

Departamento de Economía

Universidad Nacional del Sur

Trabajo de grado de Licenciatura en Economía



Gobernanza y toma de decisiones: Un análisis sobre la
elaboración colaborativa de un Proyecto de Ordenanza en
Bahía Blanca

Alumno

Beltramini, Guido

Profesores Asesores

Linares, Sebastián

Alderete, María Verónica

Marzo, 2017

INDICE

Introducción.....	3
Gobernanza como nuevo paradigma.....	5
Surgimiento del concepto.....	5
Gobernanza local.....	7
Factores claves.....	9
Ley de Acceso a la Información Pública.....	10
Limitaciones, críticas y desafíos.....	12
Costos e incentivos.....	12
Heterogeneidad e incremento de actores	13
Diseño institucional.....	16
Ideológicos.....	17
Instrumentales.....	18
Estudio de caso.....	20
Desarrollo y resultados de la instancia <i>on-line</i>	21
Desarrollo y resultados de la primera instancia presencial.....	23
Desarrollo y resultados de la segunda instancia presencial.....	29
Detalles de los consensos y disensos entre debates.....	30
Lecciones aprendidas y conclusiones.....	33
Bibliografía.....	35
Anexo 1.....	38
Anexo 2.....	42
Anexo 3.....	44

INTRODUCCIÓN

Grandes cambios han surgido en las últimas décadas en lo relativo a la participación del gobierno y la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. La relación jerárquica y vertical entre quien gobierna y quien es gobernado ha comenzado a desaparecer, así como también la capacidad de imponer unilateralmente la voluntad del Estado, hacia una relación horizontal mayormente participativa y colaborativa. Esta nueva realidad es conocida en la literatura académica con el nombre de *gobernanza* y tiene su origen en el fenómeno de la globalización y el avance de las comunicaciones, las tecnologías y el conocimiento.

En lo que respecta al Estado podríamos afirmar que actualmente estamos viviendo una transición de un gobierno como monopolista en la persecución del interés colectivo, a una situación en la que las decisiones son el producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad (Navarro Gómez, 2002). Según Aguilar (2010), un gobierno deja de ser confiable y eficaz si cree que en las actuales condiciones nacionales y mundiales puede gobernar y definir las preferencias de la sociedad por sí mismo. De esta forma, los sistemas de gobierno tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente estado-céntricos, no son suficientes ni, incluso, idóneos para hacer frente a los problemas y retos que surgen en la actualidad (Cerrillo i Martínez, 2005).

En cuanto a las sociedades, los niveles de participación electoral son cada vez más bajos y los ciudadanos están más dispuestos a participar en formas no convencionales de comportamiento político, resultando más activos en asociaciones y grupos de interés y menos interesados en la acción de los partidos políticos tradicionales (Navarro Gómez, 2002). Se podría afirmar que tales déficit de legitimación democrática surgen cuando el planteamiento de los que toman decisiones no coincide con el de los afectados por ellas (Paz, 2005).

En este contexto, la gobernanza comienzan a tomar mayor relevancia debido a que considera a la acción de gobernar como un proceso interactivo donde ningún actor, sea público o privado, tiene los conocimientos ni las capacidades o recursos suficientes para resolver unilateralmente los problemas o decisiones (Kooiman, 2008). Esta concepción resalta la capacidad de incidir tanto en el proceso de toma de decisiones como en la implementación de la política pública a través de un rol activo dentro del esquema o arreglo institucional. A su vez, al fomentar la participación de los individuos

involucrados, presenta la ventaja de conocer de forma clara y primaria sus preferencias y necesidades. No obstante, también son vastas las limitaciones que genera llevar a la práctica un concepto tan amplio en términos teóricos. Por eso, a la hora de fomentar su implementación, debe elegirse un proceso de participación que logre reflejar fielmente los intereses de los ciudadanos sin caer en los errores que trata de combatir.

En las últimas décadas se han realizado y han sido altamente estudiadas varias experiencias de gobernanza en diversas escalas de gobierno, tales como consultas ciudadanas *online* y *offline* (Åström y Grönlund, 2012; Monnoyer-Smith, 2012), procesos de *crowdsourcing* legislativos (Aitamurto y Landemore, 2013), entre otros. El objetivo del presente trabajo es analizar una redacción colaborativa de un anteproyecto de ordenanza realizada en la ciudad de Bahía Blanca durante los meses de Septiembre, Octubre y Noviembre de 2016. La iniciativa, promovida por la Secretaría de Modernización y Gobierno Abierto de la ciudad, consistió en un debate *online* y presencial en dos etapas de un proyecto de ordenanza que normatice las solicitudes de Acceso a la Información Pública con el propósito de regular los mecanismos de acceso a la información, fijando principios, reglas y recursos materiales y humanos que garanticen el efectivo ejercicio de este derecho por parte de la ciudadanía, promoviendo la rendición de cuentas, la participación ciudadana, y la transparencia de la gestión pública. La coordinación del debate estuvo a cargo de los Dres. María Verónica Alderete y Sebastián Linares, ambos en representación del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS - CONICET), y participaron vecinos en general, periodistas, funcionarios y académicos.

A los efectos del presente estudio se lo dividirá en tres apartados. El primero será de definiciones conceptuales, agrupados en cuatro sub-apartados de gobernanza, gobernanza local, actores involucrados y Ley de Acceso a la Información Pública, explicando, en este último caso, la importancia de su implementación para el fortalecimiento de la participación ciudadana en procesos de gobernanza. El segundo apartado tratará de explicar algunas de las dificultades, críticas y desafíos que sufre la gobernanza actualmente en su instrumentación práctica, abarcándose estos conceptos en cinco sub-apartados de costos e incentivos, heterogeneidad de actores, diseños institucionales, ideológicos e instrumentales. El tercer apartado describirá el proceso de debate *online* y presencial desarrollado para el anteproyecto de ordenanza, así como también de un *focus group* con vecinos de la ciudad. Por último, se detallarán las conclusiones arribadas y lecciones aprendidas durante el estudio.

I. GOBERNANZA COMO NUEVO PARADIGMA

I.1. El surgimiento del concepto

La gobernanza es un concepto relativamente actual dentro del área de la administración pública que ha comenzado a desarrollarse a partir de la década de 1980. Según Aguilar (2010), el uso del término fue utilizado por primera vez a partir de un reporte del Banco Mundial llamado *“El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”*, en el que se argumentaba que la incapacidad de gobernar y administrar de los gobiernos africanos estaba al origen de las dificultades de sostener el desarrollo, por lo que era fundamental dar origen a una “mejor gobernanza”. Dado que la expresión del Banco Mundial era un tanto amplia y confusa, diversos académicos y organismos internacionales comenzaron a utilizar el término pero con distintos contenidos conceptuales y dando lugar a numerosas interpretaciones.

En un primer momento, fue empleada como un sinónimo para el término “gobernar” o “gobierno”. En tal sentido, la Real Academia Española comenzó a definirla como “la acción y efecto de gobernar o gobernarse”, cambiando, a partir del año 2001, hacia “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Dicho cambio conceptual no fue casual, sino que fue producto de la tendencia teórica y académica a volcarse más cercanamente por la segunda definición dada por la institución española.

Recién hacia principios de este siglo los conceptos comenzaron a aproximarse, aunque sin lograr en la actualidad una definición unificada y unívoca sobre la misma. Por eso, para esquematizarlas de forma más clara, se han seleccionado los considerados de mayor relevancia para el autor.

En primer lugar se nombrarán las desarrolladas por Jorquera Beas (2011) y Aguilar (2010) quienes ponen énfasis en la diferencia entre la gobernabilidad y gobernanza. Para el primer autor, la gobernabilidad se refiere a “las adaptaciones y procesos en el marco del Estado y de la administración pública para mejorar la relación vertical con la ciudadanía y el proceso de toma de decisiones”, mientras que la gobernanza apunta a “la forma de mejorar la relación horizontal entre una pluralidad de actores públicos y privados, tendientes a mejorar la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo de lo público y lo colectivo, con una marcada intensión de integración y de interdependencia” (Beas, 2011). Para el segundo autor, la gobernanza incluye a la

governabilidad, en tanto la dirección de la sociedad requiere la acción de un gobierno legítimo, competente y eficaz, cuyas acciones, aportes y resultados son una condición esencial para la dirección de la sociedad (Aguilar, 2010).

No muy lejos de aquellas ideas de relaciones horizontales y verticales se encuentra Natera (2004), para quien la gobernanza es “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”. En tal sentido, el autor hace énfasis en la noción de redes de gobernanza, como las asociaciones vecinales, las federaciones deportivas y las cooperativas que, cuanto más densas sean, existe mayor posibilidades de que los miembros de una comunidad cooperen para obtener un beneficio común. Esta definición es importante porque destaca la ausencia de un centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones de forma monopolística, la interdependencia entre los actores y la existencia de interacciones con un grado aceptable de estabilidad.

Varios de otros autores también hablan de ausencias de jerarquías, de los cuales sobresalen, por un lado, Busi (2013) cuando afirma que la gobernanza forma parte de una nueva estructura organizativa denominada “colaborarquía”, como un neologismo de la colaboración y la ausencia de jerarquías, dentro de la cual “ofrece respuestas a problemas sociales complejos mediante un mayor nivel apertura, transparencia y legitimidad, sumando recursos y personas que contribuyen a formar un todo cuyo resultado es mayor que la suma de sus partes”. También es importante la idea de Ruano de la fuente (2002) quien ejemplifica que la gobernanza no sitúa a un lado de la mesa las demandas en la sociedad y al otro lado la respuesta del gobierno, sino que ambos se entienden dentro de una mutua interdependencia en la búsqueda de soluciones. Por último, Rojas et al. (2014) cuando menciona que dejar de lado las formas jerárquicas y verticales implica abandonar las políticas de tipo *top-down*, por la elaboración de políticas *bottom-up*.

A su vez, como el término provino de organismos internacionales, se considera necesario plantear también la definición de dichas instituciones. En primer lugar, el Banco Mundial (BM) define gobernanza como “el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales” (World Bank, 2005). Por su parte, el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) define gobernanza como “el

ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias” (UNDP, 1997).

Ahora bien, en todas las definiciones mencionadas se puede denotar una visión esperanzadora sobre el término. Sin embargo, dicha visión no es compartida por algunos intelectuales y académicos quienes entienden que la gobernanza surge a partir de la globalización y de las reformas financieras y administrativas de fines del último siglo, caracterizadas por la descentralización y políticas fiscales restrictivas, para gobernar y generar transformaciones económicas y sociales inducidas en una dirección liberal. En tal línea se encuentra Stoker (1999) quien, de forma irónica y refiriéndose a la política fiscal en el Reino Unido, considera que la gobernanza no es más que la cara amable del recorte en los gastos públicos, a saber: un intento de justificar la permanente reducción y reestructuración que ha soportado el Estado de Bienestar desde los años ochenta del siglo pasado. En la misma dirección se encuentra Zurbriggen (2011) quien enfatiza que en las recomendaciones de los organismos internacionales, como el BM o PNUD, la gobernanza implica un modelo de Estado neoliberal y su necesidad de fortalecerlo para que funcionen las fuerzas del mercado.

Mencionadas ya una serie de definiciones, estamos en condiciones de plantear la considerada por el autor: **gobernanza es un proceso que fomenta el debate, la cooperación, la democracia y el empoderamiento de los actores políticos y sociales, por medio del fortalecimiento de las relaciones horizontales que rompen con los verticalismos heredados de las épocas donde imperaba la fuerza.** En tal sentido, “relaciones horizontales” proviene de “horizonte”, la línea que se dibuja cada vez que levantamos la mirada, pudiendo afirmar que la gobernanza es aquel horizonte al que los gobiernos deben mirar y aspirar.

I.2. Gobernanza local y su importancia para aumentar la participación

Habiendo ya definido el término, cabe aclarar que el mismo se viene efectuando en diferentes ámbitos territoriales (p.ej., gobernanza global o local), metodológicos (p.ej., gobernanza *online* o presencial), sectoriales (p.ej., gobernanza ambiental o cultural), entre otros (Cerrillo i Martínez, 2005). Dos de los ámbitos de mayor desarrollo son, por una parte, en el ámbito global vinculado concretamente a las formas

de gobierno multinivel en la Unión Europea y, por el otro, en el ámbito local en relación con la gestión de redes de participación ciudadana (Natera, 2004). Por otro lado, recientemente ha proliferado la gobernanza online o e-governance (Saxena, 2005; Teicher et al., 2002) que constituye una revolución en el ámbito de la administración pública. E-governance transforma no sólo la forma en que los servicios públicos son ofrecidos sino también la relación fundamental entre el gobierno y los ciudadanos. E-governance involucra el uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) para efectuar las transacciones con el gobierno. Contribuye al funcionamiento de la democracia mediante la provisión on line de información gubernamental, y a través de debates y plebiscitos on line (Teicher et al., 2002).

En el presente sub-apartado nos centraremos en el término gobernanza local y en su importancia para el incentivo a la participación ciudadana.

En primer lugar, es necesario mencionar que las definiciones de gobernanza detalladas en los párrafos precedentes pueden ser fácilmente adaptadas a la de gobernanza local. En ese orden de ideas, para referirnos a éste término se volverá a utilizar la definición detallada previamente por el autor, con la excepción de que los campos de acción son regionales, municipales o barriales.

Afortunadamente, tal definición se ve fortalecida debido a que en la actualidad nos encontramos en un contexto de gran impulso de las capacidades locales producto de las políticas de descentralización desarrolladas durante la década de '90. Este panorama resulta alentador para quienes creemos que el modelo de gobernanza no solo es posible sino necesario (Beas, 2011). Es por eso que más allá de las desventajas y problemas que la descentralización puede ocasionar, se debe considerar a la misma desde una concepción optimista. Esa idea es compartida por Hernández-Bonivento (2011), para quien dichas reformas han hecho énfasis en entregar un especial protagonismo a la esfera local de gobierno, estableciendo mecanismos formales, legislaciones y traspaso de competencias en una región que hasta hace poco basaba sus políticas de manera centralizada. Para dicho autor, la descentralización no se trata de convertir cada gobierno local en feudos independientes, sino de establecer niveles mínimos de autogestión que permita a la administración local adaptarse a su propio contexto sociopolítico y sacar provecho de su proximidad con la ciudadanía, a la par de fomentar la democratización del entorno. Esa proximidad les permite a los gobiernos conocer de primera mano las necesidades de los ciudadanos, construyendo soluciones conjuntas y evitando el posible rechazo social que pudiera surgir de las medidas adoptadas.

Todo lo antes expuesto no significa negar o disminuir el rol del Estado, sino que, al contrario, implica entender mejor el papel de los actores no gubernamentales en la producción y los resultados de las políticas públicas y, además, otorgar nuevas funciones a los poderes públicos en relación a la gobernanza (Cerrillo i Martínez, 2005). La participación ciudadana en el ámbito local es hasta cierto punto lógica si consideramos que éste es el nivel de gobierno más próximo al ciudadano y donde se puede articular de una manera más efectiva (Navarro Gómez, 2002). Dada esa cercanía, es posible diseñar políticas públicas locales más acorde con sus necesidades y preferencias (Paz, 2005).

Por último, para Natera (2004), el gobierno local posee ciertas características que lo hacen más adecuado para generar procesos de gobernanza: a) mejor identificación del territorio que comprende; b) mayor versatilidad y flexibilidad de la administración local para atender las demandas concretas de los ciudadanos; y c) mayores posibilidades de las administraciones locales de crear las condiciones favorables para la inclusión de individuos o colectivos interesados en los temas públicos.

I.3. Factores claves en la participación de la gobernanza

Como se ha nombrado anteriormente, la gobernanza requiere de la participación de actores interdependientes que persiguen objetivos comunes que no pueden conseguir por ellos mismos, sino mediante la relación con los otros actores (Cerrillo i Martínez, 2005). Ahora bien, cabe preguntarnos quiénes son esos “actores” que deben participar y cuál su grado de involucramiento.

En primer lugar debemos nombrar a las instituciones de los **poderes públicos**, desde donde debe surgir la voluntad política e institucional de fomentar la gobernanza. También, la **sociedad civil**, mediante redes de gobernanza o grupos de interés, como actores claves con plena relación ante los temas a tratar. Desde un componente más técnico, es relevante también la presencia de los **sistemas académicos, universitarios y de ciencia–tecnología**, capaces de facilitar la realización de las funciones públicas o de los objetivos sociales. En los últimos años las **TIC** juegan un rol clave para fomentar las iniciativas de participación ciudadana (Ebbers et al, 2016; Grant y Chau, 2005). Algunos autores (Rojas y London, 2015) también destacan la participación de **programas radiales y televisivos** de difusión al ser una herramienta fundamental de

integración a partir de la comunicación. Por último, se requiere de todo un **conjunto de normas** que regulen las relaciones entre todos los agentes.

Por otro lado, Busi (2013) cree que para la existencia de gobernanza no es necesaria solamente la presencia de los agentes, sino también su participación cumpliendo determinados requisitos. Entre ellos se destacan:

1. Que todos los actores proporcionen recursos al proceso, teniendo las condiciones para poder tomar las decisiones que les correspondan,
2. Que todas las partes involucradas asuman una cuota de responsabilidad del éxito o fracaso de la experiencia,
3. Que todos los participantes tengan influencia vinculante en la toma de decisiones y la ejecución del proceso, en mayor o menor grado.

I.4. Ley de acceso a la Información Pública y su relación con la gobernanza

El derecho de la ciudadanía a obtener información veraz, oportuna y completa de la actividad del Estado, los actos de gobierno y del uso de los fondos públicos resulta un derecho absolutamente esencial para todos los ideales de democracia, tan esencial como el derecho de voto, la libertad de expresión y la libertad de asociación. Además, debido a que la información que genera la actividad del Estado pertenece a todos los que cooperan en el mantenimiento del mismo, el acceso a la información es tanto un derecho de las personas como una obligación de los gobiernos.

Por otro lado, el derecho a acceder a la información pública es condición para el ejercicio de otros derechos políticos. Sin él, la ciudadanía no tiene oportunidades para informarse, evaluar las medidas de gobierno y eventualmente criticarlas con libertad. Se podría afirmar que estas leyes tienen un impacto positivo en al menos tres esferas diferentes de la sociedad: en el ámbito político, contribuyendo a la capacidad de los ciudadanos para tomar conciencia y participar en las actividades del gobierno; en el ámbito económico, haciendo más confiable el clima de inversión; y en el ámbito de la administración pública, como una herramienta para evaluar los servicios públicos y proponer mejoras, además de, por supuesto, prevenir la corrupción (Ackerman y Sandoval-Ballesteros, 2006). Se trata, en definitiva, de un derecho que tiene virtudes democráticas intrínsecas, al formar parte del núcleo cardinal de la democracia liberal, así como virtudes instrumentales, al promover la eficiencia en los servicios públicos, prevenir la corrupción y promover la participación ciudadana.

Los primeros países en innovar en leyes de Acceso a la Información Pública fueron Suecia (1766) y Colombia (1888), seguidos por otros ocho países que lograron sancionarlas antes de la ola mundial de democratización de los años ochenta. Estos diez países son considerados como pioneros¹, y fueron alcanzados durante las últimas décadas por la mayoría de los países del mundo. Respecto a la Argentina, dado que desde el año 2001 ha generado, por medio de organizaciones de la sociedad civil y legisladores, diversos proyectos en el Congreso Nacional para efectivizar su sanción, poseía una deuda pendiente con dicha legislación. Fue quince años después, en el año 2016, que logró legislarla, convirtiéndose de esta forma en uno de los últimos en Latinoamérica, a falta de Venezuela, Bolivia y Costa Rica.

A partir de allí, cada instancia de gobierno (provincial y municipal) debió definir cómo implementarían dicha legislación. Debido a que la Ley de Acceso a la Información Pública tiene como uno de sus pilares fundamentales la idea de generar mayores oportunidades de participación, la intención de la ciudad de Bahía Blanca de hacerlo mediante un mecanismo de gobernanza es más que significativo.

¹ Son considerados como pioneros cuatro países nórdicos (Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega), cuatro ex colonias británicas (Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos), así como Francia y Colombia.

II. LIMITACIONES, CRÍTICAS Y DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA

Ahora bien, más allá de las ventajas previamente mencionadas que la gobernanza puede generar para los procesos de toma de decisiones, también son vastas las limitaciones, críticas y desafíos que impone practicar un concepto tan nuevo y amplio en términos teóricos. En el presente apartado se desarrollarán las consideradas de mayor relevancia para el autor, encontradas en cualquiera de sus variantes (territoriales o metodológicas), siendo menester definir soluciones y plantear retos a mejorar en un futuro. Para un mayor entendimiento de las mismas, se decidió agruparlas en cinco sub-apartados que se detallarán a continuación.

II.1. Costos e incentivos

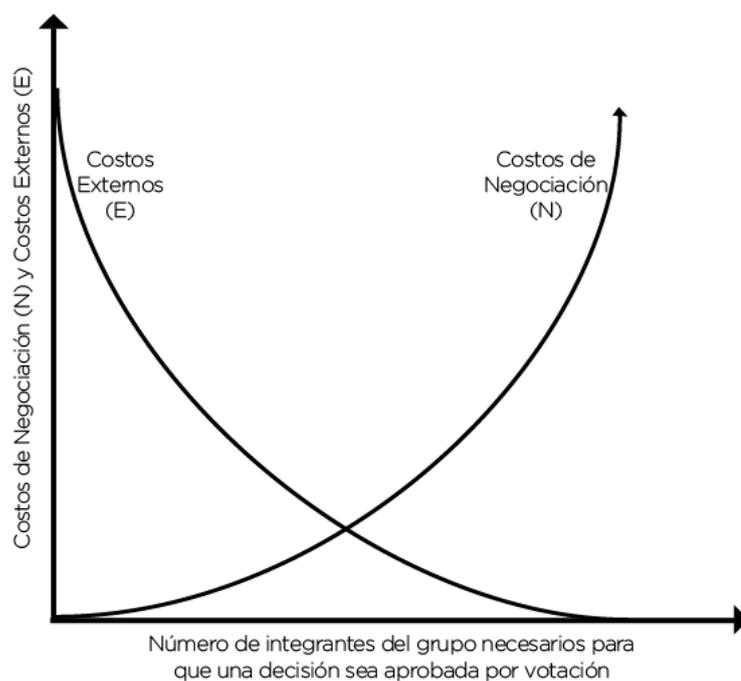
La principal limitación observable es respecto a los costos que genera tanto para los actores estatales como no estatales. En lo relativo a lo estatal, diseñar un mecanismo de gobernanza implica numerosos costos, ya sean económicos, de transacción, negociación, externos y, durante el tiempo que dura su desarrollo, de oportunidad. La relación entre tales costos y el incremento en el número de participantes en los procesos decisorios ha sido profundamente estudiada en el ámbito de la administración pública. Por ejemplo, Buchanan y Tullock (1962) relacionaron los Costos de Negociación (tiempo y recursos necesarios para lograr el acuerdo) y los Costos Externos (perjuicios a quienes no están de acuerdo o no participaron de la toma de decisión), con el número de integrantes del grupo necesarios para una decisión sea aprobada por votación. Como puede observarse en el gráfico I, se asume que la curva de Costos Externos decrece a medida que aumenta el número de decisores, mientras que la curva de Costos de Negociación aumenta al incrementar el número de votantes.

En cuanto a los actores no estatales, dado que la participación e información insume tiempo, esfuerzos y recursos a los participantes, la necesidad de inclusión de todos los actores involucrados presenta un desafío *per se*, debido a la posible falta de interés por parte de la sociedad para asumir tal inversión. A ello se podría agregar la presencia de *free riders* o la delegación hacia grupos de interés, algunos de los cuales presentan un carácter estratégico e intereses contrapuestos que dificultan la toma de decisión y, en su caso, aplicar las decisiones.

Se podría concluir que, para la administración pública, la utilización de procesos de gobernanza insume tanto un tiempo como un costo mayor que las decisiones tomadas

unilateralmente, siendo un fuerte incentivo para obviar su aplicación en determinadas situaciones decisionales, tales como, por ejemplo, cuando se requiere sancionar una política velozmente. Aún así, para el resto de los participantes, los costos iniciales necesarios para participar de la gobernanza, como aprender el lenguaje y las reglas, son mucho menores a la de los procesos tradicionales de política debido a que su campo de acción también lo es (Klijn, 1997). Además, no debe obviarse que en las últimas décadas, y a la saga de la revolución digital provocada por internet, los costos de participación y negociación se han reducido de manera abrupta. Por eso, por más de que los niveles de inversión y esfuerzo requeridos continúa implicando una barrera para una participación masiva, los procesos de gobernanza significan un mayor número de involucramiento que en los procesos legislativos tradicionales.

Gráfico I: Relación entre Costos con Número de integrantes necesarios para que una decisión sea aprobada por votación



Fuente: Buchanan y Tullock (1962)

II.2. Heterogeneidad e incremento de actores

Axelrod (1984) analizó la evolución de la cooperación a partir de una versión iterada del dilema del prisionero, donde dos rivales (A y B) buscan maximizar su interés optando por cooperar, no cooperar o traicionar al otro, en todos los casos sin la

intervención de ninguna autoridad central². El autor demuestra que en partidas repetitivas del Dilema del Prisionero, las fórmulas que obtienen al final un mayor puntaje no son los que actúan como actores egoístas sino quienes tienden a mostrar una respuesta colaborativa cuando el otro así lo hace (Busi, 2013). A partir de aquella conclusión, el autor logra desarrollar que: 1) la colaboración o cooperación es posible aún para individuos egoístas y racionales en un entorno aislado que incentiva la desertión; 2) los jugadores tienen memoria de lo que ha sucedido en el pasado, lo que permite construir reputaciones y castigar la no cooperación; 3) los beneficios del largo plazo deben ser más importantes que los del corto plazo para que surja la cooperación; y 4) observa que la cooperación es más factible en entornos que intervienen pocos jugadores para generar un escenario estable de interacción entre ellos.

Aquellas definiciones acerca de la importancia de grupos pequeños no fueron únicamente desarrolladas por Axelrod (1984), sino que dentro de la literatura académica varios autores también demostraron estudios empíricos y teóricos relacionados. Entre ellos, Olson (1965) detalla que si los beneficios de la actividad colectiva se distribuyen entre pocos, cada uno de los participantes podrá evaluar en mayor medida las consecuencias de su participación, acentuando los incentivos para la participación voluntaria. Además, si a aquellos grupos pequeños se le suma una mayor homogeneidad se facilita la colaboración entre sus miembros para la acción colectiva, disminuyendo la posibilidad de conflictos y las dificultades para organizar el grupo. Kramer (1973) también arribó a conclusiones similares, al definir que en la medida que los votantes (en este caso, personas que participan de la gobernanza) tengan preferencias homogéneas, disminuye la probabilidad de ciclo.

Sin duda, los estudios previamente mencionados confrontan con una de las mayores ventajas de la gobernanza, a saber: permitir la participación de todos los actores involucrados. Sin embargo, estas conclusiones no tienen que ser desalentadoras y se debe continuar ampliando la participación de actores por varios motivos. En primer lugar, porque se entiende que las normas ganan en legitimidad cuando las personas que son sujetas a ellas *tienen oportunidades para participar* en la elaboración de las mismas. Este es un principio tan viejo como la historia de la democracia, pero las

² Aunque no es objetivo de este trabajo reproducir todas las implicancias del Dilema del Prisionero, es necesario recordar que la matriz de pagos es la siguiente: **T>R>C>P**. En donde **T** es la recompensa que obtiene A por no cooperar y que B coopere, **R** es la recompensa cuando ambos cooperan entre sí, **C** es el resultado de la no cooperación de ninguno de los actores y **P** es el resultado para A cuando éste coopera y B decide no hacerlo.

nuevas tecnologías han ampliado enormemente el elenco de alternativas o formas de articular en la práctica ese derecho a participar (Ebberts et al., 2016; Grant y Chau, 2005; Gronlund y Horan, 2005; Ke y Wei, 2004; Lau et al., 2008; Siri, 2015).

En segundo lugar, porque el conocimiento sobre cómo han de hacerse las cosas, en un mundo cada vez más complejo, está *ampliamente distribuido* en la sociedad, y ningún funcionario ni grupo de funcionarios puede arrogarse con credibilidad la posesión de todas las soluciones para todos los problemas sociales. Los gobiernos, si quieren ser inteligentes y eficientes, han de salir a buscar y rastrear el conocimiento disperso en la sociedad mediante procesos participativos de consulta a expertos, a ciudadanos comunes, o sectores interesados. Es dable pensar que las soluciones serán más legítimas y más inteligentes si el gobierno llega a ellas con la colaboración de ciudadanos y de la sociedad civil organizada.

Tercero, porque desde los últimos años nuevos estudios (Jeppesen y Lakhani, 2010; Landemore, 2013; Poetz y Schreier, 2011) presentan evidencias que sustentan la tesis de que, en el cometido de resolver problemas prácticos, los grupos amplios que exhiben gran *diversidad cognitiva* (en herramientas heurísticas, modelos predictivos, interpretaciones de los problemas) se desempeñan mejor y llegan a mejores soluciones que los grupos con miradas homogéneas. Estos resultados indican que si una tarea, por ejemplo, una tarea científica de resolución de problemas o una tarea de diseño, es realizada por personas que están fuera del campo de especialización inmediato, las soluciones pueden tener más valor de novedad y creatividad que aquellas que se llevan a cabo dentro de los campos conocidos de pericia.

Por último, se podría agregar lo mencionado por Buchanan y Tullock (1962), quienes indican que a mayor cantidad de actores hay menos probabilidad de caer en un posible intercambio de votos, y por Aitamurto y Landemore (2013), quienes demuestran que hay un fuerte elemento educativo en los procesos de gobernanza, ya que los participantes comparten información y aprenden unos de otros.

Por lo tanto, la utilización de grupos homogéneos y heterogéneos plantea pros y contras visiblemente estudiados dentro de la literatura científica. Un desafío a definir es hasta qué punto tal heterogeneidad es beneficiosa para la gobernanza sin caer en ciclos ni en problemas sin resolver.

II.3. Diseño institucional

Redefinir el marco institucional para un mayor desarrollo de la gobernanza es un desafío para la mayoría de los niveles de gobierno que quieran implementar e impulsar su práctica. En otras palabras, aquellos que quieran desarrollar este proceso deberán definir el conjunto de reglas básicas de su funcionamiento, como **reglas de acceso y posición** (determinar cuántos, quiénes y con qué responsabilidad los participantes forman parte), **reglas de recompensas y castigos** (determinar los incentivos positivos y negativos que aumenten la participación), **reglas de elección** (determinar qué acciones son posibles y bajo qué mecanismo de elección), entre otras. Las reglas claras y la transparencia aluden a evitar que el ámbito de gobernanza sea manipulado, se convierta en un escenario montado de escasa capacidad de intervención, acción e influencia política o por otra parte que tampoco se generen excesivas expectativas sobre su rol y posibilidades concretas (Busi, 2013).

En lo atinente a las **reglas de acceso y posición**, ya se ha hecho una mención acerca del número de participantes (ver sub-apartado I.3) y la diversidad de los actores (ver sub-apartado II.2). Resta entonces analizar el grado de responsabilidad de los participantes, dado que en la mayoría de los sistemas de gobernanza tienden a producir una difuminación (*accountability*) entre los actores (Natera, 2004). Esto sucede al repartir el proceso de decisión de las políticas públicas de forma heterogénea y no regulada, donde aquellos que no-participaron no conocen exactamente a quién premiar o culpar por los resultados, destruyéndose de esta forma la rendición de cuentas democrática. Lo contrario sucede cuando, por ejemplo, un gobierno se configura por un sistema bipartidista con una fuerte disciplina de partido, donde la toma de decisiones se concentra en un gobierno que tiene una responsabilidad colectiva y los votantes saben exactamente a quién hacer responsable electoralmente por todo lo que hace o deja de hacer (Shapiro, 2001). Claro está, este alto nivel de responsabilidad se consigue a costa de minimizar la participación pluralista en el proceso de toma de decisiones gubernamentales. Un desafío a futuro es, entonces, diseñar un marco institucional que permita a los ciudadanos no participantes del proceso decisonal, conocer quiénes y con qué grado de responsabilidad formaron parte.

Con respecto a las **reglas de recompensas y castigos**, si bien la principal motivación para participar de procesos de gobernanza es tener un lugar en la toma de decisión que antes no tenían, quizás para algunos actores todavía no sea un incentivo mayormente fuerte para asumir los costos que se visualizaron en el sub-apartado II.1.

Por eso, cada nivel de gobierno deberá, de acuerdo a cada situación, plantear estas reglas para aumentar la concurrencia en el proceso.

En cuanto a las **reglas de elección** es necesario tener tres cosas en consideración. Primero, que para desarrollar gobernanza es requisito la presencia y la voluntad del Estado, demandando esto un cambio cultural e idiosincrático de la clase gobernante como de la sociedad. Por otro lado, es necesario plantear en qué cuestiones cada nivel de gobierno considera viable desarrollar gobernanza y en cuáles no. Por último, la discusión acerca de la regla de decisión utilizada durante el proceso también es relevante y para tener en cuenta. De las más conocidas, la unanimidad y la regla de Mayoría Simple, se presentan ventajas y desventajas que también han sido notoriamente estudiadas por la comunidad académica. Brevemente, respecto a la Regla de Unanimidad, Wicksell (1896) la recomendaba dado que protege a las minorías y el resultado es pareto-eficiente. Sin embargo, la misma también presentaba las dificultades de favorecer el *statu quo*, ser susceptible de comportamiento estratégico, ser costosa y no poder aplicar redistribución. En cuanto a la regla de la mayoría simple, la principal ventaja es que, habiendo dos alternativas, es la única regla que es al mismo tiempo neutral y decisiva (May, 1952), tratando con igualdad a todos los participantes, evitando que una minoría pueda hacer prevalecer sus preferencias. La principal desventaja es que, como generalmente las situaciones a decidir no son binarias, las mismas pueden ocasionar ciclos o algún comportamiento estratégico (McKelvey, 1976), dependiendo de la configuración de los órdenes de preferencias individuales (si las preferencias son todas de un único pico, entonces los ciclos no pueden aparecer, como ha sido demostrado por Duncan Black; véase Black, 1948).

II.4. Ideológicos

Desde otro lugar, y como ya se ha detallado en la definición, una crítica es la esbozada por la concepción pesimista de la gobernanza, que la entiende como un achicamiento y disolución de las responsabilidades del Estado. Esta visión comprende a la gobernanza como una continuación (o profundización) de las políticas impulsadas por los organismos internacionales, como BM o PNUD, en pos de estructuras pro-mercado y restrictivas en términos fiscales.

Sin embargo, el reconocimiento de la insuficiencia de los recursos que posee el gobierno no tiene por qué ser ideológicamente mal entendido como una propaganda de propósito “neoliberal” que sigue su trabajo oscuro de minar al estado y sus poderes

públicos. Más bien, invita a practicar un nuevo modo de gobernar que incluye y necesita los recursos y poderes del gobierno pero que incorpora las ideas, recursos y capacidades de los mercados y de las organizaciones civiles y que, por ende, obliga a los gobiernos a dirigir de otra manera menos vertical y dominante (Aguilar, 2010). Si bien es cierto que la gobernanza nace de una transformación del Estado, no se debe tomar a dicha transformación como algo malo, sino como una adaptación eficaz a los nuevos retos del siglo XXI (Paz, 2005).

II.5 Instrumentales

Al momento de instrumentar el proceso de gobernanza es necesario un análisis detenido del contexto, una comprensión de los incentivos que enfrentan los ciudadanos comunes para participar, y un conocimiento de las nuevas tecnologías disponibles para llevar a cabo ese cometido. Este entendimiento y diseño instrumental-metodológico es vital para que el proceso de gobernanza adoptado sea realmente inclusivo y no excluyente.

En primer lugar, y como indican Åström y Grönlund (2012), dado que aún existe debate si Internet tendrá impacto en lo político con algunos estudios empíricos pasados (Davis, 1999; Wilhelm, 2000) y recientes (Hindman, 2009), una posible amenaza es la división digital. De esta manera, muchos ciudadanos podrían ser excluidos dado que sólo existiría deliberación entre grupos avanzados digitalmente, cuyas opiniones encuentran sustento y voz en grupos o comunidades organizadas *online*.

Por otro lado, es algo preocupante (aunque no alarmante) las evidencias sistemáticas de que cuando los problemas a resolver son técnicos y complejos, la apertura de canales voluntarios de participación ciudadana no se traduce en una participación efectiva masiva, sino que tiene como correlato, por un lado, una participación minoritaria y de sectores con mayores ingresos relativos (es decir, ingresos superiores al promedio), pero, por el otro, más informada³ y más prosocial o “sociotrópica” (Kinder y Kiewiet, 1981). Podríamos afirmar, en consonancia con Shapiro (2001), que la gobernanza favorece a los expertos frente a los no expertos, siendo esta una barrera a mejorar.

³ Véase Bryan (2004) para la participación voluntaria en asambleas locales; Popkin y Dimock (1999) para elecciones con voto voluntario, Landmore (2013) para la participación voluntaria *on-line* en la elaboración constitucional, y Aitamurto y Landmore (2013) para procesos de *crowdsourcing* legislativo.

También hay que tener en cuenta que en la actualidad existe un tratamiento asimétrico de la información y un bajo conocimiento de los códigos normativos empleados por parte de los actores no estatales. En otras palabras, muchas veces los ciudadanos somos “analfabetos” para entender las cuestiones legales y jurídicas necesarias para redactar normas o políticas públicas. A esto se le debe sumar que los funcionarios públicos tienen más información, son más capaces de activar a otros actores y pueden movilizar mejores recursos (Klijn, 1997). Todo ello implica una limitación y la necesidad de dar a la comunidad las herramientas necesarias para poder participar del debate de forma consciente, capaz e integral. Dicho objetivo puede lograrse mediante información accesible, pública y de fácil lectura e interpretación, donde la capacitación y adecuación de la misma resulta vital.

Por último, como algunos procesos de gobernanza no suelen ser vinculantes (como veremos posteriormente en el estudio de caso), esto puede presentarse como una ventaja y desventaja. La desventaja, por supuesto, es que a la hora de impulsar la política no se realice de acuerdo a lo arribado en el proceso. La ventaja, desde un punto de vista democrático, es que al aumentar el número de actores todos tienen, en teoría, una oportunidad igual de participar y ser escuchados, inyectando nuevas ideas que podrían ser consideradas desde otro punto de vista o directamente no generarse en el proceso legislativo.

III. ESTUDIO DE CASO

La Ley de Acceso a la Información Pública fue sancionada en nuestro país el 15 de Septiembre de 2016 con el objetivo de obligar a los tres poderes del Estado, al Ministerio Público, a empresas, partidos políticos, universidades y gremios que reciban aportes públicos, a responder las solicitudes de información que eleve cualquier ciudadano en un plazo no mayor a un mes. A partir de aquella sanción, la Secretaría de Modernización y Gobierno Abierto de Bahía Blanca en conjunto con el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IESS - CONICET), realizaron un proceso de gobernanza para elaborar de manera abierta, colaborativa y participativa un proyecto que normatice dicha Ley en la ciudad bonaerense.

Éste diseño del proceso de elaboración colaborativa tomó como base –y fue concomitante en el tiempo- con las experiencias del gobierno nacional y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En efecto, en el cometido de aprobar (Gobierno Nacional) o reformar (CABA) una ley de acceso a la información pública, ambas agencias estatales desplegaron un proceso de consulta ciudadana formado por dos instancias: 1) una instancia de debate *on-line*, en la que el gobierno colgó un anteproyecto de ley, y cualquier persona podía introducir comentarios, críticas o propuestas al articulado, y 2) un proceso de debate con expertos, ciudadanos, y grupos de la sociedad civil convocados por el Gobierno, en los que se discutieron los términos del anteproyecto y los propuestas, críticas y sugerencias de los comentaristas *on-line*. Estas experiencias de elaboración colaborativa en doble instancia no son nuevas⁴, y son utilizadas dado que suelen generar mejores resultados que aquellos que involucran una sola instancia (Åström y Grönlund, 2012). Lo que sí es relativamente novedoso es el proceso de dialogo presencial complementario que ayudó -de manera colaborativa- a revisar, filtrar y mejorar los aportes de los comentaristas *on-line*.

El proceso de gobernanza en Bahía Blanca fue realizado durante los meses de Septiembre, Octubre y Noviembre de 2016 y consistió de tres etapas, una *online* que duró veinte días, una presencial con expertos y ciudadanos interesados, y otra presencial con ciudadanos autoseleccionados y seleccionados de manera aleatoria. Para difundir de forma más amplia la propuesta ciudadana, se informó sobre la misma vía programas

⁴ La co-creación *on-line* ya ha sido experimentada en Islandia para la elaboración del texto constitucional (véase Landemore, 2013) y en Finlandia para la creación de una ley de tráfico en caminos rurales (Aitamurto y Landemore, 2013), bajo distintos formatos.

radiales y televisivos. A su vez, en ambas instancias presenciales se les entregó, antes de comenzar a debatir, una encuesta a cada participante para conocer sus opiniones sobre los temas que posteriormente serían debatidos.

Si bien otras ciudades de Argentina han desarrollado experiencias de participación ciudadana, como se describen en la Tabla I, ninguna de ellas es comparable a la experiencia local. Además, en varios lugares del país, como Jujuy, Paraná y Catamarca, se hicieron encuentros y capacitaciones en materia de gobierno abierto antes o al mismo tiempo de lanzar la plataforma de gobierno abierto, con el objetivo de capacitar a la gente así como a los funcionarios en el uso de los portales. En particular Jujuy es una de las provincias con mayores avances en cuanto a legislación y plataformas digitales.

Tabla I: Experiencias de participación ciudadana en la Argentina

Lugar	Objetivo	Tipo de participación	Más información
Córdoba	Desarrollo del II Plan de acción nacional de gobierno abierto	Mesas de diálogo de Gobierno abierto	http://www.gobierlocal.gov.ar/?q=node/4501
Rosario	Crear programa Open Data Rosario7	Conversatorio abierto sobre Acceso a la información pública y gobierno abierto. Capacitaciones: dataton público	https://www.meetup.com/es/SANTALAB/events/234240530/?eventId=234240530
Mendoza	Analizar el tema de acceso a la información, datos abiertos.	Debate académicos y funcionarios	http://www.unidiversidad.com.ar/erto-y-transparencia-para-que-debatan-funcionarios-y-academicos

Fuente: Alderete et al., 2016

III.1. Desarrollo y resultados de la instancia *on-line*

La primera instancia de debate se realizó a través de una plataforma ubicada en la página institucional de la Municipalidad de Bahía Blanca⁵, y duró veinte días. En aquella plataforma fue colgado el Anteproyecto de Ordenanza original elevado por el ejecutivo municipal, con los artículos publicados de forma separada y agrupados según

⁵ En la página <http://www.bahiablanca.gov.ar/acceso/> puede verse tanto el Anteproyecto de Ordenanza original como también las opiniones vertidas en la plataforma.

el tema que abordaban, con el propósito de que cada interesado pudiera proponer las modificaciones de una forma sencilla y entendible. En esta instancia virtual participaron veinte personas entre funcionarios municipales, provinciales y nacionales, periodistas, especialistas en informática, alumnos universitarios y ciudadanos. Se realizaron casi 60 aportes específicos que planteaban modificaciones, propuestas nuevas, debates en general, críticas y halagos a los artículos de la ordenanza.

En el Anexo 1 figura el anteproyecto original, colgado en la web, y en el Anexo 2 un resumen de las propuestas alternativas de reforma introducidas por los comentaristas. De los 18 artículos que posee el Anteproyecto original, los que mayores comentarios tuvieron fueron el de “Disponibilidad de la información pública” (artículo 5°), “Funciones de la autoridad de aplicación” (artículo 11°), “Solicitud de la información” (artículo 13°), “Respuesta” (artículo 15°), “Denegatoria” (artículo 16°) y “Excepciones para brindar la información” (artículo 17°).

Con respecto al artículo 5° (de disponibilidad de la Información Pública) se realizaron cinco comentarios en los que se observaron tres propuestas: a) la propuesta de que en lugar de garantizar el derecho de acceso a los “ciudadanos”, se amplíe a “personas”, b) la propuesta de que la repuesta sea en formato abierto y reutilizable, y c) la construcción de un archivo centralizado sobre toda la Información Pública, que sea suministrado por la Autoridad de Aplicación. En el artículo 11° de “Funciones de la Autoridad de Aplicación”, a los 10 ítems (agrupados de A a J) que describen tales facultades y obligaciones, se elaboraron cinco comentarios que planteaban ampliar las competencias de la autoridad. En cuanto al artículo 13° de Solicitud de la Información, de los seis comentarios vertidos, dos indicaron que no es necesario que el solicitante se identifique al momento de hacer el pedido, dado que no es un dato relevante. Otros comentarios propusieron que, al momento de hacer la solicitud, se otorgue una constancia de recibo y se informe si es posible acceder a la información requerida. Un artículo en el que hubo consenso en el debate fue el 16° sobre Denegatoria, donde cinco de siete comentarios plantearon la necesidad de efectuar sanciones a los Sujetos Obligados en caso de que no cumplieran con la norma. Los dos comentarios restantes fueron consideraciones jurídicas para no generar confusiones legales sobre la misma. Por último, en lo que atañe al artículo 17° sobre excepciones, la gran mayoría de los comentarios fueron referidos a cuestiones reglamentarias sobre la posibilidad legal o no del Sujeto Obligado para exceptuarse en los casos planteados.

Respecto a las limitaciones y desafíos planteados en el apartado II, la metodología *online* arrojó una gran variedad de comentarios provenientes de diversos y numerosos actores (varios no eran ciudadanos locales), por lo que podemos concluir que se redujeron considerablemente los **costos de participación**. Por otro lado, teniendo en cuenta la tendencia tanto nacional como internacional en pos de gobierno abierto, se puede decir que los **incentivos gubernamentales** para aplicar procesos de gobernanza son realmente altos. Llevándolo al caso local, la necesidad de transparentar los actos de gobierno y de sancionar una práctica tan delicada como es el acceso a la información pública, la utilización de un mecanismo de gobernanza es una respuesta realmente valorable y se espera su continua realización en instancias futuras.

Por último, si bien el anteproyecto de ordenanza requería un conocimiento previo sobre cuestiones técnico-jurídicas, el **diseño institucional e instrumental** permitió la presencia de alumnos universitarios, periodistas y ciudadanos con escaso conocimiento sobre la temática. Además, a diferencia de otras experiencias de elaboración legislativa *online* en las que se permitió el anonimato (Aitamurto y Landemore, 2013), en esta experiencia se decidió sugerir o pedir la identificación del comentarista. El diseño de la plataforma, no obstante, no impedía la posibilidad de falsificar la identidad o escoger un seudónimo, pero todos los comentaristas *optaron por identificarse*.

El resultado redundó en beneficio de la participación civil, informada, autónoma y de calidad, al punto de que el nivel de los comentarios fue muy alto y donde la **heterogeneidad de actores** no fue un problema durante la redacción y el debate, denotando que el mecanismo utilizado fue el correcto.

III.2. Desarrollo y resultados de la primera instancia presencial (con especialistas)

Una vez finalizada la instancia virtual, se invitó a todos los participantes a formar parte del debate presencial con especialistas y ciudadanos interesados. Además se extendieron invitaciones a expertos, periodistas, concejales de todos los partidos políticos y público en general. Se hicieron presentes varios de quienes realizaron comentarios en la plataforma digital y se sumaron periodistas, concejales de la oposición, funcionarios municipales en representación del departamento ejecutivo y ciudadanos interesados en la materia, en un total de 24 participantes. Se citó a todas las partes en el Edificio del Departamento de Economía y del IIESS, y la coordinación del debate estuvo a cargo de investigadores de este último instituto. En ese sentido,

participaron los tres pilares del conocimiento práctico: actores, comunidad científica y gobierno.

Previo al comienzo del debate, se les entregó a los presentes una encuesta de opinión sobre los temas a tratar y el Anteproyecto de Ordenanza con los comentarios en los diferentes artículos con un “revisado” al final que indicaba cómo quedaría redactado en el caso de que se incorporasen las opiniones volcadas. Luego, los moderadores explicaron y consensuaron el procedimiento y las reglas a seguir durante la jornada. El método de debate fue el siguiente: el moderador comenzaba recitando el artículo del anteproyecto original que había recibido comentarios, después pasaba a sintetizar y explicar de manera resumida los comentarios y las alternativas de reforma que se desprendían de los mismos, para después abrir una ronda de debate, en el que se daba voz por turno en el orden en que los asistentes levantaban la mano. Los moderadores explicaron la metodología al inicio del debate, y resaltaron que el **cometido central del debate consistía en llegar, en la medida de lo posible, a un “consenso unánime” por cada artículo y cada propuesta** de reforma. En caso de no llegarse a acuerdos, se irían a registrar los disensos y a identificar las partes del mismo.

El artículo 3° (**Definición**) acerca de qué se considera Información Pública había tenido un solo comentario *on-line*, que proponía detallar qué cosas debían ser obligatoriamente documentadas y archivadas (p.ej. plataformas electorales, declaraciones públicas, entrevistas, reportajes, actos de los funcionarios públicos en cualquier actividad pública registradas por cualquier medio de comunicación masivo durante su mandato). La Secretaria de Modernización y Gobierno Abierto indicó que procesar la información de las plataformas electorales y declaraciones públicas de candidatos no era potestad del Municipio sino, en todo caso, del organismo electoral. Por otro lado, tras una propuesta de una ciudadana presente, se decidió, de forma unánime, distinguir en la redacción entre el concepto de “Información pública” y “datos” (véase Anexo 3, en rojo).

Respecto al artículo de **Alcance** (Artículo 4°), uno de los comentarios *on-line* (introducido por un ciudadano) proponía aclarar en la redacción el hecho de que no debe existir un límite temporal para la recopilación de la información, salvo las limitaciones existentes en legislaciones provinciales y municipales. Esta propuesta fue la única que se registró durante la etapa virtual. Sin embargo, la Secretaria de Modernización y Gobierno Abierto consideró que la aclaración resultaba superflua en tanto que al no especificar ningún límite temporal se entendía que la obligación de brindar información

no tiene límites temporales en tanto los documentos se encuentren en poder del Municipio. Tras este comentario, los presentes decidieron no incorporar la propuesta del comentarista *on-line*.

En el artículo de **Disponibilidad** (artículo 5º), los presentes coincidieron totalmente en una y parcialmente en otra de las tres propuestas del debate online. Acerca de quién tiene acceso y derecho sobre esta norma, se consensuó, tras un comentario de un Concejal que en lugar de garantizar a los “ciudadanos” se amplíe a “quien lo requiera”. Aquí es necesario hacer una aclaración, dado que la propuesta original del debate virtual se refería a “*cualquier persona física o jurídica, sin distinción de nacionalidad o residencia*”, pero por una cuestión “de técnica legislativa”, los concejales y funcionarios presentes creyeron más práctico no hacer ninguna distinción ni aclaración, en el entendido de que *cualquiera* incluye a todas las personas, sin distinción de nacionalidad, residencia, o si es una persona física o jurídica. Esta propuesta fue aceptada por todos. Respecto a la propuesta de establecer la obligación de brindar los datos en formato reutilizable (planteada por varios ciudadanos y periodistas), a pesar de que algunos concejales sostenían que era redundante, se consensuó su incorporación por tratarse de algo que hacía al espíritu de la Ordenanza (véase Anexo 3, artículo 5º en rojo). Esto se condice con lo respondido en las encuestas, donde todos opinaron que era necesario tal formato. Por último, la tercera propuesta de un archivo centralizado se descartó de manera unánime por considerarse técnicamente y económicamente inviable, además de superflua porque, según se sostuvo, el sistema centralizado *de gestión* de la información logra lo mismo sin necesidad de edificar un *archivo* centralizado, el que supone duplicar esfuerzos.

En el artículo que trata sobre el **Acceso** (Artículo 6º) se decidió que el mismo sea gratuito, no pudiendo su requerimiento generar la obligación de tributar tasa, derecho o contribución alguna. Además, tras un aporte del debate online, se decidió que el costo de reproducción recaiga sobre el solicitante. Los artículos de **Causa** (Artículo 7º) e **In Dubio Pro Petitor** (Artículo 8º) se aprobaron sin debate, tras no tener comentarios *online*.

Cuando se abordó el artículo de **Sujetos Obligados** (Artículo 9º), la única propuesta *online* que planteaba poder contar con “alguna persona específica para cada organismo que tenga a su cargo la función de registrar la información y sistematizarla de manera que las búsquedas sean de forma más ágil”, tras comentarios de funcionarios municipales que sostenían que era una cuestión reglamentaria, se consensuó no

incorporarla y mantener la redacción original. Se sostuvo, además, que la reglamentación debería consignar que el lugar donde han de plantearse todas las solicitudes debe ser la *mesa de entradas* de la Municipalidad, y ello por una cuestión de eficiencia en la gestión, debiendo cada uno de los organismos requeridos simplemente informar al solicitante donde se interpone la solicitud.

En el transcurso del debate en torno al tema de los sujetos obligados, se planteó la dificultad de sancionar a las empresas concesionarias de servicios públicos por denegatoria injustificada de información pública. Uno de los Concejales asistentes propuso crear un nuevo artículo, en el que se estipulara que la Municipalidad debía consignar en los pliegos de licitación y en los contratos el deber de la empresa concesionaria de brindar la información pública pertinente, así como las sanciones específicas para el caso de que ésta no cumpliera con ese deber. La propuesta fue aprobada por unanimidad.

Respecto al artículo de **Autoridad de aplicación** (Artículo 10°), nuevamente el comentario que reclamaba un organismo autónomo fue descartado de manera unánime, porque supone la erogación de cuantiosos gastos en la creación de una nueva entidad administrativa cuya autonomía seguiría estando en entredicho debido a que la financiación procedería de las arcas municipales. Por estas razones se mantuvo la redacción original elevada por el ejecutivo.

En relación con el artículo 11° (**Funciones de la Autoridad de Aplicación**), se decidió de forma unánime incorporar, en el inc. c), la comunicación del pedido de prórroga al solicitante, así como eliminar la referencia a la “ciudadanía” (inc. g) dado que había sido acordado cualquiera puede interponer la solicitud. El resto de las propuestas de agregación de funciones fueron descartadas de manera unánime por ser consideradas superfluas o redundantes (como la capacidad de interponer acciones judiciales, dictar cursos de capacitación, o elaborar propuestas normativas). La única salvedad fue la propuesta de incorporar la función de proveer una plataforma digital, accesible al público, donde se registren las solicitudes y las respuestas brindadas, que a juicio de todos ameritaba la redacción de un artículo aparte.

En el artículo de **Solicitud de Información** (Artículo 13°), a raíz de una propuesta *online*, se debatió sobre la identificación o no del peticionante. Es decir, si aquel que solicita la información tenía la obligación de notificar su nombre y apellido a la Autoridad de Aplicación. En este tema, si bien no hubo un acuerdo total de las partes,

la mayoría prefirió mantener el anonimato del peticionante brindando la posibilidad de identificarse si así lo prefería.

Finalmente, los dos últimos temas llegados a discutir en la jornada fueron los artículos pertinentes al **Plazos** (Artículo 14º) y **Respuesta** (Artículo 15º) los cuales fueron aprobados sin mayor debate. Cumplidas tres horas desde que había iniciado la jornada, los presentes decidieron postergar la discusión de los últimos tres artículos **Denegatoria** (Artículo 16º), **Excepciones** (Artículo 17º) e **Información parcialmente reservada** (Artículo 18º) a una próxima reunión.

Dos semanas después, en instalaciones del Teatro Municipal de Bahía Blanca y en un horario similar a de la primera reunión, se continuó con la instancia presencial con especialistas. En esta oportunidad asistieron 12 personas, número menor a la anterior, entre miembros de la comunidad universitaria, periodistas, ejecutivos y público en general.

El debate continuó con el artículo de **Denegatoria** (Artículo 16º) que, como se mencionó previamente, cinco de los siete comentarios *online* planteaban la necesidad de efectuar sanciones a los “Sujetos Obligados” en caso de que no cumplieran con la norma. Luego de que la mayoría de los presentes planteara su opinión, se acordó que, por el espíritu de la ordenanza, lo mejor era confiar en la buena voluntad de las partes y no consignar sanciones. Uno de los argumentos centrales fue el de que las sanciones ya estaban contempladas en la Ley Orgánica de Municipalidades para casos de incumplimiento de deberes, con lo cual la falta de estipulación específica no significaba dejar sin sanciones a los sujetos obligados que denegaran la información sin debida justificación. Por otro lado, se argumentó que la denegatoria injustificada puede dar lugar a un amparo por derechos constitucionales, siendo la justicia la autoridad competente para eventualmente sancionar con “daños punitivos” a los funcionarios. Estas cuestiones fueron posteriormente plasmadas en el artículo de Vías de reclamo (Artículo 19º). Por otro lado, del mismo debate presencial surgió la propuesta unánime de incorporar una “Junta para la transparencia” que actúe como mediador previo a las instancias judiciales o administrativas, con un máximo de 10 miembros entre instituciones afines, el ejecutivo y legislativo municipal (véase Anexo 3). Este fue el segundo de los puntos discordantes con el foro de ciudadanos comunes, en donde se acordó que el anteproyecto debía contener sanciones específicas.

Por último, los artículos de **Excepciones** (Artículo 17º) e **Información parcialmente reservada** (Artículo 18º) no sufrieron grandes modificaciones a la

propuesta original, generando que luego de dos horas de iniciada esta parte, se diera por finalizada la instancia presencial.

Al igual que se realizó para la instancia anterior, se tratará de comparar el debate con las limitaciones y desafíos planteados en el apartado II. Para comenzar, el elevado y variado número de participantes hace pensar que en esta instancia también **disminuyen los costos de participación** y se **incrementan los incentivos** de las personas cuya cercanía o conocimiento del tema es mayor.

Por otro lado, uno de los rasgos o innovaciones del **diseño instrumental** de la mencionada experiencia fue la delegación del poder de moderación de los debates a investigadores del IIESS-CONICET (quienes participaron *ad honorem*), con el cometido de fortalecer la imparcialidad y buscar mitigar la manipulación de la agenda de debate y la dinámica favorable al “*group think*” (Janis, 1972) y al “sesgo de conocimiento común” (Stasser y Titus, 1985) cuando en el debate algunas de las partes exhibe un liderazgo socialmente reconocido y una posición prominente. De esta manera, fue realmente clave delegar la moderación a un agente distinto a la municipalidad, con credenciales o reputación de imparcialidad (en este caso fue el IIESS-CONICET, pero bien pudo haber sido otra agencia u asociación civil sin fines de lucro y sin afiliación partidaria reconocida). Ello permitió ver a la Municipalidad como un actor más en el debate con otros ciudadanos, y no como el agente controlador de la agenda interesado en sesgar los resultados en su favor. Åström y Grönlund (2012) tuvieron la oportunidad de analizar si la participación de investigadores tenía efecto en la consulta *online*. Los autores concluyeron que cuando participan investigadores, los mecanismos de participación resultan más adecuados. En definitiva, los resultados de la consulta son más positivos cuando la calidad de la investigación es más alta.

Lo que para algunos podría ser una desventaja o cuestión a mejorar en instancias futuras, es la posible existencia de un **sesgo funcional** en el anteproyecto final arribado durante esta etapa. Aquí, como puede observarse en el proceso descrito y en el Anexo III, de las 30 modificaciones al anteproyecto original, 19 fueron aportes de funcionarios, lo que equivale a más del 60%. Dichas propuestas fueron realizadas por miembros de distintos partidos políticos, lo que demuestra que los funcionarios, al tener mayor experiencia e información, cuentan con más facilidad para redactar proyectos de ley. Sin embargo, más allá de la posible existencia de dicho sesgo, la **metodología** de debatir “punto por punto”, y “cuestión por cuestión” centrándose en las reglas específicas y el contexto de aplicación, permitió llegar a acuerdos unánimes entre todos

los participantes, que supieron dejar a un lado sus diferencias ideológicas y sus desencuentros políticos en torno a otras cuestiones más estructurales. De algún modo, el debate permitió la instrumentación de lo que en teoría política se denomina “acuerdos incompletamente teorizados” (Sunstein, 2001), en virtud de los cuales las personas pueden llegar a acuerdos en torno a reglas específicas de aplicación sin necesidad de compartir las teorías dispares y el elenco de razones que fundamentan esos acuerdos específicos, haciendo que la **heterogeneidad de actores** no sea un inconveniente.

Por último, al tratarse de un proceso no vinculante, la **difuminación de responsabilidades** previamente mencionada no se produce, dado que el responsable final por la Ordenanza aprobada es el Honorable Concejo Deliberante. Esto, como bien se mencionó, puede ser visto como una desventaja dada la posibilidad de que los concejales hagan oídos sordos a las propuestas de estas instancias de gobernanza y aprueben un proyecto totalmente distinto al arribado. Sin embargo, la participación de funcionarios de todos los partidos políticos durante estas etapas hace pensar que sería muy difícil el suceso de tal situación. Además, estas instancias tienen como rasgo distintivo la posibilidad de inyectar nuevas ideas que podrían ser consideradas desde otro punto de vista o directamente no generarse en el proceso legislativo tradicional.

Por todo lo detallado, y como sucedió en la instancia virtual, se concluye que el método y las reglas utilizadas fueron correctas y fructíferas.

III.3. Detalles y resultados de la segunda instancia presencial (con ciudadanos comunes)

A la semana siguiente, se realizó la instancia presencial con ciudadanos, siendo algunos *auto-seleccionados* y otros convocados de *manera aleatoria*, con el fin de aumentar la diversidad cognitiva, incrementar la representatividad de los participantes en la consulta, y mitigar el sesgo de selección (que se produce cuando las personas que activan un proceso de consulta seleccionan sólo a aquellas que de antemano se sabe que piensan de manera similar). Diversas investigaciones (Åström y Grönlund, 2012; Wright, 2007) demuestran que invitar de manera aleatoria (aunque puede ser mediante otro mecanismo de selección), incrementa notoriamente la participación y los resultados del debate, en parte porque los individuos asumen que sus propuestas, ideas y conocimientos pueden realmente ser tenidas en cuenta.

En este sentido, fue realmente importante y novedoso para el **diseño instrumental** que el moderador tuviera la potestad de activar un foro con ciudadanos

comunes a través de un método de selección que en política se suele ver con desconfianza, como es la selección aleatoria y la autoselección. Estos métodos permiten aumentar la representatividad de los participantes del debate, incrementar la diversidad cognitiva, y neutralizar o morigerar los sesgos de los agentes estatales interesados en la elaboración de la norma. Sin embargo, estos mecanismos suelen despertar resistencia por miedo a que las agencias estatales sean vistas por la prensa o la opinión pública como “experimentado” con la sociedad en un marco en el que sectores de ésta atraviesan graves y urgentes problemas que resultan prioritarios. Por eso, la solución de permitir al moderador la celebración de un foro de estas características fue inteligente: permitió aprovecharse de las perspectivas de ciudadanos comunes al tiempo que la Municipalidad no aparecía frente a la sociedad como experimentando con mecanismos que a primera vista resultan extraños.

En esta instancia se invitó a participar a más de 150 vecinos elegidos aleatoriamente en la guía telefónica de la ciudad y por email a más de 1500 alumnos universitarios residentes en Bahía Blanca. Se hicieron presentes cuatro alumnos universitarios, una vecina elegido aleatoriamente y dos ciudadanos interesados (en un total de 7 ciudadanos). A pesar de la poca concurrencia, las partes consensuaron realizar el debate y utilizar una reglamentación idéntica a la instancia anterior. La poca concurrencia de esta etapa no se condice con lo mencionado por las investigaciones (Åström y Grönlund, 2012; Wright, 2007), lo que hace creer que **falló el diseño de los incentivos** para motivar un mayor número de involucrados. Este número de participantes, a diferencia de las otras dos instancias, fue producto, quizás, del horario de participación, el lenguaje tecnicista del anteproyecto tratado o el mecanismo de invitación, que jalonaron como **incentivos negativos** para la concurrencia mayoritaria. Este es sin duda un punto a revisar si se quiere continuar con estas prácticas a futuro.

III.4. Detalles de los consensos y disensos entre los debates presencial con ciudadanos y presencial con especialistas

Cabe decir que a pesar de la poca concurrencia en la segunda instancia de debate presencial, no existieron grandes disensos en las redacciones finales arribadas entre ambos debates presenciales. El primero, mayormente influenciado por la figura de funcionarios y especialistas con conocimientos legislativos, trató de consensuar una Ordenanza más normativa y no tan reglamentaria. A su vez, tuvo mayor facilidad para dividir artículos y crear nuevos, como los relativos a la publicación de la Información,

Contrataciones futuras y la posibilidad de convocar a una Junta para la Transparencia. El segundo, con la presencia de ciudadanos en su mayoría estudiantes universitarios, trató de consensuar una Ordenanza con un lenguaje más sencillo y no tan jurídico o tecnicista. De esta manera, el sesgo funcionarial mencionado en el sub-apartado III.2, se ve disminuido al comparar los arribos en ambas instancias de debate (presencial con especialistas y ciudadanos comunes) al concluir que los disensos más notorios se observaron en sólo dos artículos: En la necesidad de identificar al peticionante al momento de solicitar la Información, y en las sanciones aplicables en caso de incumplimiento.

En primer lugar, en el primer debate, a pesar de que la mayoría de los presentes manifestó en las encuestas la necesidad de identificarse de forma obligatoria al momento de solicitar la información, luego de un intercambio de ideas bastante extenso, las partes llegaron al acuerdo de que la identificación sea optativa. Por otro lado, en el segundo debate, los ciudadanos comunes se pronunciaron por unanimidad a favor de la necesidad de identificar al peticionante al momento de solicitar la Información. El resultado es algo paradójico dado que, mientras que el argumento central en respaldo al anonimato fue el de neutralizar cualquier amenaza por parte del Estado –o entidades o empresas obligadas- a los solicitantes, y por ende facilitar el ejercicio del derecho al acceso a la información pública, el foro de ciudadanos comunes consideró que los ciudadanos también tenían que hacerse responsables de sus pedidos y ejercer sus derechos con responsabilidad pública. Todos los presentes manifestaron que, al ser una Ordenanza que busca la transparencia, el solicitante debía también “ser transparente” y “responsable” con el municipio y dar a conocer su nombre y apellido. Esta decisión se condice con lo expresado por las partes en las encuestas previamente.

En el segundo punto, en lo atinente a las sanciones, puede observarse un cambio de posturas en el debate presencial con especialistas. Recordemos que el mismo, por haberse extendido demasiado, tuvo que ser interrumpido en una primera oportunidad y postergar el tratamiento de los últimos tres artículos para otro encuentro. En aquella primera instancia, todos los presentes manifestaron, tanto en las encuestas como durante el debate presencial, la necesidad de aplicar sanciones por incumplimiento. No obstante, cuando volvieron a reunirse y luego de haber leído otras Ordenanzas relativas en la materia, consensuaron no incorporar dichas sanciones por tratarse de una Ordenanza cuyo espíritu era “corromper el sistema” (sic). Por otro lado, en el debate presencial con ciudadanos, todos los presentes respetaron lo manifestado en las encuestas y

coincidieron en que era necesario aplicarlas, pero sin llegar a consensuar cuál era la Autoridad facultado para imponer multas, ni cuál la sanción máxima por la falta efectuada. Simplemente se sugirió que las sanciones debían ser progresivas (empezando con multas leves, e.g. el 20% del sueldo; y terminando con multas más ominosas para el caso de faltas reiteradas, e.g. el 100%).

LECCIONES APRENDIDAS Y CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo puede vislumbrarse notoriamente las tantas motivaciones que impulsan este estudio, pero sin dudas la más importante es la convicción de que estamos frente a un nuevo paradigma en la toma de decisiones públicas. La gobernanza hace referencia a una nueva forma de gobernar que va más allá de la esfera estatal y que busca la integración e interacción entre distintos sectores de la sociedad para construir y alcanzar objetivos comunes de mutuo beneficio (Cerrillo i Martínez, 2005). Por eso, al permitir un empoderamiento de los actores y una participación continua más que un voto cada dos años es una práctica más inclusiva que los mecanismos decisores estándar.

Los gobiernos no son los únicos protagonistas de arena pública, aunque mantengan la responsabilidad última frente a los ciudadanos, sino uno de los tantos impulsores (Busi, 2013). Por eso, dado que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, es necesario reconocer que absolutamente todo el contexto debe ser tomado en consideración (Rojas y London, 2015). Además, al admitir la participación de todos los actores involucrados, genera un conocimiento mejor sobre sus necesidades y preferencias.

Si bien el marco de la experiencia analizada todavía es un campo en formación donde se requiere de mayor investigación, divulgación y cuestiones a mejorar, la misma ha arrojado varias lecciones positivas. El método instrumental utilizado para el debate *on-line*, la práctica de doble instancia (*online* y presencial) para la redacción, la delegación de la moderación hacia un instituto independiente y la metodología de debatir “punto por punto” y “cuestión por cuestión”, fueron cuestiones claves para lograr un resultado realmente favorable. Además, la segunda instancia de debate, con ciudadanos comunes, también fue positiva aunque no haya logrado la masividad esperada. Aquí, una cuestión a mejorar es generar un mecanismo de incentivos más eficiente para motivar la participación de personas no interesadas de manera directa.

Por todo lo dicho, se concluye, el estudio de la consulta y elaboración colaborativa llevada a cabo por el Gobierno Municipal de Bahía Blanca para implementar en la ciudad la ley de Acceso a la Información Pública es un claro ejemplo de una práctica exitosa e innovadora de gobernanza, siendo ésta participativa y logrando ser un complemento y fortalecimiento de nuestro actual sistema democrático. La misma

permitió garantizar el protagonismo de nuevos agentes en el diseño y formulación de políticas locales, por lo que es totalmente recomendable (y esperable) su continua realización a futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, J. M., & Sandoval-Ballesteros, I. E. (2006). The global explosion of freedom of information laws. *Administrative Law Review*, 58(1), 85–130.
- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. México D.F.: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aitamurto, T., & Landemore, H. (2013). Democratic Participation and Deliberation in Crowdsourced Legislative Processes: The Case of the Law on Off-Road Traffic in Finland. In *The 6th Conference on Communities and Technologies (C&T). Workshop on Large-scale Ideal Management and Deliberation Systems*.
- Alderete, M.V., Linares, S. y Beltramini, G (2016). Informe técnico sobre Anteproyecto de Ordenanza Acceso a la Información pública en el partido de Bahía Blanca. Bahía Blanca, IIESS, CONICET-UNS.
- Åström, J., & Grönlund, Å. (2012). Online consultation in Local Government: What works, when and why? In *Connecting democracy: Online consultation and the flow of political communication* (pp. 75–96).
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books.
- Beas, D. J. (2011). *Gobernanza para el desarrollo local. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*. Santiago de Chile.
- Black, D. (1948). On the Rationale of Group Decision-making. *Journal of Political Economy*, 56, 23–34.
- Bryan, F. (2004). *Real Democracy: The New England Town Meeting and How It Works*. Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Busi, F. (2013). *La gobernanza colaborativa: reflexiones a partir del estudio de caso de la Red de Atención a Personas Sin Hogar de Barcelona, España*. UdeSA.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Davis, R. (1999). *The web of politics: the internet's impact on the American political system*. New York: Oxford University Press.
- Ebbers, W. E., Jansen, M. G., & Van Deursen, A. J. (2016). Impact of the digital divide on e-government: Expanding from channel choice to channel usage. *Government Information Quarterly*, 33(4), 685–692.
- Grant, G., & Chau, D. (2005). Developing a generic framework for e-government. *Journal of Global Information Management*, 13(1), 1–29.
- Gronlund, A., & Horan, T. . (2005). Developing a generic framework for e-government. *Communications of the Association for Information Systems*, 15, 713–729.
- Hernández-Bonivento, J. A. (2011). *La gobernanza local y el fortalecimiento institucional* (Vol. 9515). Madrid.
- Hindman, M. S. (2009). *The myth of digital democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Janis, I. L. (1972). *Victims of Group think*. Boston: Houghton Mifflin.
- Jeppesen, L. B., & Lakhani, K. R. (2010). Marginality and Problem-Solving Effectiveness in Broadcast Search. *Organization Science*.
- Ke, W., & Wei, K. K. (2004). Successful e-government in Singapore. *Communications of the ACM* 47, 47(6), 95–99.
- Kinder, D., & Kiewiet, R. (1981). Sociotropic Politics: The American Case. *British*

- Journal of Political Science*, 11, 129–161.
- Klijin, E.-H. (1997). *Policy networks: an overview*. London: Managing Complex Networks.
- Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., & Pullin, R. (2008). Interactive governance and governability: an introduction. *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*.
- Kramer, G. (1973). Social choice on pollution management: the genossenschaften. *Journal of Public Economics*, 2(2), 101–146.
- Landemore, H. (2013). *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*. Princeton: Princeton University Press.
- Lau, T. Y., Aboulhoson, M., Lin, C., & Atkin, D. J. (2008). Adoption of e-government in three Latin American countries: Argentina, Brazil and Mexico. *Telecommunications Policy*, 32, 88–100.
- May, K. (1952). A set of independent necessary and sufficient conditions for simple majority decision. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 680–684.
- McKelvey, R. D. (1976). Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory*, 12(3), 472–482.
- Monnoyer-Smith, L. (2012). The Technological Dimension of Deliberation: A Comparison between Online and Offline Participation. *Connecting Democracy. Online Consultation and the Flow of Political Communication*, (Abélès 2000), 191–207.
- Natera, A. (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Documentos de Trabajo de Política y Gestión (Vol. 2).
- Navarro Gómez, C. (2002). *Gobernanza en el ámbito local*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Paz, E. C. (2005). Globalización , gobernanza local y democracia participativa. *Cuadernos Constitucionales de La Catedra Fadrique Furio Ceriol*, (52), 13–31.
- Poetz, M. K., & Schreier, M. (2011). The value of crowdsourcing: Can users really compete with professionals in generating new product ideas? *Journal of Product Innovation Management*.
- Popkin, S., & Dimock, M. (1999). Political knowledge and citizen competence. *Citizen Competence and Democratic Institutions*, 117–146.
- Rojas, M. L., Recalde, M. Y., London, S., Perillo, G. M. E., Zilio, M. I., & Piccolo, M. C. (2014). Behind the increasing erosion problem: The role of local institutions and social capital on coastal management in Argentina. *Ocean and Coastal Management*, 93, 76–87.
- Rojas, M., & London, S. (2015). *Un nuevo desafío a la gobernabilidad: instituciones, gobernanza y desarrollo*. Bahía Blanca.
- Ruano de la fuente, J. M. (2002). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. In *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pp. 8–11).
- Saxena, K. B. C. (2005). Towards excellence in e-governance. *International Journal of Public Sector Management*, 18(6), 498–513.
- Shapiro, M. (2001). Administrative law unbounded: Reflections on government and governance. *Indiana Journal Of Global Legal Studles.*, 369–377.
- Siri, S. (2015). *Hacktivismo: La red y su alcance para revolucionar el poder*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Stasser, G., & Titus, W. (1985). Pooling of Unshared Information in Group Decision

- Making: Biased Information Sampling During Discussion. *Journal of Personality & Social Psychology*, 48(6), 1467–1478.
- Stoker, G. (1999). *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.
- Sunstein, C. R. (2001). *One case at a time: Judicial minimalism on the Supreme Court*. Boston: Harvard University Press.
- Teicher, J., Hughes, O., & Dow, N. (2002). E-government: a new route to public sector quality. *Managing Service Quality*, 12(6), 384–393.
- UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. Nueva York.
- Wicksell, K. (1896, 1958), *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena: Gustav Fischer (English trans.: A new principle of just taxation, in R. Musgrave and A. T. Peacock (eds), *Classics in the Theory of Public Finance*, New York: St. Martin's Press, pp. 72–118.
- Wilhelm, A. G. (2000). *Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in cyberspace*. New York: Routledge.
- Word Bank. (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, D.C.
- Wright, S. (2007). The Participatory Journey in Online Consultations, 447–448.
- Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles latinoamericanos*.

ANEXO 1 – ANTEPROYECTO DE ORDENANZA ELEVADO POR EJECUTIVO

Artículo 1° - OBJETO. La presente Ordenanza tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Partido de Bahía Blanca.

Artículo 2° – PROPÓSITO. Por esta norma se regulan mecanismos de acceso a la información pública, fijando principios y reglas que garantizan el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, promoviendo la rendición de cuentas, la participación ciudadana, y la transparencia de la gestión pública.

Artículo 3° - DEFINICIÓN. Se considera información pública todo tipo de datos contenidos en documentos de cualquier formato o soporte que los sujetos obligados por esta Ordenanza generen, obtengan, transformen, controlen o custodien, salvo las excepciones previstas en la presente y la legislación nacional y provincial vigente en la materia.

Artículo 4° - ALCANCE. El derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, solicitar, acceder, recibir, copiar, reprocesar, analizar, redistribuir y reutilizar, de manera libre, toda información que se encuentre bajo custodia de los sujetos obligados en el artículo 9°, con las únicas limitaciones y excepciones que establece la presente, y la legislación provincial y nacional vigente en la materia.

Artículo 5° - DISPONIBILIDAD. La información pública debe estar disponible a la ciudadanía.

Ningún sujeto obligado puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder, o negar la divulgación de un documento, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información, lo que deberá quedar debidamente explicitado.

La Autoridad de Aplicación pondrá a disposición de los sujetos obligados el soporte correspondiente de manera tal que los mismos puedan satisfacer las demandas de los peticionantes.

Artículo 6° - ACCESO. El acceso a la información pública es gratuito, no pudiendo su requerimiento generar la obligación de tributar tasa, derecho o contribución alguna, en tanto no requiera reproducción.

El acceso a la información se rige por el principio de informalidad. Ningún procedimiento formal puede poner en riesgo el ejercicio del derecho a acceder a la información pública.

Artículo 7° - CAUSA. El acceso a la información pública está garantizado a todas las personas en condiciones de igualdad, sin necesidad de que el solicitante invoque expresión de causa o motivo de la solicitud, acredite derecho subjetivo o interés legítimo, o cuente con patrocinio letrado.

Artículo 8° - IN DUBIO PRO PETITOR. La interpretación de las disposiciones de esta Ordenanza, en caso de duda, debe ser efectuada siempre a favor de la mayor vigencia y alcance del derecho de acceso a la información pública.

Artículo 9° - SUJETOS OBLIGADOS. Son sujetos obligados a brindar información pública según los términos de esta Ordenanza:

a) El Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Bahía Blanca, conformado por la administración central y los organismos y/o entes descentralizados que funcionan bajo su órbita;

b) El Honorable Concejo Deliberante, y los órganos que funcionan en su ámbito, como la Oficina Municipal de Información al Consumidor OMIC;

Las empresas y sociedades del Estado municipal, incluyendo las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y toda otra organización empresarial en la que el Estado local tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;

d) Las empresas y sociedades en las que el Estado municipal tenga una participación minoritaria. En este caso, el sujeto queda obligado sólo en lo referido a la participación estatal.

e) Concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos, o concesionarios o permisionarios de uso de dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada; y contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual;

f) Las organizaciones de la sociedad civil, organismos no gubernamentales, empresas, sindicatos, colegios profesionales, partidos políticos, universidades, institutos, fundaciones y cualquier otra entidad privada a las que se les haya otorgado subsidios o aportes del Estado municipal, en lo que se refiera, únicamente, a la información producida total o parcialmente o relacionada con los fondos públicos recibidos.

g) Las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado local;

h) Los fideicomisos que se constituyeren total o parcialmente con recursos o bienes del Estado local.

Artículo 10° - AUTORIDAD DE APLICACIÓN. La Autoridad de Aplicación será la Secretaría de Modernización y Gobierno Abierto.

Artículo 11° - FUNCIONES DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN. La autoridad de aplicación deberá:

a) Recibir las solicitudes de información pública.

b) Trasladar el requerimiento de información pública al sujeto obligado que se presuma cuente con la información solicitada bajo su órbita.

c) Recibir del sujeto obligado la respuesta y comunicarla al peticionante. En caso de que el sujeto obligado no brinde respuesta dentro de los plazos establecidos por la presente Ordenanza, la Autoridad de Aplicación deberá informar dicha situación al solicitante.

d) Redactar el reglamento de acceso a la información pública aplicable a todos los sujetos obligados, indicando la metodología de solicitud de información así como los protocolos, formularios y circuitos necesarios para el cumplimiento de la presente Ordenanza.

e) Velar por el cumplimiento de los principios establecidos por esta Ordenanza,

- favoreciendo el efectivo derecho de acceso a la información pública.
- f) Establecer por vía reglamentaria criterios comunes para todos los sujetos obligados, para recibir y responder solicitudes de información pública;
 - g) Contar con un canal de comunicación para evacuar consultas de la ciudadanía sobre solicitudes de información, colaborando sobre el direccionamiento de un pedido o el refinamiento de la búsqueda;
 - h) Publicar estadísticas anuales sobre las solicitudes de información pública recibidas y las respuestas brindadas.
 - i) Elaborar un plan de difusión interna y externa de la normativa, que incluya capacitaciones sobre los alcances de la presente Ordenanza;
 - j) Celebrar convenios de cooperación con organizaciones públicas o privadas, en el ámbito de su competencia, para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 12° – FUNCIONES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS. Los sujetos obligados deberán:

- a) recibir de la Autoridad de Aplicación las solicitudes de acceso a la información pública;
- b) satisfacer en tiempo y forma la demanda del peticionante a través de la respuesta correspondiente;
- c) remitir a la Autoridad de Aplicación la respuesta a la solicitud de información pública solicitada conforme los plazos, el procedimiento y demás disposiciones de la presente Ordenanza y su reglamentación.

Artículo 13° - SOLICITUD DE INFORMACIÓN. La solicitud de información podrá realizarse de manera escrita, a través de la página web del municipio, por correo electrónico, por correo postal, personalmente, o verbalmente o por cualquier otro medio análogo.

Deberán existir, sistematizadas, al menos dos maneras de solicitud: 1) a través de la página web del municipio, y 2) a través de la presentación física en la mesa de entradas del municipio, sin perjuicio de otros métodos y formas más ágiles y rápidas, sin restricciones para la solicitud de la información.

En su presentación, el solicitante deberá cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

- a) identificación del peticionante;
- b) descripción clara de la información solicitada;
- c) datos de contacto del solicitante y medio por el cual desea recibir la información requerida, a los fines de enviarle la misma o anunciarle que está disponible.

La solicitud de información no implica la obligación del sujeto obligado de producir el material con el que no cuente al momento de realizarse el pedido, salvo que estuviera obligado legalmente a producirla o haberla producido.

Artículo 14° - PLAZOS. La Autoridad de Aplicación deberá trasladar la solicitud de información pública a los sujetos obligados en un plazo máximo de 3 (tres) días hábiles de recibida la misma e informará de esta circunstancia al solicitante.

A partir de la recepción de la solicitud de información, los sujetos obligados contarán con un plazo de 12 (doce) hábiles para contestar la solicitud y remitirla a la Autoridad de Aplicación. Recibida la respuesta, la Autoridad de Aplicación la comunicará al peticionante.

El sujeto obligado podrá requerir una prórroga para responder la solicitud de información. La Autoridad de Aplicación comunicará al solicitante la prórroga peticionada y los motivos que la fundan. En tal caso, el plazo establecido para dar

respuesta a la solicitud podrá ser prorrogado de manera excepcional y por única vez por quince (15) días hábiles, acreditando la circunstancia que justifique la imposibilidad de entregar la información en los términos establecidos.

Artículo 15° - RESPUESTA. La información solicitada será entregada por la Autoridad de Aplicación en el formato que establezca la reglamentación de la presente. La información podrá ser brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición, no teniendo los sujetos obligados el deber de procesarla o clasificarla.

Artículo 16° - DENEGATORIA. El sujeto obligado no podrá negarse a brindar la información objeto de la solicitud, salvo que esté taxativamente prevista la excepción en la normativa vigente o por una decisión o resolución judicial. En caso de que el sujeto obligado no posea la información solicitada, y no estuviera obligado a producirla, deberá responder a la solicitud aclarando que no existe tal información. La denegatoria a una solicitud de información deberá ser fundada.

Artículo 17° - EXCEPCIONES. Los sujetos obligados podrán exceptuarse de proveer la información únicamente cuando se configure alguno de los siguientes supuestos: a) se trate de actos preparatorios o notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen o no parte de un expediente; b) constituya información que comprometa derechos o intereses legítimos de terceros; c) revista información generada cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial, o divulgare técnicas o procedimientos de investigación, o privare a una persona del pleno ejercicio de la garantía del debido proceso; d) constituya información protegida por secreto profesional o por normas municipales, provinciales y/o nacionales o abarcada por secreto de sumario; e) se trate de información referida a datos personales de carácter sensible, en los términos de la Ley N°25.326, cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que se refiere la información solicitada y; f) involucre información cuya divulgación pudiera ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

Artículo 18° - INFORMACIÓN PARCIALMENTE RESERVADA - DISOCIACIÓN. Cuando existiera un documento que contuviera parte de información de carácter reservado, deberá permitirse el acceso y reproducción parcial del documento en la parte que no revistiera tal carácter, utilizando el sistema de tachas. En cualquier caso deberá indicarse qué parte del documento ha sido mantenida bajo reserva, así como la extensión y ubicación de la información omitida, salvo que ese dato atentare contra el interés protegido. En el caso de que la disociación no fuera posible, deberá indicarse específicamente la circunstancia.

Artículo 19° - De forma.

ANEXO 2 – PROPUESTAS Y COMENTARIOS SURGIDOS DEL DEBATE ONLINE (RESUMEN)

Artículo	Efectuada por	Número	Propuesta/Comentario	
2	Ciudadano A	1	Que la norma también regule los recursos materiales y humanos destinados al cumplimiento de la misma	
3	Ciudadano A	2	Que el municipio obligue a archivar las plataformas electorales de los cargos elegibles tanto del poder ejecutivo como legislativo y consejeros escolares.	
		3	Que el municipio obligue a archivar las declaraciones públicas, entrevistas, reportajes y actos de los funcionarios públicos en cualquier actividad pública registradas por cualquier medio de comunicación masivo durante su mandato.	
4	Ciudadano A	4	Que la norma no tenga un límite temporal, salvo las limitaciones y excepciones que establece la presente, y la legislación provincial y nacional vigente en la materia.	
5	Periodista A	5	La información debería entregarse en formato digital y en documentos de formato abierto, toda vez que ello sea posible.	
	Ciudadano A	6	La Autoridad de Aplicación deberá implementar un archivo centralizado de la información pública que irá construyéndose en un tiempo razonable.	
	Periodista B	7	Coincide con Periodista A acerca de la importancia de que la Información se entregue en formato reutilizable	
		8	Que quede plasmada la intención de capacitar al personal para que la carga de los datos en las bases sean estandarizadas y no tengan errores de cargas	
	Político A	9	Reemplazar que “La información pública debe estar disponible a la ciudadanía” por “disponible a toda persona” y especificar a qué tipo (física, jurídica, mayor/menor de edad)	
Ciudadano B	10	Que la información se entregue en formato digital		
6	Funcionario A	11	Al momento de realizar la solicitud, que el peticionante pueda optar por la modalidad de reproducción.	
9	Ciudadana C	12	Que exista alguna persona específica para cada organismo, que tenga a su cargo la función de registrar las informaciones y sistematizarlas de manera que las búsquedas a lo que solicita el ciudadano puedan realizarse de alguna forma más ágil.	
10	Periodista C	13	Que la Autoridad de Aplicación sea un organismo técnico independiente.	
11	Ciudadano A	14	Incorporar un nuevo inciso a las funciones que indique “Gestionar y administrar los recursos humanos y materiales”	
		Funcionario A	15	Incorporar al tercer inciso la necesidad de comunicar el pedido de prórroga
		16	Cambiar el séptimo inciso de “ciudadanía” a “personas”	
		17	Incorporar un nuevo inciso a las funciones que indique “Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información pública”	
		18	Incorporar un nuevo inciso a las funciones que indiquen “El diseño, desarrollo y operación de una plataforma, catálogo y/o repositorio informático, accesible públicamente a través de Internet, destinado a facilitar la búsqueda, descubrimiento, descarga, uso, reutilización y redistribución de las solicitudes de información y sus respuestas (...)”	
		19	Incorporar un nuevo inciso a las funciones que indique “La realización de actividades y elaboración de materiales tales como manuales, guías o instructivos que resulten necesarios para facilitar a los sujetos obligados el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta ordenanza”	
		20	Incorporar un nuevo inciso a las funciones que indique sobre “La promoción de la reutilización de datos públicos”	
		21	Incorporar un nuevo inciso a las funciones que indique “Promover prácticas en relación al mantenimiento, archivo, conservación y publicación de la información”	
	Ciudadano B	22	Contar con un observatorio (o grupo de observadores) en el cual está representada la sociedad civil y que cumpla alguna función de monitoreo y/o consultiva.	
	Funcionario B	23	Incorporar un nuevo inciso que indique “Trabajar en el dictado de cursos y capacitaciones a 3 niveles: mesas de entrada, funcionarios operativos y los funcionarios políticos”	
	Funcionario C y D	24	Incorporar un nuevo inciso que indique “Impulsar las sanciones administrativas pertinentes ante las autoridades competentes correspondientes en los casos de incumplimiento a lo establecido en la presente ley”.	
13	Ciudadano D	25	No identificar a la persona que hace el pedido	
	Periodista D	26	Hace una consulta	
	Periodista B	27	Al solicitante se le debe dar un acuse de recibo.	
	Funcionario A	28	No identificar a la persona que hace el pedido pero sí solicitarle nombre y apellido	
		29	Incorporar un inciso que especifique la modalidad en la que el solicitante desea la información	
	Ciudadano B	30	Que los ciudadanos puedan saber con anticipación a qué tipo de información podrán tener acceso	

	Funcionario C y D	31	Hacen una consulta
14	Funcionario A	32	Ser más precisos en las circunstancias que se utilice la prórroga, agregando "la necesidad de buscar y recolectar la información solicitada en otros establecimientos alejados de la oficina del sujeto obligado"
		33	Ser más precisos en las circunstancias que se utilice la prórroga, agregando "que la información solicitada requiera buscar, reunir y examinar una gran cantidad de documentos e información"
		34	Ser más precisos en las circunstancias que se utilice la prórroga, agregando "si hubiese necesidad de realizar consultas a otros organismos"
15	Ciudadano A	35	Que los sujetos obligados tengan el deber de procesar y clasificar la información
	Funcionario E	36	Que una vez que un ciudadano haga un pedido de acceso a información pública, en un plazo de XX días, ésta se suba a la plataforma de datos y se ponga a disposición de toda la ciudadanía, en formato libre y reutilizable.
16	Funcionario A	37	Hace una consulta
		38	Plasmar sanciones
	Periodista B	39	Darle más facultades a la Autoridad de Aplicación para evaluar los "fundamentos" de las informaciones denegadas
		40	Hace una consulta
	Política A	41	Especificar quién debe firmar la denegatoria
	Ciudadano E	42	Propuesta para mejorar la redacción jurídica y no generar confusiones legales
	Funcionario C y D	43	Plasmar sanciones
17	Periodista A	44	Cambiar redacción del inciso A de "que no formen o no parte de un expediente" a "que no formen parte de un expediente"
		45	Rever inciso b
	Ciudadano F	46	Que la ordenanza contemple aquella información que ponga en riesgo la ciberseguridad del municipio
	Funcionario F	47	Cambiar redacción del inciso A de "que no formen o no parte de un expediente" a "que no formen parte de un expediente"
	Funcionario A	48	Cambiar el tercer inciso por "Información cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial en la cual la Municipalidad sea parte, o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación. Esta excepción no será aplicable cuando existan mecanismos técnicos para disociar la estrategia de defensa, técnicas o procedimientos de investigación del resto de las actuaciones"
		49	Rever cuarto inciso
	Ciudadano E	50	Cambiar redacción del inciso A de "que no formen o no parte de un expediente" a "que no formen parte de un expediente"
		51	Rever inciso b
	Funcionario C y D	52	Que la ordenanza contemple aquella información que ponga en riesgo la ciberseguridad del municipio
		53	Agregar al segundo inciso "Información obrante en actuaciones que hubieren ingresado al Departamento de Asuntos Técnicos para el dictado del acto administrativo definitivo"
		54	Cambiar redacción del inciso A de "que no formen o no parte de un expediente" a "que no formen parte de un expediente"
18	Funcionario C y D	55	Comentario para manifestar la conformidad en la incorporación de este inciso
Comentarios generales	Ciudadano G	56	Plasmar sanciones
	Política A	57	Plasmar sanciones
		58	Incorporar capítulo de Transparencia Activa
	Funcionario C y D	59	Agregar en los vistos el número de la ley promulgada
		60	Plasmar sanciones
	61	Incorporar capítulo de Transparencia Activa	
	Ciudadano A	62	Plasmar sanciones
Periodista B	63	Plasmar sanciones	

ANEXO 3 – REDACCIÓN FINAL DEL ANTEPROYECTO LUEGO DEL DEBATE *ONLINE* Y PRESENCIAL (modificaciones y autores en rojo)

Artículo 1º - OBJETO. Consenso general por respetar redacción original.

Artículo 2º – PROPÓSITO. Consenso general por respetar redacción original.

Artículo 3º - DEFINICIÓN. Consenso general por respetar la siguiente redacción: Se considera información pública todo tipo de datos **e información (AGREGADO A PROPUESTA DE CIUDADANO)** contenidos en documentos de cualquier formato o soporte que los sujetos obligados por esta Ordenanza generen, obtengan, transformen, controlen **y/o (AGREGADO A PROPUESTA DE FUNCIONARIO)** custodien, salvo las excepciones previstas en la presente **ordenanza (AGREGADO A PROPUESTA DE MODERADOR)** y la legislación nacional y provincial vigente en la materia.

Artículo 4º - ALCANCE. Consenso general por respetar la siguiente redacción: El derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, solicitar, acceder, recibir, copiar, reprocesar, analizar, redistribuir y reutilizar, de manera libre, toda información que se encuentre bajo custodia de los sujetos obligados en el artículo 9º, con las únicas limitaciones y excepciones que establece ~~la presente, y~~ **(QUITADO POR FUNCIONARIO)** la legislación **municipal (AGREGADO A PROPUESTA DE FUNCIONARIO)**, provincial y nacional ~~vigente en la materia~~ **(QUITADO A PROPUESTA DE FUNCIONARIO)**:-

Artículo 5º - DISPONIBILIDAD. Consenso general por respetar la siguiente redacción: La información pública debe estar disponible a ~~la ciudadanía quien la requiera~~ **(QUITADO Y AGREGADO A PROPUESTA DE FUNCIONARIO)**. Ningún sujeto obligado puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder, o negar la divulgación de un documento, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información, lo que deberá quedar debidamente explicitado. La Autoridad de Aplicación pondrá a disposición de los sujetos obligados el soporte correspondiente de manera tal que los mismos puedan satisfacer las demandas de los peticionantes. **La información deberá ser entregada, si el documento así lo permite, en formato reutilizable y de fácil acceso a la ciudadanía. La publicación de datos deberá seguir los principios y estándares dispuestos en materia de gobierno abierto (AGREGADO A PROPUESTA DE MODERADOR).**

Artículo 6º - ACCESO. Consenso general por respetar la siguiente redacción: El acceso a la información pública es gratuito, no pudiendo su requerimiento generar la obligación de tributar tasa, derecho o contribución alguna, en tanto no requiera reproducción. **En tal caso, el costo de reproducción recaerá sobre el solicitante (AGREGADO A PROPUESTA DE CIUDADANO).**

El acceso a la información se rige por el principio de informalidad. Ningún procedimiento formal puede poner en riesgo el ejercicio del derecho a acceder a la información pública.

Artículo 7º - CAUSA. Consenso general por respetar redacción original.

Artículo 8º - IN DUBIO PRO PETITOR. Consenso general por respetar redacción original.

Artículo 9° - SUJETOS OBLIGADOS. Consenso general por respetar redacción original.

Artículo 10° - AUTORIDAD DE APLICACIÓN. Consenso general por respetar redacción original.

Artículo 11° - FUNCIONES DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN. Consenso general por respetar la siguiente redacción: La autoridad de aplicación deberá:

- a. Recibir las solicitudes de información pública.
- b. Trasladar el requerimiento de información pública al sujeto obligado que se presume cuenta con la información solicitada bajo su órbita.
- c. Recibir del sujeto obligado la respuesta y comunicarla al peticionante. En caso de que el sujeto obligado no brinde respuesta dentro de los plazos establecidos por la presente Ordenanza **o solicite un pedido de prórroga (AGREGADO A PROPUESTA DE FUNCIONARIO)**, la Autoridad de Aplicación deberá informar dicha situación al solicitante.
- d. Redactar el reglamento de acceso a la información pública aplicable a todos los sujetos obligados, indicando la metodología de solicitud de información así como los protocolos, formularios y circuitos necesarios para el cumplimiento de la presente Ordenanza.
- e. Velar por el cumplimiento de los principios establecidos por esta Ordenanza, favoreciendo el efectivo derecho de acceso a la información pública.
- f. Establecer por vía reglamentaria criterios comunes para todos los sujetos obligados, para recibir y responder solicitudes de información pública;
- g. Contar con un canal de comunicación para evacuar consultas **de la ciudadanía del solicitante (QUITADO Y AGREGADO A PROPUESTA DE FUNCIONARIO)** sobre solicitudes de información, colaborando sobre el direccionamiento de un pedido o el refinamiento de la búsqueda;
- h. Publicar estadísticas anuales sobre las solicitudes de información pública recibidas y las respuestas brindadas.
- i. Elaborar un plan de difusión interna y externa de la normativa, que incluya capacitaciones sobre los alcances de la presente Ordenanza;
- j. Celebrar convenios de cooperación con organizaciones públicas o privadas, en el ámbito de su competencia, para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 12° - **PUBLICACIÓN**. Consenso general por agregar el siguiente artículo: **Independientemente de las funciones establecidas en el artículo 11, será función específica de la Autoridad de Aplicación llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información pública a través de una plataforma, catálogo y/o repositorio informático, accesible públicamente a través de Internet, destinado a facilitar la búsqueda, descubrimiento, descarga, uso, reutilización y redistribución de las solicitudes de información y sus respuestas. Dicho catálogo deberá constituirse a partir de la información oportunamente remitida por los sujetos obligados y estará sujeto a los mismos principios para su elaboración y publicación. (AGREGADO A PRPUESTA DE FUNCIONARIOS LUEGO DE UNA PROPUESTA ONLINE DE OTRO FUNCIONARIO). La identidad del solicitante será reservada, salvo petición expresa de quien lo solicite (AGREGADO A PROPUESTA DE INVESTIGADORA CONICET).**

Artículo ~~12º~~ **13º** – FUNCIONES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS. Consenso general por respetar redacción original.

Artículo ~~13º~~ **14º** - SOLICITUD DE INFORMACIÓN. Consenso general por respetar la siguiente redacción: La solicitud de información podrá realizarse de manera escrita, a través de la página web del municipio, por correo electrónico, por correo postal, personalmente, o verbalmente o por cualquier otro medio análogo. Deberán existir, sistematizadas, al menos dos maneras de solicitud: 1) a través de la página web del municipio, y 2) a través de la presentación física en la mesa de entradas del municipio, sin perjuicio de otros métodos y formas más ágiles y rápidas, sin restricciones para la solicitud de la información. **En ambos casos deberá entregarse un acuse de recibo (AGREGADO A PROPUESTA DE PERIODISTA).**

En su presentación, el solicitante deberá cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

~~a) identificación del peticionante;~~ **(AGREGADO A PROPUESTA DE CIUDADANO Y FUNCIONARIO-).**

b) descripción clara de la información solicitada;

c) datos de contacto del solicitante y medio por el cual desea recibir la información requerida, a los fines de enviarle la misma, notificarle la prórroga **(AGREGADO A PROPUESTA DE FUNCIONARIO)** o anunciarle que está disponible.

d) Opcionalmente, la modalidad en la que se prefiere se otorgue la información. (AGREGADO A PROPUESTA DE FUNCIONARIO).

La solicitud de información no implica la obligación del sujeto obligado de producir el material con el que no cuente al momento de realizarse el pedido, salvo que estuviera obligado legalmente a producirla o haberla producido. **No se entenderá producción de información a la recopilación y compilación de información que estuviera dispersa en las diversas áreas del organismo o evaluaciones o análisis de la información que posean. En los casos que exista la obligación de brindar la información solicitada, el sujeto obligado deberá comunicar a la Autoridad de Aplicación el tiempo que razonablemente demandará recopilar, evaluar o analizar la información para satisfacer su respuesta (AGREGADO A PROPUESTA DE FUNCIONARIO).**

Artículo ~~14º~~ **15º** - PLAZOS. Consenso general por respetar la siguiente redacción: La Autoridad de Aplicación deberá trasladar la solicitud de información pública a los sujetos obligados en un plazo máximo de 3 (tres) días hábiles de recibida la misma e informará de esta circunstancia al solicitante.

A partir de la recepción de la solicitud de información, los sujetos obligados contarán con un plazo de 12 (doce) hábiles para contestar la solicitud ~~y remitirla a la Autoridad de Aplicación. Recibida la respuesta, la Autoridad de Aplicación la comunicará al peticionante, y remitirla al peticionante bajo constancia de entrega (QUITADO Y AGREGADO A PROPUESTA DE FUNCIONARIO).~~

El sujeto obligado podrá requerir una prórroga para responder la solicitud de información. ~~La Autoridad de Aplicación comunicará al solicitante la prórroga peticionada y los motivos que la fundan. (ELIMINADA A PROPUESTA DE FUNCIONARIO).~~ En tal caso, el plazo establecido para dar respuesta a la solicitud podrá ser prorrogado de manera excepcional y por única vez por quince (15) días hábiles **contados a partir del vencimiento del primer plazo (AGREGADO A PROPUESTA DE FUNCIONARIO)**, acreditando la circunstancia que justifique la imposibilidad de entregar la información en los términos establecidos.

Artículo **16° - CONTRATACION**. Consenso general por agregar el siguiente artículo: **Las condiciones de contratación deberán incluir las obligaciones derivadas de la presente ordenanza. (AGREGADO A PROPUESTA DE FUNCIONARIOS).**

Artículo **15° 17° - RESPUESTA**. Consenso general por respetar la siguiente redacción: La información solicitada será entregada ~~por la Autoridad de Aplicación~~ **(ELIMINACIÓN PROPUESTA POR FUNCIONARIO)** en el formato que establezca la reglamentación de la presente. La información podrá ser brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición, no teniendo los sujetos obligados el deber de procesarla o clasificarla.

Artículo **16° 18° - DENEGATORIA**. Consenso general por respetar la siguiente redacción: El sujeto obligado no podrá negarse a brindar la información objeto de la solicitud, salvo que esté taxativamente prevista la excepción en la normativa vigente ~~o por una decisión o resolución judicial~~ **(QUITADO A PROPUESTA DE MODERADOR)**. En caso de que el sujeto obligado no posea la información solicitada, y no estuviera obligado a producirla, deberá responder a la solicitud aclarando que no existe tal información. La denegatoria a una solicitud de información deberá ser fundada. Los cargos de la junta serán ad honorem.

Artículo **19° - SANCIONES**. Consenso general por agregar el siguiente artículo: **Ante la denegatoria o el silencio, el solicitante tiene derecho a convocar durante los próximos 20 días hábiles a la Junta para la Transparencia. La misma tiene por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los sujetos obligados y garantizar el efectivo derecho al acceso a la información. Será facultad de esta Junta emitir un informe público. La Junta para la Transparencia estará integrada por 2 representantes del Ejecutivo Municipal, 3 representantes del Concejo Deliberante y 5 miembros de sectores afines (universidades, ONGs, etc) aceptando el pedido de invitaciones para participar siempre que no superen el total de 5. Los miembros de la Junta serán ad-honorem y durarán un año en sus funciones pudiendo ser designados sólo para un nuevo período. Entre sus miembros elegirán presidente y se darán su propia organización interna. Si el solicitante no convoca a la Junta en el plazo establecido, queda expedita la vía judicial sin poder ser exigido el agotamiento de la vía administrativa. (AGREGADO EN RESPUESTA AL PEDIDO DE SANCIONES EN EL DEBATE ONLINE DE CIUDADANOS. LA CREACIÓN DE LA JUNTA PARA LA TRANSPARENCIA FUE UNA IDEA CONJUNTA DEL DEBATE PRESENCIAL DEL 25/11).**

Artículo **17° 20° - EXCEPCIONES**. Consenso general por respetar la siguiente redacción: Los sujetos obligados podrán exceptuarse de proveer la información únicamente cuando se configure alguno de los siguientes supuestos:

- a) se trate de actos preparatorios o notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen ~~o no~~ **(QUITADO TRAS VARIOS COMENTARIOS ONLINE)** parte de un expediente;
- b) constituya información que comprometa derechos o intereses legítimos de terceros **obtenida de forma confidencial (AGREGADO A PROPUESTA DE FUNCIONARIO);**

- c) revista información generada cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial, o divulgare técnicas o procedimientos de investigación, o privare a una persona del pleno ejercicio de la garantía del debido proceso;
- d) constituya información protegida por secreto profesional o por normas municipales, provinciales y/o nacionales o abarcadas por secreto de sumario;
- e) se trate de información referida a datos personales de carácter sensible, en los términos de la Ley N°25.326, cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que se refiere la información solicitada y;
- f) involucre información cuya divulgación pudiera ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona **y/o la ciberseguridad del municipio (AGREGADO A PROPUESTA DE CIUDADANO).**

Artículo **18° 21°** - INFORMACIÓN PARCIALMENTE RESERVADA - DISOCIACIÓN. Consenso general por respetar redacción original.

Artículo **19° 22°** - **VIAS DE RECLAMO**. Consenso general por agregar el siguiente artículo: **La denegatoria, la respuesta inexacta, o la falta de respuesta habilitarán al peticionante la acción judicial ante la justicia de primera instancia en lo Contencioso Administrativo del Departamento Judicial Bahía Blanca, previa petición de pronto despacho-en el caso de silencio- al sujeto obligado, la que de no quedar resuelta en el plazo de treinta (30) días hábiles dejará libremente expedita la acción judicial. La promoción de la acción judicial deberá ser interpuesta dentro de los sesenta (60) días hábiles desde que fuera notificada la resolución denegatoria a la solicitud o la respuesta inexacta, o desde el vencimiento del pronto despacho cuando hubiera silencio de la administración. (AGREGADO POR FUNCIONARIO).**