



Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad  
e-ISSN: 2007-3607  
Universidad de Guadalajara  
Sistema de Universidad Virtual  
México  
paakat@udgvirtual.udg.mx

Año 10, número 19, septiembre 2020-febrero 2021

## **Estrategias comunicacionales a partir de dispositivos de gobierno abierto en la provincia de Córdoba (Argentina)**

### ***Communication strategies from Open Government devices in the province of Córdoba (Argentina)***

**Agustín Cazzoli\***

<https://orcid.org/0000-0001-5398-657X>  
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

**Corina Echavarría\*\***

<https://orcid.org/0000-0001-5871-3693>  
IECET, Universidad Nacional de Córdoba y CONICET, Argentina

**Cecilia Quevedo\*\*\***

<https://orcid.org/0000-0001-6964-1349>  
IECET, Universidad Nacional de Córdoba y CONICET, Argentina

[Recibido 21/05/2020. Aceptado para su publicación 24/08/2020]  
DOI <http://dx.doi.org/10.32870/Pk.a10n19.549>

#### **Resumen**

El artículo analiza las estrategias de comunicación gubernamental sobre transparencia en Argentina. Se examinan dos portales de gobierno abierto en ámbitos subnacionales de la provincia de Córdoba implementados durante el período 2016-2020. El argumento plantea que estos modernos repertorios tecnológicos operan como dispositivos que pueden ser interpretados desde dos perspectivas: por un lado, como zona intermedia entre lo que en el campo de la comunicación política se diferencia como comunicación gubernamental y marketing político, y, por otro, como resultante de la promoción estatal de las tecnologías y de los portales de transparencia en sí, antes que procesos que expandan prácticas de democratización digital. En lo metodológico, el corpus está compuesto por los dos portales de gobierno abierto lanzados en el período en cuestión, discursos políticos y noticias en la prensa local sobre estas iniciativas. El artículo presenta los primeros resultados dentro de un esquema de análisis exploratorio que

ensaya dimensiones sobre los dispositivos de gobierno abierto, dentro de una problematización crítica de los procesos sociales y políticos en el cual emergen estos valorados dispositivos.

### **Palabras clave**

Comunicación gubernamental; transparencia; democratización; *marketing* político.

### **Abstract**

*The article addresses government communication strategies on transparency in Argentina. For this, it examines two Open Government portals in sub-national areas of the province of Córdoba implemented during the period 2016-2020. The argument states that these modern technological repertoires operate as devices that can be interpreted from two perspectives: on the one hand, as an intermediate zone between what in the field of political communication differs as government communication and political marketing; and, on the other, as a result of the state promotion of technologies and transparency portals per se rather than processes that expand digital democratization practices. Methodologically, the corpus is made up of the two Open Government portals launched in the period in question, political discourses and news in the local press about these initiatives. The article presents the first results within an exploratory analysis scheme that tests dimensions on the Open Government devices, within a critical problematization of the social and political processes in which these valued devices emerge.*

### **Keywords**

*Government communication; transparency; democratization; political marketing.*

## **Introducción**

Desde hace dos décadas se han desarrollado estudios sobre el vínculo, cada vez más consolidado, entre las interacciones digitales y las gestiones estatales a nivel global. En ese marco, varios gobiernos en Argentina avanzaron en la implementación de portales de gobierno abierto (en adelante GA). Este tipo de iniciativas implica una política comunicacional que pone a disposición de la ciudadanía un conjunto de datos sobre las acciones de los gobiernos, de tal manera que se provee información útil para su conocimiento y su posterior utilización (Oszlak y Kaufman, 2014; Oszlak, 2020).

Este paradigma de gestión se sostiene no solo en el diagnóstico de la desconfianza ciudadana sobre la rendición de cuentas públicas, sino en que estimula el debate público en la toma de decisiones, como se postula desde la conceptualización de una democracia digital. Actualmente, el GA se consagra en los circuitos internacionales desde las nuevas condiciones de modernización estatal y orienta procesos que apelan a los valores de transparencia, participación y colaboración; a decir de Oszlak (2017), se trata de un concepto paradójico en "metamorfosis", en la medida en que los alcances de su implementación ponen en duda su novedad y univocidad (Ramírez-Alujas, 2011).

En este artículo presentamos una aproximación exploratoria sobre las estrategias comunicacionales del GA, y tomamos como referencia dos portales en la provincia de Córdoba, Argentina: el Portal de la Ciudad, dependiente de la Municipalidad de Córdoba, y Gestión Abierta, del gobierno de la provincia de Córdoba. La intención es analizar, por una parte, los contextos en que se

implementan las interacciones digitales, y por la otra, cómo los portales, parafraseando a Castells (2001), en tanto medios de comunicación se constituyen en la infraestructura material que performa o estipula prácticas en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía (p. 161).

Como antecedentes y líneas de investigación sobre la expansión de portales de gobierno reconocemos cuatro campos, los cuales postulamos como interlocutores de esta pesquisa, dentro de una lista verdaderamente profusa (Barria *et al.*, 2019):

- En el primero identificamos estudios que focalizan los procesos políticos asociados a las plataformas (O'Reilly, 2011; Hernández, 2016).
- En el segundo, estudios que plantean la vinculación del GA al ciclo de las políticas públicas o a su impacto en las administraciones estatales (Ortiz, 2012; Oszlak, 2020).
- En el tercero reconocemos aquellas líneas que analizan la implementación de portales web en niveles subnacionales en diversos casos argentinos de estudio (Buffa y Echavarría, 2011; Echavarría y Bruscoli, 2016; Grandinetti y Miller, 2020).
- En el cuarto campo detectamos que en varios países latinoamericanos las investigaciones analizan el establecimiento de mecanismos de control y seguimiento en las burocracias públicas mediante la elaboración de distintos índices (Ciucci *et al.*, 2019; Bonivento, 2016; Herrera, 2017; Ferreira *et al.*, 2012).

Más que construir índices y cuantificar procesos, procuramos centrarnos en las coyunturas políticas de implementación del GA que dan lugar a una serie de interrogantes sobre lógicas de diferenciación entre la gestión en distintos niveles subnacionales: el municipal y el provincial. Desde este razonamiento, construimos un esquema de análisis con base en los antecedentes teóricos de la temática y los trabajos precedentes sobre la arena tecnológica en ámbitos estatales. De este modo, vinculamos el tópico dentro de los estudios sobre la administración pública con algunas tesis sociológicas sobre tecnología y prácticas políticas contemporáneas. Estas coordinadas analíticas posibilitaron realizar una primera exploración empírica del instrumento digital en el que cada uno de los gobiernos analizados centralizaron sus políticas de apertura de datos públicos y participación ciudadana.

En el rubro metodológico, el corpus está compuesto por el portal de transparencia implementado en 2016 por la Municipalidad de Córdoba<sup>1</sup> y por el gobierno de la provincia de Córdoba<sup>2</sup> en 2018. También, en orden a reconstruir el contexto de implementación, utilizamos noticias de la prensa local sobre estas iniciativas, asociadas a ambas gestiones de gobierno entre 2016 y 2020. El

análisis de ambos portales de GA nos ha conducido a hipotetizar que su implementación y características tienen más que ver con ejes estructuradores de la política local en cada gestión que con procesos de democratización y accesibilidad en la rendición de cuentas.

Como estructura argumentativa del artículo proponemos cuatro ejes. En el primero desarrollamos aspectos teóricos que atienden conceptualmente el avance de las tecnologías de información y su influencia en los procesos democráticos, con hincapié en algunas distinciones y binomios analíticos. En el segundo presentamos los fundamentos teórico-metodológicos basados en la noción de *dispositivos* que nos posibilitan integrar lo tecnológico con coyunturas o procesos sociales y políticos más amplios. En el tercero analizamos los portales de GA según una matriz de datos desarrollada mediante tres dimensiones centrales: 1) aspectos contextuales de implementación de los portales, 2) marcas descriptivas del portal en sí y 3) entornos de transparencia, participación y colaboración que este posibilita. Por último, arribamos a los primeros resultados sobre los alcances de las estrategias comunicacionales instituidas en torno a los dispositivos de GA en los niveles subnacionales cordobeses en vistas a extrapolar más allá del caso.

### **Una revisión de dicotomías analíticas**

Los cambios tecnológicos asociados al mejoramiento de la calidad democrática y a las transformaciones de los contextos electorales han propiciado un fuerte y vertiginoso entusiasmo experimentalista. Asistimos a una etapa en donde lo digital opera en todos los niveles de la realidad social, para un número de secuencias cada vez más extendidas de nuestra cotidianidad (Sadin, 2017), que alteran incluso la composición y organización misma de los procesos estatales. Dentro de un estadio tecnológico ampliado, el incesante aumento de la capacidad de almacenamiento y procesamiento de datos por parte de las computadoras a menudo se comprende como el progreso de las sociedades.

Nuestro interés se focaliza en entender cómo se actualizan en este presente algunos componentes del vínculo entre democracia y comunicación política. Ubicamos el fenómeno en la denominada sociedad de la información (Castells, 1999a), donde es posible pensar la mediación digital de las relaciones e interdependencias de manera cada vez más estructural entre la *red* y el *yo* (Castells, 2001). En efecto, los procesos de digitalización actúan como arquitectos del espacio público en las sociedades contemporáneas: todo régimen social supone un modo particular en que se establecen las relaciones políticas en el espacio público (Caletti, 2000).

En concreto, la literatura especializada consagra dos posturas antagónicas. Por un lado, los denominados optimistas o integrados, que se caracterizan por su

entusiasmo sobre las potencialidades tecnológicas y sus bondades para disminuir la brecha entre gobernantes y gobernados (Ramírez, 2011; Oszlak y Kaufman, 2014; Calderón y Lorenzo, 2010; Elena y Ruival, 2015; Nasser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017). Por el otro, los pesimistas o apocalípticos, quienes, al contrario, desconfían de las bondades y capacidades atribuidas a los desarrollos tecnológicos en el marco de sociedades naturalmente desiguales (Figueras, 2019; Boito y Seveso, 2015; Quevedo, 2017).

Al dejar de lado ambas posiciones antitéticas, nuestra postura destaca que no se trata de una discusión acerca de los medios tecnológicos en sí, sino sobre cómo se presentan estos entornos tecnológicos en la búsqueda de legitimidad pretendidamente democrática en ciertos segmentos de la ciudadanía (Echavarría, 2012). Dentro de este debate, al focalizarnos en la comunicación gubernamental, se abre un campo para reflexionar sobre dos cuestiones: las maneras en que las nuevas políticas de la transparencia estatal organizan ciertas estrategias de comunicación desde los Estados, y la emergencia de una "zona intermedia" (De Masi, 2000) entre la comunicación gubernamental, sobre decisiones políticas en sentido estricto, y el marketing político, como construcción de imagen de los funcionarios durante etapas de gestión. De allí que, en primer término, nos interese hacer una distinción conceptual entre comunicación gubernamental (en adelante CG) y marketing político (en adelante MP).

Existen distintas disputas teóricas relativas a la CG como concepto y como práctica. Para Oscar de Masi (2000), la CG es "un instrumento de transparencia del ejercicio del poder, una suerte de regla de ética pública que viene a reformar la legitimidad de la actividad gubernamental sin incurrir en un burdo 'propagandismo' y sin importar el órgano de difusión" (p. 26). Este autor sostiene que las características que adquiere la CG, en su funcionamiento difuso en los poderes estatales, están estrechamente relacionadas a la noción de agenda pública, al rol de la prensa y de los medios de comunicación.

Sin embargo, Canel y Sanders (2010) focalizan la comunicación de gobierno como aquella que se elabora desde un poder ejecutivo. Para las autoras, la CG consiste en "la comunicación que implica el desarrollo y actuación de una institución política con función ejecutiva. Es decir, limitando a la CG en la figura de un presidente, de un primer ministro o de un ministerio hasta la comunicación de una alcaldía, una concejalía o de una consejería de un gobierno autónomo" (Canel y Sanders, 2010, p. 19).

Además, los debates sobre CG se bifurcan según la construcción democrática que proponen. Una perspectiva focaliza en la CG una obligación de los gobiernos de comunicar su acción política y sus decisiones, con lo que busca construir consensos para la aceptación de sus proyectos y políticas. En este caso, los analistas se refieren a la legitimación *ex post* de la gestión

gubernamental (Crespo *et al.*, 2011). Esta es la recomendación de los principales asesores en MP y se explicita como “campaña permanente”.

También encontramos perspectivas centradas en el derecho a la información y posturas basadas en el diálogo público y la construcción de las decisiones vinculantes en torno a lo común (Echavarría y Maurizi, 2013). Así, la CG puede considerarse como proceso discontinuo –cuando ya está tomada la decisión– o como proceso continuo –antes, durante y después de la implementación de las políticas públicas–. En el primer caso solo se trata de construir consensos una vez que la política está implementada; mientras que en el segundo, es un modelo de toma de decisiones que contempla la participación social.

Las técnicas del MP afectan los intercambios en plataformas 2.0, y con frecuencia trastocan analíticamente cualquier definición de la CG. Esto debido a que, en la práctica, el MP refiere a “un conjunto de modos de pensamiento y de acción que puedan promover y realizar una eficiente relación de poder en favor de ideas, personas e instituciones políticas” (Rey, 1995, p. 3). Así, el solapamiento de las estrategias comunicativas desde ámbitos gubernamentales, con respecto a modalidades de MP, hace que sea cada vez más difícil poder distinguirlas o diferenciarlas, al tiempo que los funcionarios incorporan nuevos medios de comunicación (redes sociales, por ejemplo).

Desde la década de los ochenta, se desarrollaron y aplicaron con más frecuencia prácticas del *marketing* comercial a los intercambios políticos; esto se trataba de “la venta de candidatos casi como si fueran productos de consumo”, y se podría sintetizar como “menos política de partido” y más “política de candidato” (Stuhlman, 2000, p. 71). Además, la centralidad de la comunicación resignificó la política debido a la expansión del sistema de medios (Martínez-Pandiani, 2000). La proliferación de equipos técnicos en asesorías y estrategias de planificación afectó las condiciones por las cuales importaba más el *cómo decir* que el *qué decir* (el mostrar sobre el hacer).

Paralelamente, se afianzó la “industria consultora” (Priess, 2002) en la profesionalización de asesores y expertos en *marketing* desde técnicas de sondeos y encuestas. En el marco de la crisis de representación, en distintos países latinoamericanos, los Estados promovieron la participación de consultoras en la arena política, con el fin de engrosar el consenso sobre los gobiernos. En este sentido, los períodos de pérdida de legitimidad política trajeron aparejados procesos de modernización de las campañas electorales y el desarrollo de estructuras autónomas de comunicación, que alentaron la participación de la ciudadanía (Oszlak, 2013).

En forma progresiva, la gestión pública en su funcionamiento habitual también involucró estos saberes a menudo considerados tecnocráticos. De este modo, entre las “bondades” del MP se reconocen aquellas estrategias de

comunicación que buscan mecanismos de identificación de los públicos –ya no de la “ciudadanía”–, y ponen al alcance de los gobiernos “las herramientas de trabajo que le permitan construir un programa coherente, investigar al electorado para adecuar ese programa a las expectativas de la gente, y definir una estrategia de conjunto” (Rey, 1995, p. 3). En este sentido, se puede pensar en la emergencia de algunos valores centrales para alcanzar formas de consenso, como la transparencia o la honestidad de los candidatos, más allá de su pertenencia a un partido político o programa ideológico.

Por último, resta diferenciar conceptualmente las nociones de democracia digital (DD) y de gobierno electrónico (GE), emergentes en el contexto de la reforma del Estado de los años noventa. En primer lugar, el GE fue concebido como una estrategia estatal que minimiza los costos de información de la ciudadanía en los sistemas democráticos, lo que posibilita nuevos mecanismos de rendición de cuentas, vertical y horizontal.

Se implementa en distintas instancias o niveles de interacción entre el Estado y la ciudadanía; por lo general, refiere a información de gobierno, trámites y vínculos con lo sectorial-empresarial, y, habitualmente, están asentadas en un modelo gerencial de gestión pública basado en el ciudadano-cliente. La noción de *tablón de anuncios* (Castells, 1999b) ha sido utilizada como metáfora para cuestionar estos procesos de eficientización en la arena pública, presentados con frecuencia como un salto tecnológico primordial en las democracias latinoamericanas.

En cambio, la propuesta de una DD se asocia a un modelo político de gestión pública (Echavarría, 2012). Se refiere a la complementación de la democracia representativa con la inclusión tecnológica de mecanismos participativos. En esta noción se articula el poder de decisión de la ciudadanía y las condiciones de posibilidad del control efectivo sobre la acción pública. A diferencia de las formas de participación administrativas, la democracia digital supone un esfuerzo de las gestiones por contribuir a la horizontalización de los procesos estatales de toma de decisiones.

De acuerdo con García Guitián (2016), el análisis de la democracia digital implica medir las interacciones entre las diferentes formas de participación ciudadana (instituciones y organizaciones), y considerar las evaluaciones sobre el impacto real de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el funcionamiento real de los sistemas políticos.

En la actualidad, los debates semánticos en torno a GA apelan tanto al fortalecimiento de la apertura institucional como a la generación de capacidades de gestión colaborativa respecto a la sociedad civil (Kaufman, 2018). Por eso, recuperamos aquellas conceptualizaciones que vinculan las plataformas de GA con el “camino” a la democracia digital (Echavarría, 2012). Una cuestión

irresoluta radica en ponderar el grado en que la tecnología ofrecería una oportunidad concreta para la operatividad del poder democrático, tanto en términos agregativos como deliberativos. De allí que la vinculación entre DD y GA sea cada vez más importante en los estudios de la administración pública.

Como expresan Grandinetti y Miller (2020), GA es una categoría tanto polifacética como multidimensional. En este carácter complejo, la emergencia del GA se asocia con tres procesos (Cruz-Rubio, 2015): el advenimiento de avances tecnológicos con incremento de la conectividad mediante Internet y las plataformas Web 2.0 (Castells, 2001); el control ciudadano, que exige transparencia y rendición de cuentas, entre otras demandas democratizadoras; y la consolidación global de gobiernos asociados a la gobernanza colaborativa y de redes con expectativas de coordinación y cogestión de asuntos públicos. El carácter polifacético y multidimensional interpela a su análisis empírico en dinámicas subnacionales, como las que proponemos. Para ello, a continuación atendemos a los factores heterogéneos que aparecen como dominantes en el proceso de institucionalización.

### **Aspectos metodológicos: los portales de GA como dispositivos**

La decisión metodológica de ubicar a los portales de GA como nuestras principales unidades de análisis se basa en tres criterios interrelacionados. Primero, al considerar que las TIC tienen un lugar preponderante en el análisis basado en el supuesto del acceso universal, las consideraciones sobre GA, tanto celebratorias como desencantadas, no responden a las preguntas en torno a la accesibilidad en sociedades desiguales, a la calidad de las informaciones o al impacto en la ciudadanía en la resolución de los problemas públicos. Por ello, la accesibilidad representa un primer núcleo problemático en nuestro análisis y fundamenta la decisión –al menos en este artículo– de no considerar la recepción en la ciudadanía de estas estrategias comunicacionales.

Segundo, el hecho de considerar a los portales de GA como objetos de exploración implica reconocer la puesta en funcionamiento de una forma de configurar y generar prácticas de participación ciudadana. Como sostiene Agamben (2015), hablar en estos términos es afirmar que el dispositivo siempre está inscrito en un juego de poder, pero ligado a los límites que lo condicionan. Así, la categoría teórica-metodológica del dispositivo posibilita organizar los aspectos analíticos para observar la configuración de redes de sentido o de diversos elementos que constituyen una política comunicacional, que abarca leyes, normativas, políticas públicas, estrategias electorales, discursos políticos, espacios burocráticos, etcétera.

Tercero, la decisión de analizar los entornos que ofrecen los sitios de GA para las interacciones entre gobierno y ciudadanía, se relaciona con nuestra

hipótesis de trabajo, esto es, que su implementación se vincula a dinámicas propias de la competencia política que las gestiones buscan invisibilizar a partir de una pretendida neutralidad tecnológica. En concreto, nos referimos a las condiciones de posibilidad (ideologías políticas y estrategias electorales, por mencionar algunas) en las cuales los portales se implementan, lo que permite interpretar por qué el sitio ofrece ciertas marcas discursivas y no otras. Veremos en el análisis si estas particularidades repercuten o no en los procesos de apertura de datos.

A la vez, corroboramos si los factores que se movilizan en la adopción de políticas públicas en materia de GA se corresponden o no con los postulados por estudios similares (Grandinetti y Miller, 2019). Esto permite explorar los modos posibles de acción e interacción estipulados, es decir, las maneras en que la experiencia de un agente –el ciudadano, por ejemplo– se estructura y desenvuelve dentro de los repertorios tecnológicos.

Además de los criterios metodológicos antes mencionados, utilizamos un esquema de interpretación con tres dimensiones que ordena el análisis propuesto. Se trata de categorías de registro empírico que permiten operacionalizar el concepto de dispositivo aplicado a los sitios web, basándonos en “el análisis de las oportunidades de interacción” (Echavarría y Juárez, 2007).

El recorte temporal que tomamos de referencia (2016-2020) recupera la antesala de las elecciones para la gobernación provincial en 2019, en la que los funcionarios a cargo de los poderes ejecutivos municipal y provincial compitieron por la gobernación de Córdoba. Puntualmente, las dimensiones nos permiten estudiar tanto el contexto de implementación como ambos portales en sí desde un punto de vista exploratorio. Estas son:

- 1) Aspectos contextuales: condiciones de posibilidad de los procesos de implementación de los portales, como normativas locales, políticas de transparencia precedentes, sistemas de premiación internacional y el lugar de GA en las coyunturas locales. Además de la institucionalización formal en una determinada estructura estatal, esta dimensión tiende a analizar otros factores no contemplados en los procesos de institucionalización; en estudios recientes como el de Grandinetti y Miller (2019), destacan variables explicativas como la relevancia demográfica y político-territorial de los municipios.
- 2) Marcas descriptivas de los portales: características de la construcción institucional o de diferenciación, de los portales de GA, ejes discursivos para la presentación de la información. Es lo que Echavarría y Bruscoli (2016) analizaron como criterios de “identificación” y “usabilidad”.
- 3) Entornos de participación, transparencia y colaboración: posibilidades de interacción que ofrecen los portales de GA y aspectos asociados a la

legibilidad/inteligibilidad de los datos proporcionados. Esta dimensión, que Echavarría y Bruscoli (2016) han analizado como *contenido*, nos pone en contacto con la información, propiamente dicha, publicada en los portales analizados.

### **Aspectos contextuales**

La noción de dispositivo también permite considerar y poner de relieve las condiciones de posibilidad de la legitimidad en torno a las plataformas de GA. Si partimos de que un dispositivo “es la red” (Foucault, 2012, p. 128), entonces hay que comenzar por explorar la trama heterogénea de discursos, instituciones y reglamentaciones que la constituyen. De allí que el primer indicador que postulamos surge de las prácticas significantes propias del contexto social, político y económico.

Desde el pleno auge del neoliberalismo en Latinoamérica, el discurso de la transparencia en Argentina estuvo vinculado a la gestión de los recursos públicos. La preocupación estatal por eliminar las “cajas negras” presupuestarias se asociaba a los lineamientos de política fiscal instalados por el Fondo Monetario Internacional, por medio del Código de Transparencia Fiscal y de lo que se denominó la segunda generación de la Reforma del Estado (Buffa y Echavarría, 2011).

En la provincia de Córdoba, el tema de transparencia adquiere estatus normativo en 2003, con la Ley de Administración Financiera y del Control Interno de la Administración General del Estado Provincial (Argentina). No obstante, desde el proceso de Reforma del Estado provincial, en 2000, encontramos antecedentes en torno a la transparencia activa. En la ciudad de Córdoba, la Ordenanza N° 10.560, sancionada en 2002, es la primera normativa de acceso a la información pública (en adelante AIP) en la órbita del municipio (ver tabla 1).

En ese contexto, la transformación de la gestión pública, en términos de eficacia y transparencia de la gestión, daba cuenta de un proceso de democratización minimalista, como lo promovían los organismos internacionales. Como el mercado era considerado la esfera preminente, lo que se buscaba por parte del Estado era la disponibilidad de información para disminuir la incertidumbre en las transacciones de los agentes privados. En este marco, se promueve el *control ciudadano*, a partir del postulado de que el mejoramiento del intercambio de flujos de información posibilita el desarrollo de procesos de *accountability* vertical y la legitimación de las acciones de gobierno (Echavarría y Juárez, 2007).

**Tabla 1.** Principales normativas sobre AIP en Córdoba, por jurisdicción

Municipio	Provincia
<b>2002.</b> Ordenanza N° 10560 que es la primera normativa de AIP	<b>1999.</b> Ley N° 8803 de Acceso al conocimiento de los actos del Estado
<b>2011.</b> Ordenanza N° 194211 que contempla el plan de metas	<b>2000.</b> Ley N° 8836 de Modernización del Estado. Normativa sobre transparencia activa
<b>2012.</b> Ordenanza N° 11877 que reglamenta el AIP. Comienza a funcionar la Oficina de Acceso a la Información Pública	<b>2003.</b> Ley N° 9086 de Administración financiera y del control interno de la administración general del estado provincial. Decreto Reglamentario 150/2004 y Decreto ampliatorio 541/2008

Fuente: elaboración propia con datos del Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba y del Digesto Municipal de la Ciudad de Córdoba.

Para 2006, un relevamiento arrojó que más del 50% de los municipios de la provincia de Córdoba contaba con portales oficiales (Echavarría y Juárez, 2007, p. 8). Entre 2007 y 2010, “más del 60% de los municipios [había] desarrollado un sitio web con dominio ‘gov’; en tanto que el 11% lo hacía a través de dominios comerciales” (Echavarría, 2012, p. 76). En el período de nuestro interés, y específicamente en el tema que no atañe, para el relevamiento durante enero y febrero de 2019, alrededor de un 37% de los municipios argentinos han implementado políticas asociadas a GA (Grandinetti y Miller, 2019).

Estos datos deben ser leídos en torno a dos acontecimientos interrelacionados: los debates sobre transparencia de gobierno suscitados a partir de la promoción de los organismos internacionales, y las transformaciones administrativas y la modernización del Estado resultante de esos debates durante la década precedente. En ambos casos, la digitalización fue asociada a grandes avances en términos de democratización y eficacia de la gestión, aspectos que condujeron a procesos de institucionalización o normativización de distintas figuras legales.

En 2016, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública en Argentina, que condensa algunos de los avances formales sobre las responsabilidades del Estado y la transparencia. Entre 2016 y 2018 hubo un avance visible del desarrollo de estas iniciativas en torno al GA, en un contexto signado por la demanda pública y los programas de apoyo nacionales. Específicamente, identificamos el Programa Página Web Municipal que llevó a cabo el Ministerio de Modernización de la Nación. En marzo de 2016, el periódico de mayor tirada provincial lo tituló “Crece en el interior el gobierno abierto” (*La Voz del Interior*, 21/03/2016), que hace referencia al crecimiento

de estos sitios en las reparticiones municipales del territorio cordobés y puntualiza en ciudades medias como Villa María.

Además, en el caso de la ciudad de Córdoba, en 2016 se llevó a cabo una reunión entre el Ministro de Modernización de la Nación y el intendente de la ciudad de Córdoba, a partir de la cual sucedieron varios acontecimientos de relevancia en torno al GA en el orden municipal. El diario provincial registra: “El gobierno nacional dijo que quiere que la ciudad de Córdoba se modernice” (*La Voz del Interior*, 04/02/2016). En este marco, la municipalidad y el ministerio firmaron un convenio para “despapelizar” trámites y expedientes municipales, con lo que sellaron un período en que las estrategias de los gobiernos nacionales radican en articularse directamente a los municipios para evitar instancias provinciales. Asimismo, el gobierno municipal creó la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico, como la repartición que promueve el paradigma del GA. Desde entonces se hizo más evidente el discurso de la modernización en el ámbito municipal, y fue más velado en el caso del gobierno de la provincia.

El lanzamiento de la plataforma de GA desde el gobierno de la Municipalidad de Córdoba se transformó en una de las políticas más emblemáticas de la gestión, en consonancia con los lineamientos del Estado nacional desde la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019). La implementación de la plataforma registró una notable promoción desde el municipio y sus funcionarios no dejaron de referenciarla con los medios de comunicación o en sus propias redes sociales. Esa experiencia fue presentada como una respuesta al problema público de la corrupción y de la falta de accesibilidad a la información en la instancia local, es decir, como una avanzada tecnológica o *hito* de la gestión. Así, el gobierno municipal registró en la historia la institucionalización de las políticas de transparencia desde el año 2000 en una especie de línea de tiempo, lo que da cuenta del progreso en esa materia (y fue publicado en el mismo portal).

Por su parte, dos años más tarde, en 2018, el gobierno de la provincia de Córdoba puso en funcionamiento su propia plataforma de GA. Si bien en esta esfera estatal se registra un interés por la digitalización de los servicios y la apertura de datos, el lanzamiento de la plataforma no tuvo el mismo tono celebratorio registrado a nivel municipal. En este caso, la experiencia fue escasamente promocionada desde la información gubernamental y en la prensa, y tampoco tuvo un lugar central en los discursos de los funcionarios provinciales. No obstante, el Estado provincial avanza en el desarrollo de sitios de gobierno electrónico, como Ciudadano Digital o el portal de Compras y Contrataciones.

El surgimiento de ambos portales de GA debe ser entendido en un contexto de demandas internacionales en torno a la transparencia, pues se erigió en la nueva agenda preeminentemente identificada con el paradigma y

las tecnologías en torno a GA. La mirada internacional, que opera a través de premios e invitaciones a los implementadores como *speakers* a congresos y simposios, es quizás uno de los criterios centrales de las decisiones estatales a la hora de implementar este tipo de portales.

Tanto a nivel local como internacional existen varias organizaciones no gubernamentales que son actores políticos que encuentran en la transparencia, la participación y la colaboración, no solo demandas sino un modo ineludible de disputar recursos. Por esto, rápidamente se establecieron diversos incentivos a la apertura estatal, desde premiaciones, distinciones y membresías hasta la construcción de *rankings* con base en diagnósticos sobre qué tan transparentes son las distintas gestiones en torno a las prescripciones del GA (ver tabla 2). Estos flujos de ideas, modelos de gestión y tecnologías, son construidos de forma selectiva desde las premisas del GA. Como contraparte, los gobiernos se legitiman en este circuito internacional instalado de gratificaciones.

**Tabla 2.** Premios recibidos, por jurisdicción

Gobierno municipal	Gobierno provincial
<p><b>2016.</b> Premio otorgado por la Fundación Conocimiento Abierto, por alcanzar el primer puesto en el índice 2016 de Datos Abiertos en ciudades argentinas.</p> <p><b>2018.</b> Premio “Most Innovative Practices” por su política gubernamental de transparencia. El premio fue otorgado por la Conferencia Interamericana de Alcaldes, en la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires</p>	<p><b>2017.</b> recibe la distinción Global Reporting Initiative (GRI)</p> <p><b>2018.</b> EL Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) puntuó con 9.90 a Córdoba en su ranking de Transparencia Presupuestaria Provincial</p>

Fuente: elaboración propia con datos del relevamiento de medios gráficos (2016-2019).

También es posible afirmar que ambas plataformas de GA dan cuenta de las influencias que reciben en cuanto a la circulación de ideas provenientes de distintos ámbitos. Además de las acciones de incidencia pública desarrollada por los actores locales (Red Ciudadana Nuestra Córdoba) y de la agenda establecida por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) promovidos por la ONU, identificamos algunos funcionarios o personalidades que, desde su lugar, como trabajadores en las burocracias, participan activamente en la circulación de las ideas asociadas al GA en la provincia de Córdoba. Su agencia está dada por su capacidad de permear en distintos espacios de poder al mismo tiempo: universidades, congresos internacionales de GA, organismos científicos, etcétera (Romanutti y Echavarría, 2019).

La Red Ciudadana Nuestra Córdoba tiene un rol activo a nivel local desde políticas de transparencia y rendición de cuentas.<sup>3</sup> El plan de metas que estructura la proyección de la gestión municipal fue producto de iniciativas de

esta organización social. No obstante, en el caso del portal municipal, las pestañas y operaciones posibles a realizar están claramente marcadas por los ejes guías de la Open Government Partnership (OGP),<sup>4</sup> cuya influencia es considerada de altísima relevancia (Corrado *et al.*, 2016). En cambio, en el sitio provincial, el sostén referencial está inspirado por convenios firmados en 2015 con la Organización de Naciones Unidas (ONU); más concretamente, nos referimos a la Agenda Global de Desarrollo Sostenible, cuyos objetivos y metas a ser cumplidos antes del año 2030 ordenan la *gestión abierta* del portal de transparencia provincial.

En nuestro registro mediático observamos, además, que a medida que se acercaba el momento de las elecciones, estipuladas para el mes de mayo de 2019, y a pesar de las disparidades temporales en la implementación de los mencionados portales, se incrementan las convergencias discursivas entre ambas gestiones en torno al GA, regularidad que se entendería *a posteriori* del período electoral. Este acontecimiento permitió elaborar nuestra hipótesis de trabajo: la implementación y características de las acciones públicas asociadas al GA tendría más vinculación con los ejes estructuradores de la política local en cada gestión que con los procesos de democratización y accesibilidad en la rendición de cuentas propiamente dichos.

Este uso electoralista del GA ha sido particularmente significativo en las expresiones de los propios candidatos a la intendencia de la ciudad Córdoba. En el marco de las elecciones municipales en mayo de 2019, los candidatos fueron consultados por la Red Ciudadana Nuestra Córdoba sobre sus propuestas.<sup>5</sup> En esa oportunidad, la fórmula que finalmente ganaría la elección –Martín Llaryora y Daniel Passerini– fue taxativa respecto a Gobierno Abierto:

Para nosotros Gobierno Abierto va a ser una política de estado, donde la transparencia, la participación y la rendición de cuentas sean una realidad. El portal de datos abiertos debe ser abarcativo de la actividad de todo el municipio. Una de las premisas principales del Gobierno Abierto es la participación, la utilización de la información para generar nuevas políticas, nuevas propuestas, y en definitiva una co-creación de la ciudadanía en la gestión pública (candidatos de Hacemos por Córdoba, citado en Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2019, pp. 107-108).

En efecto, durante todo 2019, en particular, en ambos niveles estatales identificamos: a) una mayor visibilización de acciones de promoción del GA; b) la referencia desde los gobiernos a las mismas instituciones civiles y redes locales comprometidas con la transparencia y el control ciudadano (Red Ciudadana Nuestra Córdoba); y c) un mismo discurso político asentado en el cumplimiento de “metas” (del Plan de Metas por parte del gobierno municipal y de los ODS en cuanto al provincial), como la gestación de “hitos” –en el desarrollo de distintas acciones estatales enmarcadas en GA–.

Inclusive, ya pasadas las elecciones, esta lógica estratégica de los usos de GA sería explícitamente revelada por exfuncionarios del gobierno provincial de Córdoba, que circularon a la estructura de gestión municipal respecto a la versión de GA. Por ejemplo, la secretaria de la nueva gestión municipal a cargo del área de Modernización, y exencargada del área homóloga en el gobierno provincial, mencionó: "No puedo estar publicando información que no se pueda validar como vecino. Si dice que cambiaste 25 mil luminarias led, y no se pueden georreferenciar, sin respaldo fidedigno, que se pueda validar, no tiene mucho sentido" (Alejandra Torres, citada en *La Voz del Interior*, 03/05/2020).

En el discurso político de la etapa poselectoral se evidencian las diferenciaciones entre el gobierno provincial respecto a la gestión que implementó el Portal de la Ciudad. De este modo, se ilustra cómo el intercambio por el sentido del GA se expresa en el discurso, tanto de candidatos como de funcionarios, bajo los parámetros de lo político/electoral en el plano coyuntural.

### **Marcas descriptivas**

Una vez ya desarrollado el contexto de implementación, nos enfocamos a desarrollar las características que adquieren los portales del GA en concreto, Portal de la Ciudad y Gestión Abierta, desde un encuadre analítico-descriptivo. En principio, las reparticiones de las cuales dependen estas instancias son diferentes, lo que condiciona los aspectos comunicacionales de cada portal de transparencia. En el gobierno provincial, las políticas de GA están a cargo de la Secretaría General de la Gobernación. En esta dependencia, los funcionarios responden a un perfil claramente "técnico" que, en realidad, está asociado a matrices liberales más amplias. Además, las referencias al sitio de Gestión Abierta (su nombre institucional) remiten esencialmente a apelaciones de corte liberal-republicano que han sido resignificados, esto es, que la autoridad rinda cuentas.

Como ejemplo, la responsable de esa cartera, Silvina Rivero, se refirió al lanzamiento del sitio en estos términos: "un avance en materia de transparencia activa y de rendición de cuentas, dos acciones que constituyen ejes fundamentales de nuestra gestión" (Portal de Noticias del Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2017). Esta impronta ideológica, sumada a la referencialidad de los ODS, hace que los ejes de gestión que articulan el portal sean nociones despolitizadas o al menos –en su definición abstracta– desancladas de las problemáticas de la política local. Nos referimos a los significantes familia y personas, prosperidad, planeta o asociaciones y paz.

En la Municipalidad de Córdoba, la política en torno a la transparencia pasa a constituir el "mito" o la autorrepresentación que la gestión logra o construye de sí. Tanto es así que la autoproclamada política de *transparencia* municipal habilitó una arena de conflicto en el campo gremial debido a la publicación de sueldos de los

empleados municipales. En mayo de 2017, el diario provincial difundió: “Por primera vez, el municipio publicó la nómina de sus 10.186 empleados” (*La Voz del Interior*, 07/05/2017). En este sentido, la coyuntura analizada configuró ciertas tensiones entre los actores políticos locales (a nivel gremial con trabajadores municipales aglutinados en el Sindicato Unión de Obreros y Empleados Municipales, SUOEM, principalmente) por la legitimidad y criterios para la definición de los datos que efectivamente deberían ser abiertos.

Esta impronta lo diferencia del portal de transparencia del gobierno provincial por la capacidad del municipio para combinar, en los datos que proporciona, estrategias y posicionamientos en la política local con aspectos meramente tecnológicos. Esta tensión también se presenta en la selección de los significantes que constituyeron los ejes organizadores del portal de GA. En este caso, existe un acento discursivo, sobre todo en dos de tres categorías preeminentes en el paradigma de GA: transparencia y participación.

En el proceso de implementación del GA local no pasa desapercibida la mediatización del funcionario a cargo de la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico, encabezada por Marcelo Cossar (tabla 3). Este funcionario, desde su asunción, llevó a cabo la defensa de las bondades del GA y la promoción del portal municipal en diferentes medios de comunicación, lo que logró un rol que no tuvo la versión provincial.

**Tabla 3.** Aspectos descriptivos de GA, por jurisdicción

	Portal municipal	Portal provincial
<b>Nominación</b>	Portal de la Ciudad	Sitio de Gestión Abierta
<b>Dependencia administrativa del portal</b>	Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo estratégico	Secretaría General de la Gobernación
<b>Año de lanzamiento</b>	Agosto de 2016	Septiembre de 2018
<b>Organizaciones u organismos de referencia</b>	Plan de Metas 2016-2019, que definió el intendente a principio de su gestión, en concordancia con la Ordenanza N° 11.942. El plan cuenta con el impulso de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba	Se acordó en septiembre de 2015 con la ONU, la Agenda 2030 que define los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas para resolver las problemáticas políticas económicas y ambientales
<b>Ejes de gestión incluidos en el portal</b>	Transparencia Participación Aplicaciones móviles Accesibilidad web	Familias y personas Prosperidad Planeta Asociaciones y paz

Fuente: elaboración propia con datos de Portal de la Ciudad y Gestión Abierta (2016-2019).

El derecho al AIP y las políticas de apertura de datos, en gran medida, se asientan en la organización de la información que los gobiernos, mediante su política de transparencia, pone en disponible en los portales. Por ello, es importante tener en cuenta qué tipos de archivos se pueden obtener y su potencial para ejercer futuras operaciones sobre las bases de datos, para delinear formas de control ciudadano. Además, el grado de actualización de la información es crucial para que la ciudadanía, con pretensiones de ejercer demandas públicas, disponga de los datos necesarios.

En este punto, en términos cuantitativos, el volumen de datos que publicó el municipio es radicalmente mayor al que se encontraba disponible en el portal de la provincia durante el período considerado. En 2018, el gobierno municipal presentó el nuevo portal de Gobierno Abierto, que contenía una cantidad de datos ocho veces mayor a la que tenía en 2016 (Portal de la Ciudad, 05/09/2018).

### **Entornos de transparencia, participación y colaboración**

La transparencia aparece como el eje fundamental en estas dos plataformas. Pero, mientras que en el portal provincial no existe un espacio dedicado exclusivamente a ese significativo, en el sitio municipal las referencias son explícitas, al punto que hay una sección exclusiva que engloba todas las acciones en ese sentido. En el municipio, los indicadores de transparencia presupuestaria aparecen bajo la pestaña llamada "transparencia", de la sección de datos abiertos.

Allí se pueden encontrar las erogaciones divididas por finalidad y función de reparticiones municipales, incluidas el Concejo Deliberante, el Tribunal de Cuentas y el Poder Ejecutivo, con sus correspondientes secretarías. En el Portal de la Gobernación se accede a distintos *Datasets* correspondientes a las variadas reparticiones públicas; en ellos se pueden visualizar bases de datos, gráficos, documentos correspondientes a deuda, presupuesto, coparticipación municipal, gasto público, entre otros.

El carácter bidireccional de la CG refiere tanto a la necesidad de que el gobierno informe sobre sus acciones, como a la forma en que los ciudadanos (u otro tipo de públicos) reciben, recuperan y responden a esas informaciones como parte integrante del proceso comunicativo (Echavarría y Maurizi, 2013). En este sentido, el eje de participación en las plataformas de GA analizadas no tiene un rol protagónico, aunque hay claras diferencias entre ambos sitios. En cuanto a gestión abierta, no existe referencia alguna a la instancia de participación, la posibilidad de colaboración en el mejoramiento del acceso a la información ni se hace alusión a otra función particular del sitio que sugiera "colaboración". Además, no se pueden generar demandas, peticionar datos

públicos o realizar propuestas desde la web. No obstante, las bases de datos están en formato abierto, de modo que es posible realizar operaciones en ellas o entrecruzamientos de información.

En el caso del portal de la municipalidad, hay una referencia explícita a la participación. Aquí, la interacción con la ciudadanía se estipula, en primera instancia, a través de cuatro formas no digitalizadas de participación: centros de participación ciudadana, audiencias públicas, centros vecinales y juntas de participación vecinal. Sin embargo, la participación en el portal está prevista en una pestaña titulada "participación ciudadana" y se centra en la posibilidad de sugerir ideas a través de la plataforma a partir de distintos ejes preestablecidos (Córdoba Sustentable, Córdoba Competitiva, Córdoba Equitativa e Inclusiva, Desarrollo Sustentable). A la par, se plantea como una posibilidad de participación o colaboración, la utilización de *software* libre en el diseño y gestión del sitio y, en consecuencia, la potencial disposición para la participación colectiva de los usuarios para "mejorarlo".

Otro de los núcleos problemáticos de los sitios de GA es el grado de manipulación de datos, o los criterios de selección, que presentan los gobiernos "abiertos" en sus respectivos desarrollos. Los portales ofrecen algunos criterios de evaluación de las obras –o políticas públicas– que desarrollan las propias gestiones estatales, pero existe una clara diferencia. El Portal de la Ciudad contó con actualizaciones permanentes en torno al avance en la implementación de las políticas, ordenadas en torno de las "metas" y sus "indicadores" estipulados normativamente a partir del Plan de Metas de gobierno.

Sin embargo, en el caso municipal, las metas evaluadas en cuanto a su estado de ejecución (no iniciada; en curso; meta alcanzada; meta superada) carecen de referencias para ser contrastadas, y hacen que la información del detalle sobre el grado de avance quede centralizada en los funcionarios que operan el sitio. Este es un punto interesante para nuestro análisis, debido a que el portal se presenta como vidriera de las acciones estatales ya realizadas o emprendidas.

Esto significa una diferencia respecto al portal provincial, que solo presenta grandes objetivos de la gestión sin valoración alguna del grado de avance (recordemos: los 17 ODS y 169 metas estipuladas por la Organización de las Naciones Unidas). Es decir, Gestión Abierta no está diseñada para informar el estado de avance de las obras o de las políticas; de tal manera que no se puede tener un seguimiento en tiempo real de esas acciones, como sí pretendía posibilitarlo la versión municipal.

En ambos casos, parecería que la publicación de datos tiende a lograr visualizaciones significativas para la construcción de consensos sobre decisiones políticas ya tomadas, antes que formas de co-participación ciudadana. De allí

que en el diseño y desarrollo de contenidos resulte desde el aspecto semántico más importante la idea de transparencia que a la de participación o colaboración (ver tabla 4).

**Tabla 4.** Entornos de transparencia, participación y colaboración

	Municipio	Provincia
<b>Criterios de evaluación de obras o políticas públicas</b>	No iniciada En curso Meta alcanzada Meta superada	Sin criterios
<b>Criterios de transparencia presupuestaria</b>	Datos abiertos	Datos abiertos
<b>Criterios de participación ciudadana o colaboración</b>	Permite: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación de ideas en ejes prefijados</li> <li>• Participación enfocada a mejorar el sitio mediante el acceso a <i>software</i> libre</li> </ul>	Solo permite descargas bases de datos con código abierto. No permite colaboración
<b>Construcción de imagen de funcionarios</b>	Sí	No
<b>Declaraciones Juradas de los funcionarios (DDJJ)</b>	Personalización de cada funcionario y detalle de las DDJJ	Despersonalización de los funcionarios. No se presentan DDJJ
<b>Público de referencia</b>	Público en general: "Vecino"	Público especializado/Ciudadano informado

Fuente: elaboración propia con datos de Portal de la Ciudad y Gestión Abierta (2016-2019).

En tanto a los principales actores políticos de cada gestión, podemos notar una gran diferencia. El sitio de la provincia se caracteriza por una marcada despersonalización de los actores involucrados; podemos ver una alusión constante al gobierno y su modo de gestión, o a la ONU como insignia de los ODS. Sin embargo, no existe mención explícita a los funcionarios provinciales, ni siquiera del gobernador. En cambio, el Portal de la Ciudad cuenta con una pestaña llamada funcionarios municipales que detalla un organigrama de gestión; además de que el modo en que se presentan los funcionarios abona la idea de acercamiento con la sociedad, mostrándolos en su faceta más informal.

En este punto, se presentan datos como su *curriculum vitae*, es decir, sus cargos anteriores o su formación académica, pero lo distintivo es que también se anexa información "de color", como sus pasatiempos o gustos literarios. Este

aspecto es relevante porque ha favorecido a que el gabinete de funcionarios construya una imagen deseable desde, generalmente, la identidad cordobesa, la idea de familia, las pasiones deportivas, la formación académica, la trayectoria personal y el valor de transparentar, a diferencia de otros trabajadores municipales, sus declaraciones juradas –donde se presentan los bienes y deudas–.

Por ejemplo, dentro de este tipo de informaciones, en el caso del intendente se menciona:

Soy cordobés y estoy casado con Melisa, con quien tenemos 3 hijos: Juana, Bautista y Pedro Mestre. Me gusta el fútbol y soy hincha de Talleres. Tengo 44 años y soy Abogado, recibido en la Universidad Nacional de Córdoba. Me especialicé en Derecho de la Regulación de los Servicios Públicos en la Universidad Austral de Buenos Aires y realicé el Curso Superior en Comercio Internacional en el Instituto de Formación Empresarial de Madrid, España (Portal de la Ciudad, 2018).

Finalmente, advertimos que una pieza comunicacional en la era de la sofisticación de la escucha, a través del MP, se caracteriza por un alto grado de complejidad en la definición del público de referencia. Mientras el portal de la municipalidad busca interpelar a un público general, el provincial apela a un público con más competencias en el conocimiento de la gestión pública. En el municipio, el sitio está dirigido a un público no especializado, y en una lectura literal del contenido vemos que hay referencias del tipo "Hola vecino". En Gestión Abierta, por su parte, encontramos mayores niveles de sofisticación en la presentación de las propuestas y una apelación discursiva en torno a la ONU que, como señalamos, lo aleja de los problemas públicos cotidianos. El tamiz del desarrollo o lo sustentable lo ubican representando una agenda internacional vinculada a demandas ciudadanas con altos niveles de información y pretensiones puntuales en el campo político.

## **Conclusiones**

En el artículo expusimos algunos de los resultados preliminares referidos a las estrategias comunicacionales del gobierno abierto por parte de dos instancias subnacionales. Para conocer los alcances de estas iniciativas hemos seleccionado dos portales: el Portal de la Ciudad de la ciudad Córdoba y Gestión Abierta del gobierno de la provincia de Córdoba. En esta oportunidad, consideramos aspectos significativos desde el punto de vista cualitativo que comparan los procesos de implementación de los portales. Para ello, identificamos la dimensión contextual, como explicación heterodoxa a la adopción del GA por parte de niveles subnacionales, y deja de lado variables demográficas o intrínsecamente institucionalistas que predominan en otros estudios.

En este sentido, focalizamos en el análisis de lógicas de diferenciación materializadas en el contenido del GA, cuando se trata de gestiones cuyas propuestas políticas compiten en un mismo distrito electoral. Más que buscar representatividad o cuantificación de los procesos de institucionalización del GA, procuramos construir un canal comunicacional desde donde articulamos una mirada sociológica, relacional y crítica de los procesos de tecnologización observados. En este marco, la dicotomía conceptual, construida al enfrentar las nociones de CG y MP, resulta muy productiva en el análisis empírico de los portales gubernamentales.

En ese horizonte analítico, evidenciamos que en ambos sitios las maneras institucionalizadas de la CG se solapan y difuminan dentro de una estructura enunciativa, dependiente de contextos políticos, actores externos y, especialmente, recursos comunicacionales basados en técnicas de MP. Su implementación se corresponde con un proceso altamente profesionalizado (gurús, técnicos, publicistas, etcétera) a partir del cual los gobiernos construyen la imagen de su gestión y la de sus funcionarios, más que avanzar en la incorporación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.

En tal sentido, los casos que analizamos dan cuenta de cómo la información y los datos brindados en los portales de GA refuerzan los ejes estructurantes de los modos de hacer política local, por sobre la apuesta por procesos de democratización o la garantía del derecho de AIP. Por un lado, la estrategia comunicacional del portal municipal de Córdoba busca visualizaciones significativas que apelan a interlocutores familiarizados con el uso de plataformas virtuales. Por el otro, la estrategia comunicacional del gobierno de la provincia desde gestión abierta, responde a un modelo liberal sobre la información pública, que obtura la asociación estipulada entre GA y participación ciudadana. En ambos, los novedosos portales de GA se han convertido más en "mitos" de gestión que en propuestas fundadas en la participación ciudadana.

El resultado del análisis nos arroja una estrategia de análisis sobre los diversos usos del portal de GA: desde un organizador desanclado de información hasta una herramienta para la administración de los conflictos en la medida en que el portal adquiere presencia en la dinámica política local. En efecto, advertimos que, con base en estos criterios instrumentales, en los dispositivos del GA se suspende la argumentación estatal sobre criterios de justicia que orientan las políticas y la administración de fondos públicos.

El GA se presenta como una materialidad tecnológica que sintetiza un modo de gestionar desde los gobiernos, sumamente coherente, con un estado de las cosas tecnocrático y liberal, que con matices adquirió auge desde los años noventa hasta el presente.

Finalmente, los resultados alcanzados permiten postular que los análisis de procesos de democratización en torno al GA no pueden ser obtenidos simplemente desde un punto de vista cuantitativo, sino que deben de buscarse a través de la construcción siempre contextual o relacional de los modos locales de hacer política. Esta constatación nos aleja de las posturas celebratorias sobre estos repertorios tecnológicos, que los ubican como un modelo rupturista e innovador de las democracias del siglo XXI y le atribuyen enormes bondades para la discusión en la escena política.

En síntesis, GA es una propuesta que debiera transversalizar todas las áreas de gestión en tanto paradigma asociado a la democracia digital, pues el hecho de reducirlo a un portal debilita su potencial transformador y democratizador. Es decir, no se trata simplemente de implementar un sitio con diversos niveles de disponibilidad de la información pública, sino de involucrar al ciudadano en la gestión de gobierno. Las apuestas a considerarlos como propulsores de la transparencia y la participación mediada digitalmente solo han logrado un uso fetichizado o meramente retórico del gobierno abierto en la realidad social.

## Referencias

- Agamben, G. (2015). *¿Qué es un dispositivo?* España: Anagrama.
- Barria Traverso, D.; González-Bustamante, B. y Cisternas Guasch, C. (2019). La literatura sobre gobierno abierto en español. Análisis sobre las dinámicas de producción y citación. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 28(56), pp. 22-42.
- Boito, M. E. y Seveso Zanin, E. (2015). *La tecnología como ideología en contextos de socio-segregación. Ciudades-barrios (Córdoba 2011-2014)*. Córdoba, Argentina: Rosario. Puño y Letra Editorialismo de Base.
- Bonivento Hernández, J. (2016). Diseño institucional para el gobierno abierto municipal: propuesta de medición y análisis del caso chileno. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 16(27), 101-128.
- Buffa, A. y Echavarría, C. (2011). La "transparencia" presupuestaria a partir de la experiencia de los municipios de la provincia de Córdoba. *Studia Politicae*, 22, pp. 97-119.
- Calderon, C. y Lorenzo, S. (coords.) (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén: Algón.
- Caletti, S. (2000). Quién dijo República. Notas para un análisis de la escena pública contemporánea. *Versión*, 10, pp. 41-59.
- Caletti, S. (2001). Siete tesis sobre comunicación y política. *Diálogos de la Comunicación*, 63, pp. 36-49.
- Canel, M. y Sanders, K. (2010). Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión. *Comunicación y Sociedad*, 23(1), pp. 7-48. Universidad de Navarra, España.
- Castells, M. (1999a). *La era de la información*. México: Siglo XXI.
- Castells, M. (1999b). *Internet y la Sociedad Red*. Recuperado de: [https://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/Castells\\_internet.pdf](https://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/Castells_internet.pdf)

- Castells, M. (2001). *La Galaxia Internet: Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Ciucci, F.; Díaz, L.; Aldrete, M. V. y Linares, S. (2019). Construcción de un índice para medir la transparencia municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las capitales de provincia de Argentina. *RIEM*, 20, pp. 54-84.
- Corrado, M., Baronio, A. y Vianco, A. (2016). Gobierno abierto: definiciones y alcances. *Revista Fundamentos*, pp. 180-208.
- Crespo, I.; Garrido, A.; Carletta, I. y Riorda, M. (2011). *Manual de comunicación política y estrategias de campaña. Candidatos, medios y electores en una nueva era*. Buenos Aires: Biblos.
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía*, 8, pp. 37-53.
- De Masi, O. (comp.). (2000). *Comunicación gubernamental*. Buenos Aires: Paidós.
- Echavarría, C. (2012). El camino de la democracia digital: panorama en clave deliberativa de los sitios web desarrollados por los municipios cordobeses. En J. Gomes de Pinho (org.). *Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas*. Salvador: EDUFBA.
- Echavarría, C. y Juárez, P. (2007). La democracia digital en los municipios: análisis de los portales desarrollados por los municipios sede de comunidad regional en la provincia de Córdoba. Ponencia presentada en *IX Seminario Nacional REDMUNI: La agenda pública municipal: presente y perspectivas*.
- Echavarría, C. y Maurizzi, V. (2013). La comunicación gubernamental: ¿herramienta para la legitimación de políticas o condición de posibilidad de la participación ciudadana? En L. Valdés y S. Morales (comp.). *Industrias culturales, medios y públicos: de la recepción a la apropiación*. Córdoba: UNC.
- Echavarría, C. y Bruscoli, C. (2016). Comunicación gubernamental y condiciones del diálogo público. En Gomes de Pinho, J. (ed.). *Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, pp. 37-72.
- Elena, S. y Ruival, A. (2015) "Caso de estudio sobre Gobierno Abierto en la Provincia de Córdoba". Documento de Trabajo N° 140. Buenos Aires: CIPPEC.
- Ferreira Cruz, C.; Ferreira, A. C. y Silva, L. M. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *RAP*, 46(1), pp. 155-76.
- Figueras Zanabria, V. M. (2019). Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), pp. 523-554.
- Foucault, M. (2012). Poder y saber. En E. Castro. *El poder, una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida*. Argentina: Siglo XXI, pp. 67-86.
- García Guitián, E. (2016). Democracia digital. Discursos sobre participación ciudadana y TIC. *Revista de Estudios Políticos*, 173, pp. 169-193.
- Grandinetti, R. y Miller, E. (2019). Tendencias y prácticas: políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina. *RIEM*, 21, pp. 89-112
- Hernández Rodríguez, E. (2016). Comunicación de gobierno y medios sociales: oportunidades y límites para una democracia participativa y colaborativa. *Más Poder Local*, 28, pp. 55-58.
- Herrera Torres, H., Arias Torres, D. y Colín Martínez, R. (2017). Transparencia municipal: método de cálculo de indicador condensado. Propuesta para los gobiernos locales de Michoacán, México. *Revista Enfoques*, XV(26), pp. 37-66.
- Kaufman, E. (2018). Gobierno Abierto: La importancia de crear capacidades para la apertura. *Democracia Digital e Governo Eletrônico*, 1(17), pp. 15-59.

- Martínez-Pandiani, G. (2000). La irrupción del Marketing Político en las campañas electorales de América Latina. *Contribuciones*, 2, pp. 69-102.
- Naser, A.; Ramírez-Alujas A. y Rosales, D. (eds.). (2017) *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- O'Reilly, T. (2011). Government as a platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), pp. 13-40.
- Ortiz de Zárate, A. (2012). Modelo ludo: el gobierno abierto desde la perspectiva del ciclo de las políticas públicas. *GIGAPP. Revista Buen Gobierno*, 2(15), pp. 1-25.
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Colección de documento de trabajo sobre e-gobierno, núm. 5. Red GEALC, pp. 1-34.
- Oszlak, O. (2017) Cap XI: La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. En A. Naser; A. Ramírez-Alujas y D. Rosales. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: INAP.
- Oszlak, O. y Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. Buenos Aires: Red GEALC.
- Pasquali, A. (2007). *Comprender la comunicación*. Barcelona: Gedisa.
- Priess, F. (2002). Comunicación Política y Tiempos de crisis. *Contribuciones*, 2(74), pp. 55-70.
- Quevedo, C. (2017). *La transparencia como ideología*. M. B. Espoz (comp.). *Sentires (in)visibles: la construcción de entornos en espacios socio-segregados*. Buenos Aires: CONICET.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino. *Enfoques*, IX(15), pp. 99-125.
- Rey Lennon, F. (1995). Marketing político, ¿hacer pensar o hacer soñar? *Comunicación y sociedad*, 8, pp. 64-89. Universidad de Navarra, España.
- Romanutti, M. y Echavarría, C. (2019). Trayectorias profesionales y participación: posiciones e interrelaciones de los pasadores de la democracia. XIV Congreso Nacional de Ciencia Política. La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia. SAAP. CABA
- Sadin, E. (2017). *La silicolonización del mundo*. Buenos Aires: Caja Negra Editores.
- Schmucler, H. (1997). *Memoria de la comunicación*. Buenos Aires: Biblos.
- Stuhlman, L. (2000). Marketing y comunicación de gobierno. En O. De Masi (comp.). *Comunicación gubernamental*. Barcelona: Paidós.

## Corpus

- Boletín oficial. Fiscalía de Estado. Provincia de Córdoba. Disponible en: <https://boletinoficial.cba.gov.ar/>
- Crece en el interior el gobierno abierto. (21/03/2016). *Diario La Voz del Interior*.
- Digesto Municipal. Municipalidad de Córdoba. Disponible en: <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>
- El gobierno nacional dijo que quiere que la ciudad de Córdoba se modernice. (04/02/2016). *Diario La Voz del Interior*.
- La nueva gestión municipal, sin datos abiertos. (03/05/2020). *Diario La Voz del Interior*.

Mestre presentó el nuevo Portal de Gobierno Abierto que es más seguro y accesible (05/09/2018). Noticias en Portal de la Ciudad. Sitio de Gobierno Abierto de la Ciudad de Córdoba.

Por primera vez, el municipio publicó la nómina de sus 10.186 empleados. (21/03/2016). *Diario La Voz del Interior*.

Red Ciudadana Nuestra Córdoba (2019). Tu voto cuenta. Propuestas de candidatos y candidatas al gobierno de la Ciudad de Córdoba. Córdoba. Disponible en: <https://www.nuestracordoba.org.ar/node/1063>

Sitio de Gestión Abierta del Gobierno de la provincia de la Ciudad de Córdoba. Disponible en: <https://gestionabierta.cba.gov.ar/>

Sitio de Gobierno Abierto de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba. Transparencia. Datos abiertos. Disponible en: <https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/data/datos-abiertos>

---

Este artículo es de acceso abierto. Los usuarios pueden leer, descargar, distribuir, imprimir y enlazar al texto completo, siempre y cuando sea sin fines de lucro y se cite la fuente.

### CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Cazzolli, A.; Echavarría, C. y Quevedo, C. (2020). Estrategias comunicacionales a partir de dispositivos de gobierno abierto en la provincia de Córdoba (Argentina). *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, 10(19). <http://dx.doi.org/10.32870/Pk.a10n19.549>

---

\* Licenciado en Comunicación Social y doctorando en Comunicación Social, ambos por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Se desempeña como becario doctoral financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Córdoba (SECyT-UNC), Argentina.

\*\* Doctora en Administración por la Universidade Federal da Bahia, Brasil, y Magister en Administración Pública por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Es investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

\*\*\* Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Villa María, Argentina. Es investigadora asistente del CONICET, Argentina.

---

<sup>1</sup> La ciudad de Córdoba es la capital de la provincia (del mismo nombre) y es la segunda en cantidad de habitantes de Argentina, más de un 1 300 000 (INDEC, 2010), que representa el 40% de la población provincial. En el período considerado, la ciudad estaba gobernada por el partido Unión Cívica Radical. El intendente era Ramón J. Mestre, que ejerció el poder en el ejecutivo municipal desde 2011. A partir de 2015, en alianza con el Partido PRO (Propuesta Republicana), accede a su segundo mandato. A nivel nacional, el PRO ganó las elecciones ese mismo año, también a partir de una alianza que llevó a Mauricio Macri a la presidencia de la nación.

<sup>2</sup> La provincia de Córdoba está ubicada en la región central de Argentina, y para el último censo nacional (INDEC, 2010) contaba con más de tres millones y medio de habitantes. Es el segundo distrito electoral más importante de las 23 provincias argentinas. Para el período considerado, la

---

provincia estaba gobernada por la Alianza Hacemos Por Córdoba y el gobernador Juan Schiaretti, del Partido Justicialista, ejercía la titularidad del ejecutivo provincial desde 2015.

<sup>3</sup> La Red Ciudadana Nuestra Córdoba nació en 2009 con la participación de diferentes organizaciones de Córdoba: universidades, centros de investigación, colegios profesionales, fundaciones, empresas y ciudadanos.

<sup>4</sup> El inicio de la Alianza para el Gobierno Abierto se dio en la cumbre llevada a cabo en París en 2016, la cual reunió a 3 000 representantes de 70 países, de todos los continentes. Argentina integra dicho organismo desde 2012.

<sup>5</sup> A modo de conclusión, la Red Ciudadana publicó el siguiente informe a propósito de las consultas sobre GA a los candidatos a intendente de la ciudad de Córdoba: "A pesar de los discursos en favor de la participación y el acceso a la información pública, el Gobierno Abierto mayoritariamente no integra la agenda de propuestas –con excepción de la UCR–. Ninguna fuerza apoya la sanción de una ordenanza que lo regule y casi ninguna asume una meta de 100% de respuesta a los pedidos de información. Solo Encuentro Vecinal coincide en proponer que el 100% de las solicitudes y sus respuestas (plazos, tipo y contenido de respuesta) estén registradas y difundidas periódicamente en el sitio web municipal. Por otra parte, ninguno asume como meta la publicación de los indicadores de responsabilidad fiscal prescritos por ley" (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2019, p. 6).