realización de trámites *on line*, consultas, reclamos y orientación a niños, jóvenes y adultos.

Los CTB son gabinetes informáticos equipados con cinco computadoras, con conexión a internet e impresora puestos a disposición de los vecinos de manera gratuita. Los Centros se ubican en las sedes de las Comisiones Vecinales y actualmente funcionan en treinta de ellas y son sostenidos económicamente por el Municipio.

En todos los CTB se dictan cursos de alfabetización digital básica[105] a cargo de veinticinco capacitadores que rotan por los distintos Centros y en catorce de ellos hay facilitadores que asisten a los ciudadanos en materia de trámites y en algunos casos dictan cursos. En los CTB que no hay facilitadores la atención depende de si hay cursos o no y en aquellos que sí los hay la atención es de lunes a viernes de 9:30 a 12:30.

A grandes rasgos los Centros Tecnológicos pueden concebirse dentro de una estrategia de contención e inclusión digital ampliamente difundida desde la década de los noventa en adelante en todo el mundo, tanto por iniciativa pública como privada, conocidos como "telecentros" -más allá de las denominaciones locales[106]-.

Los CTB dependían originalmente de la Secretaría de Desarrollo Social y luego pasaron al área de Gestión y Participación –tanto cuando ésta era una Secretaría durante la gestión de Perotti, como cuando se convirtió en Subsecretaría con Castellano-. En cuanto a los contenidos educativos que se dictan en los CTB, los mismos se coordinan con la Secretaría de Educación.

Con el decreto 29.382 del año 2008 el Municipio de Rafaela creó el Proyecto CTB como una herramienta de construcción de "Ciudadanía Digital", entendida como una forma de acortar la brecha digital y generar una nueva forma de vinculación con el Estado, y de refuerzo del rol de las Comisiones Vecinales. Dicho decretó habilitaba a la Secretaría de Desarrollo Social a implementar el Proyecto (art. 1) y a "gestionar ante Organismos Públicos y/o Instituciones Privadas, tanto a nivel local, provincial, nacional e internacional,

[105] Según lo consultado a referentes del Municipio, los cursos dictados son mayormente orientados al uso de herramientas de ofimática, envío y recepción de correos electrónicos, compartir documentos, calendarios de actividades, grupos, etc. y chat.

[106] En las fases tempranas de implementación el rol primario de los telecentros era el de proveer de conectividad e infraestructura de acceso en comunidades que no poseían ese despliegue tecnológico por razones geográficas, sociales, económicas y/o culturales, aunque con el devenir del tiempo, el acceso físico a bienes TIC y distintas políticas implementadas por los Estados –como los "programas 1 a 1" - que ponen en cuestión el rol de los telecentros (Prieto, 2013).

En la Argentina pueden mencionarse a nivel Nacional como antecedentes los Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC) de finales de la década de los noventa y a partir del año 2010 los Núcleos de Acceso al Conocimiento (NAC).

la obtención de recursos en el marco del proyecto señalado en el artículo precedente" (art. 2).

El Proyecto contó en sus inicios con el financiamiento de la Agencia Neozelandesa para el Desarrollo Internacional (NZAID), de unos US$10.000 y se implementó a través del Proyecto "Fortalecimiento y articulación de las organizaciones barriales de Rafaela – Foro Cívico de Rafaela, Provincia de Santa Fe". Dicho Proyecto se enmarcó dentro de otro proyecto internacional, el ARG/04/007 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Programa Auditoría Ciudadana calidad de las prácticas democráticas en municipios", ejecutado por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia[107].

Tal como puede desprenderse del Proyecto de financiamiento original –el cual fue facilitado por referentes del Municipio- se planteó la conformación de un Foro Cívico (FC), integrado por representantes del gobierno municipal, OSC –participaron más de sesenta-, ciudadanos y representantes de entidades vecinales, para llevar adelante una "segunda etapa" de lo que había sido la Auditoría Ciudadana llevada a cabo entre los años 2003 y 2004.

Durante el transcurso del año 2007, por encargo del Programa "Construyendo Puentes", un consultor externo coordinó una secuencia de cinco talleres con el FC de Rafaela, destinados a identificar y formular un proyecto específico para el trabajo en esta Ciudad. Como resultado del mismo se consensuaron dentro del Foro los objetivos generales y específicos del proyecto, sus estrategias y principales actividades y se comenzaron a desarrollar algunas acciones iniciales para asegurar su viabilidad política y técnica.

El FC llegó a una serie de conclusiones en torno a la importancia de potencial el rol de las Comisiones Vecinales, en particular como espacios para el fortalecimiento ciudadano, en torno a la identificación y gestión de los principales problemas existentes a nivel local, resolver sus necesidades fundamentales y mejorar las condiciones de vida en los barrios. A partir de aquí se determinó que una cuestión fundamental para alcanzar el objetivo general del Proyecto, sería necesario cumplir con los siguientes objetivos específicos:

- Convocar en cada barrio, a partir de las Comisiones Vecinales, al resto de entidades barriales existentes y desarrollar una instancia de coordinación permanente entre ellas.
- Establecer modalidades regulares de contacto entre las organizaciones barriales y los vecinos y sus familias con la finalidad de generar mayor participación y compromiso ciudadano en la identificación de sus problemas y necesidades comunes locales, y en su posterior resolución.
- Aportar el equipamiento básico necesario y desarrollar actividades de capacitación y otras actividades educativas para mejorar la eficacia de las organizaciones barriales en su gestión y fortalecer el protagonismo de los vecinos en general.

En línea con los objetivos del Proyecto, el FC determinó que uno de los ejes del Proyecto sería la instalación de Centros Tecnológicos en las Comisiones Vecinales "destinados al aprendizaje y uso de la informática y la telemática, mediante algunos

[107] Trabajo sobre el cual ya se hizo referencia en secciones anteriores.

equipamientos y la provisión de recursos humanos idóneos para capacitar vecinos en condiciones de replicar a su vez las capacitaciones con otros vecinos"[108].

De acuerdo a lo señalado por el Informante C de la Subsecretaría de Gestión y Participación, el Programa de CTB tiene su antecedente inmediato en los resultados obtenidos a través de la Auditoría Ciudadana y del trabajo realizado por el Foro Cívico Rafaela.

> Empezamos a trabajar con el esquema de Vecinales y la idea del Intendente de aquel entonces, Perotti, era poder armar salas tecnológicas en las Vecinales. Se da en un momento, en el 2006, 2007… se da toda una posibilidad con un área de la Nación, un área de Jefatura de Gabinete, un área que se llamaba "Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional" -que en ese momento estaba Marta Oyhanarte- y que ya había llevado a cabo en 2004 la Auditoría Ciudadana.
>
> La Auditoría Ciudadana permitía como una segunda parte, el armado de proyectos… una segunda bajada al territorio… que a partir del proyecto "Construyendo Puentes" permitía armar proyectos que desde el Municipio vos tenías que conformar un Foro Cívico que discuta, debata, analice todo lo que ayude a construir ciudadanía y fortalecer la democracia. Entonces yo estaba en el área de coordinación de Vecinales y desde ahí, como ya veníamos trabajando la posibilidad de que las Vecinales tuvieran gabinetes en las sedes para promover el acceso a las nuevas tecnologías.
>
> (…) En ese Foro se debate y se discuten líneas de trabajo entre las que estaba esta [de los CTB] y se empieza a discutir el financiamiento. Se logró financiamiento de Nueva Zelanda, con acompañamiento del PNUD, donde se logró $100.000, que en ese momento era importante el monto, y se lograron equipar nueve Centros Tecnológicos… que tuvieron que ver con la mayor participación de las Vecinales que más participaron del Foro. En realidad fueron ocho así elegidos y el noveno fue una decisión conjunta de llevarlo a un barrio muy vulnerable, que en ese momento no tenía representatividad vecinal… porque bueno, estaban en los papeles, que es el barrio Zaspe. Se decidió poner un CTB para el acceso de las personas con menores recursos y que se les complicaba acceder a esos recursos.

A través del Proyecto PNUD, se equiparon con computadoras y servicio de internet a nueve sedes vecinales de Rafaela, las cuales se encontraban en distintos puntos geográficos de la ciudad y fueron priorizadas por ser zonas con bajo nivel de ingresos económicos, por tener mayor población adulta y contar con escuelas en su cercanía[109].

El resto de los CTB que se fueron instalando, fueron a través de donaciones de empresas, subsidios provinciales, aunque la mayoría fue por medio del Presupuesto Ciudadano -tal como fue señalado en la sección que se trató este tema-. Cabe mencionar también, que en algunos casos los CTB se trasladaron de un lugar a otro, como sucedió en algunos barrios que eligieron estas obras en el marco del PC y posteriormente las Vecinales no quisieron seguir contando con dichos Centros.

A partir del primer semestre del año 2011, el Municipio impulsó el Programa "Inclusión Digital", que posteriormente migró a "La Ciudad en tu Barrio", como una forma

[108] Los otros ejes del Proyecto apuntaban a fortalecer a las CV en otros aspectos como mejorar su capacidad de articulación con el Municipio y entre ellas a través de la FEV y capacitar a sus miembros para identificar problemas y necesidades comunes de las familias en los barrios.

[109] Para conocer la crónica de la inauguración del primer CTB ubicado en el barrio Pizzurno, puede verse "Pusieron en marcha en Rafaela el primer Centro Tecnológico Barrial" publicada en El Litoral, del 05 de agosto de 2008, disponible en: http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2008/08/05/regionales/REGI-01.html

de involucrarse más en lo "que pasaba" en los CTB a través de facilitadores que coordinaran el trabajo. En línea con esto el Informante C explica la razón por la cual surgió Inclusión Digital y sus posteriores modificaciones,

> Se empezó con cursos de computación, hasta el año 2010 y en el año 2011 empezamos a armar un esquema de facilitadores que eran personas que en algunos CTB ocupaban horas pagas por el Municipio para enseñar todo lo que era trámites on line y estar con el CTB abierto, por si llegaba cualquier persona con cualquier tipo de necesidad de tipo tecnológica. Se empezó a poner facilitadores en los barrios periféricos, que son los que rodean la Ciudad.
>
> El Programa "Inclusión Digital", aparece bien con el esquema de facilitadores, porque desde el 2008 al 2010, lo que se hizo fue un proceso donde se le quiso dar más rol a la Vecinal y la Vecinal no se hizo cargo de poner a nadie… ¿entendés? Entonces la decisión fue "invertimos nosotros en 'compus' y capacitación" y después posteriormente fue decir "vamos a poner horas hombre en los lugares" –para ver qué pasa también, ¿no?-. Eso se continuó y hoy tenemos catorce CTB con facilitadores y en todos hay cursos, bajo un esquema de alfabetización digital.
>
> (…) "Inclusión Digital" mutó a "la Ciudad en tu Barrio" con la gestión de Castellano y desde la Subsecretaría de Gestión y Participación se tomó en cuenta esto de pensar más en servicios y de descentralizar algunas cosas. Vos le habilitas y le enseñas a la gente que con las tecnologías pueden hacer trámites sin ir al centro [de la Ciudad], sin venir a la Municipalidad… los trámites que más se hicieron fueron los de ANSES [Administración Nacional de la Seguridad Social] y los de la obtención del turno del DNI [Documento Nacional de Identidad]. El trámite tiende a ser virtual, hoy por hoy se tiende a eso: menos papeles, menos movilidad, que te faciliten las cosas, desde tu casa, *homebanking*, turnos para licencia de conducir, obtención de CUIL [Código Único de Identificación Laboral]… todas esas cosas.
>
> Si bien es una política que se sostiene, tiene carácter de programa, que va mutando. Yo creo que vamos a mutar a un esquema permanente [apunta a una ausencia de un *staff* fijo en los CTB]… Yo le planteaba a [menciona a un funcionario del área de Gestión y Participación] de jerarquizar algunos CTB, para incorporar otros servicios como: la tarjeta para el colectivo [se refiere a una tarjeta electrónica que impulsa el Municipio], que puedan iniciar los trámites y después les llegue a la casa… pasa que muchas de esas cosas las tenemos que ver con la gente de informática.

En cuanto al perfil de los facilitadores y la manera que se organiza su trabajo desde la Municipalidad, el entrevistado contestó lo siguiente,

> Tenemos un esquema de veinticinco personas que facturan, cumplen horas y dan cursos, catorce son facilitadores y el resto son capacitadores que dan cursos… algunos facilitadores también dan cursos por la tarde. Son todos estudiantes universitarios, idóneos, jóvenes, no necesariamente vinculados a una formación en computación, pero nosotros los preparamos para que se animen a enseñarles a las personas.
>
> En realidad –esto es importante- porque lo que nosotros queremos es un esquema amigable para la gente, que la gente se anime y diga "bueno, está en mi barrio, no me sale plata, son horitas a la semana, aprendo"…. Viste, porque sobre todo las persona mayor tiene esa concepción de que no va a poder, de eso se trata, de que se bien "puente". Tenemos mucha gente, hemos capacitado a razón de quinientas personas por año.
>
> Además para los barrios donde los chicos no tienen computadora en su casa, les sirve para todo lo que es la escuela y también para ir a jugar, obviamente siempre conducido por nosotros… a jugar, a conocer, es un atractivo.

> Hacemos una planificación anual de los contenidos, este año [por el 2014] pusimos un responsable de toda la parte de contenidos, que es un especialista de capacitación en informática, que fue la que guió y certificó los contenidos. Por ahí se hizo… medio flexible, con contenidos más armados por nosotros. Este año pusimos a alguien con más formación.

A su vez, se consultó a un facilitador de un CTB a fin de poder conocer mejor el trabajo que ellos realizan y el uso que hacen los vecinos de los barrios.

> Nosotros nos ocupamos, básicamente de acercar una ayuda en cuanto a las nuevas tecnologías a los vecinos. Es decir, todo lo que sea trámites *on line*, se lo realizamos nosotros desde el CTB… o sea, es una mano para que se puedan acercar a las nuevas tecnologías. Eso también va de la mano con las capacitaciones que van por la tarde, pero por la mañana lo que hacemos es resolverle [al vecino] esos trámites. Los que quieren aprender a usar las computadoras van a las capacitaciones.
>
> Las capacitaciones son cursos básicos, pensá que hay gente mayor que no sabe ni prender una computadora y parte de la nada… y después se hacen capacitaciones con grupos reducidos de hasta diez personas, más no. Se enseña de cero y si alguno ya tiene algún conocimiento…por ejemplo, en el barrio donde estoy yo es un barrio céntrico donde la gente tiene acceso al consumo de nuevas tecnologías, lo que pasa es que hay gente de la tercera edad que no sabe, se compra y no sabe usar, entonces van al CTB con la notebook nueva que se compraron y les enseñamos.

En el caso de la cantidad de gente que se capacita en los CTB o hacen algún trámite, se pueden encontrar notas aisladas en el sitio web del Municipio, pero no así datos o información estructurada de esta manera. Al respecto puede calcularse según algunos documentos oficiales y notas publicadas en el sitio web del Municipio[110] que entre el 2008 y el 2014, unas tres mil personas se capacitaron en los CTB y unas diez mil realizaron algún tipo de trámite. No obstante, sería interesante que el Municipio difundiera más claramente la cantidad de usuarios de los CTB, como para conocer el alcance real de la iniciativa y también para poder ajustar aspectos acorde a las demandas de los usuarios y mostrar los resultados de la iniciativa en el portal de Gobierno Abierto, por ejemplo.

También, sería interesante saber cuánto destinó el Municipio para la construcción de los CTB -en este sentido sucede algo similar al Presupuesto Ciudadano, ya que si bien pueden conocerse los montos de las llamadas a licitación para la instalación de los Centros, no es posible acceder a información sobre la ejecución real-, así como los montos que destina para el funcionamiento de los mismos.

Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL)

El Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL) fue creado en el año 1997 a través de la ordenanza 3.068, con el objetivo de trabajar sobre la capacitación de los recursos humanos, la construcción de información para la toma de decisiones a nivel local y la generación y gestión de programas estratégicos para el desarrollo de la ciudad.

El ICEDeL tiene sus orígenes en el Plan Estratégico Rafaela (PER) y según puede leerse en los considerandos de la ordenanza 3.068, el PER estableció entre sus objetivos: "impulsar la formación profesional", "fortalecer las instituciones" y "potenciar a Rafaela como cabecera regional".

[110] Véase: http://www.rafaela.gov.ar/Multimedios/NoticiasAmpliar.aspx?i=11512#divContenidoDinamico
http://www.rafaela.gov.ar/Multimedios/NoticiasAmpliar.aspx?i=10360#divContenidoDinamico
http://www.rafaela.gov.ar/Multimedios/NoticiasAmpliar.aspx?i=8112#divContenidoDinamico

Asimismo, el Instituto tuvo el reconocimiento del Senado a la Nación en el año 2006 mediante el "Premio a la Buena Gestión Municipal" en la categoría "Ciudades de 50.000 a 100.000" habitantes. Asimismo en las conclusiones de la Auditoría Ciudadana realizada entre los años 2003 y 2004, se reconoció el aporte del ICEDeL en materia de capacitación y formación del personal municipal y también de dirigentes de las OSC (capacitaciones internas y externas), así como en materia de generación de estudios de diversa índole (Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, 2004).

En cuanto a su funcionamiento el ICEDeL es un ente autárquico, que recibe fondos a través del presupuesto municipal y puede contraer obligaciones y adquirir derechos, así como establecer convenios con otras instituciones. Se compone de un Director Ejecutivo, propuesto por el Intendente, que también puede removerlo; y un Directorio compuesto por un representante del DEM, un concejal del bloque oficialista y otro concejal por la oposición –todos duran dos años en sus cargos y pueden ser reelectos-; y de los empleados propios del Instituto y aquellos que se contraten para trabajos específicos –censistas, investigadores, *data entries*, etc.-[111].

Asimismo el ICEDeL confecciona un plan anual de trabajo, realiza un informe de trabajo de manera trimestral el cual es remitido al DEM y al Concejo y rende cuentas trimestralmente al DEM y anualmente al Concejo. Asimismo todos los miembros deben aprobar el presupuesto del organismo el cual debe ser enviado al Concejo Municipal.

En cuanto al trabajo del ICEDeL, el mismo se articula sobre dos líneas:

- Formación y capacitación; y
- Construcción de información para la toma de decisiones a nivel local

En línea con lo dicho hasta aquí, el informante del ICEDeL entrevistado describió el trabajo del Instituto desde sus inicios y cómo fueron manteniéndose y reforzándose los ejes de trabajo,

> Mirá, el ICEDeL empezó en 1997 con estos mismos ejes de trabajo, fue creado por ordenanza del Concejo Municipal, por cierto… y tiene una organización que ha permanecido a lo largo de los años. Como se trata de un ente autárquico tiene una Dirección que está compuesta por: un concejal representante del oficialismo, un concejal representando a la oposición, un representante del Ejecutivo Municipal y un Director Ejecutivo. Entonces todas las decisiones que se toman en el ICEDeL surgen de la discusión y análisis de este Directorio. El ICEDeL maneja un presupuesto propio, con recursos que le proporciona el Ejecutivo Municipal, pero la ejecución de ese presupuesto está supeditada a la opinión de ese Directorio.
>
> El Director tiene amplio margen, pero todas las decisiones importantes se toman en el Directorio. Está el representante de la oposición y su voto es decisivo en determinadas decisiones que toma el ICEDeL. El esquema de funcionamiento, garantiza una buena práctica democrática, porque no es un ente que dependa sólo del Ejecutivo y dependa de quien detente el poder político, sino que siempre está sentada la oposición. La oposición está

[111] Al momento de confeccionar el presente trabajo el informante del ICEDeL entrevistado manifestó que son cinco las personas que se desempeñan de manera permanente con todos los derechos que tienen los empleados municipales –más el resto de los representantes políticos antes mencionados-. De estos empleados, todos "tienen varios años de experiencia en el Instituto", una de ellas tiene título de grado y el resto cursos de capacitación en estadística y en *software* para estos fines. Asimismo para lo que son trabajos temporarios, como por ejemplo para la realización de la Encuesta Permanente de Hogares, el ICEDeL tiene convenios con todas las universidades presentes en la Ciudad para contratar estudiantes como pasantes.

> informada de todo lo que el ICEDeL hace y se toman decisiones acerca de lo que puede o no hacer el Instituto.

Asimismo se consultó al referente sobre el trabajo que realiza el ICEDeL y cómo se articulan con las líneas de trabajo.

> En el tema de construcción de información, el ICEDeL hace veinte años que elabora una Encuesta Permanente de Hogares que se hace todos los años, donde se trabajan y se construye información sobre cuestiones vinculadas con: el empleo; niveles de desempleo; los tipos de desempleo que hay; equipamientos de los hogares; acceso a la salud; educación… es decir, la EPH es una especie de fotografía que todos los años se hace de la Ciudad. Como hace veinte años que se construye esta información, tenemos datos suficientes para hacer líneas evolutivas a través de los años ¿no es cierto? Eso es parte de la tarea del ICEDeL.
>
> Además de la EPH, el ICEDeL hace cada seis años un censo industrial, donde se censan todas las empresas de la Ciudad y cada tres o cuatro años, depende de la frecuencia, se hace un censo de software y servicios informáticos… que se lo hace por separado, si bien en algún sentido se habla de la "industria del software", nosotros lo censamos por separado… Eso en lo que hace a construcción de información, como actividad permanente, también se da respuesta a demandas puntuales. Digamos… si alguna de las áreas del Municipio necesita tener alguna información específica, supongamos, el área de transporte del Municipio, necesita ver frecuencia de uso, cantidad de pasajeros, etc.… bueno, se diseña una investigación especial para ese tema y se construye información puntualmente que sirve, digamos, para hacer ajustes en la gestión.
>
> El otro eje de trabajo que tiene que ver con la capacitación y formación de recursos humanos ¿sí? En ese aspecto se trabaja desde hace muchísimos años con la capacitación, por un lado, de todo el personal municipal –capacitaciones que van desde atención al ciudadano, hasta formación específica profesional dentro del ámbito municipal-. Por otro lado –y yo creo que esto es muy importante también-, el ICEDeL hace muchos años también que trabaja en la formación y capacitación de los recursos humanos con instituciones de la Sociedad civil. El ICEDeL implementa un programa de formación de dirigentes, que está destinado a dirigentes de los diversos ámbitos de la sociedad civil: instituciones culturales, deportivas, etc.… ese es un programa de formación que tiene una frecuencia anual o bi-anual con módulos específicos… de hecho te diría que en todos estos años, una buena parte de las personas que forman parte del entramado institucional de la Ciudad, en algún momento pasaron por este programa de formación dirigencial.
>
> Nosotros entendemos que estos programas apuntan a la construcción de ciudadanía, apuntan a proponer a los ciudadanos que tengan algunos intereses o inquietudes en participar, a proponerles recursos teóricos y prácticos para que tengan un ejercicio más pleno de su desempeño a nivel institucional. Francamente creo que uno de los secretos de la fortaleza de la Ciudad y de la trama institucional que la Ciudad tiene, sobre todo en lo que hace a lo privado… tiene que ver con estas tareas que el ICEDeL viene desarrollando desde hace veinte años, digamos.

Asimismo el informante consideró una serie de cuestiones relativas al reconocimiento del Instituto, por parte de otros Municipios y las empresas de Rafaela, y del nivel de profesionalismo con el que realizan sus actividades. El Informante también remarcó la continuidad que se dio a partir del cambio de gestión en la Intendencia en el año 2011.

> Las tareas que desarrolla el ICEDeL no suelen generar rispideces políticas, es muy difícil que alguien esté en contra de construir información que sirve para los procesos de toma de decisiones, para mejorar las prácticas democráticas o la capacitación de la gente en el ámbito de construcción de ciudadanía… es muy difícil que alguien esté en contra de eso.

> En todos estos años de funcionamiento, no ha habido dificultades… y ha evolucionado y se ha consolidado con el tiempo. Yo te diría que el ICEDeL es bastante atípico en relación a lo que uno ve en otros lugares del país. Hay muy pocas ciudades en la Argentina –de la magnitud que tiene Rafaela, de 100.000 habitantes- que tengan un ente autárquico que hace más de veinte años trabaja en construcción de información y capacitación y formación de recursos humanos. Esto lo digo porque con mucha frecuencia tenemos consultas de otros municipios, incluso de ciudades más grandes que Rafaela o tenemos visitas de gente de distintos países de América Latina que cuando vienen a Rafaela y hacen algún tipo de encuentro político y los recibimos en el ICEDeL y les contamos lo que nosotros hacemos, siempre les llama mucho la atención… porque te repito, yo creo que forma parte de las buenas prácticas democráticas e institucionales que en el país no son demasiado frecuentes.
>
> [Respecto al cambio de gestión en el año 2011] no ha habido cambio, porque como el ICEDeL tiene metas y objeticos… ejes de trabajo, que vienen siendo sostenidos a lo largo de muchos años. La gestión puede darle algunos pequeños ajustes, pero no demasiado porque en líneas generales difícilmente cambien. Como funciona bien, así que no hay diferencias entre una gestión que vos puedas decir hay tal o cual diferencia entre la gestión de Omar Perotti y la actual gestión de Castellano. Se ha continuado con los mismos ejes de trabajo.
>
> [Respecto del trabajo del ICEDeL visto por otros] me parece que tiene una muy buena imagen de parte de las instituciones productivas, educativas y las Organizaciones de la Sociedad Civil, por varias razones: en primer lugar porque la construcción que se hace del ICEDeL siempre ha sido muy rigurosa, siempre ha sido técnicamente muy cuidada… todos los cuestionarios que nosotros utilizamos para la recolección de información, ya sean los censos o en la EPH, están avaladas por el IPEC, que es Instituto Provincial de Estadísticas y Censos… nosotros mandamos, cuando construimos un cuestionario para explorar determinada área de conocimiento, trabajamos con asesores técnicos que nos ayudan a construir el cuestionario y antes de implementarlo lo enviamos al IPEC y los técnicos del IPEC lo revisan y lo avalan. Entonces, todas las publicaciones que hace el ICEDeL hace –donde se construya algún tipo de información- aparece el número de decreto o resolución del IPEC aprobándolo… Lo cual nos da un respaldo fuerte, porque el IPEC tiene una trayectoria más extensa que el ICEDeL y una infraestructura de técnicos y profesionales que es mucho mayor que la nuestra.

En cuanto a la difusión de la información que el ICEDeL produce, todos los informes se publican en la web del Municipio[112] y también publica versiones impresas que se entregan en las universidades de la Ciudad y se distribuyen gratuitamente. Al respecto, el informante del ICEDeL entrevistado comentó lo siguiente,

> Todos los informes que hacemos, hacemos una presentación formal donde concurren todos los medios de prensa de la Ciudad. De hecho, algunos de los informes son levantados por alguna prensa de Santa Fe y eventualmente alguna prensa nacional. Por ejemplo: algunos datos del Censo Informático, salieron en algunos medios nacionales. Normalmente esa información está dispuesta en internet, porque es de acceso público y además hay una versión impresa que nosotros distribuimos…

A su vez, en el sitio del Municipio de Rafaela pueden encontrarse los informes del Relevamiento Socioeconómico desde el año 1998; los tres censos industriales realizados desde el año 2006; los dos censos informáticos realizados en los años 2008 y 2012; los

[112] El portal de Gobierno Abierto redirige a la página web del Municipio.

distintos informes anuales que se realizan sobre la encuesta a estudiantes de niveles medios[113]; entre otros.

En cuanto a la otra línea de trabajo del ICEDeL, las capacitaciones que dicta el ICEDeL, el entrevistado consideró que tanto las de carácter interno como externo tienen un reconocimiento y una valoración de parte de quienes las realizan.

> Los programas de formación son gratuitos y son abiertos a todo aquel que tenga interés en participar, no se hace ningún tipo de diferenciación de ninguna clase, ni por cuestiones ideológicas, políticas…Normalmente todos los años se hace alguna actividad en este tema, en algunas ocasiones se ha desarrollado el Programa de Formación de Dirigentes, en sentido muy amplio, con módulos que trabajan desde cómo recaudar recursos hasta cómo manejar el conflicto, cómo manejar los criterios comunicacionales, como desarrollar el trabajo en equipo, cómo expresarse correctamente en público…Es decir, la oferta es muy amplia.
>
> Entonces ha habido algunos Programas de Formación Dirigencial que son muy amplios y ha habido otros que son más acotados, porque van dirigidos a un grupo específico, por ejemplo: el Programa Dirigencial para Dirigentes Vecinales… En la Ciudad de Rafaela, el vecinalismo tiene mucho peso, prácticamente todos los barrios tienen una Comisión Vecinal y hay una Federación que nuclea a todas las Vecinales de la Ciudad. Las Vecinales tienen un rol muy activo, en plantear ante el Ejecutivo Municipal las necesidades que el barrio tiene, en gestionar obras, en gestionar eventos propios del barrio… Entonces, en algunas ocasiones el ICEDeL organiza un plan de capacitación para Dirigentes Vecinales, pero también hemos organizados capacitaciones para dirigentes de clubes deportivos o instituciones vinculadas al deporte, instituciones vinculadas a la cultura… que son programas que tienen algún aspecto que son comunes a los programas más amplios y otros que son específicos del sector, hay algún módulo que -por ejemplo- tiene que ver con la gestión de instituciones culturales que tiene sus matices y diferencias al que se da a dirigentes de instituciones deportivas.
>
> Las actividades se convocan para hacerse en el ICEDeL o se pueden convocar en otro ámbito, por ejemplo nosotros tenemos un convenio firmado con el SEOM [Sindicato de Empleados y Obreros Municipales] que tiene un salón para este tipo de actividades, entonces algunas veces se han hecho cursos de formación en otros lugares que no son necesariamente en la Municipalidad ¿no es cierto?
>
> (…) Así que creo que el ICEDeL tiene un prestigio, también en lo que hace en capacitación a recursos humanos, las capacitaciones tienen una buena aceptación de la gente una valoración muy positiva… nosotros al final de cada trabajo que se hace en cualquier capacitación que haga el ICEDeL, se implementa una encuesta a todos los participantes donde se los interroga acerca de varios ítems que van desde: la presentación que hizo el capacitador, hasta el ámbito para hacer el trabajo, hasta las cuestiones que se tuvieron en cuenta o no… Es decir, una encuesta bastante detallada y tenemos acumuladas las encuestas a lo largo de los años y todas nos dan sin duda, una muy buena evaluación de los participantes. En ese sentido, el ICEDeL tiene un prestigio que lo ha tenido a lo largo del tiempo.
>
> Para las capacitaciones se convocan especialistas de Buenos Aires, de Rosario, Córdoba, Santa Fe… Es decir, no sólo se trabaja con algún capacitador local, sino que siempre se convoca a expertos en cada uno de los temas de los módulos a desarrollar.

[113] Sobre este estudio en particular el entrevistado señaló que la finalidad de este relevamiento permite a las universidades ajustar su oferta de carreras y a los colegios secundarios para conocer lo que hacen sus egresados.

Respecto a las cuestiones referidas anteriormente en torno a la valoración de los participantes, a modo de ejemplo puede verse en documentos facilitados por el Instituto sobre algunas de las capacitaciones realizadas en el año 2014:

- En el Programa Dirigencial llevado a cabo en septiembre del año 2014 sobre las temáticas de liderazgo y trabajo en equipo, se ponderaron cuestiones en torno al desempeño del capacitador (los veinticinco participantes lo calificaron por encima de 9 puntos), la comprensión de los contenidos (la totalidad calificó por encima de los 7 puntos), adquisición de nuevos conocimientos (todos manifestaron haberlos adquirido), tiempos asignados a cada tema (el 93% calificó por encima de 7 puntos), entre otras cuestiones;
- En el programa Dirigencial llevado a cabo en mayo del 2014 sobre resolución de conflictos, se ponderaron cuestiones similares al caso anterior, siendo así que de los veinticinco participantes ponderaron por encima de los 7 puntos al capacitador, por encima de los 8 puntos la comprensión de los contenidos, todos manifestaron haber adquirido nuevos conocimientos, el 92% consideró que las actividades realizadas estuvieron por encima de los 8 puntos, entre otras cuestiones;
- En un programa de atención dictado para el personal municipal en el año 2014, los participantes (once) otorgaron en un 91% una calificación superior a los 8 puntos al capacitador, al igual que a los contenidos y a las actividades realizadas. Asimismo el 91% también manifestó haber adquirido nuevos conocimientos, entre otros aspectos.

Ahora bien, conforme a lo establecido por la ordenanza 3.068 en su art. 13, como organismo descentralizado el ICEDeL tiene patrimonio propio, el cual se compone de:

- Bienes muebles e inmuebles cedidos por el Municipio, la Provincia o la Nación o por particulares;
- Los fondos que adjudica el Municipio anualmente en el presupuesto y a través de transferencias especiales –con aprobación del Concejo Municipal-;
- Los fondos que provengan de las actividades realizadas; y
- Los bienes muebles e inmuebles que adquiera con fondos propios y las rentas que pudiera obtener de los mismos.

Una cuestión que puede desprenderse de los presupuestos es que el ICEDeL representó en promedio el 0,34% de los gastos previstos por el Municipio en el período 2008-2014. No obstante, considerando la información que publica el Municipio de Rafaela[114], sólo es posible conocer los ingresos y gastos estimados del organismo, así como los ítems a los que destinan. No obstante, sería interesante que los ciudadanos pudieran conocer mejor en qué gasta el Instituto y los recursos que destina a cada una de sus actividades.

Finalmente, sería interesante poder contar con un banco de datos abiertos para que los ciudadanos puedan disponer de los datos y realicen desarrollos propios (de *software* o de aplicaciones) o bien para la realización investigaciones científicas o periodísticas, que a su vez estén vinculados con los desarrollos en el marco del Portal de Gobierno Abierto.

[114] El presupuesto del ICEDeL se presenta junto con los datos de la Administración Municipal, el Concejo y el resto de los organismos descentralizados del Municipio (IMV, el cine municipal y un fondo especial para empleados municipales), en una versión consolidada. Para mayor detalle véase el Gráfico XVII del Anexo I.

Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela (ACDICAR)

La Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela (ACDICAR) no es una iniciativa impulsada únicamente por el Municipio de Rafaela, sino que también hay cámaras empresariales involucradas y también la Provincia de Santa Fe[115]. Tal como señalaron los informantes entrevistados, la Agencia[116] es una "institucionalización" de las relaciones que venían dándose entre el Municipio y los empresarios rafaelinos.

ACDICAR es una entidad sin fines de lucro, creada por iniciativa de la Municipalidad de Rafaela, el Centro Comercial e Industrial Rafaela y Región (CCIRR) y el Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe en marzo de 2006. Se organiza mediante una Comisión Directiva integrada por delegados de las instituciones creadoras y un equipo técnico operativo que se ocupa de las tareas diarias de la Agencia. Asimismo, ACDICAR se constituye como un espacio de articulación público-privada orientado al desarrollo local y al desarrollo de un modelo económico-productivo competitivo, basado en los valores y en el entorno existente en la región Centro Oeste de Santa Fe (Imoberdorf, 2014).

La Agencia se orienta principalmente a brindar soporte, asesoramiento y capacitación a empresarios de la región, mediante tres líneas de trabajo: "Asistencia Técnica", "Asistencia Económica" y "Capacitación". En las dos primeras líneas se ocupa de dar a conocer distintas líneas de apoyo a empresas, a través de la difusión de programas nacionales y provinciales y de establecer el nexo con las empresas. En la línea de capacitación, también se ocupa de difundir capacitaciones para empresarios y en sus primeros años de funcionamiento también de ofrecer capacitaciones a través de otras instituciones locales.

Originalmente la Agencia tuvo financiamiento a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del "Programa para reforzar la competitividad de *clusters* en la Región Central de la Provincia de Santa Fe" (AR M1012), el cual se orientó al trabajo con cadenas de valor en los entramados productivos de la agroindustria y la metalmecánica, lo que en la práctica excedía los límites de la Ciudad de Rafaela y que por ello llevó a la necesidad de trabajar con empresas de la región centro de Santa Fe.

Por su parte el informante de la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales del Municipio de Rafaela, relató los orígenes de ACDICAR en el contexto histórico-político de la Ciudad. En su relato, el entrevistado comentó todo el trayecto realizado en torno a distintas asociaciones de carácter productivo, impulsadas desde fondos multilaterales de crédito. El informante remarcó que ACDICAR es parte de una historia de vinculación empresaria, en la que el Estado local comenzó a tener una mayor injerencia y a cobrar un rol de liderazgo.

> ACDICAR es fruto de un proceso, en realidad… desde 1991 se fueron creando muchísimas organizaciones, en el marco de la articulación con la gremial empresaria tendientes a de alguna manera, atender algunas carencias o apuntalar algunas iniciativas que tenían y tienen

[115] En el proyecto original también estuvo involucrado el Municipio de Gálvez.

[116] Los entrevistados se refieren a ACDICAR como "la Agencia", por lo que se utilizará indistintamente para referirse a ella.

como objetivo, aumentar la competitividad de las empresas de Rafaela… y con el correr del tiempo de Rafaela y la región. Hubo en la década de los noventa una experiencia de financiamiento del FOMIN, que el FOMIN es un fondo multilateral de inversiones del BID que fue un proyecto compartido con Mar del Plata y con Mendoza que se llamaba "Centro de Desarrollo Empresarial" que tenía como objetivo trabajar los servicios a las PYMEs… ese fue un proyecto que duró cuatro años, con financiamiento, en el '96 y terminó en el 2000, 2001, que fue el período más crítico cuando estuvo la crisis del 2001… con respecto a los servicios empresariales había muy poco para hacer ya que eran cuestiones más macroeconómicas y a partir del año 2001, cuando hubo que contener y palear la crisis, pero al calor de que iba despegando la economía de la Argentina, las OSC y el Estado Municipal y las organizaciones que tienen que ver con la gremial empresaria que estaban en el tema, con ayuda de un especialista español, "Paco" Francisco Alburquerque -quien nos donó su biblioteca particular-…

Empezamos a pensar cómo se iba a proyectar Rafaela, a partir del nuevo paradigma post crisis. Ahí surge la idea de empezar a trabajar, o mejor dicho de empezar a mirar el territorio diferente, yo antes te había dicho que primero habíamos empezado "a trabajar con Rafaela" y después "con Rafaela y la región", ¿por qué con Rafaela y con la región? Porque lo que "Paco" nos plantea es una nueva mirada, nosotros teníamos una mirada muy sectorial desde el punto de vista de la actividad, por un lado el sector agropecuario y por el otro el sector industrial y el sector comercio… el sector industrial mirábamos las diferentes ramas de actividades industriales. "Paco" nos dice que tenemos que tener una nueva mirada, nos abre un poco los ojos y empezamos a pensar en una mirada de cadena de valor, apuntando especialmente al tema de la innovación. Cuando empezamos a trabajar en los diagnósticos preliminares, nosotros sabíamos que estábamos inmersos en una de las principales cuencas lácteas del país… a ver ¿por qué digo una de las principales? Esto fue durante muchos años la más importante, pero ahora estamos junto con la cuenca de Villa María, provincia de Córdoba, similares en cuanto producción de leche, debemos estar en 25% cada una, va variando año a año, pero debemos estar ahí… Con lo cual entre la zona de Villa María y la zona de Rafaela se produce el 50% de la leche que se produce en el país. Entonces ahí surge claramente el tema de estar insertos en la cuenca láctea y empezar a trabajar la competitividad, ya no desde el punto de vista sectorial, sino desde una mirada de cadena, empezar a trabajar cuáles son los eslabones más débiles de la cadena de valor y empezar a apuntalarlos. Como la cuenca láctea excede claramente lo que es el propio territorio de lo que es Rafaela, se empieza a dibujar una mancha territorial mucho más amplia que engloba prácticamente a cinco o seis Departamentos de la provincia, empieza a aparecer San Cristóbal, Las Colonias, San Martín, San Gerónimo y algo del de 9 de Julio.

Con esa intención y a partir, de alguna manera, del buen resultado que había tenido el primer programa financiado por el FOMIN, se plantea una iniciativa para empezar a trabajar en este sentido, fortalecer los eslabones de la cadena láctea y también ahí se suma el sector autopartista… que era un sector que no está relacionado a la cadena láctea, pero que es muy importante en la cadena láctea y también en la región, por diversos factores históricos que tiene que ver más con la pasión y la oportunidad de negocios, que con la lógica del territorio. Cuando se plantea esa iniciativa que vamos planteando, surge la necesidad de crear una institucionalidad, pública-privada para poder ejecutar ese proyecto, el FOMIN fue avanzando su concepto de contraparte ejecutora de los programas y si bien, inicialmente mantenía una lógica BID-FOMIN con el sector privado -como fue en la década del 90 como fue con el Centro de Desarrollo- ya en el 2004, 2005, se plantea una lógica nueva de que el Estado local o el Estado en sus diferentes niveles, esté presente por dos motivos: por un lado, asegurando de alguna manera la territorialidad de las acciones y por otro lado, fundamentalmente como un gran soporte, por así decirlo, de los costos de estructura que puede tener programas de este tipo ¿por qué dicho así? Porque normalmente cuando se trabaja en servicios empresariales e iniciativas que tengan que ver con las empresas, los

> empresarios siempre están dispuestos a pagar los costos variables de los servicios, no los costos de estructura… ahí siempre hay costos asociados a lo que es la gestión, la organización, la coordinación, la construcción de la información, que el empresario no está dispuesto a pagar, sino que está dispuesto a pagar efectivamente lo que consume, digamos. En realidad, el empresario está muy acostumbrado a comprar un servicio específico con un costo definido, si bien en un producto implícitamente están cargados todos los costos de desarrolle e innovación, no es lo mismo cuando hablamos de servicios a empresas porque son organizados en definitiva por personas, entonces las personas de alguna manera tienen su propia organización del trabajo, pero para llegar a eso hay una serie de pasos –previos- que de alguna manera alguien tiene que soportarlo, porque de alguna manera también hay algunas personas que lo están haciendo y eso es lo que el empresario no está dispuesto a pagar.
>
> A partir de esta lógica de contar con el sector público, en ese momento no había una institucionalidad que tuviera las características que el FOMIN pretendía, con lo cual se crea –y aprovechando la oportunidad que se daba a nivel nacional, con un viento a favor con respecto al tema desde la creación de agencias- se crea una Asociación Civil que se llama Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela, esto es ACDICAR que tenía como fin principal ser la entidad ejecutora de este nuevo programa que financiara el FOMIN. Ese programa de financiamiento duró cuatro años, prácticamente cinco, arrancó principios de 2007 y termina el financiamiento de FOMIN fines de 2011.

Asimismo tal como comentó el Informante 1 de ACDICAR, que estuvo involucrado en varias de las iniciativas que mencionó el referente municipal así como con el PER, realizó un relato similar al anterior. El entrevistado hizo énfasis en el "cambio" de época, en cuanto al rol que los organismos internacionales daban al Estado –en particular en su nivel local- en materia de desarrollo local.

> ACDICAR surge en el año 2006 como una herramienta que en principio para darle continuidad a un proceso público-privado de desarrollo que había comenzado y q se materializo en el aporte BID al territorio: el primer aporte del BID, el primer proyecto BID, fue en los Centros de Desarrollo Empresarial que arrancaron en el año 96 y llegaron hasta el 2002 y entonces se pone en marcha de Competitividad, el Plan de los *clusters* metalmecánico y lácteo, era un programa de desarrollo y de competitividad… y se requería constituir una Asociación Civil Pública-Privada.
>
> Ese es el origen, el proceso concreto de formación de ACDICAR. ACDICAR tiene personería jurídica, es una Asociación Civil sin fines de lucro, integrada básicamente por representantes del sector privado, el caso del Centro Industrial de Rafaela y la Región y de la Provincia y de la Municipalidad… El alcance es regional, no hay un borde… es un borde difuso, que tiene que ver con los vínculos, con las relaciones y la cuestión de intereses
>
> El Programa BID [refriéndose al financiamiento inicial con el que contó ACDICAR] tuvo un alcance más vinculado a las cadenas de valor entonces se trabajaba con la zona de Galves, Sunchales, Esperanza… una zona amplia y el proyecto tenía ese alcance y además tenía una duración en el tiempo que llegó prácticamente hasta 2011. Entonces cuál era la característica de esa etapa: fuerte financiamiento, unos objetivos que estaban planteados desde el programa, con algunas actividades en marcha específicas, que obviamente cuando se terminó el financiamiento entraron en otro nivel. Algunas cuestiones quedaron como resultado residual y otras quedaron truncas faltas de financiamiento… esto generó una etapa de debate público-privado en cómo darle continuidad al proceso de desarrollo y de tener un motor interinstitucional que ayude a trabajar el desarrollo.
>
> (…) Lo que me parece importante que tengas en cuenta, es q el tema ACDICAR cuando el BID impone armar una institucionalidad, no es porque no la había…en realidad, la había y es previa a ACDICAR. ACDICAR no es el inicio de una institucionalidad, sino que es el

> traspaso de lo que estaba: el CDE [Centro de Desarrollo Empresarial], la Fundación para el Desarrollo… había una institucionalidad muy fuerte, lo que pasa es que el BID tiene una rigidez a veces en su estructura, que te obliga a hacer las cosas como dicen ellos. Tenés que crear una nueva institucionalidad, donde ya la hay, son las cosas que el BID tiene… viene cambiando esa mirada, pero siempre ha habido como un intento de forzar al territorio a adecuarse. Vos analizas el proceso histórico de Rafaela y el BID hizo lo mismo cuando vino la primera vez, pide crear una Fundación nueva cuando ya había instituciones que ya venían laburando ese tema. En general, eso generó más problemas, pero obviamente después viene la "guita" del BID y te tira todo para adelante, pero a veces rompe institucionalidades, la burocracia internacional rompe, a veces destruye una estructura que fue creada con mucho esfuerzo y es valiosísima… O sea, los estudiosos del desarrollo local la valoran y demás, pero después cuando vienen la destruyen.
>
> Por ejemplo, la Fundación para el Desarrollo fue creada por empresas que pusieron plata, trabajaron durante tres o cuatro años, entraron en Sancor, en Johnson Acero… tienen una historia riquísima, cuando viene el BID por primera vez exigió que se haga una Fundación nueva, en los noventa… y el Estado afuera. Entonces aún siendo privada, la Fundación esta, obligaron a hacer otra fundación…La Fundación original tuvo que trasladar, ya venía con facilitadores y todo esto -acá está [señala unas cajas apiladas]- venían trabajando empresas y los tipos dijeron "no hay institucionalidad". Hicieron pelear empresarios que no se hablaban entre ellos, está bien… billetera mata galán y la plata que venía era tremenda.
>
> Si mirás la historia de Rafaela los Centros de Desarrollo Empresarial [CDE] fueron fuertísimos, una vedette…acá estaban y en Mar del Plata -eso fue un proyecto con la UIA [Unión Industrial Argentina]-… te cuento ésto por eso, cuando termina ese proyecto hicimos un esfuerzo para mantener el CDE sin plata, algo parecido a lo que pasa, se busca mantener todo lo que se había hecho, viene el BID con el segundo programa y nos dice "no, el CDE no sirve porque tiene que estar el Estado adentro"… Este es el relato real, entonces el CDE no sirve y de vuelta a armar toda una nueva institucionalidad, q es ACDICAR.
>
> En realidad [refiriéndose al primer proyecto del BID y al nuevo que se puso en marcha] resarce una realidad de la época neoliberal que era la de dejar al Estado afuera… ellos hicieron una revisión y volvemos a construir una Asociación Civil y el CDE que es una fundación, vacía que le hacemos las actas para que no se caiga, existe en lo formal también la Fundación para el Desarrollo. Toda institucionalidad la mantenemos como pequeños cascarones, que en realidad son parte de la historia.
>
> Más allá de todo este tema, pasado el Proyecto BID, lo bueno es que ACDICAR sirve hoy para usarla como herramienta para viabilizar la articulación público-privada. Es decir, hay una decisión de los actores de que ACDICAR sea el espacio donde, teóricamente, tenemos que planificar.

Tal como señalaron los entrevistados, los orígenes y el impulso original de la Agencia estuvieron a cargo del Municipio, a través de la Provincia de Santa Fe, y dichas gestiones se materializaron en el año 2006 mediante el Proyecto BID/FOMIN AR M1012, la ordenanza municipal 3.885 y el decreto provincial 905/06.

La creación de ACDICAR tenía como objetivo reforzar las ventajas competitivas del clúster agroalimentario (incluyendo sus ramas alimentaria, metalmecánica, metalúrgica y los proveedores agrícolas) de la región, con miras a los mercados internacionales[117].

Durante el período en que la Agencia contó con financiamiento internacional, el funcionamiento estuvo orientado al armado al armado de proyectos de capacitación a

[117] Conforme a los considerandos de la ordenanza 3.885.

empresarios y al armado de la Agenda Rafaela 2010-2016 –para lo que también se utilizó el CCS como espacio para articulación-.

A partir de la finalización del financiamiento internacional en el año 2012, la Agencia continuó sosteniéndose mediante aportes del Municipio, la Provincia y el Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región (CCIRR)[118], lo que llevo a distintas negociaciones entre los actores a cómo articular los aportes y a sostener el trabajo realizado. Si bien lo segundo se pudo concretar a principios del año 2013, mediante la creación de un equipo profesional estable, lo primero fue más difícil de instrumentar dado que no hay un marco normativo que estipule cuánto deben aportar las instituciones para sostener ACDICAR.

> Informante de la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales: -Evidentemente mientras duró el Programa de Competitividad, quienes integrábamos la Unidad Ejecutora del Programa hacíamos las veces también de equipo técnico para la Agencia para el Desarrollo… una vez terminado el Programa se evidenció la necesidad de poder crear un equipo propio de la agencia, que nos llevó tiempo formarlo, porque en realidad es una mezcla de decisiones políticas, tanto del sector público como del sector privado, bastante importante. A principios del año pasado y a principios de este año [2013 y 2014], logramos conformar un equipo con un financiamiento aportados por el Municipio y por la Provincia, aportes específicos no reintegrables para el sostenimiento del equipo… Ahí estamos en tratativas de crear un fondo permanente para de alguna manera, solventar las actividades de la agencia, la idea es afectar un porcentaje de la recaudación de derechos de registro e inspección, que es la tasa de higiene y seguridad, que normalmente se cobra en todos lados y que se cobra a la actividad económica. Nuestra idea es afectar un porcentaje de ese derecho y destinarlo a solventar los gastos del funcionamiento de la agencia.
>
> Informante 1 de ACDICAR: -Luego del financiamiento del BID se pone en discusión la manera de hacer surgir de nuevo la agencia, desde esa parte de debate inicial tuvieron participación de los principales empresarios de la ciudad, donde fue clara la postura de que necesitaban un lugar dónde se canalicen los programas, lo proyectos… y dónde haya un ente que materialice esta articulación....
>
> (…) Los fondos son los problemas de todas las agencias público-privadas, cuando hay funcionan. Aunque también podés tener agencias financiadas sin articulación público-privada que no funcionan… son cosas necesarias, de pronto tenés una agencia y es un apéndice del municipio y los privados la ven pasar. Necesitas las dos cosas, en general el sector privado les cuesta poner plata para estas cosas, se necesita algún tipo de ingeniería para hacerla funcionar.
>
> Lo que una ordenanza nos garantizaría son fondos que si cambia el intendente y dice "yo no financio más la agenda"… hoy ese aporte es por decreto y la mecánica de darnos ese aporte es una decisión del Ejecutivo.

Ahora bien, respecto al trabajo diario de ACDICAR, el Informante 2 de la Agencia comentó que,

> Hacemos todo lo que es el apoyo de herramientas a PYMEs, conexión entre las empresas y las distintas entidades públicas, los ministerios, de producción e industria, a nivel local, provincial y nacional.

[118] Dicha institución data de 1932 –originalmente denominada "Centro Comercial e Industrial del Departamento Castellanos"- y agrupa a más de 700 empresas de Rafaela y la región aledaña.

El Informante 1 encuadró el trabajo de ACDICAR dentro de las acciones que llevan adelante las empresas y dentro de las negociaciones políticas que surgieron en torno al resurgimiento de la agencia.

> El Centro Comercial Industrial de Rafaela y la Región es la institución madre… hay dos grandes comisiones que le dan el soporte político Comercio y Servicio e Industria. La composición del Centro todas las cámaras más las fundaciones. Las Cámaras en general todas tienen representación sectorial, pero no todas tienen personería jurídica… La metalúrgica tiene personería jurídica, la de comercio exterior tiene personería jurídica, CAPIF que es la de medianas industrias tiene… vos tenés cámaras más chicas o nuevas que no tienen, como informáticos…
>
> ¿Nosotros como Agencia qué hacemos? El mismo esquema, reconocemos toda la articulación con ellos, convivimos y nos apoyamos…tenemos todas las semanas una reunión operativa donde participamos con todos los gerentes de todas las cámaras y ahí se trabaja en una agenda común de temas… y la agencia lo que hacemos básicamente es apoyar, trabajar en difundir…
>
> El equipo actual empezó en febrero, nosotros tenemos un plan de trabajo aprobado por la Comisión Directiva, básicamente se apoya en estas líneas y estos dos ejes y dentro de eso tenemos actividades específicas… algunas son anuales, de asistencia, otras son proyectos puntuales, como puede ser el proyecto con el FONTAR, INCUVAR, con el INTI, tenemos un aula virtual, que el año que viene planeamos repotenciarla. Este año lo usamos para capacitarnos, para organizarnos, establecer contactos, hacer visible a la agencia… lograr apoyos institucionales, lograr confianza con la provincia, con las otras instituciones…
>
> Si bien arrancamos de cero, los resultados fueron buenos, apoyamos proyectos con la Federación de industrias, participamos con circuitos de negociación… muchas de las actividades no las hacemos activas con nosotros, pero es increíble como el empresario está lejos de las cosas que se organizan… No se entera, no le llega la información, no sabe dónde preguntar. Aspiramos a que el año sea de mayor impacto, este año nos esforzamos en existir y darle posibilidades a la agencia de trabajar… y materializar lo que la articulación público-privada viene pidiendo como el Plan Estratégico de Rafaela 2020 que lo vamos a dar a conocer cuando tengamos presupuesto.
>
> Al día de hoy se realizan reuniones donde se cuentan los avances desde el año pasado y actualmente se hacen trabajos en conjunto… se hacen visitas a empresas, ahora las vamos a empezar a hacer en conjunto con las cámaras que integran el Centro Comercial… Las primeras visitas que se hicieron fueron con un programa de la Provincia, en donde se hicieron por el lado de la Agencia y del Ministerio de Producción de Santa Fe y ahora se van a empezar a hacer visitas en conjunto con las cámaras.
>
> Somos el nexo entre todas las entidades públicas y las empresas, somos un canal de vinculación… con todas las instituciones trabajamos de manera conjunta, cuando empezamos a trabajar hacemos una reunión en común donde nos proponemos el mismo camino… hay muchos proyectos que se hacen en conjunto.

En línea con anterior el Informante 3 de ACDICAR destacó la importancia de la difusión de las actividades que realiza la Agencia, en torno a las líneas de trabajo:

> Es una herramienta que se tiene que comunicar bien, tiene que dar mayor difusión de actividades y generar… lo que por ahí nos pasa es que los empresarios no lo visualizan lo que les podemos aportar. Trabajamos con redes sociales y mails, cada vez que hay una línea nueva o programas nuevos les avisamos a los empresarios, que te contaba [menciona al informante anterior], la difusión al empresariado de cómo se podrían estar utilizando las herramientas y la conexión que podemos hacer desde ACDICAR.

El Presidente de ACDICAR, Diego Turco[119], señaló en una entrevista radial realizada en 25 de septiembre de 2014[120], la clase de proyectos que se manejan en ACDICAR,

> La Agencia tiene un equipo muy pequeño que articula proyectos que están por fuera de Rafaela, para bajarlos a las empresas o al contexto de las empresas para que éstas puedan tener un esquema más competitivo (…) Con ese pequeño equipo técnico, uno puede bajar proyectos que tienen 4, 5 millones de pesos que se van instalando en diferentes entornos y para diferentes sectores. Hoy se está trabajando con el FONTAR, que es un proyecto que se va a ubicar detrás del ITEC y que tiene como objetivo lo que hoy se llama "prototipado rápido" –que son sistemas muy modernos que permiten que uno tenga el desarrollo de un producto más rápido que los sistemas convencionales y puede brindarle servicios a toda la región-, después se está trabajando con el proyecto de lo que se llama "tomógrafo industrial" –que es un equipo que puede investigar sin romper un material, lo que está sucediendo adentro-hoy estamos trabajando con un recurso que viene de la Provincia de tecnología que nos pondría en el lugar de tener el primer tomógrafo industrial de la Argentina…también estamos trabajando en la conformación de grupos asociativos, lo estamos haciendo con los diseñadores gráficos, que un grupo de diez empresas puedan ofrecerse como agencia única a la comunidad y ante los sectores, como para poder potenciar el diseño desde actores locales….
>
> Son muchas las acciones que se vienen realizando y lo que queríamos mostrar es dónde estábamos y dónde estamos hoy para que podamos visualizar que esto es muy útil.

Ahora bien, tal como señalaron los distintos entrevistados el obstáculo más grande que tiene la Agencia es el financiamiento, más concretamente en los aportes que realiza cada uno de los actores intervinientes. En línea con esto último, si bien los actores coinciden en que es necesario encontrar algún mecanismo de financiamiento, puede observarse la postura de los empresarios solicitando un financiamiento y la garantía de continuidad, por un lado, y la postura del Ejecutivo municipal solicitando un mayor compromiso de parte de los privados –y también de ciertos sectores públicos- para acompañar distintas iniciativas de desarrollo local, entre las que se encuentra la Agencia, sin alterar las "relaciones de confianza" construidas a lo largo de más de veinte años.

En línea con lo anterior, Diego Turco señaló en la entrevista antes mencionada lo siguiente,

> Lo importante acá es que esto no puede funcionar de la voluntad de turno de un Gobierno, esto tiene que funcionar como una política de Estado. Entonces por eso estamos proponiendo dos acciones que son muy concretas: una que la Agencia se amplíe, hoy participa la Municipalidad, la Provincia, la Rural y el Centro Comercial e Industrial, que se amplíe a los otros sectores del desarrollo, el sector científico-tecnológico, las universidades, los gremios, para que el desarrollo lo podamos discutir entre todos; y por otro lado, también tener un instrumento que nos fondee de manera permanente para que también la Agencia sea sustentable y pueda seguir multiplicando recursos, por eso es muy importante que en este nuevo esquema también participe el Concejo, que habitualmente no participaba de los debates del desarrollo de manera directa… siempre había un vinculamiento con el Ejecutivo y pretendemos que en este camino podamos tener una ordenanza que pueda estar fondeando recursos y técnicos, para pensar hacia adelante y también tener la capacidad de poder moderar las crisis cuando estas se presenten.

[119] Quien a su vez es representante de la CCIRR.

[120] La misma puede escucharse en http://www.lt28rafaela.com/contenidos/2014/09/25/asistencia-a-sectores-productivos-a-traves-de-la-agencia-de-desarrollo/

> Cuando comunidades como la nuestra que generan recursos propios en la cantidad que lo hacen, no sólo los recursos de la actividad vuelven sino que también vienen por fuera de la Ciudad. Son recursos que estaban por fuera y que van a venir a instalarse aquí y que repercuten directamente sobre el empleo… están hechos para crecer, uno no baja un recurso productivo para hacer la pileta en su casa, baja para algún recurso que le permite mejorar su estándar de competitividad y esto es lo valioso…Por eso es que hay que salir a cazar recursos.
>
> Siempre que hablamos de desarrollo, hablamos de oportunidades de trabajo de lo que uno prioriza en la vida para poder vivir… y si hay algo que uno hace para vivir es trabajar más o menos de lo que le gusta y esta es la tendencia. Muchas veces no pensamos las acciones, sino como cuestiones individuales, Rafaela tiene una "gallina de huevos de oro" y eso es lo que tiene que cuidar. Yo creo que lo que la Agencia pretende es sostener eso que la Ciudad supo hacer durante más de 130 años y que está en línea con la búsqueda de que todos podamos seguir teniendo oportunidades, en la medida que van pasando las generaciones.

Por su parte el Informante 1 de ACDICAR señaló también que es necesario establecer una mayor claridad en cuanto a lo que aportan las instituciones involucradas,

> Básicamente la discusión estaba en el tema de cómo se financia esta herramienta, que es la etapa en la que estamos hoy… en donde el financiamiento ahora se hace a través de aportes de los tres sectores, básicamente ANR [Aportes no Remunerativos] que vienen a la agencia de parte de la provincia y de parte de la municipio… y el Centro Comercial que aporta la infraestructura, desde lo físico [ACDICAR funciona en el mismo edificio que el Centro ubicado en la calle Necochea 84 de la Ciudad de Rafaela]. Formalmente los aportes serían cuotas societarias, pero en la práctica hay aportes que se dan y se está discutiendo en esta etapa el financiamiento… Esto es lo que permite que la Agencia funcione en el formato que vos estás viendo, somos cuatro personas, es un equipo q está con dedicación parcial, pero poniendo activa la Agencia.
>
> El debate que estamos teniendo, es que la agencia tenga un financiamiento más fuerte y además que sea a través de una ordenanza… que sea una política de Estado, en el caso del Municipio que sea por ordenanza y que esto permita que la Agencia esté permanentemente financiada, más allá de las decisiones políticas del Gobierno -que puede cambiar-, pero al haber una ordenanza se tiene un marco legal que se tiene que cumplir… Por el lado de la provincia lo que se está trabajando, a nivel más meso porque no es un tema que dependa de los actores locales sino que depende de un esfuerzo conjunto, es que haya una ley provincial que financie las agencias…De hecho hoy hay mucha asimetrías con algunas agencias que reciben fondos de manera constante.

En tanto, el informante de la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales, señaló lo siguiente respecto a los obstáculos a los que se enfrenta una institución como ACDICAR.

> Son varios… pero el principal es el sostenimiento económico y por ahí la escasa madurez de algunos sectores para poder definir el rumbo los próximos años. En realidad nosotros, en esta gestión, estamos planteando un salto cualitativo donde no solamente pedimos formalizar este espacio, planificar… sino también tener la posibilidad de compartir o alternar los liderazgos ¿esto qué significa? Normalmente por una cuestión, digamos, por una continuidad institucional en este tipo de organizaciones la presidencia recaía en el sector privado, como reaseguro de que más allá de los cambios políticos se asegure la continuidad de las acciones y las políticas… Desde hace algunos años, lo que nosotros estamos planteando es que ya tenemos la madurez suficiente como Ciudad, para que más allá de los cambios políticos, sector público y sector privado pueden alternar estos liderazgos… esto está relacionado fundamentalmente al por qué de la presencia del Concejo Municipal, porque en el CM también está representada la oposición. Con lo cual sentados en la misma mesa, más allá de a

quién le toque gobernar en cada momento, seguramente va a estar comprometido con el proceso. Hoy el sector privado está renuente a eso, porque si bien hay un proceso muy fuerte de generación de confianza, los espacios de poder son difíciles de soltar, eso por un lado… por otro lado, también compatibilizar las visiones, porque si bien nosotros articulamos y trabajamos con un buen clima para la realización de acciones, las visiones e intereses son contrapuestos, tanto del Estado como del sector privado… este pacto implícito que existe en la Ciudad de Rafaela, desde el lado de la visión empresaria es mantener la competitividad y aumentar la rentabilidad, en épocas de crisis mantener la competitividad y en épocas buenas aumentar la rentabilidad… y el Estado persigue fundamentalmente, disminuir al mínimo el desempleo, porque ese es nuestro fin último, y por otro lado, mejorar la calidad de vida de la gente. Entonces si bien coincidimos para que… o mejor dicho, donde confluyen los intereses, los intereses confluyen en que para poder lograr ambos objetivos, los de cada parte, necesitamos promover la actividad económica, entendiendo que ni estamos aislados de lo que es la macroeconomía nacional ni mundial y entendiendo lo que nos hace diferentes y nos posiciona mejor que otras ciudades, con lo cual en el reparto de la torta si se puede tener una feta mucho más grande mejor…

Yo creo que fundamentalmente, y atado con esto, alguna debilidad en el tema de la voluntad política, tanto del lado de algunos sectores públicos como privados… todo este tipo de cuestiones no se puede hacer si no hay voluntad política, entonces cuando la voluntad política flaquea ¿me entendés? Eso representa un problema. Es necesario tener liderazgo y hay otra cuestión fundamental, los empresarios no quieren poner recursos para financiar este tipo de organizaciones, sostienen que ya con lo que aportan desde el punto de vista de los impuestos –ya sean las tasas municipales, impuestos provinciales o nacionales- están haciendo los aportes necesarios[121]… Los municipios estamos ante un desafío muy importante que es que con los mismos recursos se nos han ampliado las demandas, cada vez nos metemos en competencias concurrentes y otras que no son propias… y si nosotros pensamos en la competitividad del territorio, más nos obliga a meternos en estas otras temáticas, pero los recursos son siempre los mismos, con lo cual se nos hace muy complicado financiar este tipo de organizaciones, sin aumentar o sin prever un aumento de los recursos sea a través de nuevos tributos. Entonces estamos ahí en esa lucha con ese tema.

La gremial empresaria siempre acompaña las iniciativas que nosotros impulsamos en pos de disminuir el desempleo… de por sí que el crecimiento económico te asegura la disminución de los niveles de desempleo, esa es la fórmula más sencilla, pero uno siempre trata de generar las mejores condiciones para que las personas estén lo más formadas posible, tanto las que están ocupadas como los desocupados para acceder a un puesto de trabajo. Entonces ahí toma mucho énfasis la educación formal, la no formal… y todo tipo de iniciativa que tenga que ver con la formación de los recursos humanos. También como nosotros tenemos la posibilidad de construir nuestra propia info a través del ICEDeL, tenemos claro cuáles son los sectores desde el punto de vista del género y societario dónde pega más fuerte el desempleo y ahí es donde tenemos políticas específicas en este sentido, ya sea: desde la orientación y la intermediación y el acompañamiento del joven y la persona para que pueda acceder a un puesto de trabajo, hasta iniciativas conjuntas para la formación en un empresa sobre algunas actividades específicas y que le dan la oportunidad a personas, de poder acceder a un empleo… nosotros le llamamos el "Programa Aprender en la Fábrica" que no es más ni menos que darle la posibilidad a un grupo de jóvenes que aprenda una actividad específica en una empresa, con la posibilidad de poder quedar en el lugar de trabajo… no garantizada al 100%, pero es una posibilidad que existe. Obviamente al joven le interesa porque sabe que aunque no quede en el puesto de trabajo, le da experiencia, le da un antecedente mucho más claro… por el lado de la empresa, justamente le sirve para formar a

[121] Cabe mencionar que ACDICAR funciona en un espacio prestado por la CCIRR en su sede.

> su medida en cuestiones específicas de las demandas que tiene el sector. También trabajamos en la posibilidad de generar condiciones de autoempleo y el sector también nos acompaña… pero es más acompañar que actuar. Institucionalmente está presente, pero no participa con acciones concretas, acompaña porque entiende que es necesario como otra salida ligada a la generación de actividad propia.

Tal como puede observarse, si bien los actores resaltan la importancia de tener un organismo como ACDICAR orientado a fortalecer la productividad y la competitividad de las empresas de la región –con una lógica territorial y de cadenas de valor-, las tensiones en torno al financiamiento dificultan la existencia misma del organismo. A su vez sería interesante que de prosperar una ordenanza y una ley provincial que garantice el financiamiento de ACDICAR,

En otro plano, dadas las dificultades de establecer un financiamiento claro y constante, sólo es posible saber que los fondos que se aportan no es posible saber cuánto aporta concretamente el Municipio. Si bien el Municipio aportó financiamiento para acciones concretas, a través de la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales, bajo el esquema informado a través de los canales oficiales de rendición de cuentas no es posible determinar los montos. Asimismo –y en línea con lo señalado en el párrafo anterior- sería también importante que la Agencia informe los fondos que recibe y el uso que hace de ellos.

Capítulo IV: Principales actores involucrados en las iniciativas

A fin de articular con las secciones posteriores que profundizan sobre las iniciativas estudiadas en clave de Gobierno Abierto y de estructurar el conocimiento obtenido a partir de las entrevistas y el trabajo de campo; se decidió indagar sobre los intereses, problemáticas, recursos, expectativas, conflictos y alianzas de los principales actores en el entorno institucional rafaelino, que estuvieran vinculados a las unidades de análisis.

El estudio de las dinámicas de los actores vinculados con las iniciativas estudiadas, permitió prestar mayor atención a qué es lo que cada uno de ellos busca y desde qué posición defienden su postura. En este sentido, estudiar el comportamiento de los actores podría ayudar a determinar el nivel de acompañamiento o de obstaculización de las iniciativas estudiadas y, especialmente en el caso de las agencias municipales encargadas de impulsarlas, analizar como respondieron ante las "amenazas" de estancamiento de las mismas.

En el caso de la presente tesis, se optó por el modelo de Marco lógico planteado en Licha (2009), ya que éste permite comprender cómo surgieron las iniciativas analizadas, analizar las relaciones de fuerza presentes –al momento de realizar la investigación- y observar algunas cuestiones de cara al futuro-. Asimismo, la estructura matricial del análisis de actores, en línea con los objetivos de la tesis, permite esclarecer prioridades y problemas que detectan los actores e instituciones –algunos que trascienden a las iniciativas analizadas-, así como las alianzas y conflictos existentes y los recursos que manejan. A modo de ejemplo se presentan las principales variables desarrolladas en forma de cuadro:

Cuadro 3. Método del marco lógico para el análisis de actores

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
Se definen como los grupos, organizaciones y líderes, formales e informales, que operan en un entorno determinado, afectados (positiva o negativamente) por una cuestión y en torno a las posibles soluciones, frente a las que presionarán por imponer sus intereses.	Son aquellas cuestiones que movilizan a los actores, en torno a beneficios, obliga-ciones y derechos que reclaman en función de su razón de ser.	Son las percepcio-nes que tiene cada actor con respecto al problema en particular y al contexto en el que se inserta.	Se trata de los recursos (materiales, cognitivos y simbólicos) que cada grupo de actores está dispuesto a poner en juego en una negociación o confronta-ción. Asimismo estas cuestiones permiten identificar más claramente las responsabi-lidades de cada actor.	Expresa el interés, aspiración y motivación respecto a acciones concretas.	Permite identificar los principales conflictos de interés, patrones de cooperación y las alianzas que tejen los actores con otros, así como su evolución en el tiempo.

Fuente: Elaboración propia en base a postulados en Licha (2009).

A partir de la identificación de los principales actores clave en cada una de las iniciativas – que se presenta más abajo-, se indagó sobre los siguientes aspectos:

- Intereses y objetivos perseguidos por cada actor ya sea que se trate de grupos o de cualquier tipo de organización, lo cual posee un cierto nivel de generalidad, dependiendo del tamaño del actor del que se trate, ya que a veces puede que los intereses de un determinado actor (como por ejemplo, agencias o equipos técnicos) se limiten a la iniciativa concretamente. No obstante, este punto posibilita identificar qué es lo que persiguen;

- Los problemas percibidos respecto a las situaciones que consideran problemáticas, ya sea del entorno y en particular de las iniciativas analizadas;
- Recursos y mandatos, los cuales permiten identificar el grado de poder que detentan los actores involucrados, pudiendo ser: información, dinero, influencias, capacidad de movilización de personas, etc.;
- Los intereses respecto a las iniciativas, es decir qué buscan conseguir con las iniciativas ya sea acompañando u obstaculizando en el caso de los actores no vinculados al partido de Gobierno o impulsando o destrabando conflictos en el caso de las áreas del Municipio que lideraron los procesos; y
- Los conflictos y alianzas que surgieron con las iniciativas, que a su vez permitan identificar juegos de poder entre el Municipio y el resto de los actores.

Cuadro 4. Análisis de actores en el marco del Presupuesto Participativo

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
Área[122] de Gestión y Participación	Planificar, liderar, promover y coordinar con distintos actores acciones impulsadas por el DEM en torno a iniciativas de inclusión y participación ciudadana.	Considerando las experiencias pasadas, luego del cambio de gestión, se diagnosticó una especie de "agotamiento" del esquema por barrios y una serie de trabas burocráticas que atrasaban los proyectos.	Respaldo político del Intendente para llevar a cabo las acciones necesarias para concretar el proyecto.	Mejorar las condiciones de gobernabilidad local, promover la participación ciudadana y aumentar los niveles de confianza y asociatividad de los diferentes actores locales.	Conflictos con las distintas áreas encargadas de la implementación de los proyectos votados por los ciudadanos, aunque debieron coordinarse para trabajar juntos. Como aliado fundamental, pueden identificarse a las CVs, a fin de difundir el PC.
Secretaría de Obras Públicas y Planeamiento Urbano (Municipio de Rafaela) –de 2008 a 2011- y	Concretar las obras públicas que le demande la agenda municipal.	Saturación de demandas y superposición con la planificación de obras "más convencional". Incumplimiento de plazos para finalización de obras. En particular cuando fue el cambio	Capacidad técnica para la implementación de las obras.	Concretar las obras del PC en tiempo y forma, acorde a lo planificado, sin que éstas interfieran con otras demandas	Conflictos con Gestión y Participación a fin de compatibilizar su agenda de demandas "tradicionales", con aquellas nuevas que requieren plazos y una atención especial. No obstante, lograron articular las demandas generadas de

[122] Dado que Gestión y Participación cambió su rango durante el mandato de Castellano, se hablará de "área" a fin de comprender los dos períodos estudiados. Lo mismo sucede con otras áreas para las que se utilizó el mismo criterio.

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
la Secretaría de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda (Municipio de Rafaela) –de 2012 a 2014-		de Gobierno en 2011, se hizo crítica la demora en la ejecución de las obras votadas en años anteriores.		existentes.	acuerdo a "su" lógica burocrática.
Secretaría de Desarrollo Social	Realizar acciones tendientes a la inclusión social de sectores desfavorecidos y/o en situación de vulnerabilidad social	Dificultades para implementar talleres en las Vecinales o en cuestiones vinculadas a la "demanda" real de los vecinos de los talleres ofrecidos en las Vecinales.	Gestiona fondos para la implementación de programas sociales. Asimismo también coordina la ejecución de programas nacionales y provinciales a nivel Ciudad.	Ampliar la llegada de sus acciones a los vecinos por medio de los talleres barriales.	Alianza con Gestión y Participación y con las Vecinales a fin de coordinar los talleres que se dictan anualmente. No se detectaron conflictos puntuales dentro de esta iniciativa.
Secretaría de Cultura	Generar acciones de promoción y protección de la cultura local.	*Ídem* anterior.	Gestiona fondos de financiamiento para promover la investigación y creación artística y la producción cultural.	*Ídem* anterior.	*Ídem* anterior.

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
Concejo Municipal (oficialismo)	Acompañar las iniciativas del DEM, así como los proyectos de ordenanzas que envía e impulsar proyectos propios.	Postura similar a la de Gestión y Participación.	Capacidad para influir en el financiamiento del PP.	Apoyar las iniciativas impulsadas por el DEM.	Conflicto con la oposición en el Concejo a fin de hacer prevalecer el esquema impulsado desde el 2007. Alianza con Gestión y Participación para impulsar el PC en la agenda legislativa y apoyar la iniciativa públicamente.
Concejo Municipal (oposición)[123]	Impulsar proyectos de ordenanzas y controlar al Ejecutivo.	Dilatación de obras que son de competencia municipal de carácter prioritario (desagües, salud, agua potable, etc.). Críticas al esquema de elaboración de los proyectos ("prefabricados").	*Ídem*. Anterior, así como potencialmente promover reformas en el esquema vigente.	Aunque apoyan las iniciativas que permitan la participación ciudadana, sostienen que éstas no tienen la profundidad necesaria y en realidad el oficialismo dirige las iniciativas acorde a su conveniencia.	El principal foco de conflicto está con el oficialismo en el marco del Concejo, aunque en esta iniciativa en particular las críticas en sus inicios estuvieron orientadas al "tiempo político" en el que se implementó. Algunos concejales manifestaron disconformidad por no haberse tratado la incorporación de la iniciativa del Presupuesto Participativo en el pasado. Algunos de los concejales tuvieron conflictos con la

[123] Si bien se sobreentiende que la oposición no necesariamente actúa de manera uniforme (ni los bloques ni los legisladores por separado), se señalan las diferencias en caso de existir.

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
					Federación de Entidades Vecinales. Las alianzas entre los distintos bloques opositores se dieron en torno a las críticas al oficialismo.
Comisiones Vecinales y Federación de Entidades Vecinales	Centralizar y representar los reclamos de los vecinos en los barrios y ser un nexo con el Municipio.	Al principio las demandas eran muy concretas a las problemáticas de las Vecinales (mejoras edilicias, ampliación de servicios ofrecidos al vecino, etc.). Con el tiempo, y de la mano del cambio de concepto en el PC, tuvieron que comenzar a pensar en cuestiones más generales a los barrios y zonas de confluencia.	Capacidad de instalar sus demandas en la Municipalidad, a través de los momentos de "preparación" inicial de los proyectos. Capacidad de influir en los vecinos en las votaciones.	Hacer prevalecer las obras y talleres que más beneficien a sus barrios.	Alianza con el área de Gestión y Participación de los anteproyectos con Gestión y Participación. Se dieron algunos conflictos con algunos concejales, en torno a los intereses y prioridades para establecer la agenda del Municipio en el barrio.

Cuadro 5. Análisis de actores en el marco del Consejo Consultivo Social124

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
Área de Gestión y Participación	Planificar, liderar, promover y coordinar con distintos actores acciones impulsadas por el DEM en torno a iniciativas de inclusión y participación ciudadana.	Que el resto de los actores no asuman los compromisos alcanzados.	Confección de la agenda de temas a tratar. Presiden las reuniones	Dar a conocer los temas que interesan al DEM, de modo que se instalen en la opinión pública, y obtener el apoyo del resto de los actores.	Alianzas con ediles oficialistas y ciertas instituciones (principalmente cámaras empresarias y la CGT) con los que el Municipio está habituado a interactuar. Conflicto con ediles opositores, por cuestiones partidarias.
Concejo Municipal (oficialismo)	Defender la postura del DEM ante los temas planteados.	Que la oposición no imponga su agenda.	Incorporación de demandas con perspectivas legislativas.	Hacer prevalecer la postura del partido de Gobierno, aunque no siempre actúan corporativamente.	Alianza con Gestión y Participación para canalizar demandas en el DEM y para ellos mismos ponerlos en discusión del Concejo. Conflicto con la oposición por

[124] Dado que en realidad en el CCS se discuten temas de diversa índole, la participación de los actores está más bien condicionada a las temáticas planteadas en la agenda, se consideraron los intereses generales de cada actor. Asimismo hubo actores que por perseguir intereses más o menos similares fueron agrupados en grupos de actores, como los casos de las entidades religiosas y de las educativas.

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
					cuestiones partidarias.
Concejo Municipal (oposición)	Problematizar cuestiones que están fuera de la agenda del Municipio o que le resulten "incómodas" al DEM.	Carencia de ejecutividad y el nivel de compromiso que asuman el resto de los actores.	Incorporación de demandas con perspectivas legislativas. Deslegitimación el espacio no concurriendo a las reuniones.	Utilizar el espacio como un lugar para visibilizar temas que están dentro de su agenda.	Conflicto con el oficialismo por cuestiones partidarias. Alianza entre los bloques en algunos temas de "agenda en común".
Representes legislativos de la provincia (hasta ahora participaron legisladores que coinciden con el color político del Intendente)	Representar al pueblo de la provincia de Santa Fe (en el caso de los diputados) y al Departamento de Castellanos (en el caso de los senadores) en el Congreso de la Provincia de Santa Fe.	Dificultad para incorporar los temas tratados en la agenda legislativa de la provincia.	Capacidad de incidencia provincial.	Apoyar al Intendente en temas que hagan al Municipio y sean de competencia provincial. Así como que las demandas municipales lleguen a la provincia particularmente al Ejecutivo-.	Alianza con el DEM por afinidades partidarias. Conflicto con ediles y representantes provinciales por diferencias partidarias.
Jefatura de la Unidad Regional V de la Policía	Garantizar la seguridad en la Ciudad y en el Departamento de Castellanos.	La decisión política de operativos y accionar depende	Coacción.	Crear un canal de reclamos unificado en materia de	Conflicto (a nivel provincial) con el Ministerio de

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
		formalmente de la provincia.		seguridad.	Seguridad por cuestiones vinculadas al narcotráfico y al descontrol de la fuerza –vinculación con el crimen organizado-. No se detectaron alianzas potenciales.
INTA	Apoyar mediante capacitaciones a productores agropecuarios vinculados a la lechería, manejo de cultivos (soja, girasol, trigo y maíz) y alimentación y sanidad de bovinos.	Dificultades para llegar a los productores.	Capacidad técnica aplicada.	Tener un canal más de llegada a los productores.	Alianza y algunos conflictos con la SRA.
INTI	Apoyar mediante capacitaciones a PYMES orientadas a la metalmecánica.	Dificultades para llegar a los empresarios.	*Ídem.* anterior	*Ídem.* anterior	Alianza y algunos conflictos con ACDICAR y la CCIRR.
Comisión Asesora de Entidades de Bien Público	Asesorar al Municipio en materia de asistencia a personas carenciadas que por motivos socioeconómicos; y administrar y repartir los fondos municipales a las instituciones miembro.	No siempre las cuestiones tratadas competen directamente a los intereses de la Comisión.	Representación de varias instituciones referentes en la materia.	Poner en cuestión los temas de interés de los miembros de la Comisión y participar de los temas que trata el Consejo; así como articular los	Alianza con el DEM, a través de la Secretaría de Salud. No se detectaron conflictos potenciales.

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
				intereses de las instituciones que integran la Comisión a fin de exponer una postura común en el Consejo y dar a conocer los acuerdos alcanzados.	
Comisión Asesora de Entidades de Discapacitados	Asesorar al Municipio en materia de asistencia a personas discapacitadas; y administrar y repartir los fondos municipales a las instituciones miembro.	*Ídem.* anterior	*Ídem.* anterior	*Ídem.* anterior	*Ídem.* anterior
Comisión Asesora de Entidades Deportivas	Asesorar al Municipio en materia deportiva y difundir la actividad física y repartir los fondos municipales a las instituciones miembro.	*Ídem.* anterior	*Ídem.* anterior	*Ídem.* anterior	Alianza con el DEM a través de la Secretaría de Cultura. No se detectaron conflictos potenciales.
Comisión Asesora para la Promoción de la Cultura	Asesorar al Municipio en materia cultural y difundir las actividades realizas por las instituciones integrantes de la Comisión; y repartir los fondos municipales a las	*Ídem.* anterior	*Ídem.* anterior	*Ídem.* anterior	Alianza con el DEM a través de la Secretaría de Cultura. No se detectaron

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
	instituciones miembro.				conflictos potenciales.
FEV	Articular los intereses de las distintas Comisiones Vecinales.	Falta de involucramiento de los vecinos en las CV.	Representatividad de los distintos barrios.	Poner en cuestión los reclamos de las CV y participar en las cuestiones que afecten a los barrios.	Alianza con Gestión y Participación. Tuvo algunos conflictos con concejales de la oposición.
Consejo del SAMCO	Hacer prevalecer los intereses del hospital de la Ciudad.	Muchas de las problemáticas propias del hospital, son de competencia provincial.	Es el centro de salud de referencia del Departamento y del que dependen los centros periféricos.	Obtener apoyo y dar más fuerza a los reclamos que hacen a la provincia.	Conflictos con la Secretaría de Salud ya que en realidad los reclamos de fondo formulados al Municipio dependen de la provincia y aquél puede contribuir a arreglos y al desarrollo de centros periféricos en los barrios. No se detectaron alianzas potenciales.
Instituciones educativas	Hacer prevalecer los intereses de escuelas, institutos y universidades presentes en la Ciudad.	En el caso de las instituciones públicas cuestiones salariales	Implementar los planes de estudio.	Tener un espacio de vinculación entre el Estado y el	En el caso de las instituciones públicas, hay algunos conflictos

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
		y condiciones de trabajo, que en realidad son competencias provinciales. En el caso de ambas una preocupación es la inserción laboral de los jóvenes.		sector privado para discutir sobre contenidos y compromisos *a posteriori*.	con la provincia por temas presupuestarios. No se detectaron alianzas potenciales.
Entidades religiosas	Que sus intereses religiosos sean tenidos en cuenta.	Dificultades para encontrar acompañamiento de la Sociedad.	Capacidad de influenciar a los feligreses.	Tener un espacio en el que puedan expresar sus intereses.	No se detectaron alianzas y/o conflictos potenciales.
ACDICAR	Ser un nodo de articulación entre el Municipio, las cámaras empresarias y el Ministerio de Producción de Santa Fe; así como empoderar a los pequeños y medianos empresarios de la región.	Falta de interés o desconocimiento de algunos empresarios acerca de lo que la institución hace. Falta de financiamiento para instituciones que capaciten y formen en actividades productivas.	Conocimiento técnico y capacidad de contactar a los empresarios con fuentes de financiamiento o de capacitación.	Contar con un espacio más para la difusión de sus actividades y buscar apoyo de parte de cámaras empresarias y del Municipio.	Cuenta con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales, la CCIRR, la SRA y el Ministerio de Producción de la provincia. No se detectaron conflictos potenciales.

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región (CCIRR)[125]	Fomentar el desarrollo de las fuerzas empresariales de Rafaela; defender los intereses generales del comercio y la industria; y promover el progreso económico regional.	Necesidad de búsqueda de consensos más allá del Gobierno de turno y que formalicen acuerdos alcanzados en el pasado.	Representatividad de comerciantes e industriales de la Ciudad y de sus alrededores.	Contar con un espacio más de diálogo con el Estado, a fin de buscar alternativas para aumentar la productividad y la competitividad.	Conflicto con CGT por cuestiones vinculadas a condiciones laborales. Alianza con los distintos Intendentes desde 1991.
Sociedad Rural Rafaela (SRR)	Prestar colaboración a los Poderes Públicos en toda medida que tienda al mejoramiento y protección de la agricultura, de la ganadería y de sus actividades afines; así como velar por el derecho individual de propiedad privada rural y patrocinar toda medida o legislación que tienda a su acrecimiento y afianzamiento[126].	*Ídem*. anterior.	Representatividad de productores agropecuarios, en particular del sector lácteo que tiene mucho peso en la región y en el país.	*Ídem*. anterior.	Conflicto con industriales lecheros (agrupados en CCIRR)[127] por cuestiones vinculadas al precio de la materia prima. Conflicto con gremial obrera por condiciones laborales. Alianza con ACDICAR.

[125] Para más información véase http://www.ccirr.com.ar/sitio/Seccion.aspx?i=1

[126] Para más información, véase http://www.ruralrafaela.com.ar/institucion.html

[127] La SRR también participa de la CCIRR.

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
CGT Rafaela	Representar a los gremios que integran la confederación y defender los intereses de los trabajadores en general.	Avasallamiento de los derechos de los trabajadores.	Capacidad de movilización de los trabajadores.	Tener un espacio de diálogo y de búsqueda consenso.	Conflicto con empleadores por cuestiones laborales. Alianza con el DEM.

Cuadro 6. Análisis de actores en el marco del Portal Gobierno Abierto

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
Secretaría de Control de Gestión, Presupuesto y Auditoría	Impulsar el desarrollo y el conocimiento público del Portal Gobierno Abierto Rafaela.	Dificultades para conseguir información de parte del resto de las agencias. Desinterés por parte de la ciudadanía.	Capacidad de armar el presupuesto y autoridad para auditar al resto de las agencias del Municipio.	Modificar la actitud del resto de las agencias respecto a la información pública y generar interés de parte de la ciudadanía en estos asuntos.	Resistencia de parte del resto de las agencias para acceder a cierta información. Alianza con Prensa Municipal para difundir la información producida.

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
Departamento de Sistemas	Que el Portal sea lo más "amigable" posible al usuario y asistir a la Secretaría de la que depende.	Ausencia de un área que verdaderamente centralice todos los datos e información que produce el Municipio.	Conocimiento técnico en materia informática.	Que la plataforma funcione acorde a los parámetros preestablecidos.	Conflictos en torno a nuevas demandas que por las capacidades del Departamento que éste no siempre puede afrontar. No se detectaron alianzas potenciales.

Cuadro 7. Análisis de actores en el marco del Proyecto CTB

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
Área de Gestión y Participación	Planificar, liderar, promover y coordinar con distintos actores acciones impulsadas por el DEM en torno a iniciativas de inclusión y participación ciudadana.	Desinterés de parte de algunas CV para hacerse cargo de los CTB. Necesidad de generar contenidos por parte del Municipio a fin de potenciar la funcionalidad de los Centros.	Capacidad de asignar recursos económicos a los CTB.	Que los CTB sean utilizados y valorados por los vecinos, así como fortalecer el rol de las Vecinales.	Alianza con Cultura y Educación para generar contenidos. Conflicto con algunas CV respecto al uso que éstas hacen de los CTB (mayormente si permanecen abiertos o cerrados la mayor parte del tiempo).
Áreas de Cultura y de Educación	Generar acciones de promoción y protección de la cultura local (en el caso del primero) y de generación de contenidos educativos (en el caso del segundo).	Que los contenidos generados no lleguen a los usuarios de los Centros.	Capacidad técnica para generar contenidos.	Si bien actúan más como soporte de Gestión y Participación, comparten las mismas expectativas.	Alianza con facilitadores para que estos sigan los planes de trabajo estipulados. También con Gestión y Participación para la definición de la agenda de trabajo. No se detectaron

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
					conflictos potenciales.
Comisiones Vecinales	Representar los intereses de los vecinos de los barrios y ser un nexo con el Municipio, a través de la FEV.	En algunos barrios se detecta una baja concurrencia de vecinos. En un primer momento, el sostenimiento lo hacían exclusivamente las CV.	Ofrecen el espacio físico para que funcionen los CTB y en un primer momento ponían el personal a cargo.	Que los CTB sirvan a los vecinos de los barrios y potencien el rol de las CV.	En un primer momento existió un conflicto con el Municipio en torno a las dificultades en torno al sostenimiento del personal de los CTB. Alianza con Gestión y Participación.
Facilitadores y capacitadores	Ser los referentes del Municipio en los CTB y asistir a los usuarios ante cualquier inquietud. En el caso de los capacitadores, se agrega dictar cursos de informática.	Cierta desorganización en los programas de trabajo diagramados por el Municipio.	Conocimiento del perfil de los usuarios, así como de las problemáticas más comunes.	Asistir a los vecinos en cuestiones vinculadas a las TIC y facilitar la inclusión digital.	Alianza con áreas técnicas y políticas del Municipio para incorporar ciertas temáticas. Potencial conflicto por formas de contratación con Gestión y Participación.

Cuadro 8. Análisis de actores en el marco del ICEDeL

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
Director Ejecutivo	Elaborar planes de trabajo e informes sobre el trabajo que hace el Instituto; administrar y rendir cuentas sobre los fondos del Instituto.	Falta de algunos especialistas en áreas técnicas del Instituto.	Preside y tiene margen de acción para establecer lineamientos del Instituto.	Mantener y mejorar el prestigio del Instituto.	No se detectaron alianzas ni conflictos potenciales.
Representante del DEM en el Directorio	Representar al DEM en el ICEDeL	---	Es un representante del DEM.	Controlar que en el caso de existir requerimientos específicos del DEM, éstos se cumplan.	Conflictos con el representante de la oposición. Alianza con representante del oficialismo
Representante del CM por el oficialismo	Representar a los concejales del partido del Intendente.	---	Capacidad de incidencia de alguna cuestión que interese al Instituto para ser instalada en la	*Ídem.* anterior.	Conflictos con el representante de la oposición. Alianza con

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
			agenda legislativa.		representante del DEM.
Representante del CM por la oposición	Velar por la representación de la oposición en el Instituto.	---	Su voto es necesario para que se aprueben las resoluciones del Instituto. Así como también cuenta con capacidad de incidencia de alguna cuestión que interese al Instituto para ser instalada en la agenda legislativa.	Que se cumplan los requisitos y objetivos propuestos en la ordenanza que creó el Instituto.	Conflictos en torno a cuestiones partidarias con el resto de los miembros del Directorio. Aunque los entrevistados manifestaron que las discrepancias son escasas. No se detectaron posibles alianzas.
Equipo técnico	Cumplir con los objetivos propuestos en los planes de trabajo.	Incorporar mayor cantidad de profesionales para mejorar las capacidades del Instituto.	Conocimiento técnico para llevar adelante las tareas del Instituto.	Que el Instituto mantenga su prestigio, mejorando la capacidad instalada.	Conflicto con la dirección por asignación de recursos. No se detectaron alianzas potenciales.

Cuadro 9. Análisis de actores en el marco de ACDICAR

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
Secretaría de Desarrollo, Innovación y RRII	Ser referente regional en materia de desarrollo local y articular intereses con los empresarios.	Falta de "maduración" de algunos sectores empresariales en cuanto a los compromisos asumidos.	Recursos económicos e interés político de que el proyecto prospere.	Reforzar la competitividad de los *clusters* de la región –con una lógica de "cadena de valor"- y aumentar la productividad de los sectores agroindustriales y metalmecánicos. Mantener los niveles de empleo.	Conflicto con la provincia por diferencias partidarias (son de color político distinto) y sobre quién aporta qué para el funcionamiento de la Agencia. Esto último se aplica también a los empresarios. Alianza con otras áreas de similar rango y competencia de Municipios vecinos.
CCIRR	Fomentar el desarrollo de las fuerzas empresariales de Rafaela; defender los intereses generales del comercio y la industria; y promover el progreso	El sostenimiento económico de este tipo de agencias tiene que hacerse por parte del Estado. Asimismo la ausencia de	Empresas asociadas potencialmente interesadas en lo que la Agencia puede ofrecer. Si bien tienen recursos económicos, los	Aumentar la productividad y la competitividad de las empresas de la Región Centro-Oeste de la	Conflicto con los dos niveles estatales en torno a que los empresarios "ya aportan" en concepto de

Actores	Intereses u objetivos que persiguen los actores	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativa en el proyecto	Conflictos y alianzas potenciales
	económico regional.	instrumentos legales, pone en peligro la existencia de la agencia en el futuro –más allá de los compromisos informales-.	aportes son en "especies" –de hecho el espacio dónde funciona ACDICAR se encuentra en un espacio prestado por la Cámara-.	provincia de Santa Fe.	impuestos y tasas al Estado. Alianza con la SRA.
Ministerio de Producción de la provincia de Santa Fe	Impulsar el desarrollo de las distintas cadenas productivas existentes en la provincia.	Si bien la provincia tiene interés en que existan agencias como ACDICAR en toda la provincia, no puede sostener económicamente a todas ellas.	Recursos económicos y experiencia en otras agencias similares en la provincia.	Desarrollar estrategias productivas en torno a las cadenas de valor instaladas en esa región de la provincia.	Conflicto con el Municipio por diferencias partidarias y respecto a las contribuciones, también con la CCIRR. No se detectaron alianzas potenciales.
Equipo técnico	Fortalecer ACDICAR para que ésta se transforme en una herramienta al servicio de las empresas de la región.	Ausencia de normativa que formalice los acuerdos informales y garanticen el normal funcionamiento de la Agencia.	Capacidad técnica y contactos con distintas agencias de todo el país, así con líneas de financiamiento productivo de agencias provinciales, nacionales e internacionales.	Evitar errores pasados, aprovechando experiencias pasadas similares. Que los "socios" políticos cristalicen ACDICAR a través de normativa que garantice su existencia y financiamiento.	Conflicto con los actores políticos por cuestiones de financiamiento de la agencia. Alianza con los empresarios de la región.

Capítulo V. Componentes de Gobierno Abierto presentes en las iniciativas seleccionadas

Siguiendo los lineamientos planteados en secciones anteriores y a fin de operacionalizar la definición planteada en el Marco Teórico, se tomaron diez "componentes" utilizados por el Jurado del Premio Gobierno Abierto Puntogov/Asaec, para identificar los factores que hacen al concepto de Gobierno Abierto:

1. Acciones de gobierno: entre instituciones gubernamentales o con la sociedad.
2. Necesidades ciudadanas/sectoriales efectivamente relevadas.
3. Inclusión expresa de sectores vulnerables[128].
4. Experiencias multidireccionales: interacciones horizontales intra/inter organismos/con la ciudadanía.
5. Espacios de colaboración.
6. Multicanalidad.
7. Multicanalidad integrada. Base de conocimiento común.
8. Acciones de fortalecimiento ciudadano/institucional, desarrolladas en forma complementaria a otras cuestiones como las enunciadas.
9. Acceso a la información y transparencia.
10. Rendición de cuentas.

El primero de los componentes apunta a reflejar las relaciones que establecen los Gobiernos a la hora de llevar adelante alguna iniciativa, en cualquiera de sus fases ya sea para problematizar, pensar soluciones, implementar o controlar procesos. Asimismo este punto implica la articulación entre distintas agencias de Gobierno o con distintos actores sociales.

El segundo de los componentes se refiere a la problematización y al diagnóstico de las cuestiones que la Sociedad considera como intolerables o que requieren algún tipo de intervención estatal para satisfacer sus necesidades.

El jurado del Premio Gobierno Abierto 2012 prestó particularmente atención a la inclusión expresa de sectores vulnerables, dado que era una condición necesaria para el financiamiento del proyecto del Premio en cuestión. No obstante, para esta tesis; es preferible renombrar este punto como "Acciones de inclusión social", a fin de equiparar su importancia con el resto de los componentes.

Respecto a las interacciones horizontales intra o inter organismos o con la ciudadanía, apunta a determinar la existencia de múltiples aristas de acción o cuestiones problemáticas consideradas en las iniciativas.

En el caso de la existencia de espacios de colaboración, implica que el Estado trabaje internamente en forma transversal y/o mancomunadamente con la Sociedad y actores privados a fin de generar bienes y servicios públicos.

Respecto a la multicanalidad, ésta implica que existan múltiples vías de prestación de servicios y atención a los ciudadanos y que éstos puedan elegir la vía que más les convenga o con la que se sientan más "cómodos". Aunque puede que estas vías convivan con otras

[128] Para la realización del presente estudio esta categoría se denominará como "Acciones de inclusión social", tal como se explica más adelante.

"obligatorias", como por ejemplo la necesidad de realizar trámites de manera presencial con algún tipo de documentación que acredite identidad.

En el caso de la multicanalidad integrada, supone una "recopilación" de los datos obtenidos por la administración para generar una base de conocimiento común única, en pos de la mejora de los servicios públicos. Dada la existencia de esta base, cualquier canal tiene la misma información que el otro y un ciudadano puede comenzar y retomar gestiones en dónde las dejó o en uno distinto, sin la necesidad de recomenzar un trámite,. En otras pablaras, independientemente de dónde se inicie una gestión el resultado será siempre el mismo y la administración tendrá información precisa acerca del estado de una solicitud.

Ahora bien, la multicanalidad integrada, implica un nivel de madurez en lo que hace a la gestión de la información, que conlleva tiempo y prácticas colaborativas entre distintas agencias.

Respecto a las acciones de fortalecimiento ciudadano y/o institucional, éstas tienen que ver con aquellas cuestiones consideradas a fin de lograr un ejercicio pleno de la ciudadanía –en línea con el componente 3.- y con mejorar la calidad de la administración pública en torno a lo qué hace y cómo lo hace.

En cuanto al acceso a la información pública y a la transparencia, apunta a aquellas acciones que pongan a disposición de los ciudadanos información pública para que éstos la conozcan y estén en posición de opinar y participar en el debate público de manera informada y consciente.

Finalmente, la rendición de cuentas apunta a que los organismos y los funcionarios, como encargados políticos de los organismos y de sus iniciativas, sean responsables de lo que hacen y sean sancionados, en caso de ser necesario.

En el caso puntual de este trabajo, se aplicaron los diez componentes del concepto de Gobierno Abierto a las seis experiencias seleccionadas a fin de determinar cuántos componentes del concepto de Gobierno Abierto pueden identificarse en las iniciativas.

Cuadro 10. Componentes del concepto de Gobierno Abierto presentes en las iniciativas

Iniciativa	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
PC	X	X	X	X	X			X	+/-	+/-
CCS	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Gobierno Abierto Rafaela	X	X	X					X	X	
CTB	X	X	X	X	X	X		X		
ICEDeL	X	X	X	X	X	X		X	X	X
ACDICAR	X	X	X	X	X	X		X	X	

Presupuesto Ciudadano

Acciones de gobierno: entre instituciones gubernamentales o con la sociedad

De acuerdo a lo visto en secciones anteriores del trabajo, podría decirse que el Presupuesto Ciudadano presenta características que facilitan desarrollar acciones entre distintas instituciones gubernamentales o con la Sociedad, tanto en su fase de "Gestión Participativa" como en su fase "Urbana". En el caso del "Presupuesto Ciudadano Social, Cultural y Ambiental" en su edición 2012 tuvo una participación directa de los ciudadanos de las Comisiones Vecinales para definir los talleres y actividades a realizar en el año, aunque en sus ediciones posteriores la decisión se tomó sólo con las CV.

Más allá de algunas críticas que se han formulado respecto a su condición de "proyectos pre-fabricados", el Municipio de Rafaela ha ido ajustando a lo largo de las distintas ediciones distintas cuestiones vinculadas a la participación ciudadana. Así es como a partir de experiencias previas como tomando la experiencia de las Comisiones Vecinales, como representantes de los barrios, en una primera edición los proyectos se elaboraron con éstas, hasta llegar a una última etapa de detección de problemáticas y elaboración de posibles soluciones con "ciudadanos de a pie".

Particularmente en la última edición del PC se notó una considerable mayoría de participantes en los foros de ideas y de elección de los proyectos. Asimismo cabe agregar que en la fase de elección el sistema mejoró considerablemente ante la posibilidad de conformar un padrón abierto, que permitió transparentar el proceso.

Respecto a las acciones entre las distintas agencias, pudo verse un fuerte liderazgo del área de Gestión y Participación –avalado por el Intendente- que supo coordinar el trabajo a nivel interno entre distintas áreas del Municipio. Cabe agregar que las distintas ediciones del PC no estuvieron exentas a conflictos y tensiones vinculadas a competencias técnicas "tradicionales" y distintos mitos sobre "cómo se hacen las cosas en el Estado".

Necesidades ciudadanas/sectoriales efectivamente relevadas

En línea con lo señalado en el punto anterior, las distintas ediciones del PC fueron dejando experiencias sobre cómo mejorarlo y en particular sobre cómo actuar en procesos de toma de decisiones que implicaran la participación de los ciudadanos. Así fue como a partir de cuestiones que el Municipio fue problematizando –desde una perspectiva técnica y política- se fueron sumando saberes "cotidianos" para delinear situaciones que implicaban tomar una decisión. Podría decirse que la iniciativa se implementó con una "doble" lógica incremental, dado que implicó un "aprendizaje" para el Municipio en torno a la iniciativa y para la ciudadanía implicó una mejora respecto a la experiencia participativa.

Acciones de inclusión social

Este punto recién pudo verse con mayor claridad en la última edición del PC. Si bien las ediciones pasadas implementaron proyectos elegidos por vecinos de barrios carentes de servicios básicos o con situaciones de vulnerabilidad social, en la última edición del PC se puso el eje especialmente en el proceso participativo a la hora de pensar los proyectos para la Ciudad.

El Municipio lanzó convocatorias específicas (tercera edad y jóvenes) para acercar las propuestas y facilitar la participación y a su vez se trabajó de manera inclusiva –con facilitadores para organizar los debates y mesas de trabajo, guías de trabajo, materiales

audiovisuales, etc.- a fin de que todos los ciudadanos pudieran participar y se sintieran cómodos haciéndolo.

Experiencias multidireccionales: interacciones horizontales intra/inter organismos/con la ciudadanía

En este caso se detectó que si bien los motivos sobre los que se sustentó el PC apuntaban a la concreción de obras para la Ciudad –primero con una lógica barrial y luego con una lógica de Ciudad-, lo que siempre se buscó fue realizar una "planificación participativa". Podría decirse que, lo que el PC buscó fue involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.

Paralelamente a lo anterior, también se buscó modificar patrones de trabajo que venían implementando ciertas agencias de trabajo, involucrándolas e interiorizándolas en las instancias participativas a fin de reducir tensiones y evitar trabas burocráticas.

Espacios de colaboración

Podría decirse que la colaboración fue incrementándose en todas las ediciones y fue particularmente en la edición 2014/2015 en la que el "Foro de ideas", ofreció un espacio para el trabajo mancomunado entre áreas técnicas y políticas del Municipio, con ciudadanos comunes, dirigentes vecinales e incluso con dirigentes políticos opositores.

Multicanalidad

A través de las distintas ediciones del PC, la iniciativa fue incorporando o modificando las vías de participación tanto en la fase de elaboración de los proyectos como en la de votación de los mismos. Es así como el ciudadano, por ejemplo, podía informarse ya sea vía web, vía presencial (en el Municipio o en su sede vecinal) o incluso a través de redes sociales, acerca de los proyectos que se votarían.

Multicanalidad integrada. Base de conocimiento común

No se encontraron avances significativos en este aspecto.

Acciones de fortalecimiento ciudadano/institucional, desarrolladas en forma complementaria a otras cuestiones como las enunciadas

A modo de difundir los procesos participativos y facilitar su comprensión por parte de la ciudadanía, se utilizaron distintos elementos audiovisuales. En las primeras ediciones la difusión de los procesos de confección de proyectos estaba reducida al vínculo de cada vecino con su vecinal para conocer en profundidad los proyectos y participar; mientras que la posterior votación se realizaba por medio de troqueles que venían en panfletos contenían información sobre los proyectos y se entregaban casa por casa.

Ya en la edición realizada en el año 2014, se realizaron campañas de difusión masiva mediantes spots radiales y televisivos y difusión en la vía pública, en los que se explicaba con mayor detalle lo que implicaba el proceso de participación –trabajar sobre espacios urbanos, debatir, opinar y proponer soluciones-; así como el proceso de votación y selección de los proyectos.

En el caso de las acciones llevadas adelante al interior del aparato administrativo, se fueron incorporando materiales para "agilizar" obras –caso de las carátulas verdes- y se fueron involucrando a las agencias que no estaban habituadas a mecanismos como el que se proponía. En por ello que el área de Gestión y Participación fue vinculándose con

distintas áreas –como Educación, Cultura y Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda- a fin de liderar los procesos de elección de obras y talleres por parte de los vecinos.

Acceso a la información y transparencia

En parte se pueden identificar elementos que permiten a los ciudadanos acceder a la información y a la transparencia, ya que de alguna manera el Municipio informó sobre lo que se hizo –cantidad de proyectos, proyectos elegidos, cantidad de familias o de ciudadanos que votaron, etc.-. No obstante, no se cuenta con información fehaciente sobre cuáles son los montos que el Municipio destinó al PC a lo largo de los años, así como el costo de cada una de ellas.

Rendición de cuentas

Si bien existen mecanismos formales que permiten fiscalizar que las actividades se están realizando –por ejemplo con fiscales de obras- o a modo informal es posible pensar en que las CV pueden fiscalizarlas también; estos controles sólo permiten verificar que una obra se hizo o no. Asimismo también podría pensarse en que es función del Concejo Municipal auditar los gastos que el DEM realiza. No obstante, la falta de información clara y la ausencia de mecanismos que monitoreen el nivel de ejecución de los proyectos, dificultan la rendición de cuentas de parte de los responsables políticos del PC.

CCS

Acciones de gobierno: entre instituciones gubernamentales o con la sociedad

La iniciativa lleva varios años de vigencia y así como el Consejo fue ampliando la variedad de temas que trata, también amplió la cantidad de actores que participan de él; a la que se sumaron organismos provinciales (Policía, hospital y legisladores) y nacionales (INTA e INTI), al Concejo Municipal (con ediles oficialistas y opositores), instituciones educativas, entes mixtos (Comisiones Asesoras), así como distintas asociaciones de la Sociedad civil (iglesias de distintos credos y asociaciones gremiales) y cámaras empresariales.

Necesidades ciudadanas/sectoriales efectivamente relevadas

Desde sus comienzos en el año 2002, tras la salida de la crisis económica y social pos convertibilidad, el CCS se convirtió en un espacio de búsqueda de consenso y diálogo entre distintos actores representativos de la Ciudad. Los temas que son tratados por el Consejo se confeccionan a modo de agenda de trabajo –por ello es que las agencias municipales que presiden las sesiones tienen un margen de acción considerable-, lo cual permite detectar situaciones problemáticas y diagramar esquemas de trabajo comunes.

Acciones de inclusión social

Si bien existen algunas organizaciones que representan a algunos colectivos con derechos vulnerados -personas con discapacidad, en el caso de la Comisión Asesora de Discapacidad, y con dificultades para el ejercicio del derecho a la salud –como en el caso de la Comisión Asesora de Bien Público-; también existen otros colectivos, tales como la tercera edad, éstos no se encuentran representados.

Experiencias multidireccionales: interacciones horizontales intra/inter organismos/con la ciudadanía

La lógica propia de la iniciativa llega a que el Consejo sea multidireccional por la variedad de temas que toca y trata, llevando a que distintas agencias estatales (y hasta de distinto nivel) interactúen con actores distintos.

Espacios de colaboración

Así como en el punto anterior, el Consejo fomenta la colaboración al buscar posturas comunes –que se ven reflejadas a través de comunicados- que reflejen los consensos alcanzados. Lo que se busca es que mediante el diálogo y el debate se llegue de una manera colaborativa y consensuada a una toma de postura común, entre los principales actores e instituciones presentes en la Ciudad.

Multicanalidad

En este punto sería interesante que el CCS incorporase herramientas que también permitiesen el seguimiento a distancia de algunos participantes que no puedan encontrarse presentes, por ejemplo. No obstante por lo mencionado por los entrevistados, las reuniones del CCS suelen tener una buena concurrencia de los distintos actores presentes en la Ciudad.

Multicanalidad integrada. Base de conocimiento común

No se encontraron desarrollos en este sentido.

Acciones de fortalecimiento ciudadano/institucional, desarrolladas en forma complementaria a otras cuestiones como las enunciadas

Espacios como el Consejo Consultivo Social contribuyen al fortalecimiento ciudadano e institucional –entendido éste como algo más amplio que aquello que compete sólo al Estado- de manera que se generan instancias institucionales de propuesta, colaboración, asesoría en materia de políticas públicas municipales en la que se encuentran representadas distintos actores de manera democrática.

Acceso a la información y transparencia

Se supone de antemano que para que un organismo como el CCS funcione correctamente, los actores que lo componen deben contar con información clara y precisa sobre lo que están debatiendo, así como esperar que el resto de los actores sean transparentes a la hora tomar posición.

Rendición de cuentas

En este punto en particular es difícil pensar en obligaciones formales o en sanciones de los actores ante el incumplimiento de los acuerdos alcanzados –sobre todo si no se trata del Municipio-. Por lo que se puede pensar que ante el incumplimiento de un compromiso o de un accionar contrario a los acuerdos alcanzados, pese algún tipo de "condena social" sobre aquellos actores que los incumplan.

Gobierno Abierto Rafaela

Acciones de gobierno: entre instituciones gubernamentales o con la sociedad

Dado que el área técnica de la cual depende la iniciativa (Control de Gestión, Presupuesto y Auditoría) tiene la potestad de elaborar el presupuesto del Municipio y controlar su ejecución, cuenta con información privilegiada sobre el resto de las agencias y con el apoyo del Intendente para impulsar el Portal.

Asimismo la modalidad de tipo sitio web, le ofrece un potencial de llegada a toda la comunidad y en este sentido la interacción con Prensa Municipal es fundamental para la difusión del Portal Gobierno Abierto Rafaela. No obstante, tal como fue señalado por uno de los entrevistados su uso está subutilizado por los ciudadanos.

Necesidades ciudadanas/sectoriales efectivamente relevadas

Más allá de la calidad y el tipo de de datos e información que pueda encontrarse en el Portal, la necesidad de información pública siempre es una demanda latente en toda Sociedad democrática.

Acciones de inclusión social

Si bien el Portal carece de datos abiertos, tal como los entiende el Open Data –lo cual no es un tema menor, pero que será tratado en otro punto-, contiene una serie de infografías de fácil comprensión para cualquier persona que las vea.

Experiencias multidireccionales: interacciones horizontales intra/inter organismos/con la ciudadanía

Si bien el área de Control de Gestión, Presupuesto y Auditoría, con ayuda del Departamento de Sistemas –para la elaboración del Portal- y de Prensa del Municipio –para su difusión-, la experiencia no deja de estar centralizada en la primera y todo pasa por allí –la obtención de la información, conformación de informes propios del portal-. Si bien el Portal también difunde lo que otras agencias hacen, en realidad "levanta" contenidos que ya están presentes en el sitio oficial del Municipio.

Espacios de colaboración

En línea con puntos anteriores, el Portal no ofrece mayores posibilidades de colaboración con lo que está presente en él ya que en ciertos aspectos se limita a difundir información que el Municipio "quiere" que sea pública. No obstante, existen algunos proyectos incipientes a partir del proyecto "GIS Rafaela" para georreferenciar datos con la ayuda de los alumnos de la Universidad Tecnológica Nacional y así poder volcarlos a un software, que se encuentra en gestación.

Multicanalidad

Si bien el ciudadano puede acceder al Portal como fuente de información pública, no se notó una mayor vinculación con otras áreas del Municipio que recopilan información que podría ser transparente (por ejemplo los Despachos del Concejo y del Municipio).

Asimismo sería interesante que el Portal contase con algún tipo de foro o incluso con una encuesta de satisfacción para el usuario, en la que el mismo pueda expresar si el sitio le resulta útil, qué tipo de información quisiera encontrar o cuál haría falta, si le resultó dificultosa la navegación, etc.

Multicanalidad integrada. Base de conocimiento común

No se detectaron avances en este punto.

Acciones de fortalecimiento ciudadano/institucional, desarrolladas en forma complementaria a otras cuestiones como las enunciadas

Resulta interesante que la iniciativa sea liderada por un organismo vinculado a la gestión presupuestaria, ya que de esta manera es posible que el resto de las agencias municipales se plieguen al proceso y abran los datos que producen.

Ahora bien, respecto al fortalecimiento ciudadano, si bien siempre es positivo contar con información pública, el formato en el que se encuentra la información en el Portal –informes finales en formatos como JPG o PDF-, no contribuye a que los ciudadanos sean los verdaderos dueños de los datos.

Acceso a la información y transparencia

Si bien puede encontrarse información pública en el Portal, la misma no puede desglosarse ni puede reutilizarse la misma. E línea con lo visto en otras iniciativas, como en el caso del Presupuesto Ciudadano, por ejemplo, el Portal pierde el potencial de ser un canal que centralice toda los datos que produce el Municipio.

Rendición de cuentas

Tal como fue señalado en múltiples ocasiones, sin transparencia y sin acceso real a la información de los ciudadanos y ante la ausencia de mecanismos que permitan monitorear en tiempo real a la administración, la rendición de cuentas no es viable.

Proyecto CTB

Acciones de gobierno: entre instituciones gubernamentales o con la sociedad

El proyecto tal como está concebido, conlleva la participación de distintas agencias municipales (Educación, Cultura y Gestión y Participación, siendo esta última la que lo lidera), así como organizaciones de la sociedad civil como las Comisiones Vecinales, que representan los intereses de los vecinos en los barrios. También cabe recordar los orígenes del Proyecto que si bien fue por iniciativa del Municipio, también contó con apoyo internacional para su financiamiento.

Necesidades ciudadanas/sectoriales efectivamente relevadas

Desde sus inicios el proyecto fue incorporando las demandas ciudadanas –ya sea a través de las Comisiones Vecinales o directamente de los vecinos-, abriendo nuevos Centros o aumentando los servicios prestados. A su vez cabe destacar la incorporación de facilitadores y capacitadores en los CTB, encargados de coordinar el trabajo y de asistir a los usuarios de los Centros.

Acciones de inclusión social

Tal como revelaron los entrevistados, el Proyecto hace un énfasis particular en personas que se encuentran afectadas por la brecha digital, ya sea ofreciendo cursos orientados a la tercera edad o prestando el servicio en barrios vulnerables de la Ciudad. Podría decirse que, los CTB también facilitan el "acercamiento" del Municipio a los vecinos para realizar trámites, sin la necesidad de que deban concurrir personalmente a la Municipalidad.

Experiencias multidireccionales: interacciones horizontales intra/inter organismos/con la ciudadanía

Los CTB fortalecen el rol de las CV en los barrios donde se encuentran instalados y a su vez fomentan la generación de contenidos por parte de otras áreas del Municipio.

Espacios de colaboración

Los CTB son casi por definición espacios de colaboración entre las Comisiones Vecinales y el Municipio, en los que se articulan distintas estrategias de inclusión digital.

Multicanalidad

Si bien por las entrevistas con distintos referentes, se desprendió que los CTB funcionan muchas veces como otro canal de atención gubernamental para los ciudadanos, sería interesante que este rol fuese potenciado. En otras palabras, los CTB funcionan como "portal de acceso" a múltiples servicios que presta el Estado (en todos sus niveles), por lo que sería interesante incorporar otros servicios que se integren a los ya ofrecidos, como por

ejemplo: ofrecer los espacios para la gestión de documentos[129], asesoría legal o para la realización de trámites, entre otros.

Multicanalidad integrada. Base de conocimiento común

No se encontraron desarrollos en este sentido.

Acciones de fortalecimiento ciudadano/institucional, desarrolladas en forma complementaria a otras cuestiones como las enunciadas

Tal como señaló el facilitador de CTB entrevistado, los CTB actúan como espacios de interacción entre el Municipio y los vecinos y los mismos difunden y colaboran para concretar otras iniciativas –como sucedió en el caso del Presupuesto Ciudadano-.

Acceso a la información y transparencia

Así como en otros puntos, sería conveniente contar con información más precisa sobre la cantidad de gente que utiliza los CTB, así como una mayor precisión sobre las actividades que allí se realizan.

Respecto a lo que le cuesta al Municipio sostener a los CTB, tampoco se pudo hallar información que diera mayor precisión.

Rendición de cuentas

No se encontraron cuestiones relativas acerca de cuáles son las exigencias que le atañen a un CTB si éste decidiera, por ejemplo, no utilizarlo o cerrarlo. En este último caso se dio cuenta de un caso en el que una Comisión "devolvió" su CTB y éste fue trasladado a otro barrio.

ICEDeL

Acciones de gobierno: entre instituciones gubernamentales o con la sociedad

El ICEDeL actúa como proveedor de datos e información para otras agencias del Municipio, empresarios y hasta los ciudadanos comunes –como es el caso del censo de estudiantes secundarios, por ejemplo- puedan tomar decisiones de manera más informada.

A su vez el ICEDeL se vincula con distintas instituciones a fin de obtener datos, ya sea: realizando convenios con las universidades de la Ciudad; contratando jóvenes estudiantes para realizar la recolección de datos; cámaras y empresas de la Ciudad; con el Sindicato de trabajadores municipales para realizar capacitaciones; entre otras.

Asimismo, el Instituto realiza distintas acciones de capacitación de empleados públicos y dirigentes de la Ciudad, lo cual puede considerarse como una forma de fortalecimiento institucional y ciudadano.

Necesidades ciudadanas/sectoriales efectivamente relevadas

Si bien el Instituto realiza algunas actividades de manera permanente –caso de la EPH y los censos industriales-, también realiza acciones a pedido de otras agencias municipales –estudios sobre uso de transporte público o censos sobre instituciones presentes en la Ciudad, por ejemplo-. Lo mismo podría decirse de las capacitaciones que ofrece y que va modificando edición tras edición según las observaciones de los participantes.

Acciones de inclusión social

[129] Por los comentarios de los entrevistados, hay gestiones para desarrollar servicios de este tipo en los CTB.

En este punto en particular se detectó particularmente el trabajo que el Instituto realiza para recabar datos en torno a población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en el marco de la encuesta permanente de hogares que realiza el ICEDeL. Es por ello que, las acciones serían más bien complementarias para otras agencias del Municipio, a fin de que éstas cuenten con información pertinente y lo más certera posible.

Experiencias multidireccionales: interacciones horizontales intra/inter organismos/con la ciudadanía

El ICEDeL realiza acciones con distintos organismos del Municipio, así como con otros actores como sindicatos y ciudadanos comunes, ya sea a través de la producción de datos e informes o bien de cursos de capacitación o de actualización.

Espacios de colaboración

El Instituto colabora permanentemente con otros actores tanto para llevar a cabo sus labores, como para las labores de otros organismos. A su vez el ICEDeL se vincula con distintas organizaciones para realizar estudios o para producir informes para otros organismos del Municipio o bien para ofrecer capacitaciones.

Multicanalidad

Aquellos ciudadanos interesados en acceder a la información que publica el ICEDeL pueden hacerlo de manera virtual o mediante las publicaciones que el Instituto entrega de manera gratuita.

Multicanalidad integrada. Base de conocimiento común

No se encontraron avances en este sentido.

Acciones de fortalecimiento ciudadano/institucional, desarrolladas en forma complementaria a otras cuestiones como las enunciadas

En sí pudo verse que la información que produce el ICEDeL es utilizada por otras agencias –por ejemplo, el portal Gobierno Abierto utiliza datos provistos por el Instituto para confeccionar infografías-, no obstante por su lógica de trabajo pudo observarse que contribuye a mejorar la calidad de la administración pública.

Acceso a la información y transparencia

Si bien el ICEDeL difunde todo lo que hace –tal como señaló uno de los entrevistados-, sería interesante que también lo hiciera con una lógica de *Open Data* y pusiera a disposición de los ciudadanos los datos “crudos” de lo que produce.

Rendición de cuentas

Al existir una ordenanza que regula el accionar del Instituto como ente autónomo, responsabilidades y obligaciones, así como la representación de la oposición en el Directorio; puede decirse que existen algunos mecanismos de *accountability* para que el organismo rinda cuentas sobre lo que hace y cómo lo hace. Sería interesante también poder contar con datos que detallen cuánto gasta el Instituto.

ACDICAR

Acciones de gobierno: entre instituciones gubernamentales o con la sociedad

Desde sus inicios, y considerando experiencias pasadas, ACDICAR surgió por el accionar entre distintas instituciones –organismos internacionales, provincia de Santa Fe, Municipio de Rafaela y empresarios agrupados en cámaras regionales-.

Necesidades ciudadanas/sectoriales efectivamente relevadas

Tal como manifestaron los referentes la Asociación surgió como respuesta a una necesidad de potenciar las cadenas de valor productivas presentes en la región –incluso pensando más allá de los límites jurisdiccionales de Rafaela-, a fin de aumentar la productividad e impulsar el desarrollo local.

Acciones de inclusión social

En sintonía con el punto anterior, la idea de trabajar con cadenas de valor apuntó también a reforzar los "eslabones más débiles de la cadena", a través de la búsqueda de herramientas de financiamiento y capacitación para PyMES.

Experiencias multidireccionales: interacciones horizontales intra/inter organismos/con la ciudadanía

Las interacciones son constantes entre las distintas instituciones que integran el Directorio de la Asociación y el equipo técnico. A su vez, las mismas no dejan de ser en cierto punto conflictivas por las necesidades de financiamiento que tiene el organismo –ejemplo de ellos fueron los años que estuvo virtualmente desactivada tras el fin del financiamiento internacional-.

Espacios de colaboración

La lógica propia de funcionamiento de ACDICAR favorece la cooperación dado que los actores –en especial los empresarios locales y el Municipio de Rafaela- están "acostumbrados" a hacerlo.

Multicanalidad

Los servicios que ofrece ACDICAR se prestan de manera presencial o virtual. ACDICAR dicta capacitaciones presenciales y provee de recursos virtuales (biblioteca virtual) y asesoramiento vía el sitio web de la Asociación.

Multicanalidad integrada. Base de conocimiento común

No se encontraron desarrollos en este sentido.

Acciones de fortalecimiento ciudadano/institucional, desarrolladas en forma complementaria a otras cuestiones como las enunciadas

Espacios como ACDICAR pueden contribuir al fortalecimiento institucional, dado que permiten formalizar espacios de negociación y colaboración entre distintos actores locales.

Acceso a la información y transparencia

Entre los objetivos de ACDICAR se encuentra el acceso a fuentes de información para las empresas de la región. A su vez, ACDICAR facilita tanto contenidos –acceso a artículos en su sitio web, acceso a su biblioteca, etc.-, como capacitaciones e información de utilidad para los destinatarios de la iniciativa –fuentes de financiamiento, capacitaciones ofrecidas por otras instituciones, contactos, etc.-.

Rendición de cuentas

La falta de un financiamiento claro por parte de los actores no permite establecer obligaciones claras para políticos y empresarios.

Capítulo VI: Evaluación de las iniciativas

En esta sección del trabajo se tomaron los criterios utilizados por el Jurado del Premio Gobierno Abierto 2012 en una segunda etapa del trabajo publicado en Díaz Rato *et al.* (2013). De los componentes del concepto de Gobierno Abierto presentados en la sección anterior, se desprenden ocho criterios, dentro de los cuales se plantea un interrogante y una o más respuestas que sirven como indicadores –en total veinticuatro- con el fin de evaluar la calidad de las iniciativas.

A continuación se presenta un cuadro explicativo sobre los criterios, preguntas e indicadores utilizados y posteriormente en otro cuadro se muestra si las iniciativas cumplen o no con los criterios, a partir de la existencia o no de alguno de los indicadores mencionados.

Cuadro 11. Criterios para evaluación de iniciativas de GA utilizados por el Jurado del "Premio Gobierno Abierto Puntogov/ASAEC"

Criterios y preguntas	**Indicadores**
1. Relevancia del problema Pregunta: ¿Cuán importante es la cuestión social o el problema ciudadano que la iniciativa intentó resolver?	○ La cuestión ocupa un lugar prominente en la agenda pública, según surge de encuestas, demandas sociales, petitorios, centimetraje en la prensa, etc. ○ La cuestión involucra a sectores de la población con derechos vulnerados o vulnerables.
2. Pluralismo Pregunta: ¿Exhibe la iniciativa una visión amplia, no discriminatoria y pluralista del problema o cuestión involucrada?	○ La iniciativa no presenta evidencias de barreras de acceso a la ciudadanía. ○ El proyecto no tiene manifiestos sesgos ideológicos o político-partidarios.
3. Originalidad de la iniciativa Pregunta: ¿Se trata de una iniciativa que abre nuevas perspectivas para la solución de problemas sociales, plantea nuevas metodologías, aplica soluciones tecnológicas novedosas?	○ Comparación del enfoque contemplado con el/los tradicionales. ○ Antecedentes previos de iniciativas similares. ○ Patentes o desarrollos tecnológicos que dan sustento al proyecto.
4. Implementación de la iniciativa Pregunta: ¿En qué medida la iniciativa pudo concretarse en la práctica a través de una implantación exitosa?	○ Evidencia de que una OSC, población o grupo social ha participado en la concreción del proyecto o iniciativa, beneficiándose de la información o de los servicios propuestos. ○ Repercusiones en medios de comunicación. ○ Informes presentados a instituciones financiadoras.

Criterios y preguntas	Indicadores
	○ Encuestas de opinión.
5. Innovaciones organizativo-logísticas Pregunta: ¿Es posible reconocer en la iniciativa, innovaciones destacables desde el punto de vista del esquema organizativo y/o de la solución logística, adoptada o propuesta, particularmente en los aspectos comunicacionales involucrados?	○ Singularidad del esquema organizativo en términos de responsabilidades asignadas al gobierno y a la ciudadanía en la producción de resultados. ○ Impactos verificables sobre la implantación de una organización en red. ○ Evidencia de aplicaciones de multicanalidad u otras innovaciones (por ejemplo: bases de conocimientos comunes, movilidad, redes sociales) en la comunicación entre gobierno y ciudadanía.
6.Impactos sobre la gestión Pregunta: ¿Es posible atribuir a la iniciativa impactos positivos perceptibles o esperables sobre la gestión gubernamental, tales como mejoras en el desempeño de las agencias involucradas, formas más eficaces o eficientes de gestionar los vínculos entre ciudadanía y gobierno u otros?	○ Evidencias o perspectivas de cambios en los procesos de gestión gubernamental (manuales de procesos, adopción de nuevas tecnologías o desarrollos informáticos). ○ Encuestas de opinión. ○ Expresiones cuantitativas de las mejoras (incremento en el número de consultas atendidas, servicios prestados). ○ d) Asignaciones presupuestarias al proyecto.
7. Impactos sobre la cuestión y población involucrada Pregunta: ¿Qué impactos pueden atribuirse a la iniciativa (o resultan previsibles) en cuanto al logro de sus objetivos, la solución de la cuestión social involucrada y/o la mejora en la situación de su población-objetivo?	○ Información estadística que compare la línea de base del proyecto y la nueva situación alcanzada o prevista. ○ Nueva posición de la cuestión involucrada dentro de la agenda pública (v.g., mayor prioridad de la cuestión en la agenda o menor problematicidad de la cuestión según encuestas). ○ Magnitud de la población beneficiada según indicadores estadísticos objetivos. ○ Evidencia de acciones emprendidas por el gobierno para facilitar la organización de la población beneficiada y/o su accesibilidad, capacitación, etc.
8. Efecto multiplicador o demostrativo Pregunta: ¿En qué medida la iniciativa ha	○ Evidencia de otras iniciativas similares que hayan reconocido el

Criterios y preguntas	Indicadores
tenido algún efecto en cascada, que haya inducido a otros gobiernos, actores políticos u organizaciones sociales, a prestar apoyo y/o adoptar la solución ofrecida por el proyecto?	carácter pionero del proyecto concursado. o Reconocimientos públicos a la iniciativa, basados en publicaciones, informes, premios, encuestas, etc.

Fuente: Díaz Rato *et al.* (2013)

Esta sección estuvo orientada a evaluar la calidad de las iniciativas analizadas en la sección anterior y ponderar aquellos aspectos relevantes que fueron considerados por los creadores de esta herramienta de estudio.

A partir de la documentación recopilada, las entrevistas realizadas y de la información pública, se determinó la presencia de ciertos aspectos en las iniciativas analizadas. Así se buscó evaluar:

- El nivel de problematización en la agenda pública de aquellos aspectos considerados como "importantes" por funcionarios o por los ciudadanos;
- El nivel de participación de distintos actores y el nivel de apertura de parte de aquellos que detentan el poder;
- El grado de innovación presente en las iniciativas, ya sea pensando soluciones nuevas o "re"pensando soluciones implementadas en otras latitudes;
- El nivel de concreción de las iniciativas, si hubo obstáculos y cómo fueron superados, si hubo redefiniciones de alguno o algunos de los aspectos, etc.;
- El grado de aceptación de parte del aparato administrativo, en clave de la "ruptura" causada por iniciativas que pudieran parecer amenazantes a rutinas o a la cultura organizacional;
- La identificación de cambios positivos en la gestión pública a partir de las iniciativas analizadas;
- El impacto (de haber sido identificado por las autoridades o por datos que lo corroborasen) tanto en la problematización como en la población meta producido por las iniciativas; y
- El nivel de difusión y de repercusión, ya sea de otros gobiernos, organizaciones o incluso mediática.

Cuadro 12. Criterios de evaluación presentes en las iniciativas

Iniciativa	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**
PC	X	X	X	X	X	X	X	X
CCS	X	X	X	X	X	X	X	X
Gobierno Abierto Rafaela	X	X	X					
CTB	X	X	X	X		X		X
ICEDeL	X	X	X	X	X	X	X	X
ACDICAR	X	X	X	X	X	X	X	X

Conclusiones

El rol adquirido por los Municipios a partir de la revalorización del territorio en el contexto de la globalización y de la transferencia de competencias y funciones de la órbita nacional o provincial a la local; permiten poner en cuestión la permeabilidad de nuevas "modas" o formas de ejercer la gestión pública. En este sentido, el Gobierno Abierto podría encontrar en los Gobiernos Locales ámbitos de mayor cercanía con los ciudadanos y con realidades distintas a otros niveles de Gobierno.

Algunos autores postulan definiciones de mínima del Gobierno Abierto, más cercanas al concepto de Gobierno Electrónico; mientras que otros autores postulan definiciones de máxima de tipo "concepto paraguas", en la que el Gobierno Abierto termina por abarcar cuestiones poco precisas. Considerando una postura intermedia en la definición del Gobierno Abierto, se sostuvo que el concepto apunta a una filosofía de Gobierno y a una forma de hacer las cosas, la cual se articula con la Sociedad civil y se ve interpelada por ella y que no sólo se basa transparencia, participación y colaboración, tal como señalaban los primeros trabajos sobre la materia.

Entre otras cuestiones podría decirse que el Gobierno Abierto se basa por un lado en el acceso a la información pública (el derecho y la garantía); el empoderamiento ciudadano; la responsabilidad empresarial; la rendición de cuentas por parte de las autoridades; y la mejora de la capacidad institucional para una gestión abierta. Por otro lado, el Gobierno Abierto implica también una reingeniería de procesos con una "lógica de red"; orientada a los ciudadanos (visión "ciudadano céntrica"); y que utiliza las TIC como herramientas al servicio de la apertura.

Es por lo dicho anteriormente, que se consideró al Gobierno Abierto como una política pública, que se desarrolla en distintas etapas siguiendo un comportamiento cíclico en el que interactúan distintas variables como son actores y se ponen en juego recursos e instituciones. Asimismo para reconocer las distintas variables y complementar el estudio, se utilizaron técnicas de análisis de actores que permitieran identificarlos, caracterizarlos y saber qué buscan.

El presente trabajo tomó el caso del Municipio de Rafaela, considerado por distintos autores como "innovador" e impulsor del desarrollo local. Particularmente se seleccionaron seis iniciativas que *a priori* coincidían con la definición del concepto de Gobierno Abierto planteada. A fin de identificar las iniciativas, se hizo una primera aproximación a las mismas a través de una entrevista con un informante clave y la lectura de medios locales y de documentos oficiales. Más específicamente, para la realización del estudio se seleccionaron seis iniciativas implementadas por el Municipio de Rafaela entre los años 2008 y 2014, abarcando así dos gestiones de gobierno distintas, entre ellas: el Presupuesto Ciudadano (PC) –tanto en su modalidad "de Gestión Participativa" como "Social, cultural y ambiental" y la modalidad implementada a partir de 2014 "Urbano"-; el Consejo Consultivo Social (CCS); el Portal "Gobierno Abierto Rafaela" y otras herramientas de transparencia; el Proyecto "Centros Tecnológicos Barriales" (CTB); el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL); y la Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela (ACDICAR).

Conforme a los lineamientos planteados en el marco teórico del trabajo y a fin de realizar la descripción de las iniciativas se siguieron los lineamientos del ciclo de las políticas públicas, para poder distinguir: sus orígenes; su posterior incorporación a la agenda del Municipio; la elaboración de soluciones posibles; selección de una de las

soluciones; la implementación; y la posterior evaluación. Asimismo la descripción prestó especial atención al funcionamiento del aparato burocrático, al rol de la ciudadanía, en las distintas etapas de desarrollo de las iniciativas, y a la generación de valor público por parte del Municipio.

Sobre lo anterior, podría decirse que en el caso del PC la problematización comenzó con los debates dados en el Concejo Deliberante en los que la oposición intentó instalar el tema. Posteriormente con la sanción de la ordenanza de Presupuesto del año 2008 en la que se incluyó un artículo que daba algunos lineamientos para el PC, el Municipio optó por una de las soluciones posibles al problema definido. A partir de aquí comienzan distintas etapas en las que las Comisiones Vecinales y los ciudadanos (en la última edición considerada, se acrecentó el rol de estos últimos), identificaron problemáticas en sus barrios, evaluaron opciones y seleccionaron a través de su voto aquellas que consideraban mejores para que el Municipio implementase. Finalmente, con la evaluación de la iniciativa a lo largo de los años y de las distintas etapas el Municipio fue impulsando distintos formatos y esquemas del PC, rescatando así el aprendizaje obtenido.

En el caso del CCS, esta iniciativa demostró una cierta solidez como espacio de diálogo y negociación entre los principales actores presentes en la política rafaelina. Asimismo el Consejo surgió en un contexto de conflictividad social y como herramienta para la gestión de mecanismos de inclusión social, rol que posteriormente se vio reforzado por la inclusión de instituciones que específicamente trabajan con poblaciones vulnerables. A lo largo de los años el Consejo ha ido ampliando los temas de debate y la cantidad de actores participantes.

La iniciativa del Portal Gobierno Abierto Rafaela, tal como señalaron los informantes entrevistados surgió a partir de cierta información que el Municipio venía dando a conocer desde hacía tiempo atrás. En este sentido, se lanzó el Portal como una iniciativa que diera a conocer acciones del Gobierno Municipal. Se observó que prácticamente todos los procesos desarrollado en las distintas etapas recayeron sobre el área de Gestión, Presupuesto y Auditoría, junto con algún soporte tecnológico de parte del Departamento de Sistemas.

En el caso de la iniciativa de los CTB se percibió una cierta continuidad de los lineamientos originales de la iniciativa; así como un fortalecimiento de la misma a partir de la inclusión de capacitadores y facilitadores para asistir y dar capacitaciones informáticas a los usuarios. A partir del trabajo de estos últimos la iniciativa comenzó a incorporar contenidos con una cierta coordinación aunque, tal como señalaron los entrevistados, sería necesaria una mayor planificación de los mismos. Es por lo anterior que, podría decirse que el fuerte de la iniciativa de los CTB es el trabajo con sectores excluidos, los cuales se ven más afectados por la brecha digital en alguna de sus dimensiones y son especialmente estos colectivos los que más utilizan los Centros.

El ICEDeL, por su parte, es una de las iniciativas analizadas más antiguas y surgió como una respuesta a la demanda de ciertos sectores de contar con información de índole socio-económica. A lo largo de los años ha conservado algunas de sus líneas de trabajo fundamentales, aunque también ha ido incorporando nuevas demandas que llevaron a una evaluación de las actividades desarrolladas.

La última de las iniciativas estudiadas fue la de ACDICAR, la cual fue caracterizada como “la síntesis” de una serie de procesos e instituciones que surgieron en Rafaela a partir de los años noventa. Asimismo pudo observarse cómo estuvo presente en la agenda

municipal la cuestión del desarrollo local y las distintas posturas en pugna para la implementación de acciones en este sentido y que considerasen las cadenas de valor preexistentes en la región Centro-Oeste de Santa Fe. Con la implementación de la iniciativa de ACDICAR pudo observarse que, si bien los actores resaltaron la importancia de tener un organismo orientado a fortalecer la productividad y la competitividad de las empresas de la región –con una lógica territorial, de cadenas de valor y de generación de responsabilidad empresarial-, las tensiones en torno al financiamiento han dificultado la existencia misma del organismo. En este sentido, las personas entrevistadas reconocieron la importancia de contar con ordenanza y una ley provincial que garantice el financiamiento de ACDICAR, cuestión que por lo que pudo indagarse está en agenda de los actores políticos.

Posteriormente a la descripción de las iniciativas, se profundizó en el accionar de los actores principales intervinientes. El análisis de los actores permitió identificar algunos liderazgos, potenciados por la presencia de actores que participaron de los distintos procesos, ya sea en todas sus etapas o en algunas de ellas. También se reconocieron algunos actores que tienen poca o ninguna incidencia en las iniciativas.

A su vez se observó la existencia de un entramado institucional público-privado –al que se hace referencia en repetidas oportunidades en la bibliografía consultada-, que comparte un núcleo de intereses comunes (no siempre idénticos ni compatibles) en torno: al desarrollo local; al fomento del desarrollo de PYMEs locales; y a la planificación y ordenamiento urbano. En este sentido, pudieron observarse algunas tensiones entre los actores de la Sociedad civil y los de Mercado para tratar de incidir en la agenda Municipal.

El análisis de actores demostró que las lógicas propias de los actores intervinientes suelen coincidir en grandes temas –como pudo verse en el caso del ICEDeL y algunos temas tratados por el CCS que dan cuenta de ello-, pero en cuestiones más "espinosas" como aquellas referidas a financiamiento o a quién corresponde la responsabilidad fueron más notorias las diferencias -nuevamente el caso del CCS sirve de ejemplo, cuando uno de los entrevistados señaló la "carencia de ejecutividad" y fue mucho más evidente en el caso de ACDICAR-.

De lo señalado hasta aquí, podría decirse que si bien el Municipio de Rafaela implementó, entre los años 2008 y 2014, una serie de iniciativas que podrían caracterizarse como parte una política pública de Gobierno Abierto, su desarrollo fue limitado en algunos aspectos clave para una gestión abierta.

Retomando el concepto de Gobierno Abierto planteado en el marco teórico del trabajo, surgió la necesidad de operacionalizar el concepto a fin de aplicarlo al análisis de las iniciativas seleccionadas. Es por lo anterior que se consideraron una serie de herramientas que permitieron organizar, medir y evaluar el nivel de desarrollo del Gobierno Abierto en el Municipio de Rafaela.

El trabajo tomó un listado elaborado por el Jurado del "Premio Gobierno Abierto Puntogov/ASAEC" y se buscó que las iniciativas implementadas por el Municipio de Rafaela tuvieran presentes los siguientes "componentes": acciones de Gobierno entre distintos actores; que existiera un diagnóstico de las demandas ciudadanas y sectoriales; acciones de inclusión social; experiencias que integraran a distintos organismos; espacios de colaboración; acciones que contemplaran la multicanalidad en la prestación de servicios; acciones que apuntaran a la multicanalidad integrada para generar bases de

conocimiento común; acciones de fortalecimiento ciudadano e institucional; acceso a la información y la transparencia; y la rendición de cuentas.

Sobre las iniciativas puntualmente podría decirse que, en el caso del Presupuesto Ciudadano se encontraron siete (7) componentes y dos (2) que se cumplían parcialmente entre los diez definidos; en el caso del CCS se encontraron nueve (9) componentes; en el caso del Portal Gobierno Abierto se encontraron cinco (5) componentes; por su parte en el caso de los CTB se hallaron siete (7) componentes; mientras que en el caso del ICEDeL, nueve (9); y en el caso de ACDICAR se hallaron ocho (8) componentes.

Subsidiariamente el Jurado del "Premio Gobierno Abierto Puntogov/ASAEC" elaboró una serie de criterios e indicadores para medir iniciativas de Gobierno Abierto. Dichos criterios e indicadores pueden traducirse en preguntas y respuestas en torno a: el nivel de problematización en la agenda pública de aquellos aspectos considerados como "importantes" por funcionarios o por los ciudadanos; el nivel de participación de distintos actores y el nivel de apertura de parte de aquellos que detentan el poder; el grado de innovación presente en las iniciativas, ya sea pensando soluciones nuevas o "re"pensando soluciones implementadas en otras latitudes; el nivel de concreción de las iniciativas, si hubo obstáculos y cómo fueron superados, si hubo redefiniciones de alguno o algunos de los aspectos, etc.; el grado de aceptación de parte del aparato administrativo, en clave de la "ruptura" causada por iniciativas que pudieran parecer amenazantes a rutinas o a la cultura organizacional; la identificación de cambios positivos en la gestión pública a partir de las iniciativas analizadas; el impacto (de haber sido identificado por las autoridades o por datos que lo corroborasen) tanto en la problematización como en la población meta producido por las iniciativas; y el nivel de difusión y de repercusión, ya sea de otros gobiernos, organizaciones o incluso mediática.

Los resultados mostraron que, en los casos del PC, el CCS, del ICEDeL y de ACDICAR se encontraron ocho (8) de ocho (8) criterios; mientras que en la iniciativa de los CTB se encontraron seis (6) criterios y en el Portal Gobierno Abierto se encontraron sólo tres (3).

Tal como pudo observarse, las iniciativas analizadas presentaron en general problemas a la hora de garantizar apertura de la información pública y de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas. No se observó que existieran iniciativas plenamente volcadas a fomentar la apertura de la información y la transparencia más que a través de portales informativos y algún marco normativo -como las ordenanzas 3.304 y 3.528- pero resultan limitados o "parciales". Más grave aún fue la falta de mecanismos o iniciativas orientadas a la *accountability* y de respondibilidad que obligaran a los funcionarios a rendir cuentas y a ser responsables de sus actos públicos.

Si bien podría decirse que la transparencia puede darse sin producción de datos abiertos, por lo que estándares de calidad de datos abiertos como los propuestos en el marco teórico no resultarían aplicables en la medida en que no exista una producción concreta de datos abiertos. Ahora bien, sería importante que iniciativas como el Portal Gobierno Abierto y el ICEDeL aspirasen en un futuro a generar datos abiertos que contribuyan a la transparencia.

En materia participativa, la naturaleza de las iniciativas varía según el tipo de actores y la finalidad de las mismas. Por ello cabe hacer una distinción entre aquellas iniciativas orientadas a la participación de las OSC –como el CCS, ACDICAR, el ICEDeL, los CTB y

en algunos aspectos el PC- y aquellas orientadas a la participación de los ciudadanos comunes –sólo pudo encontrarse el caso del PC-[130].

En el caso de aquellas iniciativas que contemplaban la participación de las OSC se observó una gran apertura a la invitación de aquellos actores con los que habitualmente se vincula el Municipio, lo que podría reforzar vínculos y aquella asociación público-privada mencionada anteriormente.

Puntualmente, en el caso del PC el Municipio de Rafaela impulsó acciones tendientes a aumentar la cantidad de ciudadanos comunes (es decir, no agrupados en ningún tipo de agrupación política o de la Sociedad Civil) y a generar valor público. Si bien los volúmenes de ciudadanos participantes no siempre fue el esperado, sí se buscó una mayor difusión de los proyectos; una ampliación de la cantidad de actores involucrados en la elaboración de los proyectos; y una mayor transparencia en los comicios.

Otra cuestión observada es la escasa normativa existente que materialice los acuerdos alcanzados entre los actores y que contribuya a su permanencia en el tiempo más allá de los cambios de gestión, como son los casos del Presupuesto Ciudadano –donde se contempla un porcentaje de fondos públicos en la ordenanza presupuestaria de cada año- el Consejo Consultivo Social, los Centros Tecnológicos Barriales y ACDICAR.

Se encontraron algunos ejemplos que dieron cuenta de la convivencia entre la cultura burocrática y la de Gobierno Abierto, en las que aquellas acciones que intentaron impulsar algún tipo de cambio a prácticas "tradicionales" hallaron un freno. Resulta ilustrativa una anécdota contada por uno de los entrevistados en el caso del Presupuesto Ciudadano sobre la necesidad de adoptar "carátulas verdes", para que el área de Obras Públicas priorizara las demandas, lo que también da cuenta de la existencia de una voluntad política para implementar las reformas y de una cooperación entre distintas agencias.

Si bien algo ya fue mencionado anteriormente sobre el rol de la ciudadanía, podría decirse que no se observó un cambio radical en el ejercicio de la ciudadanía –en el marco teórico se mencionó lo que algunos autores denominan como "ciudadanía digital"-, cuestión que quedó en evidencia a la hora de analizar las iniciativas ante la inexistencia de canales de retroalimentación (encuestas de satisfacción, mails, etc.) que apunten a la mejora de la calidad de los servicios públicos y a un mayor compromiso ciudadano. A pesar de que no se realizaron encuestas para este trabajo, los datos de participación en algunas de las iniciativas y algunos trabajos mencionados en el marco teórico[131], brindan un panorama al respecto.

Retomando la diferenciación entre Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto realizada en el marco teórico, podría decirse que paradójicamente la iniciativa del Portal Gobierno Abierto Rafaela se acerca más al primer concepto que al segundo tal como fueron caracterizados. En este sentido, pudo observarse un centralismo del área de Gestión, Presupuesto y Auditoría así como el área de Sistemas del Municipio, ya que la iniciativa en realidad se basa en el uso y aplicación de herramientas tecnológicas, vinculadas a procesos y prestación de servicios públicos.

[130] En el caso del Portal Gobierno Abierto Rafaela no pudieron hallarse acciones tendientes a la participación de las OSC y de los ciudadanos comunes, aunque sí algunos planes de hacerlo a futuro.

[131] Particularmente puede verse el trabajo elaborado por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (2003).

Cabe destacar el aprovechamiento de la red de actores públicos y privados para impulsar las iniciativas y hacerlas prevalecer. Distintos autores señalan la existencia de una fuerte asociación pública-privada, que se materializó a lo largo de la historia a través de distintos acuerdos e instituciones. En el caso del presente trabajo, cabe mencionar los casos del CCS, de los CTB y, especialmente, de ACDICAR.

También cabe destacar el aprendizaje a través del tiempo en pos de mejorar las iniciativas, lo que da cuenta de una "lógica incremental". Esta situación se vio especialmente en el caso de la iniciativa del PC, la cual fue modificándose edición tras edición –siendo la edición 2014/2015 la que tuvo los mayores cambios-, impulsándose el mejoramiento de la calidad de la participación ciudadana –que no siempre fue la esperada por las autoridades- y orientada al empoderamiento de la misma; mayor difusión de los proyectos; ampliación de la cantidad de actores involucrados en la elaboración de los proyectos; y mayor transparencia en los comicios. Asimismo también se observó una mayor cooperación y colaboración de áreas técnicas y políticas.

El análisis de las iniciativas y de los actores, dio cuenta de un fuerte liderazgo de una de las agencias del Municipio, el área de Gestión y Participación, presente en casi todas las iniciativas; que si bien se vio disminuida de rango con el cambio de gestión en el año 2011, podría decirse que su rol no se vio modificado. También se notaron otras áreas específicas capaces de llevar adelante los cambios propuestos y de fortalecer vínculos preexistentes.

En materia de inclusión social a través de las TIC, cabe destacar especialmente el caso de los Centros Tecnológicos Barriales. En dicha iniciativa se notó una continuidad de los lineamientos originales de la iniciativa y un fortalecimiento de la misma a partir de la inclusión de capacitadores y facilitadores para asistir y dar capacitaciones informáticas a los usuarios. A partir del trabajo de estos últimos la iniciativa comenzó a incorporar contenidos con una cierta coordinación aunque, tal como señalaron los entrevistados, sería necesaria una mayor planificación de los mismos.

Entre otras innovaciones tecnológicas incorporadas, también pueden mencionarse aquellas incorporadas al PC. En su última edición, el PC incorporó algunas soluciones para realizar los comicios de elección de las propuestas, las cuales contaron con la asistencia de funcionarios municipales que capacitaron y explicaron a los ciudadanos en qué consistía el proceso de selección y de votación.

Como reflexiones finales, sería interesante que ante las dificultades halladas en torno a la información pública, la transparencia y la *accountability*, el Municipio contara con normativa más acorde a la rendición de cuentas, la cual implique procedimientos más claros y eficientes (por ejemplo, podría pensarse en la utilización de herramientas para el seguimiento *on line* de los gastos que realice el Municipio) y que incluso se difundan activamente. También sería importante contar con algún tipo de organismo fiscalizador independiente –cuestión que está en la agenda de la oposición en el Concejo desde hace algunos años, aunque no se ha materializado- el que, por ejemplo, cuente con autoridades elegidas por concurso público y la participación de los partidos con representación en el Concejo y que se ocupe de asistir al legislativo municipal en la fiscalización de aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos del Municipio.

Así como lo anterior, el Municipio podría dotar de un mayor sustento y garantía de continuidad al Presupuesto Ciudadano, a partir de la elaboración de una ordenanza "marco" que contenga generalidades, mecanismos de control y responsabilidades, independientemente de los cambios políticos futuros -sin descontar que todos los años se

siga asignando un porcentaje de los recursos corrientes anuales presupuestados, lo cual le otorga un cierto margen de cara a los proyectos que puedan surgir-.

No obstante lo anterior, sería interesante que el ICEDeL utilizara datos abiertos para que los ciudadanos pudieran contar también con los "datos crudos" generados por el organismo, a fin de que aquellos puedan reutilizarlos para generar nuevos servicios. También sería importante una mayor vinculación del ICEDeL con la iniciativa Portal Gobierno Abierto Rafaela a fin de generar desarrollos conjuntos en materia de *Open Data*. Una cuestión subsidiaria a lo dicho anteriormente, sería la realización de capacitaciones en materia de reutilización de datos, programación e incluso *hackatones*, que ayuden a difundir la importancia y la utilidad de los datos abiertos en la vida cotidiana para los ciudadanos en general[132].

Tal como pudo observarse, si bien los actores resaltaron la importancia de tener un organismo, como ACDICAR, orientado a fortalecer la productividad y la competitividad de las empresas de la región –con una lógica territorial, de cadenas de valor y de generación de responsabilidad empresarial-, las tensiones en torno al financiamiento dificultan la existencia misma del organismo. A su vez, sería interesante que de prosperar una ordenanza y una ley provincial que garantice el financiamiento de ACDICAR, cuestión que por lo que pudo indagarse está en agenda de los actores políticos.

Finalmente dadas las características del estudio realizado, quedarían algunas preguntas abiertas y otras preguntas de corte general producto de los instrumentos analíticos utilizados para la investigación.

En el caso de Rafaela, lo primero que restaría es saber cómo fueron evolucionando algunas iniciativas que se encontraban en pleno proceso de implementación –como el Presupuesto Ciudadano- y, en particular aquellos aspectos vinculados a la transparencia y a la apertura de información pública; también sería interesante indagar sobre algunas iniciativas que por razones de tiempo no pudieron ser incluidas en el presente trabajo, como el Instituto Municipal de la Vivienda, las Comisiones Vecinales y las distintas Comisiones Asesoras –éstas últimas fueron consideradas como actores colectivos para el estudio de otras iniciativas-, que podrían brindar nuevos conocimientos sobre el caso; incluso una veta a desarrollar sería medir el nivel de capital social y de capacidad de generar valor público de las redes de actores existentes; y también sería interesante indagar sobre el nivel de penetración de los reclamos de la oposición en otros aspectos puntuales en torno a la transparencia y a la participación ciudadana.

En términos generales, también cabría preguntarse sobre algunas cuestiones vinculadas a desafíos que enfrentó el Municipio y que probablemente enfrente cualquier tipo de Gobierno a la hora de encarar políticas de Gobierno Abierto; en particular sobre cómo hacer convivir o superar a la cultura de Gobierno Abierto con la cultura burocrática y otra cuestión es cómo acercar o hacer interesar a la ciudadanía a los temas de Gobierno.

Por último, sería también interesante aplicar los criterios de análisis de actores y de análisis y evaluación de iniciativas utilizados por el Jurado del "Premio Gobierno Abierto Puntogov/ASAEC", a otros Municipios de la Argentina y de la región. De esta manera podría seguir probándose la replicabilidad y utilidad de la herramienta para el estudio de otros casos.

[132] En este sentido la experiencia realizada con alumnos universitarios para la recolección de datos e incluso para la elaboración de un aplicativo, podrían tomarse como antecedentes en este sentido.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L.F. (2009). Marco para el análisis de las Políticas públicas. En F. Maríñez Navarro y V. Garza Cantú (Coords). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México DF: EGAP-CERALE-Miguel Angel Porrúa.
- _____ (1996). Estudio introductorio. En: Elder, C. D. & Aguilar Villanueva, L. F. (eds.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F: M.A. Porrúa Grupo Editorial.
- Alburquerque, F. (2010, Septiembre). La experiencia de desarrollo local de Rafaela, Argentina. *Programa Regional de Formación para el Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina y El Caribe*. Recuperado de: http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/03/1casorafaela-120503123041-phpapp01.pdf
- _____ (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*, No.82, abril. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10946/082157171_es.pdf?sequence=1
- Alfaro, M. (2014). *Aportes para un avance hacia la planificación participativa en intervenciones urbanas. El caso del conflicto en torno al Viejo Mercado de la Ciudad de Rafaela*. Ponencia presentada en la X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales, Desequilibrios regionales y políticas públicas. Una agenda pendiente, Córdoba 5, 6 y 7 de noviembre (mimeo).
- _____ (2013). *Collaborative Decision-Making Processes in Planning: Opportunities and Challenges in the City of Rafaela, Argentina* (Master Theses). University of Massachusetts-Amherst, Amherst (mimeo).
- Alonso Brá, M. y Jungman, E. (2012). Las Nuevas Tecnologías en las Organizaciones Públicas Locales. En C. Díaz y M. Álvarez (Coods.). *Gestión Municipal y gobierno electrónico: Participación, transparencia y datos abiertos* (pp. 85-104). Ebook: Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Recuperado de: http://www.gobiernolocal.gob.ar/components/com_flexicontent/medias/gm-gob-electronico.pdf
- Álvarez, M. (2012). A modo de presentación: promesas y mitos del gobierno electrónico. En C. Díaz y M. Álvarez (coords.). *Gestión municipal y gobierno electrónico: participación, transparencia y datos abiertos* (pp. 11-34). Ebook: Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Recuperado de: http://www.gobiernolocal.gob.ar/components/com_flexicontent/medias/gm-gob-electronico.pdf
- Álvarez, M. y Pologna, M. (2010). Presentación gestión municipal y proyectos integrales. En: M. Álvarez (coord.). *Gestión municipal y proyectos integrales: entre lo estratégico y lo cotidiano*. Ebook: Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Recuperado de: http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/gestion-municipal-y-proyectos-integrales.pdf
- Annunziata, R. (2010). *El presupuesto participativo y las transformaciones en la legitimidad política. Reflexiones a partir de los casos argentinos de Morón, Rosario y la Ciudad de Buenos Aires*. Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, Toronto. (mimeo)

- _____ (2009). *La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos*. Ponencia presentada en la 5° Jornada de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado de: http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE10/Ponencia%20Annunziata%20Rocio.pdf
- Aquilino, N. y Santori, T. (2011). La internacionalización de la trama público-privada: el caso de Rafaela, Revista Científica de UCES, Vol. XV Nº 1 – Otoño, pp. 13-34.
- Ardusso, L., Bonetto, A. y Dalmazzo, J. (2006). El tranvía a vapor: Su importancia en el desarrollo del Centro Oeste Santafesino. Fascículo 21 En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 169-176). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- Arellano Gault, Daniel. (2008). Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las "fallas de transparencia". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Número 40, febrero, pp- 1-15. Recuperado de: http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/040-febrero-2008/arellano
- Azpiazu, D. (2005). *Las Privatizadas I. Ayer, hoy y mañana*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Bai, V., Birchner, S. y Pairola, C. (2006). La trama urbana de Rafaela en las primeras cinco décadas. Fascículo 9. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 73-80). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- Baumann, I. (2012). *Muchas moscas y pocos leones: La construcción de relaciones de rendición de cuentas de dos Defensorías del Pueblo Municipales*. (Tesis de Maestría). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Behn, Robert D. (1998). The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability. *International Public Management Journal* 1, 131-164.
- Berthin Siles, G. (2008). Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Número 41, junio, pp. 1-18. Recuperado de: http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/041-junio-2008/berthin
- Blanco, I. y Gomá, R. (2003) Gobiernos Locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Número 26, junio, pp. 1-15. Recuperado de: http://www.knowhowchile.cl/KNOWHOWCHILE/wp-content/uploads/downloads/2012/06/Retos-e-Innovaciones1.pdf
- Bojórquez Pereznieto (2012). La caja negra del Estado: el reto del Gobierno Abierto. En: A. Hofman, A. Ramírez Alujas y J. Bojórquez Pereznieto (coords.). *La promesa del Gobierno Abierto*. (pp. 165-191). Ebook: ITAIP-InfoDF. Recuperado de: http://lapromesadelgobiernoabierto.info/
- Bonaudo, M. (2006ª). La tierra y el sueño de *fare l'América*. En M. Bonaudo (Comp.). *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912). Vol 6* (pp.- 31-56). Rosario: Prohistoria Ediciones - Diario La Capital.
- _____ (2006b). Ordenar y controlar. En M. Bonaudo (Comp.). *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912) Vol. 6* (pp.- 103-126). Rosario: Prohistoria Ediciones - Diario La Capital.
- Borja, J. y Castells, M. (2000). *Local y Global*. México DF: Taurus.

- Bresser, L. y Cunill Grau, N. (1998). Entre el Estado y el Mercado: Lo público no Estatal. En: L. Bresser-Pereira, N. Cunill Grau, eds. *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado* (pp. 25-56). Buenos Aires: CLAD/Paidós.
- Bunge, Mario (2004). *Emergencia y Convergencia – Novedad cualitativa y unidad del conocimiento*. Barcelona: Gedisa.
- Cabrero Mendoza, (2007). "De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales", *CIDE, Documento de trabajo*, N° 197. Recuperado de: http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/3515/1/DOCT2064111.PDF
- Calame, Pierre (2009). *Hacia una revolución de la gobernanza: reinventar la democracia*. Santiago: LOM Ediciones
- Calderón, C. (2012). Por qué un Gobierno Abierto. En G. Concha y A. Naser (Eds.). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (pp. 27-47). Santiago: Naciones Unidas.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). Introducción. En C. Calderón y S. Lorenzo (Comps.). *Open Government – Gobierno Abierto* (pp. 9-18). Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Caldo, P. (2006). La escuela. Entre el estado, la comunidad y el espacio asociativo. En S. Fernández (Comp.). *Sociabilidad, corporaciones, instituciones (1860-1930) Vol. 7* (pp. 139-160). Rosario: Prohistoria Ediciones - Diario La Capital.
- Cannell, C. y Kahn, R. (1972). La reunión de datos mediante entrevistas. En: L. Festinger y D. Katz (comps.). *Los métodos de investigación en las ciencias sociales*. Barcelona: Paidós.
- Carena, A. y Drubich, C. (2006). Caminando tras un sueño, ayer y hoy…. Fascículo 28. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 225-232). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- Castel, Robert (2010). *El Ascenso de las incertidumbres*. Buenos Aires: FCE.
- Campos Domínguez, E. y Corojan, A. (2012). Estado del arte del Gobierno Abierto. En: A. Hofman, A. Ramírez Alujas y J. Bojórquez Pereznieto (coords.). *La promesa del Gobierno Abierto* (pp. 119-136). Ebook: ITAIP-InfoDF. Recuperado de: http://lapromesadelgobiernoabierto.info/
- Castells, M. (2010). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- _____ (2001a). *The Internet Galaxy*. New York: Oxford University Press.
- _____ (2001b). *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Fin de Milenio*. Vol. III. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- _____ (1996). *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*. *La Sociedad Red*. Vol. I. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Cervera, F. (2006). Rafaela y su sed de progreso. Fascículo 40. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 321-328). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- Chapman, R. y Hunt, M. (2011). *Open Government. A study if the prospects of open government within the limitations of the British political system.* New York: Routlede. (Versión original, 1987).
- Chemez de Eusebio, M. (2006). La Sociedad Rural de Rafaela. Fascículo 23.En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 185-192). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.

- Chiara, M. y Divirgilio, M. (2009). La gestión social: conceptos y problemas. En: M. Chiara y M. Divirgilio (Orgs). *Gestion de la politica social. Conceptos y herramientas* (pp. 353-372). Buenos Aires: UNGS/Prometeo.
- CLAD (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. www.clad.org.ve/gespub.html
- Colombo Vilarrasa, C. (2007). *E-participación: las TIC al servicio de la innovación democrática*. Barcelona: Editorial UOC.
- Costamagna, P. (2000). La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina. P*royecto Cepal/GTZ "desarrollo económico local y descentralización en América Latina"*. Santiago: Cepal. Recuperado de: http://www.aguaycambioclimatico.info/biblioteca/DEL_0156.pdf
- Cravacuore, D. (2009). La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos. En: G. Delamaza y D. Flores (Eds.). *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana* (pp. 162-181). Santiago: Universidad de Los Lagos-Corporación Innovación y Ciudadanía.
- _____ (2005). Innovación en los municipios argentinos: ¿qué innovación? ¿qué municipios? Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración, Santiago, 18-21 de octubre.
- Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Davicino, M. y Alfaro, M. (2014). *La construcción participativa de intervenciones en los espacios públicos. Una reflexión en torno al Presupuesto Ciudadano de la ciudad de Rafaela, Provincia de Santa Fe*. Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 8-11 de septiembre.
- Dalbosco, L. (2003). Reforma y organización estatal en los 60 y los 90. En: A., Estévez (coord.). *Estado, Sociedad y Cultura Democrática en la Reforma del Estado Argentino*. Buenos Aires: EDUCA.
- Dalmaso, S. (2006). El periodismo político en Rafaela (1891-1912). Fascículo 12. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 97-104). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- De Ugarte, D. (2007). *El papel de las redes*. Barcelona: El Cobre.
- De los Ríos, N. y Ortíz de Zárate (2012). Gobierno Abierto, la experiencia del País Vasco (Irekia y Open Data Euskadi). En: A. Hofman, A. Ramírez Alujas y J. Bojórquez Pereznieto (coords.). *La promesa del Gobierno Abierto*. (pp. 491-504). Ebook: ITAIP-InfoDF. Recuperado de: http://lapromesadelgobiernoabierto.info/
- Díaz, C. (1999). Para leer la innovación (notas de teoría y método). En: D. Cravacuore (comp.) *Innovación en la gestión municipal* (pp. 17-58). Buenos Aires: Federación Argentina de Municipios/Universidad Nacional de Quilmes.
- Díaz Cafferata, S. (2009). El derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para una ley. *Revista Lecciones y Ensayos*, Nro. 86, pp. 151-185. Recuperado de: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf
- Díaz Rato, S. (2013). Introducción. Gobierno Abierto: un enfoque político. En: S. Díaz Rato (Comp.). *Iniciativas de gobierno abierto en las Américas* (pp. 10-13). E-Book: Teseo.

- Donato, V. (2007). Las economías de aglomeración en los manchones territoriales-sectoriales de PyMI. *Revista del Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*, Número 1, pp. 183-214. Recuperado de: http://www.eumed.net/rev/oidles/01/Donato.htm
- Easton, D. (2006). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu. (Versión original 1965).
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Estévez, A., G. Izzo, N. Gonzalez Carracedo y J. Arias Almonacid (2005). Las tres teorías del desarrollo para América Latina: elementos para una perspectiva integradora. *Cuaderno del CIAP, FCE – UBA* (mimeo).
- Falleti, T. (2001). Federalismo, descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal. En E. Calvo y J. Abal Medina (h) (Eds.). *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividió en la Argentina* (pp. 225-251). Buenos Aires: INAP.
- Fernández, S. (2006ª). Introducción. En S. Fernández (Comp.). *Sociabilidad, corporaciones, instituciones (1860-1930) Vol. 7* (pp. 9-12). Rosario: Prohistoria Ediciones - Diario La Capital.
- _____ (2006b). Las formas de sociabilidad en Santa Fe. En S. Fernández (Comp.). *Sociabilidad, corporaciones, instituciones (1860-1930) Vol. 7* (pp. 13-26). Rosario: Prohistoria Ediciones - Diario La Capital.
- Fernández, M. y Mota, F. (2009). *Gobernanza multinivel en Europa. Una apoximación desde el caso andaluz*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Fernández, S. y Galassi, G. (2006). En unión y fraternidad. En S. Fernández (Comp.). *Sociabilidad, corporaciones, instituciones (1860-1930) Vol. 7* (pp. 45-67). Rosario: Prohistoria Ediciones - Diario La Capital.
- Ferraro, C.; Costamagna, P.; Mirabella, R.; y Carmona, R. (2003). Desarrollo económico local, articulación entre instituciones y cooperación pública privada: La experiencia de Rafaela, Argentina. (mimeo) Recuperado de: https://onedrive.live.com/view.aspx?cid=B32542437CCFAD9E&resid=B32542437CCFAD9E!497&app=WordPdf
- Ferreiro Yazigi, A. (2012). Causales de reserva y recursos: el equilibrio virtuoso entre la transparencia y la defensa de los bienes jurídicos que justifican proteger cierta información. En: A. Hofman, A. Ramírez Alujas y J. Bojórquez Pereznieto (coords.). *La promesa del Gobierno Abierto*. (pp. 51-67). Ebook: ITAIP-InfoDF. Recuperado de: http://lapromesadelgobiernoabierto.info/
- Ferreyra, D. (2012). ¿Cómo desarrollar bienes y servicios públicos con datos?. En C. Díaz y M. Álvarez (coords.). *Gestión municipal y gobierno electrónico: participación, transparencia y datos abiertos* (pp. 35-48). Ebook: Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Recuperado de: http://www.gobiernolocal.gob.ar/components/com_flexicontent/medias/gm-gob-electronico.pdf
- Fidyka, L. (2004). *Mecanismos de participación ciudadana local en el nuevo marco constitucional argentino*. Ponencia presentada en el VI Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales, Villa María. Recuperado de: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/fidyka.pdf

- Finquelievich, S. (2006). Gobierno electrónico en Argentina: de lo local a lo nacional. En G. Mastrini, y B. Califano, (Comps.). *Sociedad de la Información en la Argentina: Políticas públicas y participación social* (pp. 169-174). Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- _____ (2003). *Indicadores de la Sociedad de Información en Educación, Ciencia, Cultura e Información*. Montevideo: Observatorio de la Sociedad de la Información de UNESCO.
- _____ (2001). *Incorporación desigual de TIC en los gobiernos locales: un estudio comparativo sobre Buenos Aires y Montevideo*. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires. Recuperado de: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/finqueli.pdf
- Frazer, J. (2003). *La Rama Dorada – Magia y Religión*. México: F.C.E. (Versión original 1922).
- Ford, A. y Carné, M. (2008). Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas. En: A. Belmonte (ed.). *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vinculo entre Estado y Sociedad. Vol. II* (pp. 49-80). Buenos Aires: Fundación CIPPEC-Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Fox, J. (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, N° 27, pp. 33-68. Recuperado de: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502702
- Fumega, S. y Scrolloni, F. (2012). El acceso a la información y los Gobiernos Abiertos en América Latina. En: A. Hofman, A. Ramírez Alujas y J. Bojórquez Pereznieto (coords.). *La promesa del Gobierno Abierto*. (pp. 225-257). Ebook: ITAIP-InfoDF. Recuperado de: http://lapromesadelgobiernoabierto.info/
- García Delgado D. (1998). *Estado Nación y Globalización*. Buenos Aires: Ariel.
- García, A. (2006). Lo íntimo y lo público. Sociabilidad y familia. En: S. Fernández (comp.). *Sociabilidad, corporaciones, instituciones (1860-1930) Vol. 7* (pp. 79-100). Rosario: Prohistoria Ediciones - Diario La Capital.
- Giulianelli, D., Rodríguez, R., Vera, P., Welicki, L. (2008). *Situación Global de Gobernabilidad Electrónica en Sitios Web Municipales*. Conferencia CollECTeR Iberoamérica, Madrid. Recuperado de: http://www.researchgate.net/publication/228401237_Situacin_Global_de_Gobernabilidad_Electrnica_en_Sitios_Web_Municipales
- Giulianelli, D., Larrosa, M., Rodríguez, R., Trigueros, A., Marko, I. y Vera, P. (2007). *Aspectos de Gobernabilidad Electrónica aplicados a Sitios Web Municipales*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Argentino de Ciencias de la Computación, La Plata. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/21786
- Goldstein, R. Aportes para el debate sobre el impacto de la CMSI en el Desarrollo para América Latina: los conflictos en torno a la brecha digital y a la gobernanza de Internet. En: G. Mastrini y B. Califano (Comp.). *Sociedad de la Información en la Argentina: Políticas públicas y participación social* (pp. 91-104). Fundación Friedrich Ebert: Buenos Aires.
- Guber, R. (2005). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós. 2da. Ed.
- Güemes, M. y Ramírez-Alujas, A. (2012). Gobierno Abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave

latinoamericana. En: A. Hofman, A. Ramírez Alujas y J. Bojórquez Pereznieto (Coords.). *La promesa del Gobierno Abierto*. (pp. 193-224). Ebook: ITAIP-InfoDF. Recuperado de: http://lapromesadelgobiernoabierto.info/

- Guerra Ford (2012). La experiencia del Gobierno Abierto en el Distrito Federal. En: A. Hofman, A. Ramírez Alujas y J. Bojórquez Pereznieto (coords.). *La promesa del Gobierno Abierto*. (pp. 431-442). Ebook: ITAIP-InfoDF. Recuperado de: http://lapromesadelgobiernoabierto.info/
- Gutierrez, B. (07 de abril de 2012). De las redes verticales a las redes distribuidas [Mensaje de Blog]. Recuperado de: http://blogs.20minutos.es/codigo-abierto/2012/04/07/de-las-redes-verticales-a-las-redes-distribuidas/
- Graells i Costa, J. (2012). El arte de gobernar abierto. Ideas y experiencias desde Cataluña. En: A. Hofman, A. Ramírez Alujas y J. Bojórquez Pereznieto (Coords.). *La promesa del Gobierno Abierto*. (pp. 461-490). Ebook: ITAIP-InfoDF. Recuperado de: http://lapromesadelgobiernoabierto.info/
- Grandinetti, R. (2001). *Gestión Pública y Nuevas tecnologías: ¿un único camino posible?* Ponencia presentada en el 3° Seminario de Redmuni, Rosario. Recuperado de: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/rita%20grandinetti.PDF
- Grupo Cooperativo de las Indias (s.f.). Topologías de Red [Mensaje de Blog]. Recuperado de http://lasindias.com/indianopedia/Topologias-de-red
- Hardy, C. (2004). Sociedades latinoamericanas y políticas sociales. En: C. Hardy (Ed.). *Equidad y Protección Social*. Santiago de Chile: LOM.
- Harmon, M. y Mayer, R. (1999). *Teoría de Organización para la Administración Pública*. México: F.C.E.
- Hérnandez Bonivento, J., Gandur M., y Najles, J. (2014). *Gobierno Municipal Abierto en América Latina. De la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa*. Ebook: Departamento para la Gestión Pública Efectiva/Secretaría de Asuntos Políticos (DGPE/SAP) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Recuperado de: http://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEA-Gobierno_Municipal_Abierto.pdf
- Imfeld, D. (2006). Sujetos y espacios en una colonia agrícola. Rafaela 1881-ca. 1910. Fascículo 4. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 34-40). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- Insulza, J. (2012). Prólogo. En: A. Hofman, A. Ramírez Alujas y J. Bojórquez Pereznieto (coords.). *La promesa del Gobierno Abierto*. (pp. 9-12). Ebook: ITAIP-InfoDF. Recuperado de: http://lapromesadelgobiernoabierto.info/
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2012). Encuestas Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (ENTIC). Resultados del tercer trimestre de 2011. Recuperado de http://www.telam.com.ar/advf/documentos/2012/12/50c8c57f7d229.pdf
- _____ (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Glosario. Recuperado de: http://www.censo2010.indec.gov.ar/cuadrosDefinitivos/glosario.pdf
- Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (2012). Relevamiento Socioeconómico Rafaela 2012. Recuperado de http://www.rafaela.gob.ar/File.aspx?n=jQ7YxAsBkg2jTYtov**dNqZW89JpQXfaYI5BxW63||dWkx3JHPxO6GwrxCKMO3zkn7&t=Relevamiento_Socioecon%F3mico_Rafaela_2012
- Iturburu, M. (2000). *Fortalezas y debilidades de su diseño institucion*al. Buenos Aires: INAP.

- _____ (1999). *Municipios argentinos: Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: INAP.
- Isuani, E. (2007). Bienestar, Consumo y Capitalismo: hacia una estrategia de consumo básico. *Socialis* No. 6, noviembre.
- _____ (1998). Una nueva etapa histórica. En: E. Isuanu y D. Filmus. *La Argentina que viene*. Buenos Aires: Editorial Norma.
- _____ (1991). Bismarck o Keynes ¿quién es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación. En: E. Isuani, R. Lo Vuolo. y E. Tenti. *El Estado de Bienestar: crisis de un paradigma*. Buenos Aires: CIEPP/Miño Dávila Editores.
- Katz, D. (1972). Los estudios de campo. En: L. Festinger y D. Katz (comps.). *Los métodos de investigación en las ciencias sociales*. Barcelona: Paidós.
- Kaufman, E. (2013). Hacia proceso participativos y de co-producción en el gobierno abierto. *Cuadernos de documentos de trabajo sobre e-gobierno-Red GEALC,* Número 4 (septiembre), pp. 4-40.
- _____ (2012). *Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios Canadienses (ASAEC). Recuperado de: http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=512
- Kaufman, E. y Piana, R. (2007). "Algunas aclaraciones sobre Gobierno Electrónico y sociedad de la información y el conocimiento". En E. Kaufman (Coord.) *Políticas públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina* (pp. 11-16). Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Kliksberg, B. (1999). Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, Número 69 (diciembre), pp. 85-100. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12190/069085102_es.pdf?sequence=1
- Kranzberg, M. (1985). The information age: evolution or revolution? En: B. Guile (ed.). *Information Technologies and Social Transformation* (pp. 35-54.). National Academy of Engineering: Washington D.C.
- Leiras, Marcelo (2007). La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. En: C. Acuña y A. Vacchieri (comps.). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Levi, L. (2005). Comunidad política. En: N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (eds.). *Diccionario de Ciencia Política, Vol. I* (14ª ed.) (pp. 268-270). México DF: Siglo XXI Editores.
- Licha, I. (2009). Herramientas para la formación de políticas. El análisis de los actores. *Documento de trabajo preparado para el Fondo España-PNUD*, marzo. Recuperado de: http://www.ceppia.com.co/Herramientas/Herramientas/Licha-%202009.pdf
- Lindblom, C. (1996). La ciencia de salir del paso. En L. Aguilar Villanueva (Ed.): *La hechura de las políticas* (pp. 201-226). México D.F.: M.A. Porrúa Grupo Editorial.
- López, A. y Sagol, C. (2012). Datos, colaboración y participación en entornos virtuales. Uso del portal de Gobierno Local. En C. Díaz y M. Álvarez (coords.). *Gestión municipal y gobierno electrónico: participación, transparencia y datos abiertos* (pp. 71-84). Ebook: Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Recuperado de: http://www.gobiernolocal.gob.ar/components/com_flexicontent/medias/gm-gob-electronico.pdf
- Lujambio, D. ¿Funciona tu micrófono? Algunas reflexiones sobre la brecha digital. En: G. Mastrini y B. Califano (comp.). *Sociedad de la Información en la Argentina:*

Políticas públicas y participación social (pp. 83-90). Buenos Aires: Fundación Friedrich Eber.

- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 21, octubre. Recuperado de: http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004
- Martínez Nogueira, R. (2010ª). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. En: C. Acuña (coord.). *Los desafíos de la coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*. (pp. 13-46). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- _____ (2010b). Los proyectos y las capacidades políticas y administrativas de los municipios. En: M. Álvarez (coord.). *Gestión municipal y proyectos integrales: entre lo estratégico y lo cotidiano*. Ebook: Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Recuperado de: http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/gestion-municipal-y-proyectos-integrales.pdf
- Martínez Puón, R. (2012). Gobierno Abierto: ¿más gobierno o más ciudadanía? En: A. Hofman, A. Ramírez Alujas y J. Bojórquez Pereznieto (coords.). *La promesa del Gobierno Abierto*. (pp. 137-164). Ebook: ITAIP-InfoDF. Recuperado de: http://lapromesadelgobiernoabierto.info/
- Martiren, J. L. (2012). Lógica de planeamiento y mercado inmobiliario en las colonias agrícolas de la provincia de Santa Fe: Los casos de Esperanza y San Carlos (1856-1875). *Quinto sol* [En línea]. vol.16, n.1, enero-junio, pp. 1-26. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-28792012000100004&lng=es&nrm=iso
- Maturana, H. R. (1995). *La democracia es una obra de arte*. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio.
- Meloni, H., Tonón, M. y Villalba, M. (2006). Los precursores de la industria metalúrgica en el Departamento Castellanos. Fascículo 25. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 201-208). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- Mény, y. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Miassi, D. (2006). La masonería en Rafaela. Fascículo 11. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 89-96). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- Mirabella, R. (2007). *Homenaje a los Forjadores.* Rafaela: Municipalidad de Rafaela.
- Mirabella, R y Davicino, M. (2009). *La creación de la Secretaría de Gestión y Participación como herramienta política para mejorar la condiciones de gobernabilidad local.* Ponencia presentada en el X Seminario de RedMuni: "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios, Buenos Aires, 13 y 14 de agosto. Recuperado de: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias_x_redmuni/Participacion/Mesa%201/Daviccino%20y%20MirabellaRedMuni2009.pdf
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nari, P. y Bifarello, M. (1999.) *Políticas locales para la construcción de ciudadanía*. Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP, Buenos Aires, 17-20 noviembre. Recuperado de: http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/bifarelonari.pdf
- Naser, A. y Ramírez Alujas, A. (2014). *Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Serie Manuales N°81*. Santiago: CEPAL

- Naser, A. y Concha, G. (2012). Panorama de Gobierno Electrónico en la región: resultados e impactos. En G. Concha y A. Naser (Eds.). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (pp. 11-25). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Naser, A., Concha, G. y Parra, D. (2012). Presentación. En G. Concha y A. Naser (Eds.). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (pp. 5-10). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- O' Donnell, G. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas*. Buenos Aires: Prometeo.
- _____ (2001). Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Postdata Revista de reflexión y análisis político,* Número 7, pp. 11-34. Recuperado de: https://docs.google.com/file/d/0B637k_n5waBpY2Y0ODFiNTItNzJjMy00NWU4LWI3NWUtNDVmOGIzYWQyZWNi/edit?pli=1
- _____ (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países post comunistas. *Revista Desarrollo Económico*, vol. 33, N° 130, PP. 125-159.
- _____ (1977). Apuntes para una teoría del estado. *Documento G.E. Clacso,*. N° 9, noviembre.
- Ospina Bozzi, S. (2001). Globalización y desarrollo local: hacia una perspectiva municipalista. *Revista de Estudios Sociales*, Número 8, pp. 1-15. Recuperado de: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81500803
- Oszlak, O. (2013a). *Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública.* Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo. Recuperado de: http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto.pdf
- _____ (2013b). Prólogo. En: S. Díaz Rato (Comp.). *Iniciativas de gobierno abierto en las Américas* (pp. 6-9). E-Book: Teseo.
- _____ (2009). *La Formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Ariel.
- _____ (2006). Burocracia estatal y políticas públicas. Postdata Revista de reflexión y análisis político, Número 11, pp. 11-56.
- _____ (2003).¿Responsabilización o respondibilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- _____ (2000). El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina. *Revista Desarrollo Económico,* vol. 42, N°148, enero-marzo. Recuperado de: http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/El%20mito%20del%20Estado%20minimo%20una%20dec%20de%20ref%20est%20en%20Arg.pdf
- _____ (1997). Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Revista Reforma y Democracia del CLAD*, Número. 9, pp. 1-41. Recuperado de: http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20y%20Sociedad%20nuevas%20reglas%20de%20juego.pdf
- Oszlak, O. y Kaufman, E. (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional. E-Book: IDRC-CRDI/Red GEALC/OEA. Recuperado de: http://www.redgealc.org/download.php?len=es&id=5951&nbre=kaufman-oszlak.pdf&ti=application/pdf&tc=Contenidos

- Oszlak, O., Tesoro, J. y Kaufman, E. (2013). Precisando el concepto de gobierno abierto por miembros del jurado evaluador de experiencias. En: S. Díaz Rato (Comp.). *Iniciativas de gobierno abierto en las Américas* (pp. 17-18). E-Book: Teseo.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. A. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento G.E. Clacso*, N°4. Recuperado de: http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Oszlak%20y%20O%20Donnell%20%20Estado%20y%20Politicas%20Estatales.pdf
- Paccioretti, A. y Schatzle, M. (2006). Centro Unión Dependientes de Comercio: Pioneros del sindicalismo rafaelino (1909-1920). Fascículo 13. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 105-112). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- Pando, D. y Poggi, E. (2014). Hacia un modelo de madurez acerca del uso de las tecnologías de la información para el gobierno abierto. *RECAI Revista de Estudios en Contaduría, Administración e Informática*, Año 3, Número 6 (enero-abril), pp. 41-60.
- Pando, D. y Kantor, M (2011). *El desarrollo de las políticas de Gobierno Electrónico en el Municipio de Morón. Avances y desafíos*. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP, Córdoba, (paper).
- Panebianco, A. (1982). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Universidad.
- Pardinas, J. (2012). Gobierno Abierto y acceso a la información. En: A. Hofman, A. Ramírez Alujas y J. Bojórquez Pereznieto (coords.). *La promesa del Gobierno Abierto*. (pp. 391-400). Ebook: ITAIP-InfoDF. Recuperado de http://lapromesadelgobiernoabierto.info/
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miño y Dávila.
- Peruzzotti, E. (2008). *Marco conceptual de la rendición de cuentas*. Ponencia presentada para Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General de la Nación, 28 y 29 de agosto. Recuperado de: http://buenagobernanza.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/PERUZZOTTI%20II.pdf
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). Accountability Social: la otra cara del control. En: E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.). *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las democracias latinoamericanas* (pp. 23-52). Buenos Aires: Temas.
- Portal de Gobierno Abierto de Navarra (s.f.). Open Data y Reutilización de Información del Sector Público. Recuperado de: http://www.gobiernoabierto.navarra.es/es/open-data/que-es-open-data/open-data-y-risp#que-es-risp
- Portillo, A. (2005). Comuna (y municipio) en América Latina. En: N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (eds.). *Diccionario de Ciencia Política, Volumen I* (14ª ed.), (pp. 259-263). México DF: Siglo XXI Editores.
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, Nº 14-15, pp. 239-269. Recuperado de: http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf
- Nardacchione, G. (2001). *Deliberación pública y Planificación estratégica: reflexión a partir de un estudio comparado de las experiencias en Rosario, Rafaela y Sunchales*

(Tesis de Maestría). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

- Quetglas, F. (2008). *¿Qué es el Desarrollo Local? - Territorio, Políticas y Economía*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Quintar, A., Ascúa, R., Gatto, F. y Ferraro, C. (1993). Rafaela: un cuasi-distrito italiano "a la argentina". *Documento de Trabajo N°35*. Buenos Aires: Cepal. Recuperado de: http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/25963/P25963.xml&xsl=/argentina/tpl/p9f.xsl&base=/argentina/tpl/top-bottom.xsl
- Ramela, S. (2013). *Diseños institucionales de los presupuestos participativos en gobiernos locales de la República Argentina* (Tesis de Maestría). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Ramírez, L. (07 de octubre de 2013). La era de las ciudades, diversidad y educación. [Mensaje de Blog]. Recuperado de: http://suite101.net/article/la-era-de-las-ciudades-diversidad-y-educacion-a43672
- Repetto, F. (2010). Coordinación de políticas sociales: Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. En: C. Acuña (Coord.). *Los desafíos de la coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*. (pp. 47-82). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Restrepo, D. (2003). Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 25, febrero, pp. 1-22. Recuperado de: http://siare.clad.org/revistas/0045400.pdf
- Robles, J. (2011). *Ciudadanía digital: Una introducción a un nuevo concepto de ciudadano*. Barcelona: Editorial UOC.
- Rodríguez, R; Giulianelli, D.; Vera, P; Trigueros, A.; Marko, I. (2011). *Análisis de la Evolución de los Sitios Web Municipales*. Ponencia presentada en el XIII Workshop de Investigadores en Ciencias de la Computación, Rosario. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/20129/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Romero, A. (2002). Globalización y pobreza. Pasto: Editorial Universitaria, Universidad de Nariño.
- Romero, L. (2001). *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: FCE.
- Rosa, G. (2012). Del derecho de acceso a la información pública al *Open* Data. La información como factor de desarrollo de los gobiernos locales. En C. Díaz y M. Álvarez (Coords.). *Gestión municipal y gobierno electrónico: participación, transparencia y datos abiertos* (pp. 49-70). Ebook: Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Recuperado de: http://www.gobiernolocal.gob.ar/components/com_flexicontent/medias/gm-gob-electronico.pdf
- Sartori, G. (2002). *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. México DF: FCE.
- Sassen, S. (2006). Una sociología de la globalización. Buenos Aires: Katz.
- Sautu, R. (2003). Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación. Buenos Aires: Lumiere.
- Secretaría de Programación Económica. Municipalidad de Rafaela (2006). Rafaela industrial. Fascículo 29. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 233-240). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.

- Serafino, G. (2006). Los inicios de la actividad lechera en Colonia Rafaela. Fascículo 24. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 193-200). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- Sigl, L. (2006) La Tierra abre sus puertas. Fascículo 2. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 17-24). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- Sigl, L. y Zaragozi, M. (2006). La Usina del Pueblo (1925-1935). Fascículo 14. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 113-120). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- Sonzogni, E. (2006). Un mundo en cambio. En M. Bonaudo (Comp.). *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912) Vol. 6* (pp.- 9-30). Rosario: Prohistoria Ediciones - Diario La Capital.
- Soto, E. y Kanonnikof, G. (s.f.). Seminario en Transparencia y Buen Gobierno: Hacia un Gobierno Abierto y participativo. *Modulo 4: Sistema de información, transparencia y participación ciudadana*. Tecnológico de Monterrey.
- Spicer, M. (2010). *In Defense of Politics in Public Administration – A value pluralist perspective*. Tuscaloosa: The Universitiy of Alabama Press.
- Suárez Sánchez-Ocaña, A. (2012). Desnudando a Google. Barcelona: Deusto.
- Subirats, J. (2014). Conceptualización. En: AAVV. *42 voces sobre el Gobierno Abierto*. Ebook: Xarxa d' innovació pública. Recuperado de: http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/42-voces1.pdf
- _____ (2012). Preámbulo. En: A. Hofman, A. Ramírez Alujas y J. Bojórquez Pereznieto (coords.). *La promesa del Gobierno Abierto*. (pp. 13-18). Ebook: ITAIP-InfoDF. Recuperado de: http://lapromesadelgobiernoabierto.info/
- Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, C. y Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Prieto, P. (2013). Buscando la identidad (o el nuevo ADN) de los nuevos telecentros. En: P. Prieto y M. Acevedo. *Telecentros 3.0 y la Innovación Social en la Sociedad Red*. Ebook: La Servilleta de Paco Prieto. Recuperado de: http://www.slideshare.net/login?from=download&from_source=%2Fsavedfiles%3Fs_title%3Dtelecentros-30-y-la-innovacion-social-en-la-red%26user_login%3Dpacop&download_id=27346490-30989a96c3a2e2f332843e35deb37c92b6e0fd64-slideshow&embed=external
- Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia – Jefatura de Gabinete de Ministros (2009). Frutos de la democracia: Manual de implementación del Programa Auditoría Ciudadana, Calidad de las Prácticas en Municipios. Buenos Aires: PNUD.
- _____ (2004). Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas de Rafaela, Provincia de Santa Fe, República Argentina. *Documento de Trabajo*. Recuperado de: http://www.auditoriaciudadana.com.ar/sitio/informes/rafaela.pdf
- Tesoro, J. (22 de agosto de 2014a). La cadena del valor público y el potencial de la apertura gubernamental para ocluir vertientes de fuga de valor. [Mensaje de Blog]. Recuperado de: http://www.novagob.org/blog/view/99580/la-cadena-del-valor-publico-y-el-potencial-de-la-apertura-gubernamental-para-ocluir-vertientes-de-fuga-de-valor
- _____ (09 de agosto de 2014b). Gobierno Abierto y Valor Público: Oportunidades y Amenazas. [Mensaje de Blog]. Recuperado de: http://www.novagob.org/blog/view/98811/gobierno-abierto-y-valor-publico-oportunidades-y-amenazas

- _____ (26 de agosto de 2011). La consideración del destinatario en la medición del desempeño del gobierno electrónico. [Mensaje de Blog]. Recuperado de http://www.gobiernoelectronico.org/node/6574
- Valle, J. (2008). "Análisis del entramado institucional rafaelino". Proyecto de investigación en el marco del Programa de Competitividad Territorial (BID-FOMIN). Recuperado de: http://www.acdicar.com.ar/sitio/files/archivos/1248436568_0_5documentos_de_interes_resumen_an%C3%83%C2%A1lisis_entramado_institucional_rafaela.pdf
- Vergara, M. (2006). Rafaela durante la crisis de 1930. Fascículo 27. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 217-224). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- Villoria Mendieta, M. (2012). El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En: A. Hofman, A. Ramírez Alujas y J. Bojórquez Pereznieto (coords.). *La promesa del Gobierno Abierto*. (pp. 69- 100). Ebook: ITAIP-InfoDF. Recuperado de: http://lapromesadelgobiernoabierto.info/
- Vincenti, M. (2006ª). La antesala de la colonia. Fascículo 1. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 9-16). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- _____ (2006b). Guillermo Lehmann. Fascículo 3. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 25-32). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- _____ (2006c). Rafaela en la región más gringa de la "Pampa Gringa" (1881-1895). Fascículo 6. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 49-56). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- • (2006d). Gobierno local, participación y conflicto (1913-1915). Fascículo 15. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 121-128). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.
- Weber, M. (2002). Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva. Madrid: Fondo de Cultura Económica. (Versión original 1922).
- Zenklusen, R. (2006). El Ferrocarril Santa Fe. Fascículo 20. En: V. Bai (cood.). *Rafaela de colección*. (pp. 161-168). Rafaela: Diario La Opinión/Municipalidad de Rafaela.

Legislación consultada

- Ley 1749 de la provincia de Santa Fe
- Constitución de la Provincia de Santa Fe
- Ordenanza 2896/1967
- Decreto DE 3197/1968
- Ley 9286 de la provincia de Santa Fe
- Ley 2756 (complementada por Leyes Nros. 10734; 11656; 11999; 12065 y Decreto Nº 3720) de la provincia de Santa Fe
- Decreto DE 8371/1986
- Ordenanza 2437/1991
- Ordenanza 2509/1992
- Resolución 1307/1992 (complementada por 1.343,1.406, 1.453 y 1.569)
- Constitución de la República Argentina
- Decreto DE 12061/1994

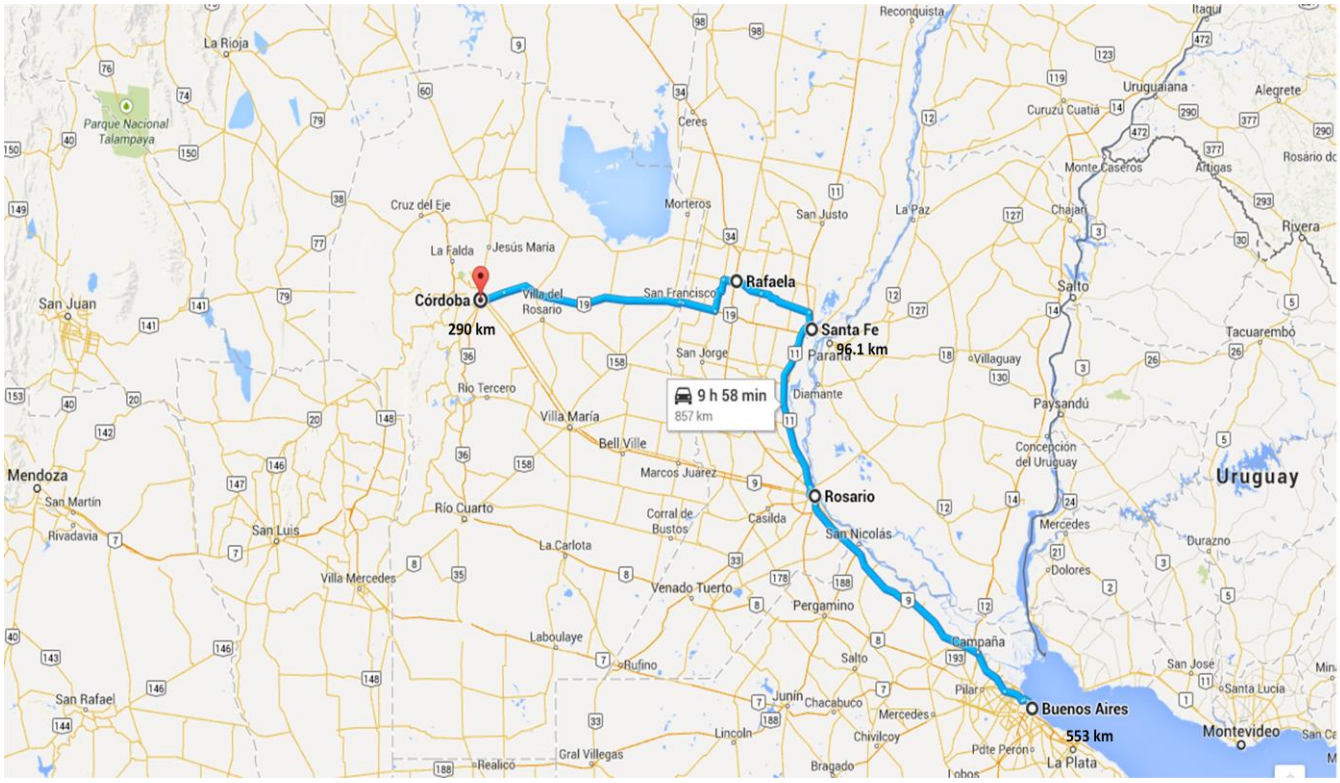
- Ordenanza 284371996 (complementada por 2.874, 2.884, 3.386, 3.423 y 3.507)
- Ordenanza 2902/1996 (complementada por 2934)
- Ordenanza 2856/1996
- Ordenanza 3068/1997
- Ordenanza 3326/1998 y complementarias
- Ordenanza 3304/1999
- Ordenanza 3528/2002
- Ordenanza 3521/2002
- Decreto DE 20051/2002
- Ley 12367 de la provincia de Santa Fe
- Ordenanza 3848/2005
- Ordenanza 4132/2007
- Ley 13156/2010
- Ordenanza 4487/2011
- Decreto DE 38181/2013
- Ordenanzas presupuestarias de los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015

Anexo I: Mapas y gráficos

Mapa 1. División administrativa de Rafaela

Fuente: http://200.58.110.142/gisar_rafaela/

Mapa 2. Rafaela en distancias



Fuente: Google Maps

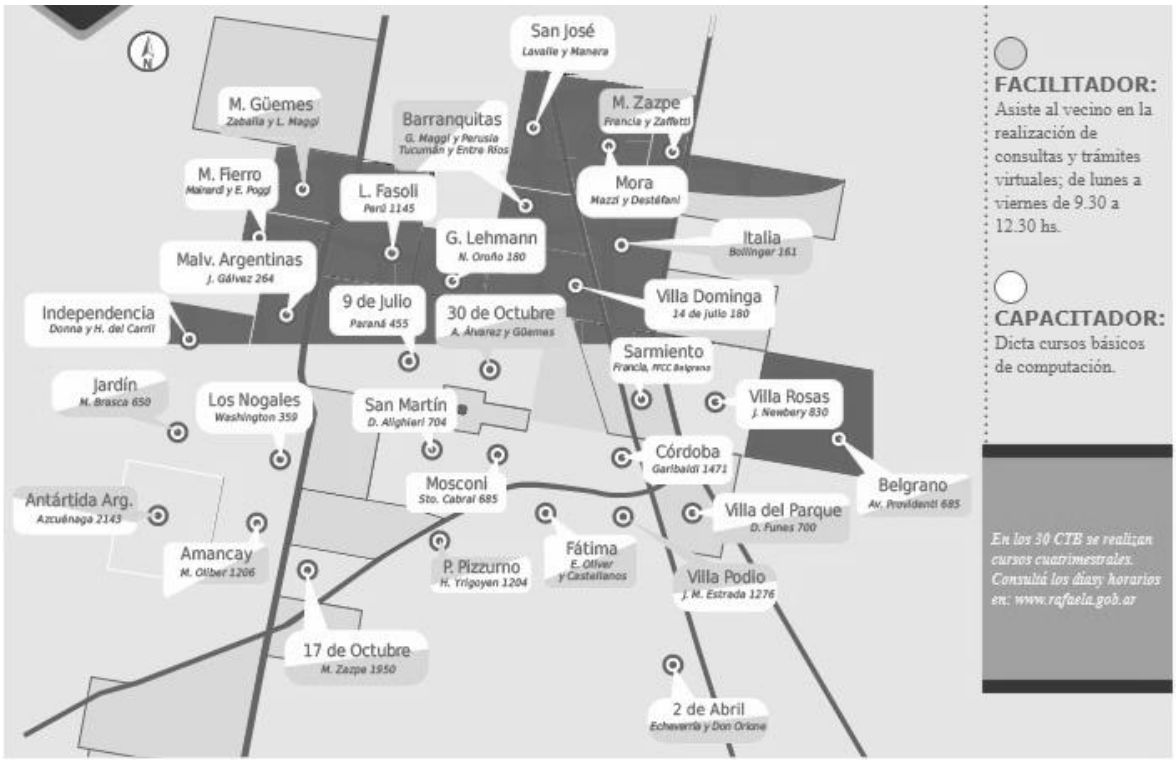
Mapa 3. Expansión territorial de Santa Fe

Fuente: Sonzogni (2006)

Mapa 4. Distribución de los proyectos en la Ciudad

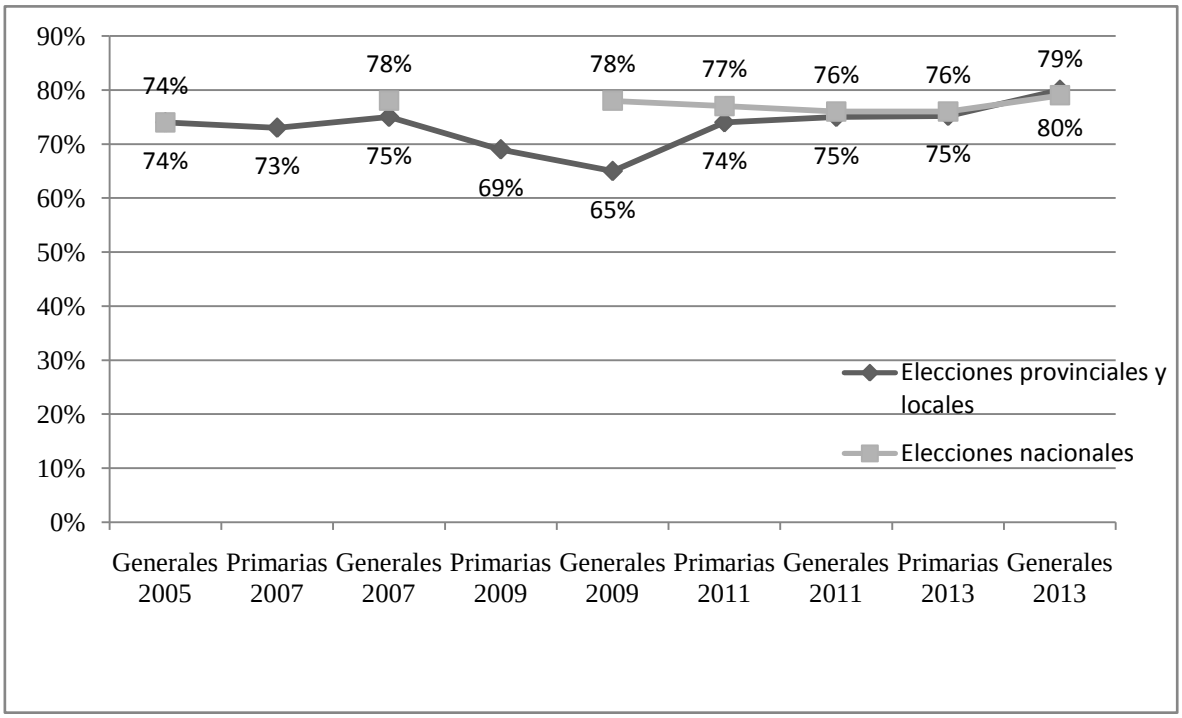
Fuente: Municipio de Rafaela. Documento de Trabajo

Mapa 5. Ubicación de los CTB en Rafaela



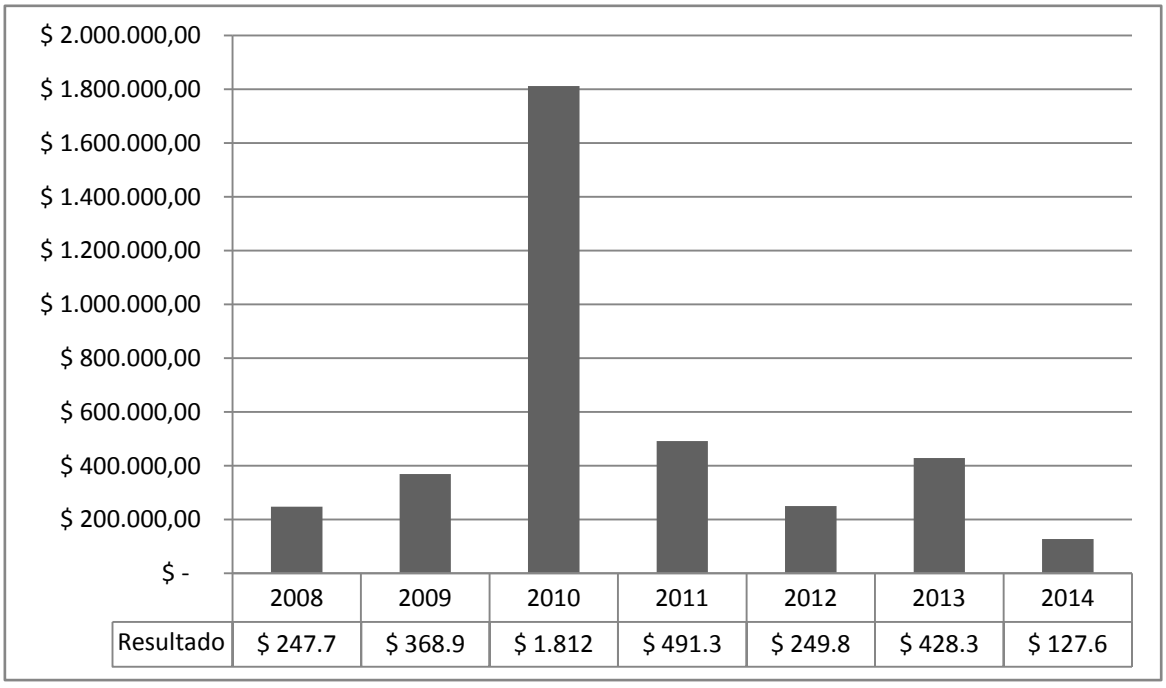
Fuente: http://www.rafaela.gob.ar/banners/Images/CTB/Mapa.png

Gráfico I. Participación electoral elecciones locales, provinciales y nacionales realizadas entre 2005-2013



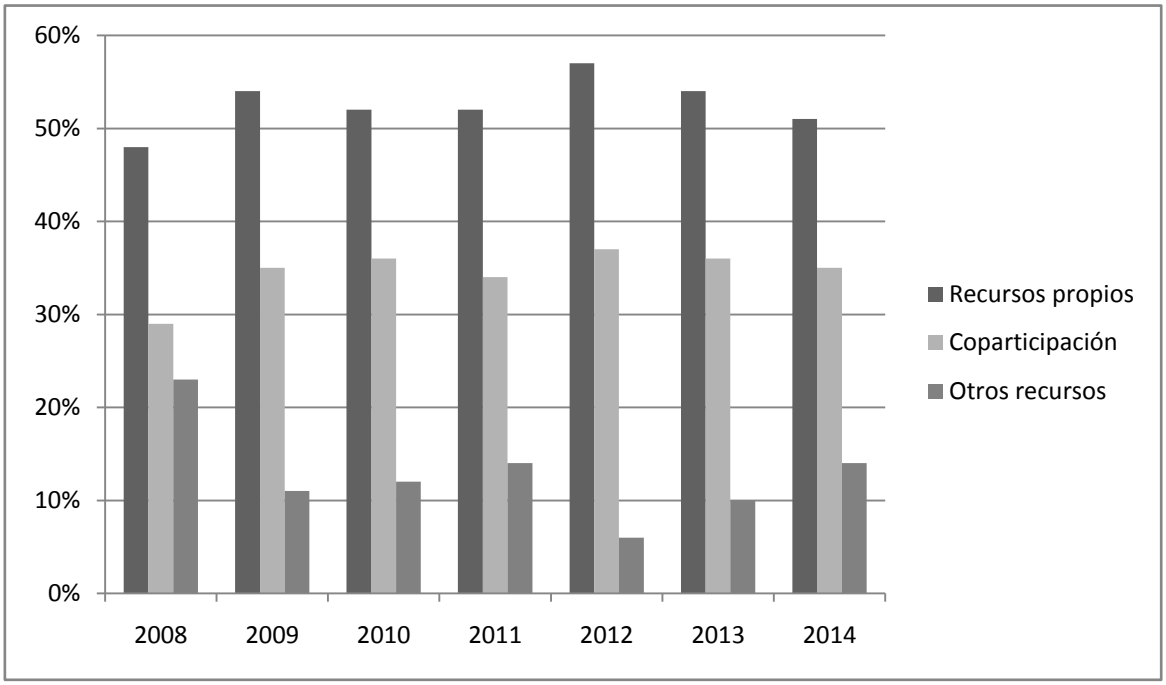
Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del Tribunal Electoral de Santa Fe y de la DNE

Gráfico II. Resultados financieros 2008-2014



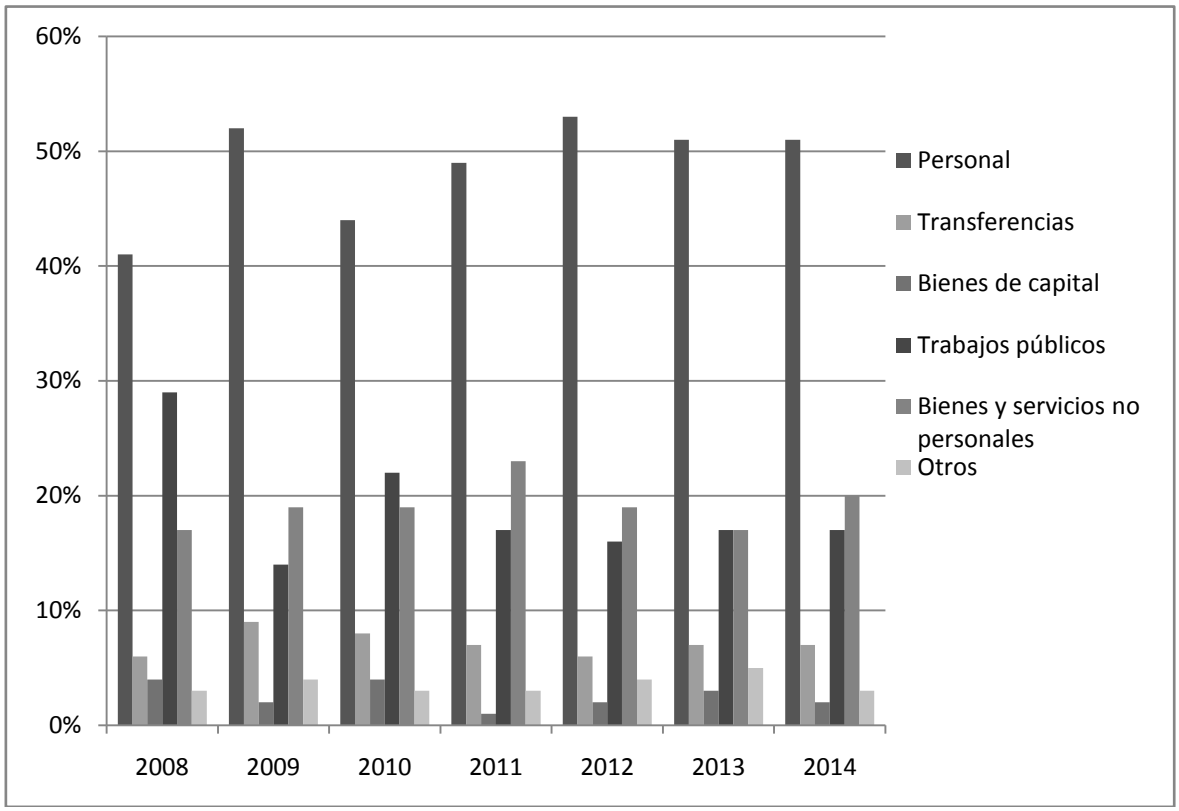
Fuente: Elaboración propia en base a datos de los balances de ejercicios financieros del Municipio de Rafaela

Gráfico III. Origen de recursos 2008-2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los balances de ejercicios financieros del Municipio de Rafaela

Gráfico IV. Composición de gastos 2008-2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los balances de ejercicios financieros del Municipio de Rafaela

Gráfico V. Organigrama DEM (2007-2011)

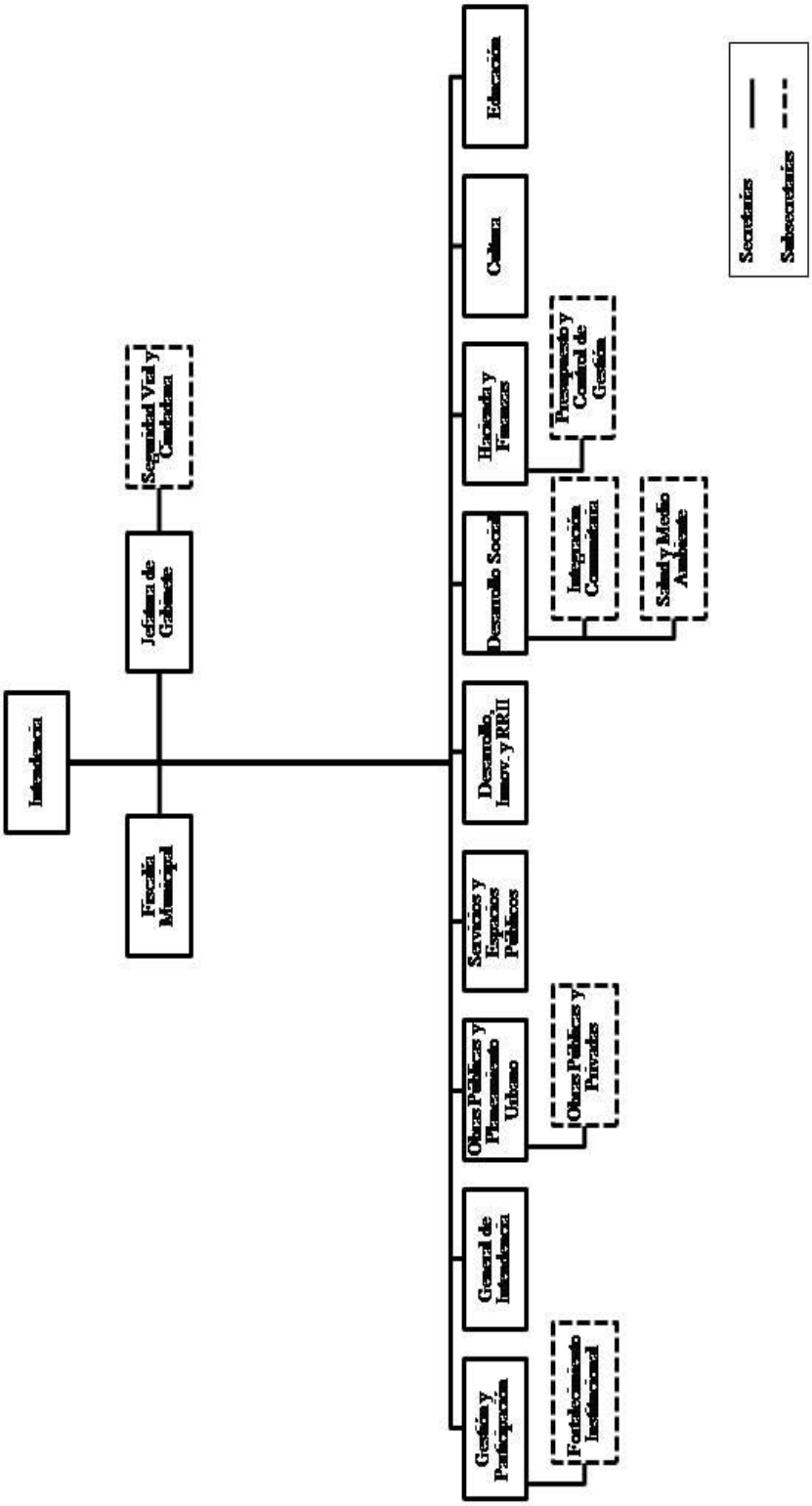


Gráfico VI. Organigrama DEM (2011-2015)

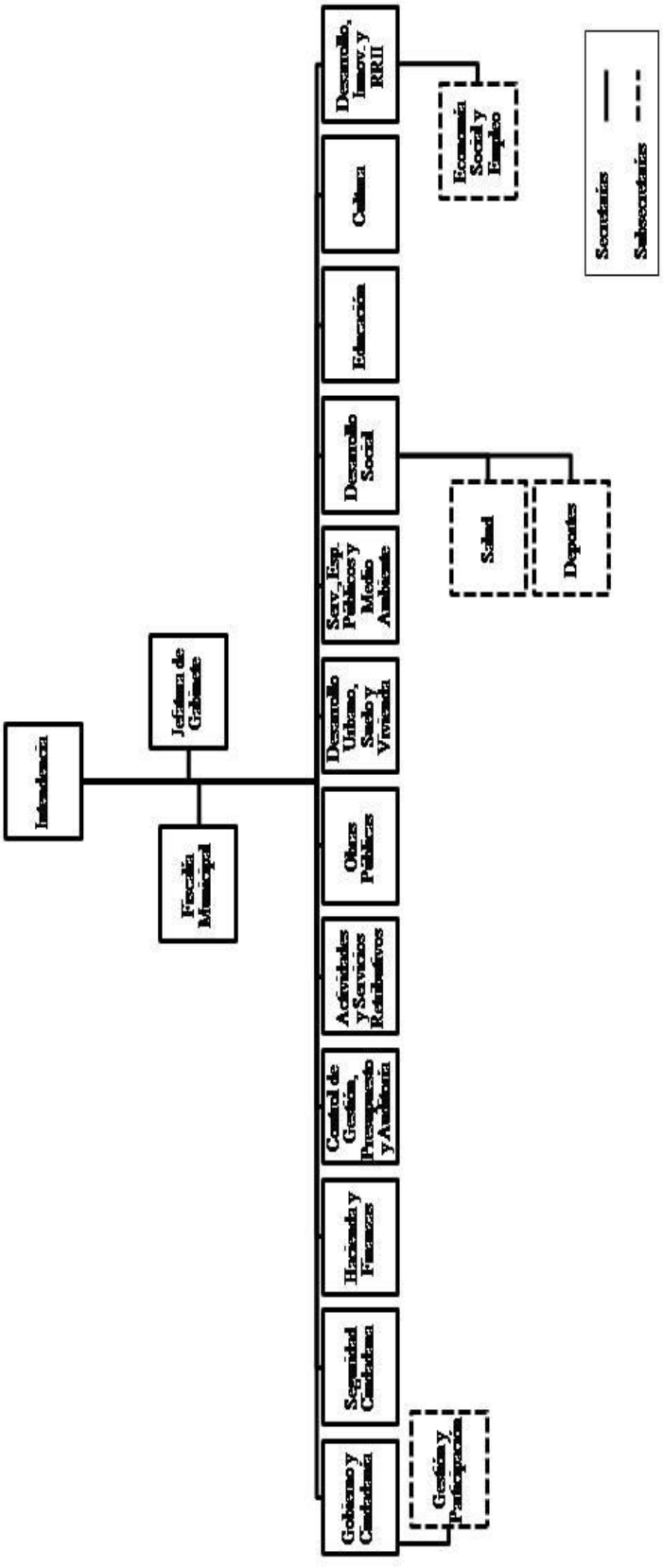
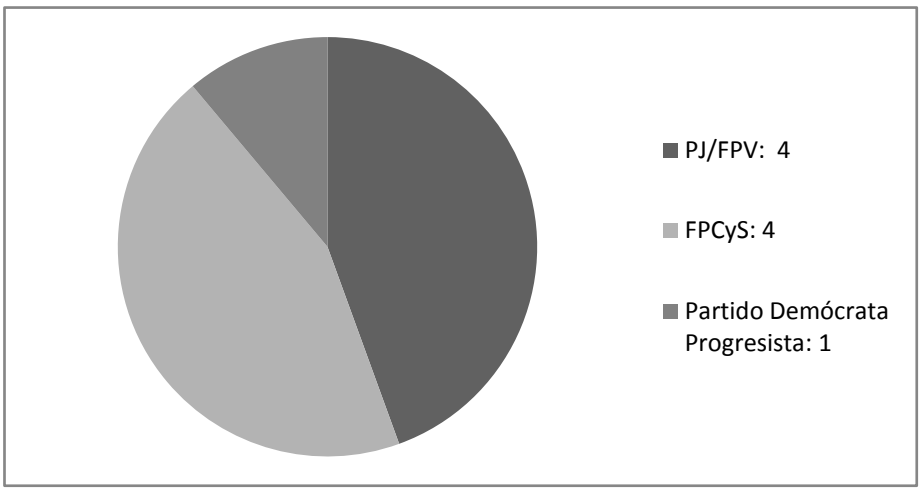
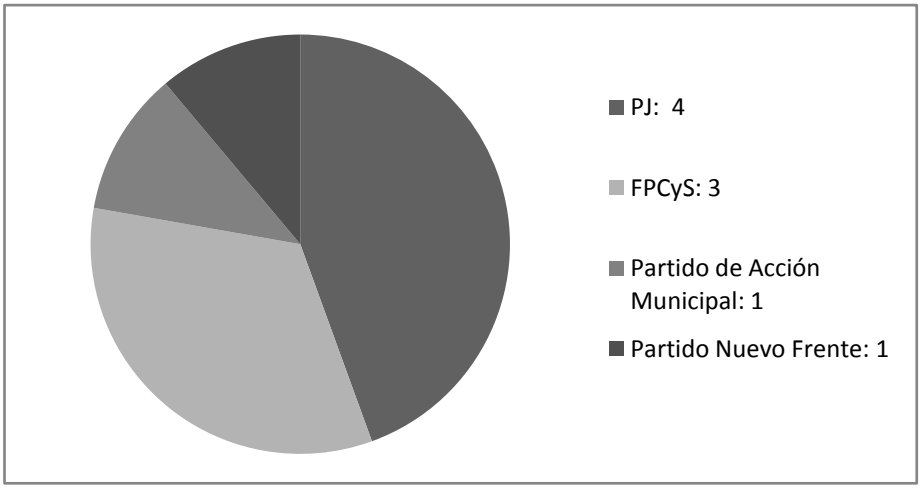


Gráfico VII. Composición del Concejo Municipal en el período 2007-2009



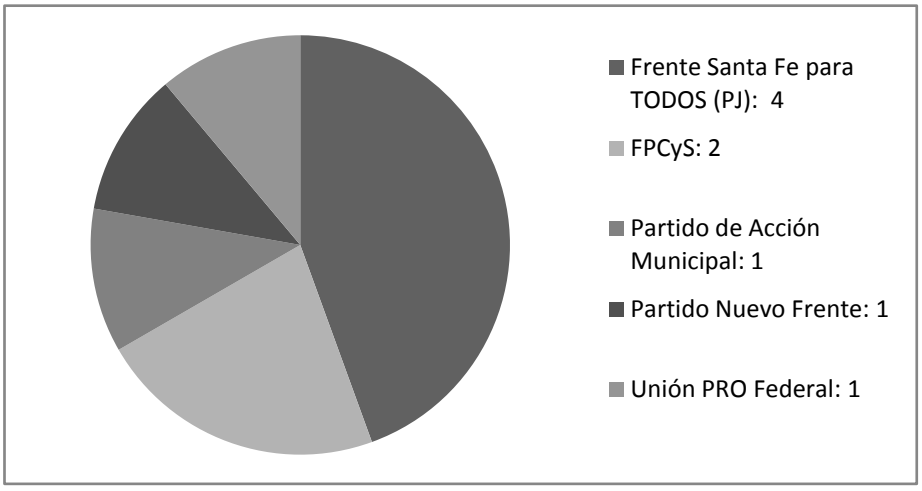
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe

Gráfico VIII. Composición del Concejo Municipal en el período 2009-2011



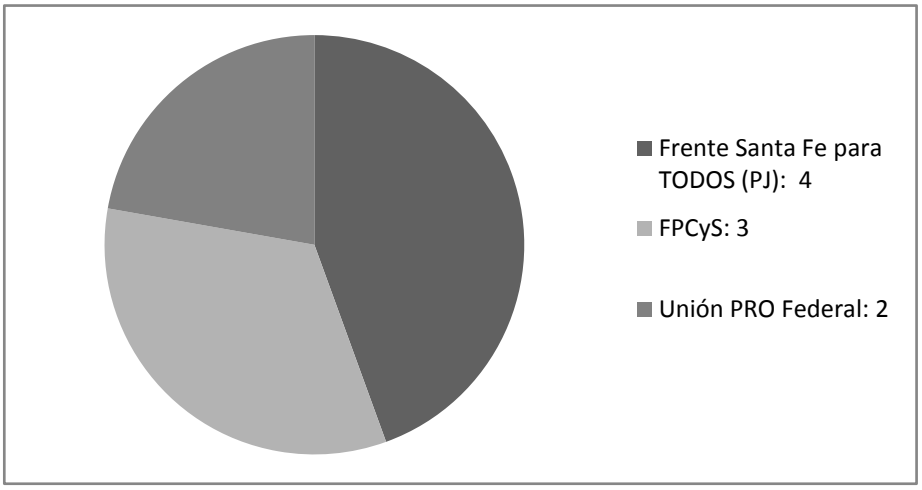
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe

Gráfico IX. Composición del Concejo Municipal en el período 2011-2013



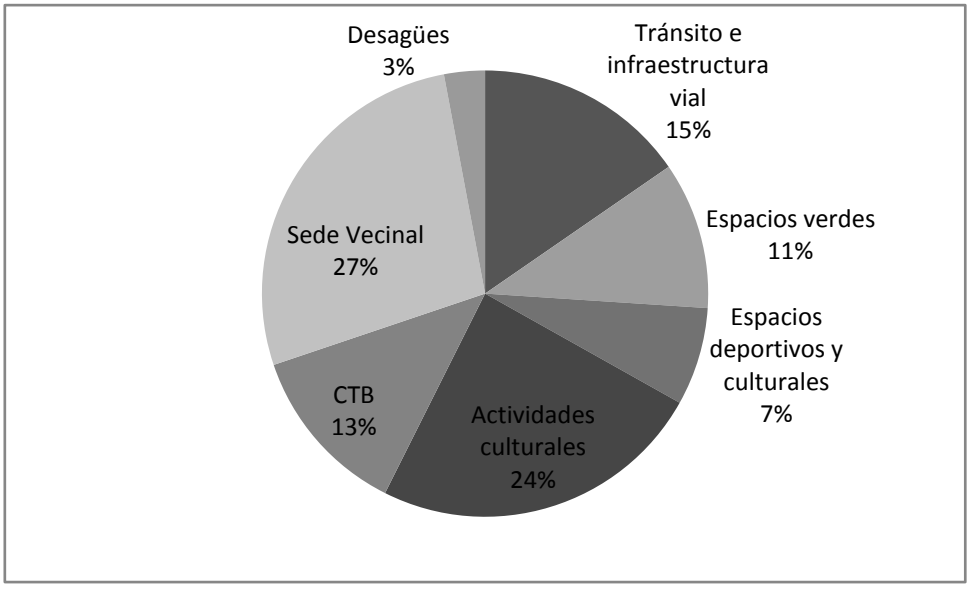
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe

Gráfico X. Composición del Concejo Municipal en el período 2013-2015



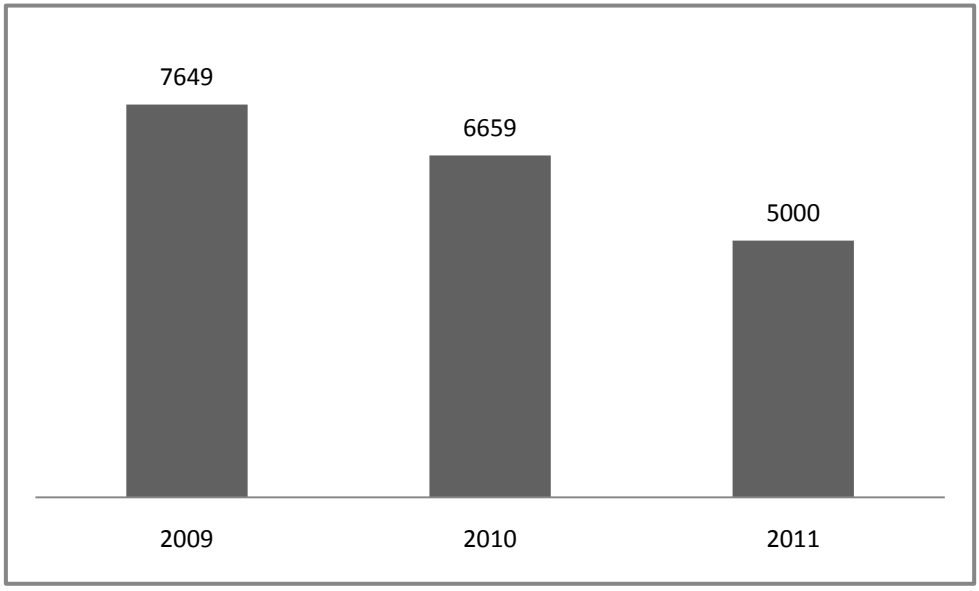
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe

Gráfico XI. Tipos de proyectos realizados en el marco del PC en porcentajes (2009-2011)



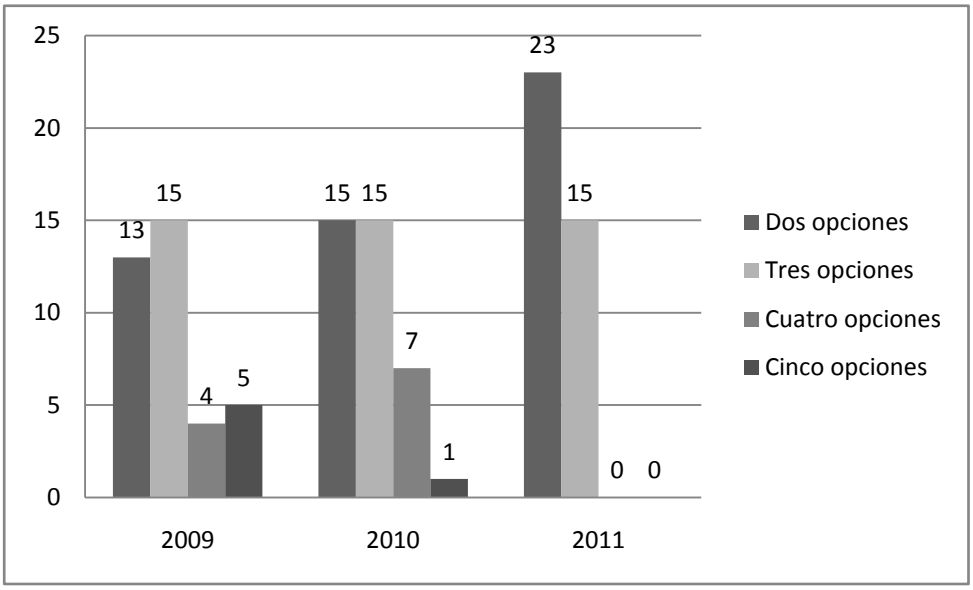
Fuente: elaboración propia en base a datos del Municipio de Rafaela

Gráfico XII. Cantidad de familias que participaron en el PC por edición (2009-2011133)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Municipio de Rafaela

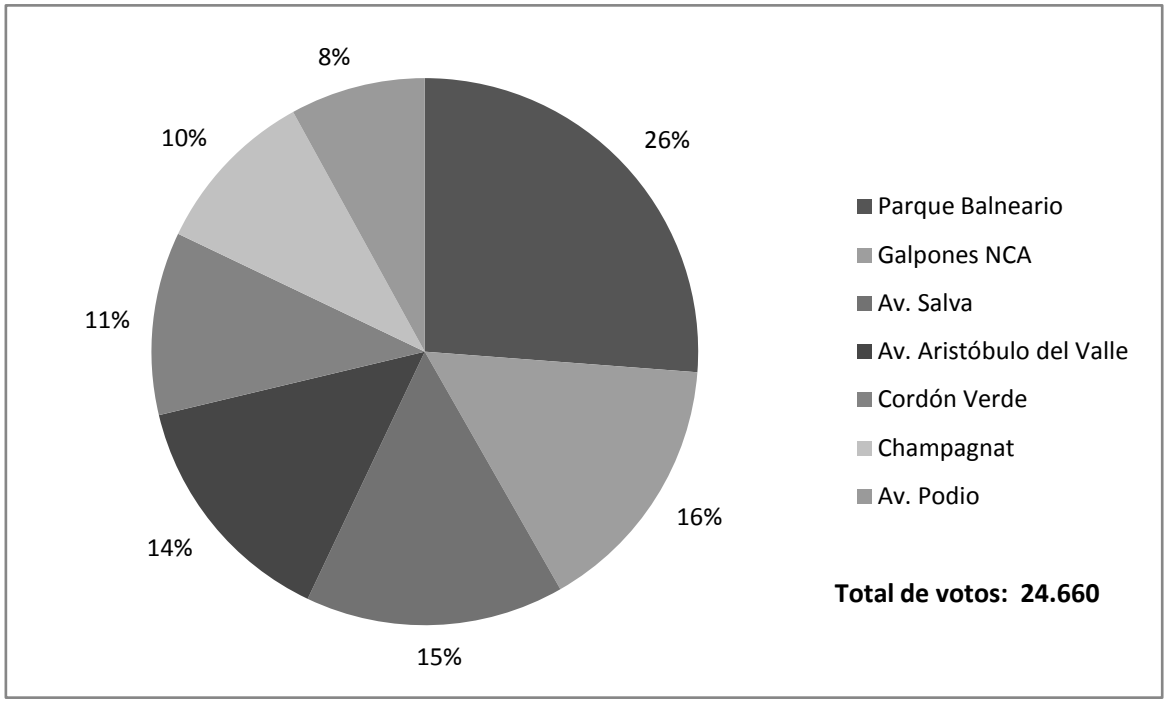
Gráfico XIII. Cantidad de opciones para votar en las ediciones 2009-2011 del PC



Fuente: elaboración propia en base a datos del Municipio de Rafaela

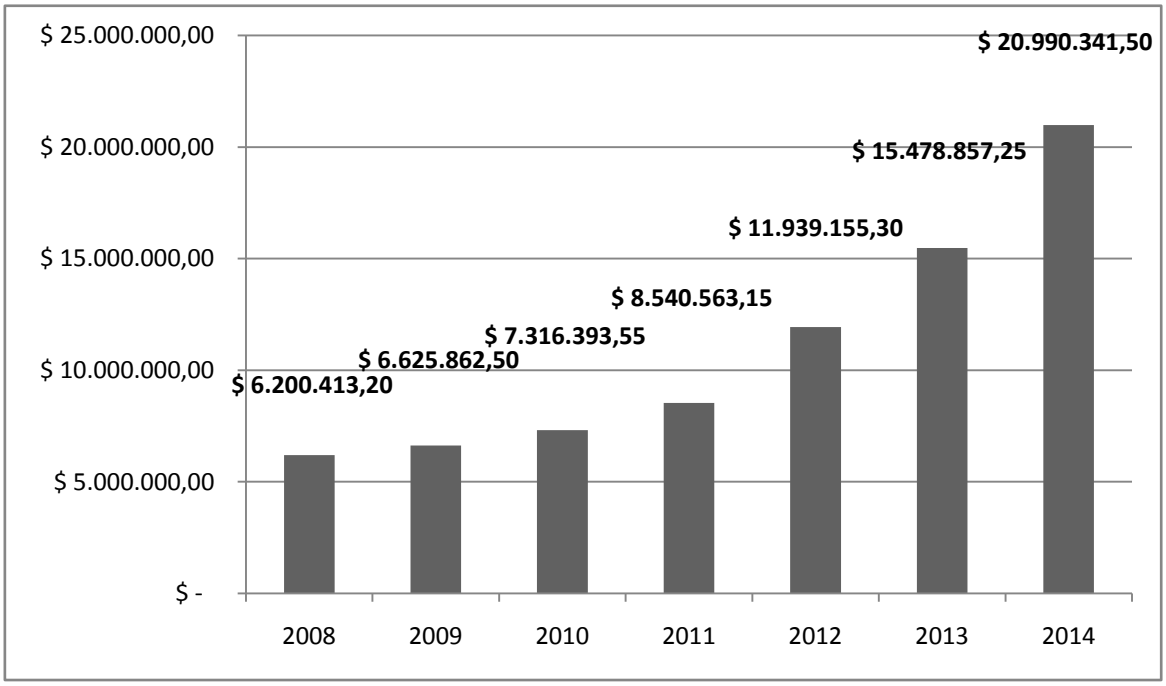
[133] Los valores de 2011 son estimativos, ya que hubo barrios en los que no pudo accederse a las actas de escrutinio o a documentos oficiales que constaran la cantidad de votos registrados.

Gráfico XIV. Resultado de las elecciones de proyectos del Presupuesto Ciudadano Urbano



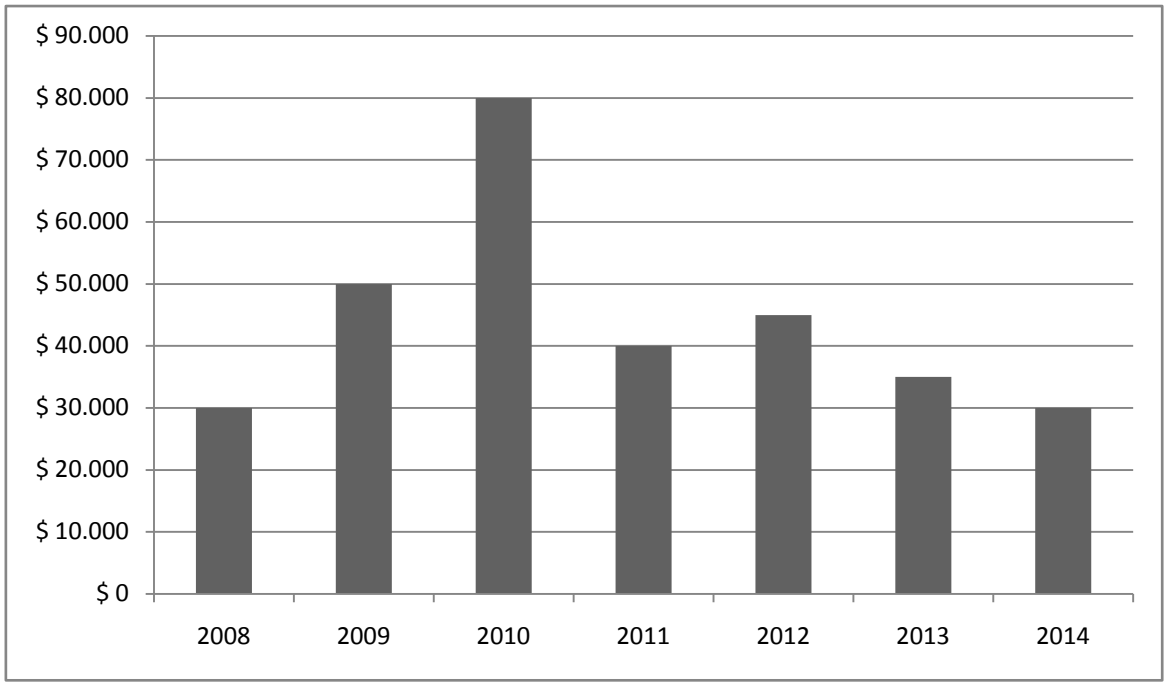
Fuente: Elaboración propia en base a Acta Notarial del escrutinio

Gráfico XV. Montos mínimos (5%) asignados al PC desde su primera edición por ordenanza municipal



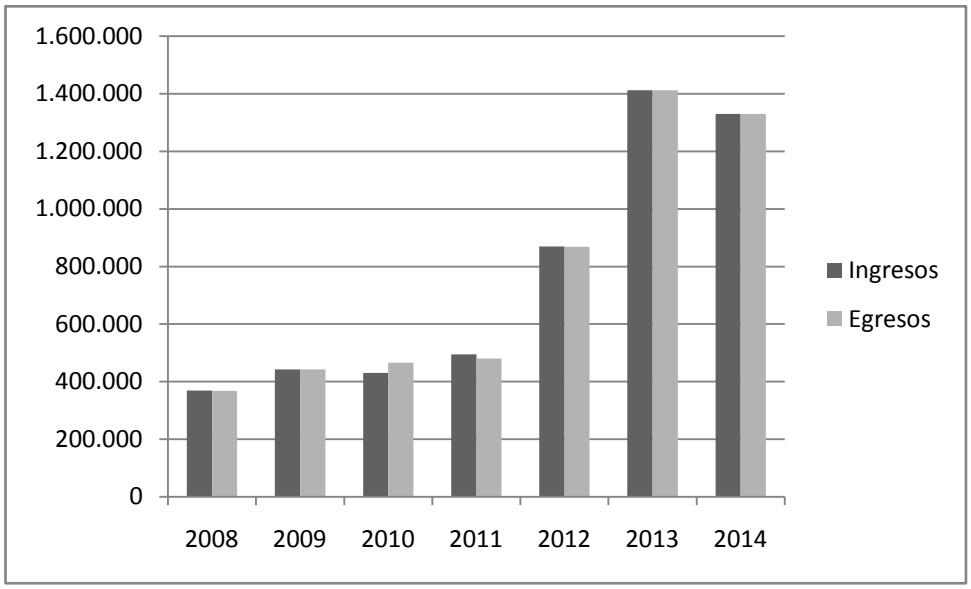
Fuente: elaboración propia en base a datos del Municipio de Rafaela

Gráfico XVI. Montos asignados al CCS



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Municipio de Rafaela.

Gráfico XVII. Ingresos y egresos presupuestados para el ICEDeL (2008-2014)



Fuente: elaboración propia en base a datos presupuestarios del período 2008-2014

Anexo II: Folletos y materiales utilizados por el Municipio para difusión

Material 1. Etapas del PC 2014/2015 presentadas por el Municipio

Fuente: Municipio de Rafaela. Documento de Trabajo

Material 2. Cronograma de votación

Fuente: Municipio de Rafaela

Material 3. Folletos explicativos que se repartían en los Barrios

PRESUPUESTO CIUDADANO 2009
BARRIO 30 DE OCTUBRE

A CONTINUACIÓN SE DETALLAN LOS POSIBLES PROYECTOS A REALIZAR EN TU BARRIO, PARA QUE PUEDAS CONOCER MÁS ACERCA DE ELLOS.
LUEGO PODRÁS VOTAR POR UNO (SÓLO UNO) CON EL TROQUEL DE LA DERECHA -->
ESTOS PROYECTOS SURGIERON EN REUNIONES REALIZADAS ENTRE EL MUNICIPIO Y LOS REPRESENTANTES DE LA COMISIÓN VECINAL.

PROYECTO SEDE VECINAL:
Las sedes vecinales son lugares de encuentro y recreación, y al mismo tiempo, un espacio destinado a promover la participación de los vecinos en torno a las problemáticas comunes del barrio. Para ello se prevé la adecuación de las instalaciones del local ubicado en Álvarez y Güemes, para poder contar con una sala que pueda ser utilizada para las reuniones de los vecinos y para instalar un Centro Tecnológico Barrial.

BACHEO Y ARREGLO DE CORDONES, I ETAPA:
Contar con calles en buen estado es un aspecto fundamental del tránsito seguro. Para tal fin se proyecta un Plan de Bacheo en el cual se reparen, en la primera etapa, los pozos de las calles del barrio y se refaccionen los cordones que se encuentren en mal estado. Mediante este mantenimiento se garantiza además una mayor vida útil de la calzada.

El barrio ocupa un lugar de privilegio en la historia personal de cada ciudadano, y representa nuestro mapa primordial: el territorio de los afectos. Allí están las voces, los aromas, los sonidos, las vivencias que nos fueron sosteniendo y apuntalando en el trayecto de la vida. Allí se nos brinda el marco ideal para crecer. Como paisaje inicial de nuestra historia, el barrio constituye el sitio inaugural en donde vamos construyendo nuestra identidad.

En el 2009, el PCGP cristalizó el compromiso de los ciudadanos en la realización de obras importantes para la ciudad. En el 2010, las asambleas vecinales profundizaron el aprendizaje del año anterior y potenciaron a cada barrio como espacio de encuentro y participación.

Porque la ciudad se hace en el debate abierto y respetuoso entre los vecinos. Crece y se desarrolla a partir del compromiso colectivo. Se afirma en cada obra concretada mediante el esfuerzo conjunto. Por eso, como espacio real, simbólico y afectivo, la ciudad es lo que dura para siempre.

Actualmente, ya existen mecanismos mediante los cuales el Gobierno local destina fondos públicos a instituciones representativas de ámbitos específicos, como es el caso de las Comisiones Asesoras Municipales (Cultura, Deportes, Discapacitados y Entidades de Bien Público), los fondos para becas, el FAE (Fondo de Asistencia Educativa), fondos destinados a SAMCO (Servicio de Asistencia Médica Comunitaria), Fondo Fortalecimiento Institucional y los fondos destinados al ITEC (Instituto Tecnológico Rafaela).

MARCO LEGAL:

La ordenanza Nº 4.316, sancionada el 30/12/2009, contempla:

Art. 9º) El Departamento Ejecutivo Municipal ejecutará entre el 5% (cinco por ciento) y 10% (diez por ciento) del total de sus recursos corrientes anuales presupuestados de la Administración Central, afectando el mismo al Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa, cuya ejecución requiera de la participación de ciudadanos e instituciones representativas de la sociedad civil, con el propósito de definir en forma conjunta con el Municipio, el destino de los fondos.

MUNICIPALIDAD DE RAFAELA

Tel: 502000 int. 211 - presupuestociudadano@rafaela.gov.ar - www.rafaela.gov.ar

PRESUPUESTO CIUDADANO 2010

En el 2009 se implementó, por primera vez en la ciudad, el **Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa.** Los vecinos del barrio eligieron la siguiente obra que fue ejecutada durante el 2009.

BARRIO GUILLERMO LEHMANN

REFUNCIONALIZACIÓN DE LA SEDE VECINAL - II ETAPA

(Terminación de cocina, sanitarios, asadores y salón de usos múltiples)

PORCENTAJE DE VOTOS 66%

Juntos, estamos construyendo la ciudad

MUNICIPALIDAD DE RAFAELA

PRESUPUESTO CIUDADANO 2010
BARRIO GUILLERMO LEHMANN

El **Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa**, sumó un nuevo espacio para el afianzamiento de la participación ciudadana: las **ASAMBLEAS VECINALES.**
Su realización, demostró que el compromiso de las vecinales es fundamental para el fortalecimiento de la democracia.

De la asamblea que se realizó en tu barrio el día **9 de diciembre de 2009** y de las posteriores reuniones entre el municipio y los representantes de las comisiones vecinales, surgieron los siguientes proyectos. Deberás votar por uno (sólo uno) con el troquel de la derecha. El proyecto que obtenga la mayor cantidad de votos se ejecutará durante el 2010.

PROYECTO SEDE VECINAL + TALLERES EDUCATIVOS Y CULTURALES:
Además de propiciar el encuentro y el diálogo entre los vecinos, brindando la posibilidad de contar con un espacio físico para tal fin, la sede vecinal es sinónimo de compromiso frente a las problemáticas del barrio, por lo que sería muy importante llegar a concluir de manera óptima una obra fundamental. De este modo, la segunda etapa de la Sede Vecinal incluye revoques interior y exterior, cielorraso suspendido, piso y zócalo, instalación eléctrica y pintura general. También se contempla la colocación de rejas en el portón de entrada y en el patio luz. Además, se realizarán talleres de pintura sobre telas y se dictarán clases de baile para disfrutar de la cultura en sus diversas manifestaciones y, al mismo tiempo, aprender.

RESTAURACIÓN PLAZA DE LA PAZ + ESPECTÁCULOS CULTURALES:
Los espacios verdes constituyen áreas de vital importancia para la ciudad como pequeños pulmones urbanos, pero también como lugares apropiados para la recreación y el esparcimiento. Para tal fin, se propone la restauración general de la plaza en los sitios más degradados, acondicionamiento de senderos internos y recomposición de superficies. Además, se plantea la incorporación de nuevos juegos infantiles al espacio verde.

SEMÁFOROS EN BV. LEHMANN Y MAINARDI:
La instalación de semáforos es una herramienta que garantiza el ordenamiento del tránsito, la circulación dinámica de quienes transitan las calles y la prevención de accidentes. Para hacer de esta arteria un lugar seguro para los habitantes, se prevé la instalación de semáforos en la intersección de Bv. Guillermo Lehmann y Mainardi.

PRESUPUESTO CIUDADANO 2011 - BARRIO ITALIA
VOTO ELECTRÓNICO
BOLLINGER 161 | DOMINGO 8 DE MAYO | HORARIO: 9 A 17 HS.
• ACERCATE A LA SEDE VECINAL DE TU BARRIO Y ELEGÍ 1 PROYECTO
El 36.4% de la población rafaelina manifestó conocer el Presupuesto Ciudadano y el 77% considera que se puede lograr una mejora en las políticas públicas a través de la participación.
Es por ello que durante el 2009 y 2010, los vecinos eligieron:
17 sedes vecinales remodeladas
16 Centros Tecnológicos Barriales + Talleres educativos
9 remodelaciones de plazas
5 playones polideportivos; 5 equipos nuevos de semáforos; 5 nuevas sedes vecinales
3 avenidas remodeladas; 3 proyectos de iluminación especial; 3 reparaciones de calzada
2 entubados; 2 ciclovías; 2 proyectos de entubado y desagüe
1 construcción de plaza; 1 cordón cuneta; bacheo; 1 desagües; 1 reordenamiento accesos a organismos públicos; 1 sala de velatorio.
"Pensamos que hoy ser ciudad no sólo es tener tal cantidad de habitantes; ser ciudad es mantener una cobertura de servicios de calidad, construir obras de infraestructura estratégicas que acompañen el crecimiento de la población. Significa emprender la tarea colectiva de sostener el vínculo de confianza entre todos los sectores, poseer la capacidad de proyectar los intereses individuales en objetivos colectivos. Significa mantener esos rasgos y prácticas que forman parte de una sociedad rafaelina, que diariamente emprende la tarea de ser ciudad, de seguir siendo comunidad".
Intendente CPN Omar A. Perotti
MARCO LEGAL:
La ordenanza nº 4.418, sancionada el 23/12/2010, contempla:
Art. 8º) El Departamento Ejecutivo Municipal ejecutará entre el 5% (cinco por ciento) y 10% (diez por ciento) del total de sus recursos corrientes anuales presupuestados de la Administración Central, afectando el mismo al Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa, cuya ejecución requiera de la participación de los ciudadanos e instituciones representativas de la sociedad civil, con el propósito de definir en forma conjunta con el Municipio, el destino de los fondos.
RECONOCIMIENTO A LA BUENA GESTIÓN MUNICIPAL 2010
Senado de la Nación
PRESUPUESTO CIUDADANO 2011
Por 3er año consecutivo Rafaela implementa el Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa. Esto es el reflejo de una comunidad que sostiene la idea de una ciudad que debe hacerse entre todos y de un Municipio que acompaña y acerca herramientas para concretar este propósito.
Obra elegida por los vecinos Presupuesto Ciudadano 2010:
BARRIO ITALIA
PLAZA ITALIA + PROYECTO CULTURAL, EDUCATIVO Y DEPORTIVO
Juntos, estamos construyendo la ciudad
Tel: 502000 int. 211 - presupuestociudadano@rafaela.gov.ar - www.rafaela.gov.ar
MUNICIPALIDAD DE RAFAELA

PRESUPUESTO CIUDADANO 2011
BARRIO ITALIA
Luego de la asamblea vecinal realizada en tu barrio el 3 de noviembre de 2010, en donde se recolectaron demandas y problemáticas de tu barrio, el municipio y representantes de las comisiones vecinales trabajaron en la elaboración de los siguientes proyectos.
Deberás votar por uno (sólo uno) con el troquel de la derecha.
PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD VIAL Y CIUDADANA
Fruto de la inquietud de los vecinos del barrio, manifestada en la asamblea vecinal, se plantea la realización de un proyecto integral de tránsito que mejorará la circulación por las arterias de este sector. Asimismo, su implementación colaborará en la disminución de la inseguridad y ayudará a prevenir accidentes. El proyecto incluye el pintado de cordones amarillos en Av. Italia y calle Jaime Ferré, además de la colocación de carteles reflectivos nuevos. Será necesario cambiar flechas de los nomecladores, colocar nomecladores nuevos y carteles de contramano para organizar las nuevas circulaciones de esta primer etapa. También se prevé el pintado de los reductores de velocidad y las sendas peatonales frente a los establecimientos educativos, al igual que las reservas de estacionamiento exclusivas. Como complemento se realizarán diversas actividades, entre ellas charlas de educación vial que contemplen la vinculación con los centros educativos.
CONSTRUCCIÓN DE SALÓN DE USOS MÚLTIPLES
El natatorio recientemente inaugurado se ha construido como sitio de encuentro de los vecinos, como espacio de aprendizaje de natación y recreación para disfrutar en familia y con amigos. Por tal motivo se proyecta la continuidad de las obras en el sector sumando al predio existente, un salón de usos múltiples, cocina, sala de profesores, guardia y un depósito, para que pueda ser utilizado por todos los vecinos del barrio.
PROPUESTA CULTURAL Y EDUCATIVA
Para estimular la creatividad y las capacidades artísticas se crearán espacios de expresión y aprendizaje denominados talleres educativos y culturales. Entre ellos, se podrá optar por talleres de guitarra, cine, teatro, plástica, pintura sobre tela, jardinería, yoga, costura, memoria, tejido, murales, murga, manualidades, ajedrez y apoyo escolar, entre otros. También, se proyecta generar una alternativa de capacitación a través de oficios que posibiliten la inserción laboral de jóvenes y adultos.
PRESUPUESTO CUDADANO 2011 - BARRIO ITALIA
VOTO ELECTRÓNICO
BOLLINGER 161 | DOMINGO 8 DE MAYO | HORARIO: 9 A 17 HS.
• ACERCATE A LA SEDE VECINAL DE TU BARRIO Y ELEGÍ 1 PROYECTO

Anexo III: Guía de entrevistas[134]

Referente A de la Subsecretaría de Gestión y Participación

- ¿Qué roles desempeñó en el Municipio antes de su cargo actual?
- ¿En qué consiste su trabajo actual?
- ¿Podría contarme en qué consisten las principales iniciativas del Municipio en materia de participación ciudadana? ¿Cuál es el rol de la Subsecretaría en ellas?
- De acuerdo a su experiencia ¿nota que hubo cambios en su área a partir del cambio de gestión en 2011?
- ¿Cuándo comenzaron con estas iniciativas, ¿estudiaron la implementación de iniciativas similares en otros casos? ¿Considera que hubo aspectos que tuvieron que al contexto rafaelino?
- ¿Qué vías de difusión utiliza el municipio para difundirlas, considerando la convocatoria, durante su desarrollo y después de llevadas a cabo?
- ¿Considera que los ciudadanos comunes se involucran en estas iniciativas? ¿Cómo cree que fue evolucionando la participación a lo largo de los años?
- ¿Cómo describiría el papel desempeñado por las organizaciones vecinales, empresarias, la oposición y demás que de alguna manera se fueron involucrando en las iniciativas de participación impulsadas por el Municipio? ¿Cómo cree que fue evolucionando la participación a lo largo de los años?
- ¿Nota que hubo una resistencia de parte de alguno de los actores antes mencionados? ¿Fue variando esta relación a lo largo del tiempo?
- ¿Existe algún tipo de canal que sirva de *feedback* con los actores y la ciudadanía en general para conocer su opinión sobre el desarrollo de las iniciativas? De existir, ¿el municipio los tiene en cuenta?
- En aquellas iniciativas más orientadas a la ciudadanía en general, como el Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa, hoy Presupuesto Ciudadano Urbano, ¿Consideraron acciones expresas con sectores vulnerables? ¿Cómo se vinculan éstas iniciativas con otras orientadas a la inclusión social y digital?
- ¿Cómo fue evolucionando el Presupuesto Ciudadano a lo largo de los años?
- ¿Qué rol tuvieron las Comisiones Vecinales, las OSC y los ciudadanos en las distintas fases (lanzamiento, debate, elección de las iniciativas, implementación y control) del Presupuesto Ciudadano, a lo largo de los años
- ¿Cómo se articulan las distintas áreas del Municipio para desarrollar el Presupuesto Ciudadano?
- ¿Cuáles son las principales iniciativas de fortalecimiento institucional que implementa el municipio? ¿Considera que estas iniciativas generan algún tipo de cambio en las prácticas de los organismos municipales?
- Respecto al Consejo Consultivo Social, ¿Existe algún tipo de agenda previa a las reuniones? ¿El resto de los participantes proponen temas también?
- ¿Detecta que existe un compromiso de parte de la oposición, el sector productivo, las OSC, el sector educativo, las comisiones vecinales, etc. a involucrarse y comprometerse con el Consejo Consultivo Social?

[134] En los casos de los informantes de los Despachos de la Intendencia y del Concejo, no se utilizó una guía estrictamente, ya que se preguntó específicamente cómo administraban la información que les suministraban.

- ¿Con qué frecuencia se reúne el Consejo Consultivo Social? ¿Cómo se dan los debates y cómo llegan a los acuerdos los distintos actores? ¿Sólo el municipio asume compromisos o el resto de los actores también los hacen?

Informante B de la Subsecretaría de Gestión y Participación

- ¿En qué consistió el trabajo realizado con el Municipio?
- ¿Considera que existe una demanda ciudadana por mayor participación en los asuntos públicos?
- ¿Podría contarme en qué consisten las principales iniciativas del Municipio en materia de participación ciudadana? ¿Cómo fueron evolucionando?
- ¿Cómo se articulan las distintas áreas del Municipio para desarrollar el Presupuesto Ciudadano?
- ¿Considera que hubo una respuesta positiva de parte de la ciudadanía para involucrarse y participar? En este sentido ¿Considera que la participación fue aumentando con los años?
- Respecto al Presupuesto Ciudadano, ¿Podría contarme cómo fue evolucionando?
- ¿Considera que hubo algún sector social o barrios más involucrados a lo largo de los años con el Presupuesto Ciudadano? ¿Considera que hubo algún tipo de resistencia de algún sector?
- ¿Existe algún tipo de canal que sirva de *feedback* con los actores y la ciudadanía en general para conocer su opinión? De existir, ¿son tenidos en cuenta por el Municipio?
- ¿De qué manera se comunican los proyectos en el Presupuesto Ciudadano de manera que sean comprensibles para los ciudadanos?
- ¿Considera que los participantes, en general, entendían los objetivos y las metodologías de trabajo en los talleres?
- ¿Surgieron conflictos en alguna de las etapas del Presupuesto Ciudadano, tanto en sus ediciones pasadas como en la última?
- ¿Podría profundizar sobre en el trabajo realizado en cada una de las fases del último Presupuesto Ciudadano?

Informante C de la Subsecretaría de Gestión y Participación

- ¿Qué roles desempeñó en la municipalidad antes de su cargo actual?
- ¿En qué consiste su trabajo actual?
- ¿Cuáles son los principales cambios que notó en su área con el cambio de gestión en 2011?
- ¿Qué rol cumplen los CTB en los barrios?
- ¿Cuáles son las principales iniciativas que llevan adelante los CTB?
- Cuándo se lanzó el programa, ¿había algún tipo de diagnóstico previo que indicara que el Municipio debía implementar una iniciativa de este tipo?
- ¿Cómo se financian los CTB?
- Desde el Municipio ¿llevan algún tipo de registro de la cantidad de usuarios que pasan por los CTB y el tipo de actividades realizan?
- ¿Cómo se articulan los CTB con otras iniciativas estatales, no sólo de las que implementa el Municipio?

- ¿En qué sentido considera que los CTB ayudan a la construcción de ciudadanía? en este sentido ¿se vinculan con iniciativas de participación ciudadana como el Presupuesto ciudadano?
- ¿Cuál es el sustento normativo de los CTB?
- ¿Cuál es el rol de las personas a cargo de los CTB? ¿Son empleados municipales? En caso de no serlo, ¿Perciben algún tipo de contribución municipal o de la institución que los alberga?
- ¿El Municipio elabora algún tipo de plan anual sobre los contenidos que deben estar presentes en los CTB que dictan cursos o los contenidos son decididos por las instituciones que los albergan?
- ¿Cuál es el perfil de las instituciones que albergan a los CTB?

Referente del ICEDeL

- ¿Qué roles desempeñó en la municipalidad antes de su cargo actual?
- ¿En qué consiste su trabajo actual?
- ¿Podría contarme sobre el trabajo que realiza el ICEDeL?
- ¿Cuáles considera que son las principales iniciativas realizadas por el ICEDeL en materia de fortalecimiento institucional?
- ¿Podría profundizar el trabajo en materia de formación de funcionarios públicos y profesionalización de agentes municipales?
- ¿Cómo describiría la evolución del papel del ICEDeL desde su creación?
- De acuerdo a su experiencia ¿nota que hubo cambios en su área a partir del cambio de gestión en 2011?
- ¿Cómo considera que es visto el trabajo que hace el ICEDeL en el entorno productivo rafaelino, así como por la prensa y la ciudadanía en general?
- ¿Existen pedidos concretos sobre temas a investigar por parte del Ejecutivo Municipal, a quiénes capacitar y en qué áreas? ¿Y en el caso del sector productivo hay alguna clase de pedido en particular?
- ¿Cuántos profesionales trabajan en el ICEDeL? En general ¿qué formación tienen?
- ¿El ICEDeL produce por sí mismo toda la información y las capacitaciones que dicta o contrata profesionales externos?
- ¿Realizan algún tipo de seguimiento de las capacitaciones dictadas a agentes municipales? ¿considera que los organismos contribuyen a que los agentes implementen los conocimientos adquiridos?
- ¿El ICEDeL da a conocer todos los informes que produce? ¿Qué canales de difusión utiliza?
- Según su experiencia ¿cuál es la mayor contribución del ICEDeL a la administración municipal y a la Sociedad rafaelina?

Concejal oficialista

- ¿Cuáles considera que son las principales iniciativas de participación de la ciudadanía que impulsa el Municipio? ¿Desde su bloque cómo acompañan estas propuestas?
- En materia de transparencia y rendición de cuentas, ¿cómo se implementa en el Concejo, al menos en su bloque, lo que hace a la presentación de declaraciones juradas de bienes patrimoniales?
- ¿Cómo describiría la relación entre el bloque oficialista y la oposición?

- ¿Cómo describiría el rol del bloque en el Consejo Consultivo Social? ¿y del resto de los actores?
- ¿Detecta que existe un compromiso de parte de los distintos actores ajenos a su bloque y al municipio a involucrarse en instancias como el Consejo Consultivo Social?
- ¿Suele asistir a todas las convocatorias al Consejo Consultivo Social?
- ¿Qué clase de acuerdos son los que se alcanzan en el Consejo Consultivo Social? ¿Cómo se materializan? En el caso del Concejo ¿suelen incorporarse inmediatamente a la agenda parlamentaria?
- ¿Considera que el resto de los actores distintos a los Municipales, asumen y cumplen con sus compromisos?

Referente de la Federación de Entidades Vecinales

- ¿Cómo llegó a su cargo en la Federación?
- Por su experiencia, ¿cómo considera que fue evolucionando el rol de la Federación y las Comisiones desde su creación?
- ¿Es común que las Comisiones tengan personería jurídica?
- ¿Cómo se relacionan las Comisiones con los vecinos y con las demás instituciones presentes en los barrios? ¿Cómo responden las Comisiones ante las demandas concretas de los vecinos? (calles rotas, basura, etc.).
- ¿Cómo suelen ser los procesos electorales en las Comisiones? ¿Suelen ser concurridas? ¿Considera que hay algunos barrios más comprometidos con otros a la hora de votar y relacionarse con las Comisiones?
- ¿Considera que las modificaciones introducidas en torno a la boleta única y el voto electrónico mejoraron la calidad de las elecciones en las Comisiones?
- ¿Es común que en las elecciones de autoridades se presente una sola lista?
- ¿Cómo se articulan las Comisiones con la Federación? ¿Cómo evalúa esta relación?
- ¿Cómo evalúa la relación de las Comisiones y de la Federación con el Municipio?
- ¿Considera que el Municipio tiene en cuenta a las Comisiones y a la Federación a la hora de convocar a iniciativas que impliquen participar y colaborar con lo que hace? ¿La Federación pide expresamente mayor participación en la vida política rafaelina?
- De acuerdo a su experiencia ¿nota que hubo cambios a partir del cambio de gestión en 2011?
- ¿Cómo evalúa las modificaciones que fue realizando el municipio a lo largo de los años en materia del Presupuesto Ciudadano? ¿Considera que el rol de las Comisiones fue disminuido o potenciado por las modificaciones que fue haciendo el Municipio?
- ¿Cómo describiría el rol del Consejo Consultivo Social? ¿Considera que el Municipio lo utiliza como un canal para rendir cuentas y proponer nuevas iniciativas?
- ¿Qué rol cumple de la Federación en el Consejo Consultivo Social? ¿Cómo evalúa el rol del resto de los actores?
- ¿Detecta que existe un compromiso de parte de los actores que participan en el Consejo Consultivo Social de asumir compromisos y cumplirlos? ¿La Federación asume algún tipo de compromiso en particular?

Representante de las Entidades de Bien Público

- ¿Cómo llegó a la Comisión?
- Según sus propias palabras ¿Qué rol cumple la Comisión Asesora?
- ¿Cuáles son las principales funciones de la Comisión?
- ¿Cómo se vincula la Comisión con la Municipalidad? ¿Considera que este rol fue variando a lo largo de los años?
- ¿Considera que la municipalidad atiende las demandas que realiza la Comisión?
- De acuerdo a su experiencia ¿nota que hubo cambios a partir del cambio de gestión en 2011?
- ¿Cómo es la relación entre las distintas instituciones que componen la Comisión? ¿Cuántas instituciones componen la Comisión?
- ¿Cómo describiría el rol del Consejo Consultivo Social? ¿Considera que el Municipio lo utiliza como un canal para rendir cuentas y proponer nuevas iniciativas?
- En el marco del Consejo Consultivo Social ¿Qué rol cumple la Comisión? En general, ¿considera que los intereses de las distintas Comisiones están representados y son escuchados por las autoridades?
- ¿Son convocados con frecuencia a participar del Consejo Consultivo Social? ¿Cómo los convoca el Municipio?
- ¿Cómo articulan los intereses de su Comisión con los distintos actores que participan de las reuniones?
- ¿Considera que el Municipio cumple con lo que propone en el marco del Consejo Consultivo Social?

Concejal opositor

- ¿Considera que el Ejecutivo Municipal cumple en materia de transparencia y rendición de cuentas? ¿Desde su espacio han impulsado alguna iniciativa que vaya en este sentido, ya sea para cambiar la normativa vigente o sumar algunos aspectos que consideren ausentes?
- ¿Considera que existe voluntad política del oficialismo de transparentar lo que el Municipio hace?
- ¿Qué opina acerca de las instancias de participación ciudadana vigentes? ¿Considera que están en línea con lo que la ciudadanía realmente demanda?
- ¿Cómo describiría la relación entre su bloque y el oficialismo? ¿Y con el otro bloque?
- ¿Cómo describiría el rol del Consejo Consultivo Social? ¿Considera que el Municipio lo utiliza como un canal para rendir cuentas y proponer nuevas iniciativas?
- ¿Qué rol cumple su bloque en el Consejo Consultivo Social ¿? En general, ¿considera que los intereses de los distintos actores están representados y son escuchados por las autoridades?
- ¿Su bloque suele acudir a las invitaciones al Consejo Consultivo Social o a otras instancias similares a las que los convoque el Ejecutivo?
- ¿Considera que alcanzan acuerdos en el marco del Consejo Consultivo Social? ¿Considera que el resto de los actores se compromete realmente a cumplirlos? En el caso del Concejo ¿asume compromisos que suelan incorporarse inmediatamente a la agenda parlamentaria?

Referente área de Sistemas del Municipio

- Desde el lanzamiento del portal Gobierno Abierto Rafaela, ¿llevan algún registro de las entradas al sitio y del tipo de información que consultan y/o descargan los usuarios?
- De acuerdo a su experiencia ¿nota que hubo cambios en su área a partir del cambio de gestión en 2011?
- ¿Cómo evalúa la gestión de la información en el Municipio?
- ¿Considera que hay una voluntad política para transparentar la información pública?
- En materia de participación ciudadana, en particular en la implementación del Presupuesto Ciudadano y en la elección de las Comisiones Vecinales, ¿qué rol cumplieron las TIC?
- En materia de colaboración, ¿el Municipio impulsa algún tipo de proyecto en conjunto con otros actores basado en las TIC?
- En materia de prestación de servicios al ciudadano, ¿qué canales de atención utiliza el municipio y cuán integrados entre sí están?

Referente gremial

- ¿Cuál fue su recorrido hasta llegar a la Delegación?
- ¿Cómo evalúa la relación entre el municipio y la Delegación?
- ¿Cuánto trabajadores se encuentran representados por la Delegación?
- ¿La Delegación suele participar de las iniciativas a las que el Municipio los convoca?
- ¿Cómo evalúa la relación entre los empresarios y los trabajadores en el contexto rafaelino? ¿y con el resto del entramado institucional?
- ¿Considera que el Consejo Consultivo Social contribuye a debatir y acercar posturas entre los trabajadores, el Estado y los empresarios?
- ¿Qué clase de acuerdos se alcanzan en el Consejo Consultivo Social? ¿Considera que el Municipio cumple con los acuerdos alcanzados allí?
- De acuerdo a su experiencia ¿nota que hubo cambios a partir del cambio de gestión en 2011 en la relación entre el gremio y el Municipio?

Referente de la Secretaría de Gestión, Presupuesto y Auditoría

- ¿Qué roles desempeñó en la municipalidad antes de su cargo actual?
- ¿En qué consiste su trabajo actual?
- ¿Cuáles son los principales cambios que notó en su área con el cambio de gestión en 2011?
- ¿Qué significa el GA para el Municipio?
- ¿Podría contarme en qué consisten las principales iniciativas del municipio en materia de transparencia, participación ciudadana y colaboración? ¿Cuál es el rol de la Secretaría en ellas?
- ¿Cuál es el rol que el Municipio asigna a las TIC en el GA?
- ¿De qué manera gestiona la información el Municipio? ¿Cómo articulan las distintas oficinas o departamentos los datos e información que producen? ¿Qué rol cumple en todo esto el Sistema Integrado de Archivos Municipales?

- En materia de acceso a la información pública ¿llevan algún tipo de registro sobre el tipo de información que solicitan las personas, el tipo de información que buscan de manera física y virtual a través del portal Gobierno Abierto Rafaela?
- De acuerdo a los datos y la información que el Municipio "abre" ¿Cómo hace para que sea comprensible para la mayoría de los ciudadanos?
- ¿Considera que el Municipio cuenta con capacidades institucionales para hacer frente a las demandas de los ciudadanos por mayor transparencia, participación y colaboración?
- ¿Considera que la Sociedad rafaelina está preparada para aprovechar las iniciativas de transparencia, participación y colaboración que el municipio impulsó en los últimos años?
- ¿Cuáles son las principales iniciativas de inclusión digital que impulsa el Municipio, especialmente con sectores vulnerables? ¿Considera que hay una articulación con otras iniciativas implementadas por la Nación y la provincia?
- ¿Cómo vincula la inclusión digital con la inclusión social?
- ¿Considera que las iniciativas de inclusión digital son necesarias para empoderar a la ciudadanía?
- ¿Considera que la filosofía del Gobierno Abierto puede modificar las prácticas de los organismos municipales? ¿Cómo es posible generar una "cultura más abierta"?

Referente de la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales

- ¿Qué roles desempeñó en la municipalidad antes de su cargo actual?
- ¿En qué consiste su trabajo actual?
- ¿Cuáles son los principales cambios que notó en su área con el cambio de gestión en 2011?
- ¿Podría contarme sobre el trabajo que realiza el Municipio en el marco del Consejo Consultivo Social, desde la óptica de su Secretaria?
- ¿Cuáles son los principales temas que se impulsan desde el Consejo Consultivo Social?
- ¿Nota que existe el compromiso de parte del resto de los actores a involucrarse en el Consejo Consultivo Social? ¿Los demás actores proponen temas también?
- ¿Cómo evalúa la relación entre el Municipio y los sectores productivos?
- En sintonía con la pregunta anterior ¿Qué cree que aporta ACDICAR?
- Puede contarme sobre los orígenes, lineamientos y el funcionamiento de ACDICAR?
- ¿Cuál es el esquema normativo por el cual se rige ACDICAR?
- ¿Cómo contribuye el Municipio con el funcionamiento de ACDICAR?
- ¿Cómo considera que fue la recepción de ACDICAR de parte de las empresas?
- ¿Cómo se articula ACDICAR con la red de instituciones presentes en Rafaela?
- ¿Considera que ACDICAR es una iniciativa innovadora en el contexto rafaelino? Antes del lanzamiento, ¿se estudiaron experiencias similares?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos que dificultan el trabajo de ACDICAR?

Informantes de ACDICAR

- ¿Cómo surgió ACDICAR?
- ¿Cuál es el esquema normativo por el cual se rige ACDICAR?
- ¿Cómo contribuyen las Cámaras con el funcionamiento de ACDICAR?

- ¿Cómo se relaciona con el Estado en sus distintos niveles?
- ¿Cuáles son las principales líneas de trabajo de ACDICAR? ¿Existe algún tipo de planificación de las actividades?
- ¿Cómo funciona ACDICAR? ¿Cómo se eligen las autoridades?
- ¿Considera que alguno de los actores que conforman ACDICAR impone sus intereses por sobre otros?
- ¿Cómo considera que fue la recepción de ACDICAR por parte del entramado productivo rafaelino? ¿Cómo se relaciona con el resto de las instituciones?
- ¿Cómo contribuye ACDICAR al desarrollo local?
- ¿Considera que ACDICAR es una iniciativa innovadora en el contexto rafaelino? Antes del lanzamiento, ¿se estudiaron experiencias similares?
- ¿Cómo describiría las relaciones entre la provincia, el municipio y las cámaras empresarias?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos que dificultan el trabajo de ACDICAR?

Facilitadores del Presupuesto Ciudadano

- ¿En qué consistió su rol como Facilitador del Presupuesto Ciudadano?
- ¿Considera que recibió una correcta preparación para ejercer su rol?
- ¿Notó que los vecinos entendían rápidamente de qué se trataban los Foros? En este sentido, ¿hubo reclamos más generales o que no correspondían con el ámbito del Foro?
- ¿Surgieron conflictos en las mesas que le tocó coordinar?
- ¿Considera que los comentarios y aportes de los vecinos fueron tenidos en cuenta por los arquitectos? Y en la fase de armado de los proyectos ¿Fueron tenidos en cuenta por parte de las autoridades?
- ¿Considera positiva la respuesta de la ciudadanía con el nuevo esquema del Presupuesto Ciudadano? ¿Tuvo comentarios en torno a las ediciones pasadas del Presupuesto Ciudadano de parte de los vecinos?

Facilitador de CTB

- ¿En qué consiste el rol de un facilitador de CTB?
- ¿Reciben algún tipo de capacitación de parte del Municipio y apoyo de parte de éste?
- ¿Cómo articulan los facilitadores con otras iniciativas municipales?
- ¿Para qué utilizan mayormente los vecinos su CTB?
- ¿Trabajan en conjunto entre los facilitadores?