

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de Avances de Argentina 2015-2016

Inés M. Pousadela, Investigadora Independiente

Tabla de contenidos

| | |
|---|----|
| Executive Summary | 2 |
| Resumen Ejecutivo | 7 |
| I. Participación nacional en la AGA | 12 |
| II. Proceso nacional de la AGA | 18 |
| III. Análisis del contenido del plan de acción | 29 |
| Compromiso 1. Desarrollo de capacidades estatales en Gobierno Abierto | 32 |
| Compromiso 2. Fortalecimiento del Portal de Datos Públicos | 38 |
| Compromiso 3. Diálogo para la formulación de políticas públicas para personas con discapacidad: salud, rehabilitación y vida en comunidad .. | 46 |
| Compromiso 4. Publicidad de la normativa y las políticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: un derecho de todos | 52 |
| Compromiso 5. Universidad Abierta | 59 |
| Compromiso 6. Desarrollo de nuevos compromisos en término medio .. | 64 |
| IV. Contexto nacional | 70 |
| V. Recomendaciones generales | 75 |
| VI. Metodología y fuentes | 80 |
| Anexo: Requisitos de elegibilidad | 83 |



Executive Summary: Argentina

Independent Reporting Mechanism (IRM) Progress Report 2015–16

Six months into this action plan, a change in government revitalized the open government agenda in Argentina. The new administration expanded both civil society participation and the thematic reach of the commitments. The future challenge is translating the renewed enthusiasm into results for greater government openness.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each OGP-participating country. This report covers the first year of implementation of Argentina's 2015–2017 action plan.

Argentina began participating in OGP in October 2012. The chief of the Cabinet of Ministers, within the Undersecretariat of Management Technologies, was responsible for OGP during the development of the second action plan. After the government changed hands in December 2015, the new administration established the Coordination of Open Government, which became part of the new Undersecretariat for Public Innovation and Open Government. This agency belongs to the Secretariat for Management and Public Innovation of the also newly established Ministry of Modernization.

OGP Process

Countries participating in OGP follow a process for consultation during development and implementation of their OGP action plan. Due to the change in government, Argentina's action plan includes commitments developed by both the previous and current administrations. The plan underwent a consultation process for each of the two phases of commitment development. This report covers the first consultation process for commitments assumed by the previous administration.

Although there was an open call for participation during the development of the plan, the government did not offer information about the process in a timely manner. The government provided participants with a timeline of awareness-raising activities and a summary of consultation results.

The government did not publish its self-assessment report on time, and the self-assessment was not available until after the writing of this report.

At a Glance:

Participating since: 2012

Number of commitments: 6

Level of Completion:

Completed: 1/6

Substantial: 3/6

Limited: 2/6

Not started: 0

Commitment Emphasis:

Access to information: 2/6

Civic participation: 6/6

Public accountability: 0/6

Tech & innovation for transparency & accountability: 1/6

Commitments That Are:

Clearly relevant to an OGP value: 6/6

Of transformative potential impact: 0/6

Substantially or completely implemented: 4/6

All three (★): 0

Commitment Implementation

As part of OGP, countries make commitments in a two-year action plan. Argentina’s action plan contains six commitments. The following table summarizes the levels of completion and the potential impact for each commitment.

After the first year of implementation, Argentina’s second action plan does not contain any starred commitments. Note that the IRM updated the criteria for these commitments in early 2015 to raise the standard for model OGP commitments. Under these criteria, commitments must be highly specific, relevant to OGP values, of transformative potential impact, and substantially completed or complete.

Table I. Assessment of Progress by Commitment

| Commitment Short Name | Potential Impact | | | | Level of Completion | | | |
|--|------------------|-------|----------|----------------|---------------------|---------|-------------|----------|
| | NONE | MINOR | MODERATE | TRANSFORMATIVE | NOT STARTED | LIMITED | SUBSTANTIAL | COMPLETE |
| 1. Develop state capacity in open government | | | | | | | | |
| 2. Strengthen the public data portal | | | | | | | | |
| 3. Develop public policies for people with disabilities through dialogue | | | | | | | | |
| 4. Publish regulations and policies of the Ministry of Labor, Employment, and Social Security | | | | | | | | |
| 5. Open University Program | | | | | | | | |
| 6. Develop new OGP commitments | | | | | | | | |

Table 2. Summary of Progress by Commitment

| Name of Commitment | Summary of Results |
|---|--|
| <p>1. Develop state capacity in open government</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial | <p>This commitment aims to train public servants on the topic of open government, fostering discussion and debate within government circles. The government organized four regional meetings to raise awareness about the open government agenda. In addition, the government carried out five training courses about public policies, public data, digital media, and communications. Although this first phase of the commitment is a positive step forward, the IRM researcher considers this commitment's strength to be a new activity—the institutionalization of a permanent dialogue mechanism between government and civil society.</p> |
| <p>2. Strengthen the public data portal</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial | <p>The government has worked on the public data portal since the first action plan. In the current plan, the government seeks to improve the format of public data to facilitate reuse, as well as to enhance government coordination to expand and update datasets. After the change of administration, the government created a new portal that currently contains nine datasets from 14 state institutions and is organized by theme: public administration, economy and finance, and security and justice. To move this commitment forward, the IRM researcher recommends strengthening the government's open data capacity to require other institutions to update and populate databases. In addition, the IRM researcher suggests incentivizing government institutions and agencies to openly manage their own data.</p> |
| <p>3. Develop public policies for people with disabilities through dialogue</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited | <p>This commitment looks to involve people with disabilities in the policy-making process through dialogue on issues related to health, rehabilitation, and community life. Although the commitment's objective implies that greater participation will improve public policies and services for the affected communities, the commitment's activities are more oriented toward publishing and sharing information on existing services. The IRM researcher recommends that the government focus on follow-up and use of the consultation results in the second year of implementation. For this commitment to be successful, it is essential that the government make improvements to the public services prioritized by the affected communities.</p> |
| <p>4. Publish regulations and policies of the Ministry of Labor, Employment, and Social Security</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial | <p>This commitment aims to organize and publish a database with labor, employment, and social security regulations in order to strengthen public access to information on worker rights and legislation. The ministry produced a series of manuals with answers to frequently asked questions and simplified the language in the Integrated System of Internal Regulations, which is expected to be published in 2017. In addition, the government held meetings with users of the system and gathered recommendations for improvements. The commitment is a positive step for the protection of worker rights. The publication of the regulations will enable electronic transactions, reduce transactional costs, and facilitate public access to information on worker rights and services.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>5. Open University Program</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited | <p>The Open University Program looks to promote transparency in university management and improve access to information on university affairs. As written, the commitment does not go beyond the launch of the program. Therefore, it is not possible to determine whether the commitment will strengthen transparency and public access to information on university affairs. At the time of writing, the commitment was substantially delayed. To overcome the challenges of implementation, the IRM researcher suggests involving new actors who can participate in the commitment’s development.</p> |
| <p>6. Develop new OGP commitments</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete | <p>This commitment aims to carry out a second phase of commitment co-creation under the leadership of the new government administration. The commitment resulted in an updated action plan with nine new commitments that focus primarily on transparency and access to information. The process of co-creation during this second phase revitalized civil society participation and the involvement of various public institutions. Moving forward, the IRM researcher recommends establishing a space for regular monitoring of the plan’s implementation with broad participation from civil society.</p> |

Recommendations

All interviewees, from both government and civil society, value Argentina’s participation in OGP and the progress achieved in the development and implementation of the country’s action plans.

Beginning in 2014, all OGP IRM reports include five key recommendations about the next OGP action planning cycle. Governments participating in OGP are required to respond to these key recommendations in their annual self-assessments. These recommendations follow the SMART logic: they are specific, measurable, answerable, relevant, and time-bound. Given the findings of this report, the IRM researcher presents the following key recommendations:

Table 3: Top Five SMART Recommendations

| |
|---|
| <p>Establish a permanent mechanism for government-civil society interaction. To co-create and monitor action plans, institutionalize a regular forum for dialogue with agreed upon decision-making processes and clear rules for participation.</p> |
| <p>Use an assessment of pending challenges to guide the process of developing commitments. Develop action plans on the basis of a previous process that identifies open government priorities. This should take place through an assessment of remaining challenges in the areas of access to information, civic participation, and public accountability.</p> |
| <p>Strengthen public accountability. Prioritize commitments relevant to public accountability to help tackle the public integrity challenges facing the country. These commitments assign rights, responsibilities, or consequences to the actions of public servants and require public institutions to justify their actions to citizens.</p> |
| <p>Include ambitious commitments in areas of national priority. These areas include political and electoral financing, budget transparency and public oversight of state budgets, the publication of contract and procurement awards, and the establishment of a framework for anti-corruption controls.</p> |
| <p>Extend the reach of the action plan both vertically and horizontally. Actively involve other branches of the national government, as well as subnational governments. Some actions to consider are the broadening of consultations to provinces and municipalities, establishing national civil society networks, and coordinating with the legislative branch, the judicial branches, and the regulatory agencies.</p> |

Eligibility Requirements: To participate in OGP, governments must demonstrate a commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, see Section IX on eligibility requirements at the end of this report or visit bit.ly/1929F11.

Inés M. Pousadela is a policy and research officer at CIVICUS, an associate researcher at the Institute for Communication and Development (ICD), and a professor at the ORT University of Uruguay. She holds a doctorate in political science and a master’s degree in economic sociology. She has produced numerous academic publications on issues of democratization, political representation, mobilization, participation, and accountability, and has prepared resources for civil society organizations and activists in Latin America.

The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP’s Independent Reporting Mechanism (IRM) assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.





Resumen Ejecutivo: Argentina

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) Informe de Avances 2015-16

El cambio de gobierno, a seis meses del inicio de este plan, revitalizó la agenda de gobierno abierto en Argentina. La nueva administración amplió el alcance temático de los compromisos y la base de participación de la sociedad civil. El reto futuro será traducir el renovado entusiasmo en resultados que generen mayor apertura en el gobierno.

La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa multilateral voluntaria que busca la adopción de compromisos por parte de los gobiernos con el objetivo de promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) lleva a cabo una evaluación de las actividades de cada país participante en la AGA. Este informe cubre el primer año de implementación del Plan de Acción 2015-2017 de Argentina, que participa en la AGA desde octubre de 2012.

Al momento de la elaboración del segundo plan de acción, el organismo responsable de la iniciativa de gobierno abierto en Argentina era la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia, a través de su Subsecretaría de Tecnologías de Gestión. A partir de la reestructuración que tuvo lugar luego del cambio de gobierno de diciembre de 2015, la Coordinación de Gobierno Abierto quedó alojada en la nueva Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, dependiente de la Secretaría de Gestión e Innovación Pública del también nuevo Ministerio de Modernización.

El proceso AGA

Los países participantes en la AGA llevan a cabo un proceso de consulta durante el desarrollo del plan de acción, así como durante su implementación. Debido al proceso electoral y la transición de gobierno, el plan de acción de Argentina cuenta con compromisos asumidos por el Gobierno saliente y otros adoptados por el Gobierno entrante. De igual manera cuenta con dos procesos de consulta, uno por cada fase de compromisos. Este informe dará cuenta del primer proceso de consulta, del cual surgieron los compromisos asumidos por el Gobierno anterior.

La convocatoria a la participación en la formulación del plan fue abierta; sin embargo el Gobierno no brindó oportunamente información del proceso. El Gobierno ofreció a los participantes un cronograma de actividades de sensibilización y un resumen de los resultados de la consulta.

El informe de autoevaluación del Gobierno argentino fue publicado con demora y no estuvo disponible hasta después de redactado este informe.

Vista rápida:

Participante desde: 2012
Número de compromisos: 6

Grado de cumplimiento:

Completo: 1/6
Sustancial: 3/6
Limitado: 2/6
No iniciado: 0

Énfasis de los compromisos:

Acceso a la información: 2/6
Participación ciudadana: 6/6
Rendición de cuentas: 0/6
Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas: 1/6

Compromisos que son:

Claramente relevantes a los valores de la AGA: 6/6
De impacto potencial transformador: 0/6
Sustancial o completamente implementados: 4/6
Los tres (🌟): 0

Implementación de los compromisos

Como parte de su participación en la AGA, los países establecen compromisos en planes de acción que tienen una duración de dos años. El plan de acción de Argentina contiene 6 compromisos. La siguiente tabla resume el cumplimiento, el impacto potencial y los siguientes pasos para cada compromiso en los planes de acción futuros.

Al medio término de implementación, el segundo plan de acción de Argentina no tiene compromisos estelares. Cabe mencionar que a principios de 2015 el MRI actualizó los criterios para estos compromisos con el objetivo de elevar los estándares de los compromisos ejemplares de la AGA. De acuerdo con dichos criterios, los compromisos deben ser altamente específicos, relevantes para los valores de la AGA, con impacto transformador y con un nivel de cumplimiento sustancial o completo.

Tabla I. Análisis de cumplimiento por compromiso

| Nombre del compromiso | Impacto Potencial | | | | Nivel de cumplimiento | | | |
|---|-------------------|-------|----------|---------------|-----------------------|----------|------------|----------|
| | NINGUNO | MENOR | MODERADO | TRANSFORMADOR | NO INICIADO | LIMITADO | SUSTANCIAL | COMPLETO |
| 1. Desarrollo de capacidades estatales en Gobierno Abierto | | | | | | | | |
| 2. Fortalecimiento del portal de datos públicos | | | | | | | | |
| 3. Diálogo para la formulación de políticas públicas para personas con discapacidad | | | | | | | | |
| 4. Publicidad de la normativa y las políticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social | | | | | | | | |
| 5. Universidad Abierta | | | | | | | | |
| 6. Desarrollo de nuevos compromisos AGA | | | | | | | | |

Tabla 2: Resumen de avances por compromiso

| Título | Resumen |
|---|--|
| <p>1. Desarrollo de capacidades estatales en Gobierno Abierto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: clara. • Impacto potencial: moderado. • Cumplimiento: sustancial. | <p>La falta de discusión y debate sobre gobierno abierto a nivel gubernamental motivó la inclusión de este compromiso para capacitar a funcionarios públicos en este tema. El Gobierno organizó cuatro encuentros regionales para socializar la agenda de gobierno abierto. Adicionalmente, realizó cinco cursos de capacitación sobre políticas públicas, datos públicos, medios digitales y comunicaciones. Si bien esta primera fase del compromiso es un paso positivo, la investigadora MRI considera que su principal fortaleza está en la institucionalización del canal permanente de diálogo entre gobierno y sociedad civil, que el nuevo Gobierno agregó a este compromiso.</p> |
| <p>2. Fortalecimiento del portal de datos públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: clara. • Impacto potencial: menor. • Cumplimiento: sustancial. | <p>Desde el primer plan de acción se trabajó en el portal de datos públicos. En esta ocasión el Gobierno busca mejorar el formato en que publican los datos para facilitar su reutilización y la coordinación gubernamental para incrementar y actualizar los datasets. Luego del cambio de gobierno se creó un nuevo portal que a la fecha contiene nueve datasets de 14 organismos del Estado, organizados por tema: administración pública, economía y finanzas, y seguridad y justicia. Para avanzar hacia el cumplimiento del objetivo de este compromiso, la investigadora MRI recomienda al Gobierno fortalecer su capacidad de implementación en materia de datos abiertos, de modo de poder requerir de otras instituciones la actualización y alimentación de bases de datos. Asimismo, recomienda incentivar a instituciones y agencias gubernamentales a gestionar abiertamente sus propios datos.</p> |
| <p>3. Diálogo para la formulación de políticas públicas para personas con discapacidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: clara. • Impacto potencial: menor. • Cumplimiento: limitado. | <p>El compromiso busca involucrar a las personas con discapacidad en las decisiones de política pública que les afectan directamente. El mecanismo propuesto para ello es el diálogo con las poblaciones involucradas sobre las políticas públicas relativas a su salud, rehabilitación y vida en comunidad. Si bien el objetivo sugiere que de la participación devendrán mejoras en las políticas públicas y consecuentemente en los servicios prestados a este segmento poblacional, las actividades están más orientadas a divulgar y facilitar información sobre los servicios que ya se prestan. Para el segundo año de implementación, la investigadora MRI recomienda al Gobierno concentrarse en el seguimiento de la evidencia y la utilización de los resultados de las consultas. Para evaluar los efectos de este compromiso es fundamental asegurar que se introduzcan cambios que resulten en mejoras en las políticas de prestación de servicios sobre la base de la identificación de las necesidades de la población afectada.</p> |
| <p>4. Publicidad de la normativa y las políticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: clara. • Impacto potencial: moderado. • Cumplimiento: sustancial. | <p>El compromiso pretende depurar, ordenar y publicar una base de datos con la normativa de trabajo, empleo y seguridad social para fortalecer el acceso a la información de los ciudadanos en materia de legislación y derechos laborales. El ministerio produjo una serie de manuales con respuestas a preguntas frecuentes y simplificó el lenguaje para catalogar la normativa en el Sistema Integrado de Normativa Interna, cuya publicación se prevé para el año 2017. Además, llevó a cabo reuniones con los usuarios del sistema, que resultó en recomendaciones de mejoras. El compromiso es un buen paso para la protección de los derechos laborales de los ciudadanos. La publicación de la normativa permitirá la realización de trámites electrónicos, reducirá los costos transaccionales y facilitará el acceso a información sobre derechos de y servicios a los trabajadores.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>5. Universidad Abierta</p> <ul style="list-style-type: none">• Relevancia respecto a los valores de la AGA: clara.• Impacto potencial: menor.• Cumplimiento: limitado. | <p>El Programa Universidad Abierta busca transparentar la gestión universitaria y facilitar el acceso a la información de la comunidad universitaria. Tal como está formulado en el plan de acción, el compromiso no va más allá de la puesta en marcha del programa. No existe mayor indicación de cómo esto se traducirá en el fortalecimiento efectivo de la transparencia y el acceso a la información pública en el ámbito de la universidad. A la fecha de escritura de este informe, el compromiso presenta retrasos sustanciales. La investigadora MRI sugiere priorizar la identificación y el involucramiento de nuevos actores que puedan contribuir al espacio de participación propuesto en el compromiso, para superar las debilidades de su implementación.</p> |
| <p>6. Desarrollo de nuevos compromisos AGA</p> <ul style="list-style-type: none">• Relevancia respecto a los valores de la AGA: clara.• Impacto potencial: moderado.• Cumplimiento: completo. | <p>Este compromiso tiene como objetivo realizar una segunda fase de co-creación de compromisos bajo el liderazgo del nuevo Gobierno nacional. Su implementación resultó en un plan de acción actualizado con 9 nuevos compromisos que se concentraron principalmente en las áreas de transparencia y acceso a la información. El proceso de co-creación de esta segunda fase de compromisos revitalizó la participación de actores de la sociedad civil y la participación de diversas instituciones públicas. La investigadora MRI recomienda prestar particular atención a la constitución de una instancia de seguimiento de la implementación del plan con participación amplia de la sociedad civil.</p> |

Recomendaciones

Todos los actores consultados, tanto del Gobierno como de la sociedad civil, valoran positivamente la pertenencia de Argentina a la AGA, así como los progresos realizados en el país en la elaboración e implementación de sus planes de acción. A partir del año 2014, todos los informes del MRI incluyen cinco recomendaciones clave para el siguiente ciclo de planeación de la AGA. Los gobiernos miembros de la AGA deberán responder a estas recomendaciones clave en sus informes de autoevaluación. Ellas siguen el modelo SMART (por sus siglas en inglés): específicas, medibles, alcanzables, relevantes y con plazos definidos.

Tabla 3: Cinco principales recomendaciones SMART

| |
|--|
| Institucionalizar un mecanismo permanente de articulación Estado-sociedad civil. Constituir un foro regular de diálogo con mecanismos consensuados de toma de decisiones y reglas de participación claras para conducir la co-creación y el monitoreo de los planes de acción. |
| Orientar el proceso de formulación de compromisos a partir de un diagnóstico de los desafíos pendientes. Elaborar los planes de acción sobre la base de un proceso previo de definición de las prioridades en materia de gobierno abierto. Esto se debe hacer a partir del diagnóstico de los desafíos pendientes en el país en las áreas de acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas públicas. |
| Fortalecer la dimensión de rendición de cuentas públicas. Priorizar compromisos relevantes a esta área para contribuir a los desafíos que enfrenta el país en materia de integridad pública. Estos compromisos adscriben derechos, deberes o consecuencias ante los actos de funcionarios e instituciones públicas para justificar sus acciones ante la ciudadanía. |
| Incluir compromisos ambiciosos en áreas que presentan desafíos en el contexto nacional. Entre ellos se cuentan el financiamiento político y de las campañas electorales; la transparencia presupuestaria y el control público de la ejecución del presupuesto estatal; la publicidad de los procesos de adjudicaciones de contratos y compras públicas; y el establecimiento de un andamiaje de controles anticorrupción. |
| Extender horizontal y verticalmente el alcance del plan de acción. Involucrar activamente a otros poderes del Estado nacional y gobiernos en el nivel subnacional. Entre algunas acciones a considerar se cuentan la ampliación de la cobertura de actividades de consulta a provincias y municipios, la formación de redes federales de sociedad civil y la coordinación con los poderes Legislativo y Judicial y los organismos de control de la gestión pública. |

Requisitos de elegibilidad: Para participar en la AGA, los gobiernos deberán demostrar su compromiso con el gobierno abierto cumpliendo con requisitos mínimos en dimensiones clave. Los indicadores de terceros se utilizan para determinar los avances del país en cada una de las dimensiones. Para mayor información, consulte la sección IX sobre requisitos de elegibilidad al final de este informe, o visite bit.ly/1929FII.

Inés M. Pousadela es Oficial de Políticas e Investigación de CIVICUS, investigadora asociada del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) y profesora de la Universidad ORT de Uruguay. Es Doctora en Ciencia Política y magíster en Sociología Económica. Ha producido numerosas publicaciones académicas en temas de democratización, representación política, movilización, participación y *accountability*, así como recursos para organizaciones y activistas de la sociedad civil en América Latina.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) busca asegurar compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) de la AGA evalúa el desarrollo e implementación de los planes de acción para promover el diálogo entre actores y fortalecer la rendición de cuentas.



I. Participación nacional en la AGA

I.1: Historia de la participación en la AGA

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA u OGP por sus siglas en inglés) es una iniciativa internacional voluntaria que busca la adopción de compromisos por parte de los gobiernos ante sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a la ciudadanía, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. La AGA ofrece un foro internacional para el diálogo y para el intercambio sobre innovaciones entre gobiernos, sociedad civil y el sector privado, todos los cuales son actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto.

Argentina comenzó su participación formal en octubre de 2012, cuando el entonces Jefe de Gabinete de Ministros de la Presidencia declaró la intención de su país de participar en la iniciativa¹.

Para participar en la AGA, los gobiernos deben demostrar un compromiso claro con la idea de gobierno abierto. Deben alcanzar un mínimo nivel de desempeño en los aspectos clave de gobierno abierto que son particularmente relevantes para el aumento de la sensibilidad del gobierno, el fortalecimiento de la participación cívica y la lucha contra la corrupción. Se utilizan indicadores objetivos de terceros para determinar el grado de avance de los países en cada uno de esos aspectos. Para más detalle, consúltese el Anexo: Requisitos de elegibilidad,

Se requiere que todos los gobiernos participantes en la AGA desarrollen planes de acción nacionales con compromisos concretos para un periodo inicial de dos años. Los planes de acción deben reflejar los compromisos AGA de los gobiernos que muevan la práctica gubernamental más allá de su línea base actual. Estos compromisos pueden impulsar esfuerzos existentes, identificar nuevas medidas para completar las reformas en curso o iniciar una acción específica nueva.

Entre abril² y agosto de 2015 Argentina desarrolló su segundo plan de acción para el período comprendido entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2017 (aunque el plan fue presentado públicamente el 19 de agosto de 2015, lo cual postergó el inicio de su implementación hasta el mes de septiembre). A mediados del año 2016 el Gobierno argentino presentó una versión actualizada del segundo plan de acción. Este informe cubre el primer año de implementación del plan (hasta el 30 de junio de 2016) y representa la continuación de la revisión anterior de los avances con relación a la AGA en el país, “Argentina Informe de Avance 2013-2014”. Este informe evaluó el desarrollo y la implementación del primer plan de acción, vigente desde el 1 de julio de 2013 hasta el 31 de julio de 2014. El Gobierno publicó su autoevaluación en septiembre de 2014.

Desde inicios del año 2015, el MRI también publica informes de fin de término que dan a conocer el estatus final de los compromisos, al cierre del período de dos años del plan de acción. En el próximo informe de fin de término serán evaluados los avances realizados después del primer año de implementación (1 de julio de 2016). Al momento de la redacción de este informe (septiembre de 2016), el Gobierno ha avanzado en grados diversos en la implementación de los seis compromisos del II plan y, en particular, ejecutó por completo el sexto compromiso, que establecía la realización de un segundo proceso de co-creación para la introducción de una serie de compromisos adicionales de medio término. Los nuevos compromisos, así como el seguimiento de su implementación, serán analizados en el informe de fin de término.

El Mecanismo de Revisión Independiente se asoció con Inés M. Pousadela, del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), de aquí en adelante investigadora del MRI, para cumplir con los requisitos de la AGA. El mandato del MRI es informar sobre el desarrollo y la implementación de compromisos en cada uno de los países a través de informes independientes. Los métodos y fuentes de información utilizadas para llevar a cabo la evaluación del desarrollo e implementación del II Plan de Acción de Argentina se detallan en la sección VI: Metodología y fuentes.

Para conocer las opiniones de las múltiples partes interesadas, la investigadora del MRI realizó una primera ronda de entrevistas con los responsables del proceso de elaboración del plan de acción y un grupo focal con las organizaciones de la sociedad civil que habían participado. Estas reuniones se realizaron en la ciudad de Buenos Aires en el mes de septiembre de 2015. Con el objeto de hacer un seguimiento del proceso de implementación del plan, entre julio y septiembre de 2016 se realizó una segunda ronda de entrevistas y consultas con organizaciones de la sociedad civil y con los responsables gubernamentales de la implementación de cada uno de los compromisos. La investigadora también examinó la primera y la segunda versiones del segundo plan de acción preparados por el Gobierno, a las cuales se hace múltiples referencias en este informe. El informe de autoevaluación del Gobierno, en cambio, no fue considerado en el análisis porque no se entregó a tiempo.

La documentación citada en este informe puede ser consultada en: <https://goo.gl/ldurZE>.

I.2: Liderazgo de la AGA en Argentina

Esta subsección describe el liderazgo y contexto institucional de la AGA en Argentina. La Tabla I.1 resume su estructura y la narrativa a continuación proporciona detalles adicionales.

Argentina tiene una forma de gobierno presidencialista y federal. El gobierno nacional, asentado en la ciudad de Buenos Aires, se compone de tres ramas: un Poder Ejecutivo liderado por el Presidente de la Nación; un Poder Legislativo de carácter bicameral; y un Poder Judicial en cuyo vértice se encuentra la Corte Suprema de la Nación. El poder está repartido territorialmente entre el gobierno federal y 24 gobiernos provinciales, los cuales conservan todas las atribuciones no delegadas explícitamente por la Constitución, y se gobiernan en forma republicana, es decir, con la misma estructura de tres poderes. Hasta la fecha no se han elaborado compromisos que involucren a los poderes Legislativo y Judicial del gobierno federal ni a gobiernos subnacionales, y todas las consultas se han llevado a cabo en la ciudad capital.

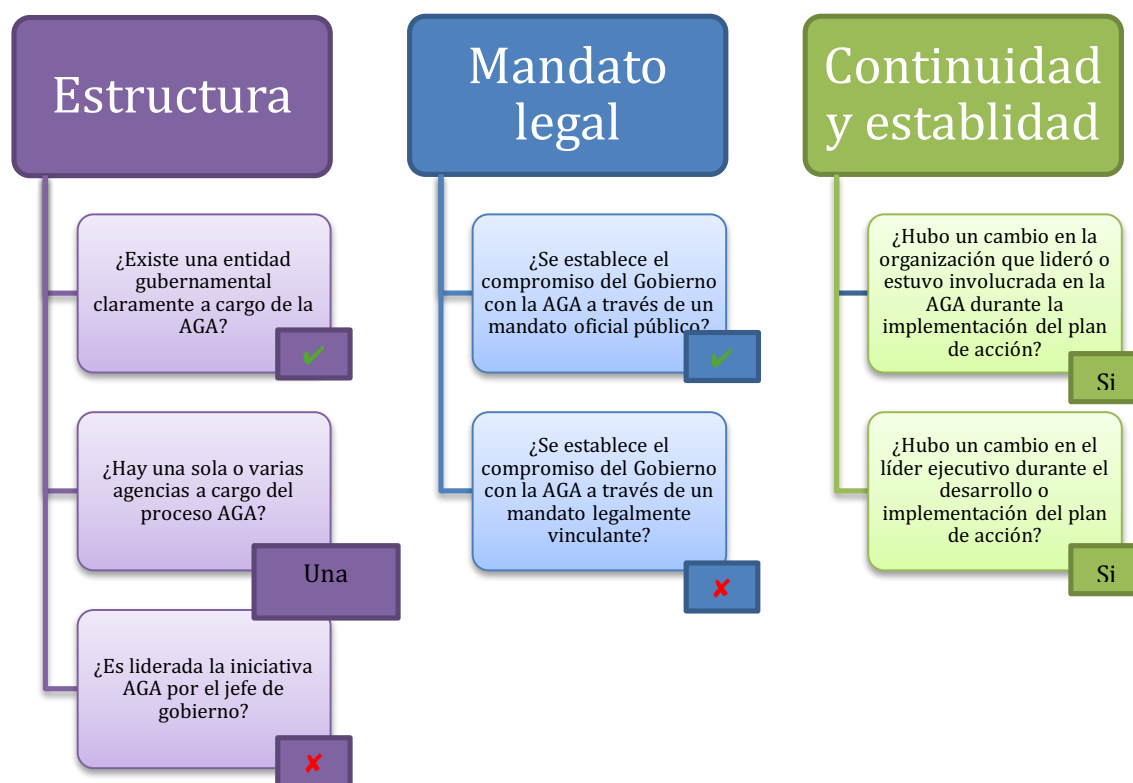
Al momento de la elaboración del segundo plan de acción, el organismo responsable de la iniciativa de gobierno abierto en Argentina era la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia, a través de su Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, de la cual dependía la Coordinación de Gobierno Abierto (en adelante la “Coordinación”). Esta Coordinación funcionó como nexo con los organismos públicos y entes descentralizados que respondieron a la convocatoria para elaborar compromisos³. Tal como surge de las entrevistas tanto con representantes de las OSC participantes como con la propia funcionaria a cargo de la Coordinación, ésta contó con escaso poder para convocar e involucrar a otras reparticiones públicas, incluso dentro del propio ámbito del Poder Ejecutivo⁴.

La Presidencia de la Nación, por su parte, no estuvo involucrada en forma explícita o directa ni en la incorporación de Argentina a la AGA ni en la formulación y/o implementación de los compromisos contenidos en los planes de acción (véase la Tabla I.1 sobre la dirección del proceso AGA en Argentina).

La incorporación del país a la AGA no se formalizó en un mandato legal ni se oficializó más allá de la presentación de la carta de solicitud de ingreso. El proceso solo se institucionalizó mediante la creación de la mencionada Coordinación de Gobierno Abierto. La colocación de ésta en la órbita de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, así como el uso de una plataforma sobre agenda digital para conducir el proceso de consultas, contribuyó a orientar los planes en dirección de las temáticas de gobierno electrónico y datos abiertos. Este sesgo se reflejó en el primer plan de acción, y en menor medida en el segundo. Así lo demuestra el hecho de que el MRI haya calificado 12 de los 19 compromisos del primer plan como orientados hacia el gobierno electrónico⁵.

A partir de la reestructuración que tuvo lugar luego del cambio de gobierno de diciembre de 2015, la Coordinación de Gobierno Abierto quedó alojada en la nueva Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, dependiente de la Secretaría de Gestión e Innovación Pública del también nuevo Ministerio de Modernización⁶. Actualmente la Coordinación cuenta con un equipo de cinco personas ocupadas a tiempo completo y un presupuesto aproximado de 2 millones de pesos argentinos (unos USD 130 mil) para 2016.

Tabla 1.1: Dirección de la AGA en Argentina



El proceso del segundo plan de acción estuvo marcado por dos discontinuidades. En primer lugar, el cambio de titularidad de la Jefatura de Gabinete, pues en febrero de 2015 Jorge Milton Capitanich (en el cargo desde noviembre de 2013) fue reemplazado por Aníbal Fernández. Tras este cambio se modificaron sustancialmente tanto el calendario como la metodología para la elaboración del plan de acción. Para más detalles, véase la Sección 2.1: Desarrollo del plan de acción.

En segundo lugar, en noviembre de 2015 resultó electo un nuevo gobierno de distinto signo político que su predecesor, que tomó posesión en diciembre de ese año. En previsión de esta discontinuidad, y en un contexto de alta conflictividad con las OSC que participaban del proceso AGA, la Coordinación de Gobierno Abierto decidió limitar el número de compromisos del II plan y dejar abierta una segunda fase de adopción de compromisos de mitad de término. Estos fueron agregados al plan tras un nuevo proceso de consultas, una vez que asumió el Gobierno electo.

I.3 Participación institucional en la AGA

Esta sección describe cuáles instituciones gubernamentales participaron en el proceso de la AGA. Cabe señalar que, en cumplimiento del compromiso 6 de este plan de acción – referido a la redacción de nuevos compromisos- el Gobierno argentino condujo, en el primer semestre de 2016, un segundo proceso de consultas que resultó en la introducción de nueve compromisos adicionales en el segundo plan de acción. Esta sección solo analiza la participación institucional en el proceso inicial de elaboración del plan (2015). Los detalles del proceso de actualización del plan (2016), en cambio, son descriptos en la sección III de este informe, como parte del análisis del compromiso 6. La participación de las organizaciones no gubernamentales en el proceso AGA, por su parte, se analiza en la próxima sección.

Tabla I.2 Participación en la AGA por institución gubernamental

| ¿Cómo participaron las instituciones? | | Ministerios, departamentos y agencias | Poder Legislativo | Poder Judicial (y organismos cuasi judiciales) | Otros organismos (constitucionales, independientes, o autónomos) | Gobiernos subnacionales |
|---------------------------------------|---------|---------------------------------------|-------------------|--|--|-------------------------|
| Consultaron ⁷ | Número | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Cuáles? | Ver nota ⁸ | | | | |
| Propusieron ⁹ | Número | 8 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| | Cuáles? | Ver nota ¹⁰ | | | Universidad de Buenos Aires (Oficina de Acceso a la Información) | |
| Implementaron ¹¹ | Número | 5 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| | Cuáles | Ver nota ¹² | | | Universidad de Buenos Aires (Oficina de Acceso a la Información) | |

Tal como se detalla en la Tabla I.2, la participación en la AGA se limitó a algunas agencias del Poder Ejecutivo y a la Oficina de Acceso a la Información de la Universidad de Buenos Aires. No hubo compromisos en materia legislativa o judicial, ni que involucraran indirectamente a instituciones legislativas, judiciales o subnacionales.

La Coordinación de Gobierno Abierto invitó a todos los ministerios, secretarías, subsecretarías y agencias descentralizadas del Poder Ejecutivo a participar con sus propuestas en el armado del segundo plan de acción. Sin embargo, probablemente a causa de la escasa promoción y el poco conocimiento dentro de la administración de las temáticas vinculadas al gobierno abierto, pocas reparticiones públicas respondieron a la invitación y llevaron sus iniciativas a debate en el Foro de Gobierno Abierto de la Agenda Digital Argentina. De las ocho agencias del Ejecutivo que avanzaron en el proceso hasta someter sus propuestas a consideración del público¹³, solo cinco quedaron a cargo de compromisos incluidos en la primera versión del plan de acción, presentada en agosto de 2015.

Los compromisos propuestos por el PAMI (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados), la SIGEN (Sindicatura General de la Nación) y el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) no se incluyeron en el plan por diversos motivos – vinculados, según informaciones provistas por el Gobierno, con los “tiempos y ritmos” de la administración pública y sus desfasajes respecto de los plazos de la AGA¹⁴. La propuesta del PAMI, sin embargo, se incluyó entre los compromisos de medio término.

Fuera de la órbita del Ejecutivo, la única institución que participó en la elaboración de compromisos y quedó a cargo de su implementación fue la Universidad de Buenos Aires, a través de su Oficina de Acceso a la Información.

En suma, la participación institucional fue muy limitada en esta primera etapa de elaboración del segundo plan de acción. La Coordinación señala que las urgencias del año electoral y la perspectiva de un cambio de gobierno en el futuro cercano, lo ajustado de los plazos y la rigidez del proceso dificultaron la ampliación de la participación. Desde su perspectiva, los compromisos de muchos organismos quedaron afuera por falta de tiempo, y por el hecho de que los ritmos de cada organismo no siempre pudieron acomodarse al cronograma de la AGA¹⁵.

Desde el punto de vista de las OSC consultadas, la principal debilidad institucional del proceso fue la incapacidad de la Coordinación para comprometer a otros organismos del Estado. Esta fue, en el relato de dichas OSC, la razón esgrimida por la Coordinación para no atender sus reclamos de que ciertas temáticas se incorporaran en los compromisos, en la medida en que su implementación hubiera dependido de la voluntad de instituciones que no estaban participando del proceso. De ahí que, según las OSC involucradas, lo que fuera pensado como un espacio de co-creación del plan acabara convertido en un mero espacio de articulación de los (escasos) organismos públicos dispuestos a proponer compromisos.

En términos generales, los compromisos adoptados se centraron en la participación y la apertura de datos. Ninguno de ellos se enfocó, en cambio, en la rendición de cuentas de los poderes públicos hacia la ciudadanía. Más que a la escasa participación de instituciones gubernamentales en la elaboración del plan, esto parece haberse debido ante todo al hecho de que, tal como se describe en la próxima sección, el espacio de creación de los compromisos se vio limitado a funciones informativas y, en el mejor de los casos, de consulta con la sociedad civil, sin llegar a convertirse en un espacio auténticamente colaborativo. Puesto que la mayor parte de las propuestas vinculadas con la responsabilidad gubernamental y la rendición de cuentas estaba contenida en la agenda de trabajo de la sociedad civil, la exclusión de dicha agenda supuso en definitiva la no incorporación de esas temáticas en la primera versión del plan de acción.

¹ Carta del Jefe de Gabinete de Ministros a los co-presidentes del Comité Directivo OGP, 29/10/12, <http://goo.gl/XE3URI>.

² En el mes de abril el Gobierno empezó su proceso interno, mediante la propuesta de una guía metodológica. Sin embargo, el Gobierno recién recibió las OSC a fines de ese mes, y la primera reunión abierta para la elaboración del plan tuvo lugar en el curso del mes de mayo.

³ La Coordinación fue establecida por la resolución JGM 918/2014, disponible en <http://goo.gl/f0T0Ug>.

⁴ Entrevista con Camila Chirino, Coordinadora de Gobierno Abierto, Buenos Aires, 14/09/15; grupo focal con representantes de OSC (Rosario Pavese, Poder Ciudadano; Carolina Cornejo, ACIJ; Agustina De Luca, Directorio Legislativo; Fabrizio Vagliente, Fundación Sociedades Digitales; representante UTN), Buenos Aires, 16/09/15.

⁵ La base de datos con todas las valoraciones del MRI se encuentra en <http://bit.ly/2dQmq1s>.

⁶ El Ministerio de Modernización fue creado por Decreto 13/2015 del 10 de diciembre de 2015.

⁷ Estas instituciones fueron invitadas a observar el desarrollo del plan de acción, pero no necesariamente estuvieron a cargo del cumplimiento de compromisos en el plan.

⁸ La Coordinación de Gobierno Abierto giró invitaciones a todos los ministerios, secretarías y órganos descentralizados dependientes del Ejecutivo para que sumaran sus propuestas de compromisos.

⁹ Estas instituciones propusieron compromisos para ser incluidos en el plan de acción.

¹⁰ Dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, propusieron los compromisos que quedaron plasmados en el plan de acción la Coordinación de Gobierno Abierto, el Sistema Nacional de Datos Públicos (SINDAP), el Servicio Nacional de Rehabilitación (organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Salud); la Dirección General de Registro, Gestión y Archivo Documental del Ministerio de Trabajo; y la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión. También el PAMI (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados), una agencia autónoma dentro de la órbita del Ministerio de Salud; la SIGEN (Sindicatura General de la Nación), órgano de control interno del Ejecutivo; y el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) hicieron propuestas que por diversas razones no se tradujeron en compromisos.

¹¹ Estas instituciones están a cargo del cumplimiento de compromisos en el plan de acción, independientemente de si los propusieron o no.

¹² Dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, la Coordinación de Gobierno Abierto, el Sistema Nacional de Datos Públicos (SINDAP), ambos bajo la Jefatura de Gabinete; el Servicio Nacional de Rehabilitación; la Dirección General de Registro, Gestión y Archivo Documental del Ministerio de Trabajo; y la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión de la Jefatura de Gabinete quedaron a cargo de la implementación de los compromisos incluidos en el segundo plan de acción. A principios de 2016, tras el cambio de gestión y las reestructuraciones ministeriales, los compromisos en manos de la Jefatura de Gabinete pasaron a la órbita del Ministerio de Modernización.

¹³ Las propuestas fueron subidas a la plataforma de participación PAMI (<https://gobiernoabierto.pami.org.ar/>) y sometidas a votación en una suerte de consulta virtual. La síntesis de los votos obtenidos más el listado de comentarios recibidos por cada una de ellas pueden consultarse en <https://goo.gl/98mY14>.

¹⁴ Entrevista con Camila Chirino, Coordinadora de Gobierno Abierto, Buenos Aires, 14/09/15.

¹⁵ *Ibíd.*

II. Proceso nacional de la AGA

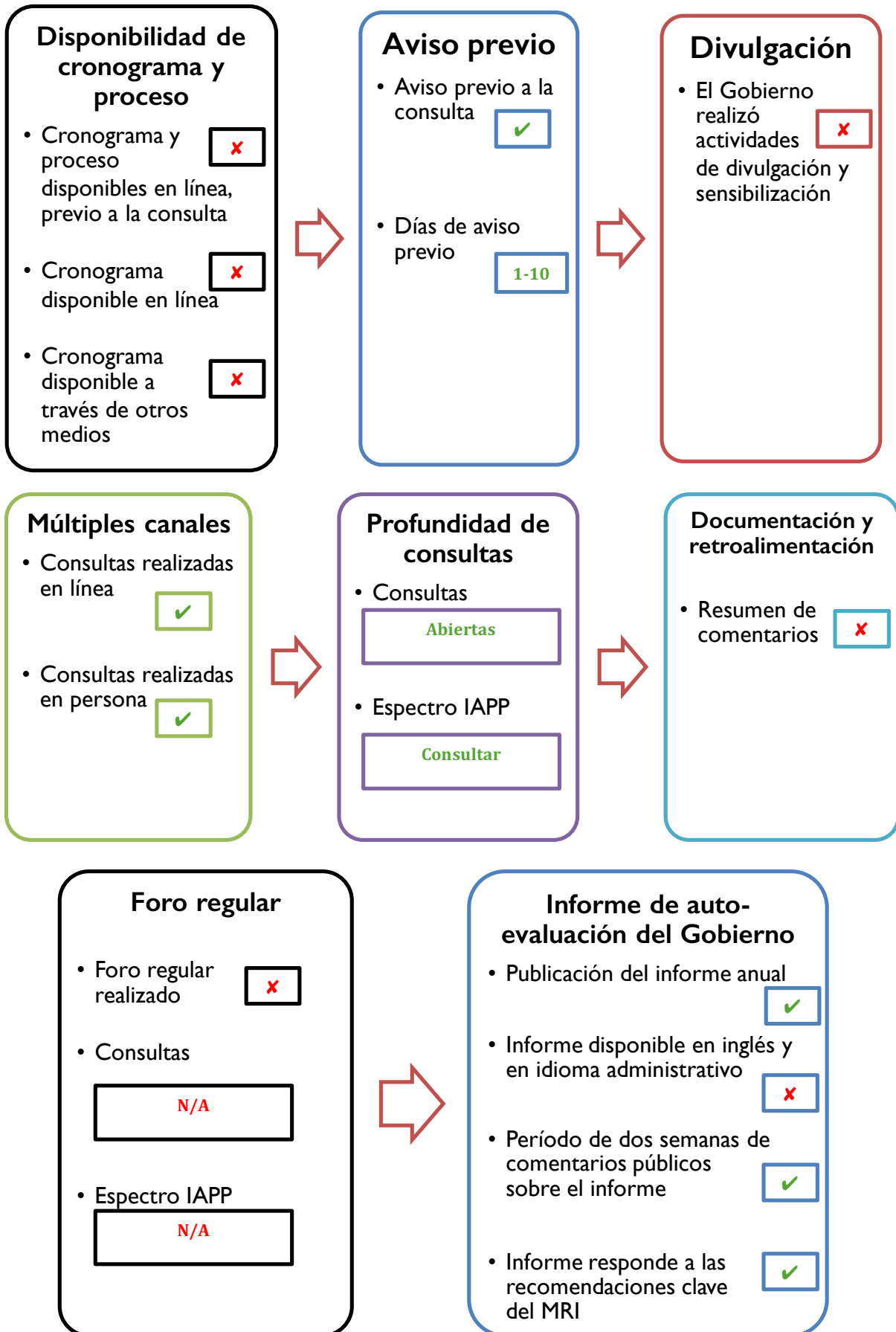
Los países que participan en la AGA deben consultar con el público durante el desarrollo, la implementación y la revisión del plan de acción. La Tabla 1.2 muestra el rendimiento de Argentina durante el plan de acción de 2015-2017. Al igual que la sección anterior, este apartado analiza solamente el primer proceso de consulta (2015). El segundo proceso (2016), que resultó en la incorporación de nueve compromisos adicionales al segundo plan, se evalúa en la sección III de este informe, como parte del desarrollo del compromiso 6.

El proceso de consulta pública se valió del mismo foro, Agenda Digital Argentina, que se utilizó para la creación del primer plan de acción. La investigadora del MRI no encontró evidencia de esfuerzos adicionales significativos para dar a conocer a la ciudadanía la temática de gobierno abierto y la existencia de este foro. En consecuencia, prácticamente las únicas que hicieron uso de las herramientas del foro –y asistieron con regularidad a las reuniones presenciales quincenales del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto- fueron las OSC especializadas en temas institucionales y de gobernanza democrática que ya habían trabajado en el primer plan. Si bien la Coordinación adoptó el lenguaje de la co-creación y el empoderamiento, las OSC entrevistadas¹ insisten en que apenas fueron consultadas, y que ninguna de sus contribuciones fue recogida en la versión del plan de acción presentada públicamente en agosto de 2015.

La evidencia citada a lo largo de este informe puede ser consultada en <https://goo.gl/IdurZE>.

¹ Particularmente Poder Ciudadano, ACIJ y Directorio Legislativo. Grupo focal con representantes de OSC, Buenos Aires, 16/09/15.

Tabla 2.1: Proceso nacional de la AGA



2.1 Desarrollo del plan de acción

La convocatoria a la participación en la formulación del plan fue abierta. La Coordinación hizo un relevamiento de OSC, a las que incluyó en su *mailing*; además, envió invitaciones a los distintos ministerios y entes descentralizados instándolos a sumarse al proceso. Las OSC consultadas señalaron que, si bien la metodología establecida tras el cambio en el liderazgo de la Jefatura de Gabinete pronto estuvo clara, no sucedió lo mismo con el calendario de actividades. El único punto fijo, en continuidad con el proceso del primer plan de acción, fueron las reuniones quincenales en la sede de la Jefatura de Gabinete. A falta de un cronograma establecido de antemano, la Coordinación emitió avisos y recordatorios, con plazos que variaron entre uno y diez días, en la sección de novedades de la página web oficial de Gobierno Abierto. Adicionalmente, para quienes ya participaban del proceso las convocatorias y otras informaciones estuvieron disponibles en el sitio del Foro de la Agenda Digital (accesible con nombre de usuario y contraseña) y se enviaron por correo electrónico. Los avisos de las fechas de las reuniones y jornadas también se difundieron por Twitter y Facebook¹.

Si bien la convocatoria fue abierta, su difusión oficial fue insuficiente. Ella se valió exclusivamente del foro virtual dedicado a la temática de gobierno abierto, potencialmente accesible para toda la ciudadanía pero desconocido para el público en general. Tampoco se realizaron actividades abiertas de sensibilización destinadas a aumentar la participación pública en el proceso de consulta. Según los registros de asistencia que mantuvo la Coordinación, solo una veintena de OSC y organismos gubernamentales estuvieron presentes en por lo menos tres (de trece) instancias de participación, contando tanto las reuniones del Grupo de Trabajo como las jornadas presenciales. Únicamente cuatro OSC y cuatro entes gubernamentales participaron en al menos la mitad de los encuentros.

Como consecuencia de la limitada difusión y sensibilización en este proceso, la participación de la sociedad civil fue también poco diversa: se redujo a un puñado de organizaciones enfocadas en temas de gobernanza democrática y ya habituadas a trabajar conjuntamente. En suma, la participación no se amplió significativamente entre el primer plan de acción y el segundo.

El proceso de desarrollo del plan de acción incluyó consultas tanto en línea como presenciales. Unas y otras, sin embargo, fueron herramientas limitadas desde una perspectiva de co-creación: la sociedad civil fue solamente consultada², y si bien las OSC participantes presentaron un listado con una docena de propuestas concretas³, ninguna de ellas fue incluida en el plan de acción. Según las organizaciones entrevistadas, en el curso del proceso tuvieron, a lo sumo, la oportunidad de sugerir agregados o modificaciones menores a las iniciativas provenientes de los organismos estatales participantes. Sin embargo ninguna de ellas se centró en las temáticas que las OSC habían planteado como prioritarias. En palabras de la representante de una de dichas organizaciones, la respuesta a sus reclamos en ese sentido “de la Coordinación y las autoridades fue que los compromisos que nosotros habíamos presentado iban a trabajarse para incluirse a mitad del plan por el próximo gobierno, es decir, como compromiso de medio término”⁴.

Las consultas en línea se realizaron en la plataforma del PAMI (la obra social de jubilados y pensionados), vinculada a la página web de Gobierno Abierto desde la sección “Participá”. Allí la Coordinación subió los compromisos propuestos por los organismos participantes para la recepción de comentarios. Según las OSC participantes, esta fue la única vía para contribuir al proceso con anterioridad a las jornadas presenciales que tuvieron lugar poco antes de la presentación pública del plan. Según representantes de la sociedad civil, el proceso operó de arriba hacia abajo, y el rol de las OSC (y del público en general) se limitó a comentar los compromisos propuestos por los organismos y agencias estatales participantes.

Las consultas presenciales tuvieron la forma de jornadas temáticas y se realizaron entre los días 7 y 14 de agosto de 2015. En cada una de ellas el organismo público correspondiente presentó su compromiso, y el evento se transmitió por Internet vía *streaming*. La Coordinación no difundió resúmenes o minutas de estas jornadas. Representantes de la sociedad civil señalan que en algunos casos no tuvieron ningún acceso a los borradores de los compromisos, y solamente conocieron los documentos finales el mismo día de la presentación del plan. Destacan asimismo que en las jornadas temáticas se consensuaron puntos que finalmente no quedaron plasmados en el compromiso. Por ejemplo, según afirma la representante de ACIJ, en la jornada de la cual surgió el compromiso 3 se acordó que el Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR) publicaría las propuestas de modificaciones normativas en el directorio de prestaciones y las recomendaciones emitidas, y que se incorporarían mecanismos de retroalimentación más específicos. Sin embargo, esto quedó finalmente reducido a la promesa vaga de utilizar la experiencia como "insumo". Subraya, además, que en el curso del debate surgieron propuestas que el organismo no estuvo dispuesto a asumir, tales como la de hacer públicos los resultados de las auditorías y controles periódicos que realiza a las empresas prestadoras de servicios, para que los interesados en solicitar sus servicios puedan tomar decisiones informadas; y la de generar, publicar y facilitar a las OSC solicitantes información desagregada sobre las prestaciones otorgadas. De ahí que, en opinión de la mencionada representante de sociedad civil, no cabe hablar de "co-creación" para el caso de este compromiso⁵.

Entre las "consultas presenciales" la Coordinación cuenta también las reuniones del Grupo de Trabajo que tuvieron lugar cada dos semanas entre el 13 de mayo y el 5 de agosto, y que en su mayoría se transmitieron vía *streaming*. Representantes de las OSC entrevistadas, sin embargo, sostienen que estas fueron reuniones "meramente organizativas" o "de coordinación", en las cuales se pasaban anuncios y se transmitía información, pero no se realizó un trabajo sustantivo conducente a la elaboración del plan⁶.

En suma, la formación de la agenda de gobierno abierto y la inclusión de compromisos quedó en manos de los organismos gubernamentales y agencias descentralizadas que respondieron a la convocatoria y lograron formular sus propuestas en tiempo y forma. El hecho de que los organismos fueran invitados a hacer propuestas en la línea de lo que ya estaban trabajando limitó las posibilidades de innovación. El plan se construyó aditivamente, mediante la suma de las propuestas presentadas por cada uno de los organismos que se avinieron a participar, más que de una evaluación de aquello que el país requería con mayor urgencia en materia de gobierno abierto. En ese marco, la contribución de las OSC fue marginal. El proceso terminó en un clima de alta conflictividad entre Gobierno y sociedad civil, con un cruce de comunicados públicos que expresaban una disputa de fondo en torno de la adjudicación de la autoría –y por lo tanto, de la legitimidad- del plan⁷. Las organizaciones que habían participado de las mesas de trabajo se retiraron entonces por considerar que no se habían cumplido las condiciones mínimas requeridas en un proceso de co-creación. Como vía de salida, el último compromiso del plan presentado en agosto de 2015 estableció la reapertura del proceso de consulta con el objeto de producir compromisos de medio término. Estos compromisos se agregarían al segundo plan de acción durante el primer año de implementación.

2.2 Foro regular multi-actor

Como parte de su participación en la AGA, los gobiernos se comprometen a identificar un foro regular multi-actor. Este foro puede ser una entidad preexistente o creada específicamente para permitir la consulta permanente sobre la implementación del proceso de la AGA. Esta sección resume dicha información.

En Argentina no ha funcionado en este período un foro regular multi-actor para el seguimiento de la implementación de los compromisos contenidos en el plan de acción. El foro que se había utilizado durante el primer plan de acción, el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto de la Agenda Digital Argentina, fue empleado también durante el proceso de elaboración del segundo plan. Sin embargo, este dejó de funcionar poco después de la presentación del plan. Tal como se evidenció en los comunicados que difundieron entonces, las OSC que más se habían involucrado en el proceso resintieron la modificación unilateral de la metodología de trabajo⁸ y no vieron sus contribuciones reflejadas en los compromisos asumidos. Al ser entrevistadas en septiembre de ese año, manifestaron su decisión de no seguir participando entretanto no observaran una efectiva disposición a abrir el espacio de toma de decisiones hacia la sociedad civil⁹. Consultadas nuevamente un año más tarde, las mismas OSC señalaron que el Grupo de Trabajo, del cual ellas ya no participaron, se reunió “una o dos veces más” antes de las elecciones de octubre de 2015 y después se disolvió¹⁰.

Tras la inauguración de un nuevo gobierno de diferente signo político que el anterior en diciembre de ese mismo año, el Grupo de Trabajo no volvió a funcionar. Una vez producida la reestructuración ministerial que resultó en la creación del Ministerio de Modernización y nombrados los nuevos funcionarios, hubo algunas reuniones *ad hoc*, pero no se constituyó un foro permanente de gobierno abierto. En la primera reunión importante, alrededor de febrero de 2016, se presentaron la metodología y la cronología con las cuales se elaborarían los compromisos de medio término. Más adelante hubo otras reuniones, todas ellas en la ciudad capital, en las que participaron las organizaciones ACIJ, ADC, Poder Ciudadano, Directorio Legislativo, Democracia en Red y Conocimiento Abierto. En ellas se trabajó la metodología en vistas a la formalización de una mesa nacional de gobierno abierto, se desarrollaron lineamientos para el III plan y se discutió la consolidación de una estrategia federal. Estas reuniones carecieron de procedimientos formales que determinaran las condiciones de la participación, y no se distribuyeron minutas. Las únicas reuniones abiertas al público en este período fueron las mesas de trabajo en las que se desarrollaron los compromisos de medio término (dos mesas por compromiso).

En todo caso, cabe señalar que en el primer semestre del año 2016 los esfuerzos se centraron en la implementación del compromiso 6, es decir, en la generación de nuevos compromisos. Desde la perspectiva de la sociedad civil, que en este aspecto no diverge considerablemente de la de los funcionarios gubernamentales consultados, esto se debió a que la gestión nueva tardó en arrancar por las dificultades de la transición y las restricciones presupuestarias, con lo cual dispuso de poco tiempo.

Las OSC consultadas vincularon el énfasis en la creación de nuevos compromisos por sobre la implementación de los antiguos con la presencia en el nuevo Gobierno de especialistas de trayectoria que deseaban dejar su huella en este plan. Adicionalmente, las mismas organizaciones subrayaron que el Gobierno centró sus esfuerzos en la implementación del compromiso 6 como una suerte de prueba piloto de la metodología que esperaban utilizar de cara al tercer plan, y que por eso fue allí donde se concentraron sus esfuerzos¹¹.

Durante la fase de seguimiento del plan de acción no se previó ningún mecanismo general de colaboración con la sociedad civil para la implementación de los otros cinco compromisos contenidos en el plan original. La convocatoria a la sociedad civil para consulta y monitoreo fue limitada e irregular –tuvo lugar en algunos casos, mientras que en otros no se produjo- y dependió básicamente de la situación del funcionario a cargo del compromiso. La representante de ACIJ, por ejemplo, señala que su organización participó desde su área de Discapacidad y Derechos Humanos en la jornada del 14 de agosto de 2015, pero no volvió a ser contactada durante la implementación del compromiso sobre discapacidad, aun cuando figuraba entre los actores involucrados en la plantilla del compromiso¹².

Varias OSC consultadas señalaron que ellas mismas estuvieron absorbidas por el proceso de formulación de los nuevos compromisos y por eso no consideraron prioritario demandar al Gobierno la constitución de un foro regular multi-actor.

Con todo, tanto el Gobierno como la sociedad civil reconocen la conformación de un foro de seguimiento como un requisito de la pertenencia a la AGA. Destacan la importancia de que dicho foro sea amplio e incluyente, tenga presencia también en el interior del país y cuente con mecanismos democráticos de toma de decisiones, transparencia de procedimientos y rendición de cuentas a la ciudadanía. Ambas partes señalan que a la fecha se ha avanzado en el diseño de una mesa de trabajo de gobierno abierto, integrada por el Gobierno y el conjunto de OSC que componen el “elenco estable” de participantes en el proceso AGA. Esta mesa se encargará del manejo conjunto de la logística del proceso y el establecimiento de un mecanismo de seguimiento de los compromisos incluidos en los planes de acción. Adicionalmente, la Coordinadora de Gobierno Abierto informó del desarrollo de una herramienta tipo “tablero de control” para el seguimiento ciudadano de los compromisos¹³.

2.3 Autoevaluación

Los Artículos de Gobernanza de la AGA definen como requisito que los países publiquen un informe de autoevaluación tres meses después de cumplido el primer año de implementación. El informe se debe publicar durante dos semanas para recibir comentarios del público. Esta sección evalúa el cumplimiento de este requisito, así como la calidad del informe.

El informe de autoevaluación del Gobierno argentino fue publicado con demora y no estuvo disponible hasta después de redactado este informe. Por esta razón, no se cuenta entre los insumos utilizados para el análisis que se ofrece en las secciones siguientes. Según informaciones proporcionadas por la Coordinadora de Gobierno Abierto, el retraso se debió a que los recursos se volcaron, casi con exclusividad, a la organización del Primer Foro Nacional de Gobierno Abierto y Tecnología Cívica (“Argentina Abierta”), que se realizó a fines de septiembre de 2016.

El borrador del informe fue subido el 5 de octubre a la página web de Consulta Pública de Presidencia de la Nación. Estuvo abierto para la recepción de comentarios desde esa fecha hasta el 18 de octubre inclusive (14 días). El mecanismo elegido para recoger las reacciones de la ciudadanía fue sencillo: dirigirse a la sección “comentarios” en la página web, registrarse y escribir en el casillero indicado. El texto del encabezado aclaraba que “en las próximas semanas se seguirán publicando respuestas a los comentarios realizados” y “aquellos comentarios fuera del alcance de esta consulta pública se derivarán al organismo correspondiente para su consideración”¹⁴.

Se registraron pocas reacciones. Seis usuarios individuales dejaron solo ocho comentarios. Esto puede haber sucedido por la difusión limitada del sitio y del proceso en general, así como también por el esfuerzo exigido del usuario. La intervención suponía cuanto menos una lectura rápida del informe además de ciertos conocimientos previos dentro de los cuales se pudiera enmarcar el documento.

Cabe subrayar, no obstante, que la mayor parte de los comentarios fue de carácter sustantivo. Dos de ellos fueron mensajes de aliento (destacando la importancia de la iniciativa y de darle mayor difusión) y un tercero incluyó una crítica con relación a la existencia de “loables propuestas” acompañadas de “poca acción concreta”. Los restantes fueron de personas con conocimiento del proceso de gobierno abierto (entre ellas, la Coordinadora de la Red Académica de Gobierno Abierto, que comenta sobre el compromiso Universidad Abierta) y/o de algún área específica en la cual se centró el comentario (por ejemplo, las políticas de discapacidad).

Adicionalmente, la representante de una de las OSC más activas en el proceso de gobierno abierto utilizó el mecanismo para aclarar cuál fue la posición de la sociedad civil en cada una de las etapas de redacción de compromisos. También destacó la ausencia de un foro regular multi-actor durante el período de implementación, ya mencionada en la sección 2:

“Creo que a esta primera etapa le faltó un espacio institucional de seguimiento para los compromisos, dado que muchos de estos avances nos enteramos recién ahora, cuando las OSC podríamos haber sido partícipes de muchos de ellos (como de las capacitaciones de gobierno abierto del INAP). Es importante contar con avances intermedios y espacios de diálogo y rendición de cuentas por parte de las instituciones responsables de los compromisos, para ajustar tiempos o hitos de acuerdo a la coyuntura, y que esta readecuación esté consensuada con las OSC que también participaron de la propia confección del compromiso. Es decir, que el organismo público no se desligue de la co-creación una vez que está implementando el compromiso, sino que mantenga un espacio fluido de intercambio y diálogo.”¹⁵

Todos los comentarios fueron respondidos *in situ*. Según el caso, se dieron agradecimientos, derivaciones, avisos de resolución (para un comentario referido a botones que no funcionaban en el portal de datos públicos), aclaraciones, informaciones adicionales o notificación de cambios realizados en el borrador del informe, los cuales efectivamente fueron incluidos en la versión final.

El informe de autoevaluación del Gobierno, cuya versión definitiva puede consultarse en <http://goo.gl/eQmzPO>, cubre el primer año de implementación de los seis compromisos originales del segundo plan. El informe incluye una revisión de los esfuerzos de consulta realizados durante el desarrollo tanto de aquellos como de los nueve compromisos adicionales de medio término. Los esfuerzos de consulta para la implementación del plan, en tanto, son referidos brevemente con la afirmación de que “actualmente, para su implementación los distintos actores se comunican a través del mail gobiernoabierto@modernizacion.gob.ar y de la web www.argentina.gob.ar/mesasogp/”.

El informe contiene evidencia suficiente en apoyo de la evaluación de los niveles de cumplimiento de todos los compromisos, la cual coincide en alto grado con la que realizó la investigadora del MRI. En los casos en que el nivel de cumplimiento es calificado como “limitado”, sin embargo, no proporciona información sobre las razones de los retrasos ni de los desafíos enfrentados en la implementación. No obstante, sí da cuenta de los cambios introducidos en los compromisos, y para tres de ellos ofrece un listado detallado de los pasos a seguir en la siguiente fase de implementación.

2.4 Seguimiento a las recomendaciones previas del MRI

Tabla 2.2: Recomendaciones clave de los informes previos del MRI

| Recomendación 1 | Recomendación 2 | Recomendación 3 | Recomendación 4 | Recomendación 5 |
|---|--|--|---|---|
| Diseñar procesos inclusivos y participativos para la elaboración de planes de acción. | Avanzar en una agenda con énfasis en los pilares del gobierno abierto. | Institucionalizar mecanismos de gobierno abierto y formalizar el espacio de Gobierno Abierto en Argentina. | Diseñar e implementar una campaña de difusión para que la sociedad, en su conjunto, pueda conocer la agenda de gobierno como una política integral. | Avanzar hacia nuevas políticas participativas de gestión pública. |
| ¿Se abordó? | ¿Se abordó? | ¿Se abordó? | ¿Se abordó? | ¿Se abordó? |
| ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| ¿Se integró en el siguiente plan de acción? | ¿Se integró en el siguiente plan de acción? | ¿Se integró en el siguiente plan de acción? | ¿Se integró en el siguiente plan de acción? | ¿Se integró en el siguiente plan de acción? |
| ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |

Como parte de su participación en la AGA, todos los países participantes deben abordar las recomendaciones del informe de avance del MRI en su informe de autoevaluación. La tabla 2.2 señala si el Gobierno abordó las recomendaciones del último informe de avance y si las integró en el plan de acción actual.

Al momento de redactar este informe, el Gobierno argentino aún no había entregado su informe de autoevaluación. Por lo tanto, se considera que el Gobierno no abordó ninguna de las recomendaciones del último informe de avance en su informe de auto-evaluación. En los párrafos que siguen, se responde a la segunda pregunta acerca de la integración de cada una de las recomendaciones en el segundo plan de acción.

En primer lugar, ninguna de las recomendaciones recibidas fue integrada completamente al segundo plan de acción, aunque la mayoría fue incorporada parcialmente. Así, por ejemplo, si bien durante la elaboración de compromisos hubo una convocatoria abierta para la participación en el proceso de elaboración del plan, no se invitó a los gobiernos subnacionales (provinciales o municipales) a identificar compromisos a incluir en el plan, ni se realizaron consultas u otras actividades fuera de la ciudad de Buenos Aires¹⁶. Tampoco, como ya se señaló, puede considerarse que el proceso de elaboración del plan fuera plenamente inclusivo y participativo, dado que la sociedad civil no tuvo casi capacidad de influencia¹⁷. Con todo, el segundo plan incorporó esta dimensión de inclusión y participación al comprometer al Gobierno a realizar “3 encuentros a nivel provincial (regional) con la finalidad de ampliar el alcance del gobierno abierto”. Asimismo lo comprometió a crear “un directorio de organizaciones no gubernamentales [...] y expertos o referentes [...] con la

finalidad de formar una base de datos sobre actores interesados en el gobierno abierto en el país” (compromiso 1).

En segundo lugar, si bien los compromisos incluidos en el plan son en su mayoría relevantes a los pilares de gobierno abierto¹⁸, no se cuentan entre ellos compromisos sobre temas considerados prioritarios tales como medio ambiente, compras estatales, declaraciones juradas, acceso a la información pública, “u otros identificados por la sociedad civil durante la fase de consulta”¹⁹. Tampoco se han incorporado compromisos sobre transparencia legislativa ni se ha sumado activamente al Poder Legislativo. Esta situación se mantuvo incluso tras la incorporación de los compromisos de medio término. En palabras de la Coordinadora de Gobierno Abierto, “si se hace un análisis transversal de los nuevos compromisos, el 80% es de transparencia, que claramente era una demanda para todos los ministerios, y casi todos tienen algún componente de participación, si es que no son 100% de participación. Incluso anulamos algunas propuestas que surgieron de las mesas precisamente porque no tenían que ver con gobierno abierto”²⁰.

En tercer lugar, no hubo ningún compromiso relacionado con la consagración legal de la existencia y el funcionamiento del espacio de gobierno abierto. La primera versión del segundo plan de acción prometió la “creación de un espacio de información, herramientas y acciones de participación ciudadana en conjunto con universidades y diferentes sectores de la sociedad civil”. En la segunda versión del segundo plan, este hito del compromiso se especificó en términos de la “institucionalización del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto”. Entretanto, desde principios de 2016 el área de gobierno abierto fue elevada de rango dentro del Gobierno y se constituyó una Subsecretaría dedicada exclusivamente a promover esta agenda (dentro de la cual se ubica la participación argentina en la AGA). Según testimonios recogidos tanto del Gobierno como de la sociedad civil, a la fecha de elaboración de este informe ambas partes trabajan juntas para institucionalizar un espacio de co-creación y seguimiento de los compromisos.

En cuarto lugar, en el segundo plan de acción el Gobierno argentino no se comprometió a realizar una campaña de difusión sobre temas de gobierno abierto. Sin embargo, la Coordinadora de Gobierno Abierto de la nueva gestión destaca que se prevé el despliegue de diversas estrategias para dar mayor visibilidad a la temática de gobierno abierto, empezando por la presencia del tema en los discursos del Presidente de la Nación (“el presidente es nuestro vendedor estrella”, ilustra la funcionaria²¹). La Coordinadora indica que, aunque no se ha prometido ni se está realizando una campaña de difusión propiamente hablando, “le estamos dando mucha visibilidad [al tema]. Hicimos el lanzamiento [del segundo plan] en Casa Rosada, con el Ministro, con el Jefe de Gabinete, con 15 subsecretarios (...) Hacemos ‘Argentina Abierta’²² en Tecnópolis con 90 oradores –de provincias, de municipios, de otros países de la región-, participamos activamente en Media Party, en DataFest (...) Estamos participando de todas las conversaciones posibles y abriendo algunas conversaciones nosotros”.

Finalmente, aunque no se ha dado aún un debate amplio sobre participación ciudadana y herramientas de co-diseño de políticas, ni se prevé la elaboración de un protocolo integral de participación ciudadana, el segundo plan de acción incluye un compromiso (establecido en la primera etapa) orientado hacia la construcción participativa de la política pública en el área de discapacidad, así como el compromiso (incorporado en la segunda etapa) de establecer una plataforma ciudadana para la definición participativa de problemas y soluciones en el área de justicia (“Justicia 2020”).

La razón por la cual se considera que no se ha integrado la recomendación al segundo plan de acción, en particular en su primera versión (la que aquí se analiza) es el alcance extremadamente limitado del compromiso de participación ciudadana. Este consiste en relevar mediante una encuesta las percepciones de los usuarios de prestaciones para personas con discapacidad respecto de los servicios que prestan las instituciones a las que asisten.

¹ Sobre las características y el alcance de la difusión realizada en redes sociales, véase la evidencia disponible en <https://goo.gl/w6TWQH>.

² “Espectro de Participación Pública de la AIPP”, *Asociación Internacional de Participación Pública*, <http://bit.ly/29T0CDU>.

³ “Propuestas de la sociedad civil para segundo plan de acción OGP”, 7/07/15, *Poder Ciudadano*, <http://goo.gl/ii6fje>.

⁴ Grupo focal con representantes de organizaciones de la sociedad civil, Buenos Aires, 16/09/15.

⁵ Información proporcionada por Carolina Cornejo (ACIJ) durante el período abierto a comentarios de la sociedad civil al borrador de este informe (diciembre de 2016).

⁶ *Ibíd.*

⁷ “Comunicado de OSCs frente a la presentación del II Plan de Acción de Argentina ante la Alianza para el Gobierno Abierto”, 25/08/15, *Gobierno Abierto Argentina*, <https://goo.gl/eAXY4V>; “Agradecemos la participación para la co-creación del II Plan de Acción de Gobierno Abierto 2015-2017”, 28/08/15, *Gobierno Abierto Argentina*, <https://goo.gl/QB7aZN>; “Aclaración frente a la presentación del Segundo Plan de Acción de Argentina ante OGP”, 4/09/15, *Gobierno Abierto Argentina*, <https://goo.gl/QB7aZN>.

⁸ En un comunicado del 25 de agosto de 2015 (cf. nota anterior), trece OSC señalaron que en mayo de ese año “el Gobierno argentino decidió unilateralmente modificar la metodología para la elaboración del plan de acción que había sido consensuada en febrero entre las OSC participantes y la Coordinación de Gobierno Abierto” y que la nueva metodología no reflejaba “los principios trazados por la AGA para la creación de compromisos conjuntos entre Estado y sociedad civil” en relación con el establecimiento de espacios participativos que redundaran en la incorporación de propuestas de diferentes actores, así como de procedimientos que permitieran que los compromisos se debatieran adecuadamente antes de su inclusión en el plan.

⁹ Grupo focal con representantes de organizaciones de la sociedad civil, Buenos Aires, 16/09/15.

¹⁰ Conferencia vía Skype con representantes de organizaciones de la sociedad civil, 1/09/16.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Información proporcionada por Carolina Cornejo (ACIJ) durante el período abierto a comentarios de la sociedad civil al borrador de este informe (diciembre de 2016).

¹³ Seguimiento de de compromisos 2do Plan de Acción (OGP – Argentina), <http://bit.ly/2iFfSte>

¹⁴ Cf. <https://goo.gl/gWZb6g>.

¹⁵ Agustina De Luca (Directorio Legislativo), comentario en <https://goo.gl/gWZb6g>.

¹⁶ El proceso no fue federalizado, aunque la federalización sí se asumió como compromiso (véase Compromiso 9: Federalización de prácticas de gobierno abierto).

¹⁷ En la segunda etapa, cuando se elaboraron los compromisos de término medio, el nuevo Gobierno retomó la metodología que su predecesor había consensuado con la sociedad civil a inicios de 2015. En consecuencia, la definición de los nuevos compromisos tuvo lugar en mesas temáticas de debate con la ciudadanía.

¹⁸ En su texto completo, la recomendación titulada “2. Avanzar en una agenda con énfasis en los pilares del gobierno abierto” especifica: “2.1 Incluir en el próximo plan compromisos sobre temas prioritarios, como transparencia, medio ambiente, compras estatales, declaraciones juradas, u otros identificados por la sociedad civil y otros actores durante la fase de consulta. 2.2 Presentar y promover la sanción (o acordar sobre proyectos existentes) de una Ley de Acceso a la Información Pública. 2.3 Incluir compromiso sobre transparencia legislativa e incorporar activamente al Poder Legislativo en el proceso de gobierno abierto”.

¹⁹ Durante la primera fase del proceso de consultas, en julio de 2015, un grupo de dieciséis OSC dio a conocer públicamente un listado de propuestas que aspiraba a ver incluidas en el plan de acción de gobierno abierto, entre ellas: la elaboración de un directorio de funcionarios públicos, la publicación de un informe mensual sobre la distribución de la pauta publicitaria oficial, garantías de libre acceso a los informes de la Sindicatura General de la Nación, publicación de un detalle de los contratistas del Estado Nacional, transparencia del los trámites de casos de corrupción, medidas de transparencia presupuestaria, etc. Cf. <http://goo.gl/ii6fje>.

²⁰ Entrevista vía Skype con Natalia Carfi, Coordinadora de Gobierno Abierto, 31/08/16.

²¹ *Ibíd.*

²² Organizado por el Ministerio de Modernización, el Primer Foro Nacional de Gobierno Abierto y Tecnología Cívica “Argentina Abierta” se realizará en Tecnópolis los días 27 y 28 de septiembre de 2016, y según sus organizadores contará con la presencia de “los principales referentes del sector público de Latinoamérica,

innovadores sociales, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios y personal de la administración pública de todo el país, periodistas y estudiantes” y estará centrado en los siguientes temas: apertura de información, tecnologías cívicas, innovación pública y experiencias de apertura gubernamental, colaboración y transparencia. Esta iniciativa actualmente en curso, que busca lanzar el debate público en torno de los temas de gobierno abierto, no figura entre los compromisos del segundo plan. Cf. <https://www.argentina.gob.ar/foroargentinaabierta>.

III. Análisis del contenido del plan de acción

Todos los países miembros de la AGA desarrollan planes de acción que incluyen compromisos concretos a dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción al compartir esfuerzos existentes para la apertura del gobierno, incluyendo estrategias específicas y programas existentes.

Los compromisos deben ser adecuados a las condiciones y problemática del país. Además, deberán ser relevantes a los valores de la AGA definidos en los *Artículos de Gobernanza* y la *Declaración de Gobierno Abierto* que firmaron todos los países participantes de la AGA.

¿En qué consiste un buen compromiso?

Alcanzar los compromisos de gobierno abierto es un proceso que puede tomar varios años. Es por esta razón que los gobiernos deben establecer plazos e hitos donde se indiquen los resultados que se alcanzarán anualmente en cada uno de sus compromisos. En este informe se detallan los compromisos que el país incorporó en su plan de acción y se valora el primer año de implementación.

Aunque la mayoría de los indicadores que se consideran para cada compromiso son claros, algunos de ellos requieren una mayor explicación.

- **Especificidad:** El investigador del MRI valora en qué medida los compromisos o las acciones son específicos y medibles. Las opciones son:
 - **Alta:** el lenguaje del compromiso establece actividades claras y verificables así como entregables medibles para alcanzar el objetivo del compromiso.
 - **Media:** el lenguaje del compromiso describe una actividad que es objetivamente verificable, que incluye productos entregables, pero cuyos productos entregables no son claramente medibles o relevantes para lograr el cumplimiento del objetivo del compromiso.
 - **Baja:** el lenguaje del compromiso describe una actividad que puede ser considerada como verificable, pero requiere interpretación adicional por parte del lector para identificar qué pretenden lograr las actividades y cuáles serían los productos entregables.
 - **Ninguna:** el lenguaje del compromiso no establece una actividad medible, productos, entregables ni hitos.
- **Relevancia:** El investigador del MRI analiza el texto de cada compromiso, tal como está redactado en el plan de acción, para valorar su relevancia respecto de los valores de la AGA, de acuerdo con la siguiente lista de preguntas. Para más detalles sobre los criterios de los valores AGA, consúltese el manual de procedimientos.¹
 - **Acceso a la información:** ¿El gobierno publicará más información o mejorará la calidad de la información que publica?
 - **Participación ciudadana:** ¿El gobierno creará o mejorará oportunidades o las capacidades del público para influir en la toma de decisiones?
 - **Rendición de cuentas públicas:** ¿El gobierno creará o mejorará oportunidades para asegurar la rendición de cuentas por parte de sus funcionarios?

- **Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas:** ¿Se utilizarán innovaciones tecnológicas, en combinación con alguno de los otros tres valores, para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas?

Impacto potencial: El MRI valora el *impacto potencial* del compromiso sobre la base del lenguaje del plan de acción, determinando lo siguiente:

- La problemática social, económica, política o ambiental;
- El *statu quo* al inicio del plan de acción; y
- El grado en que el compromiso, de ser implementado, impactaría el desempeño y abordaría la problemática.

Los **compromisos estelares** son aquellos que son considerados ejemplares para la AGA. Para poder recibir una estrella, un compromiso debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Debe ser lo suficientemente específico como para que pueda hacerse un juicio sobre su impacto potencial. Los compromisos estelares deben tener un nivel de especificidad medio o alto.
- Debe establecer de forma clara su relevancia respecto de alguno de los valores AGA: acceso a la información, participación pública o rendición de cuentas públicas.
- De ser implementado, debería tener un impacto “transformador”².
- Finalmente, su cumplimiento durante el periodo de implementación debe presentar avances significativos y haber sido calificado como sustancial o completo.

Con base en estos criterios, se determinó que el plan de acción de Argentina no incluye ningún compromiso estelar.

Finalmente, las gráficas de esta sección presentan una fracción de la gran cantidad de datos que el MRI recopila durante el proceso de revisión de avances. Para consultar los datos completos de Argentina y de todos los países miembros de la AGA, consulte el Explorador de la AGA³.

Descripción general de los compromisos

El plan de acción se elaboró en dos fases. En la primera etapa, desarrollada en el primer semestre de 2015, se redactó un plan que incluyó seis compromisos. Los compromisos se centraron en la creación de capacidades de gobierno abierto, en la publicación de datos y en el acceso a la información pública. Se hizo gran énfasis en los principios de participación ciudadana y acceso a la información pública. Uno solo de estos compromisos se enfocó en el mejoramiento de la calidad de un servicio público, objetivo que buscó alcanzar a través de la incorporación de la perspectiva de los usuarios.

En el primer semestre de 2016 se realizó un nuevo proceso de consultas que resultó en la incorporación de nueve compromisos adicionales, en cumplimiento de uno de los compromisos del plan. Estos nueve compromisos están detallados en la narrativa del compromiso 6 de este informe. Sus contenidos e implementación serán analizados en el informe de fin de término.

¹ Manual de Procedimientos, Mecanismo de Revisión Independiente, julio de 2016, <http://bit.ly/1kn2l6x>. Información adicional sobre los valores de la AGA se encuentra en una nota de orientación de la AGA: <http://bit.ly/2bng0d2>.

² El Panel Internacional de Expertos modificó este requisito en 2015. Para mayor información, visite: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>.

³ Explorador del Mecanismo de Revisión Independiente: bit.ly/1KE2WII.

Compromiso 1. Desarrollo de capacidades estatales en Gobierno Abierto

Texto del compromiso

Consolidar una visión sobre el gobierno abierto a nivel federal y fortalecer los mecanismos de interacción entre Estado y sociedad

I.1. Creación de un espacio de intercambio de información, herramientas y acciones de participación ciudadana en conjunto con universidades y diferentes sectores de la sociedad civil. Para ello, se generará un encuentro con los diferentes actores para definir acciones concretas en pos de crear un repositorio/espacio de intercambio.

I.2. Definir e implementar un programa de capacitación en temas de gobierno abierto que sea transversal a la administración pública. Dicho programa estará orientado tanto a público en general como a funcionarios y mandos medios.

I.3. Realización de 3 encuentros a nivel provincial (regional). Se contará con la colaboración de COFEFUP, con la finalidad de ampliar el alcance del gobierno abierto. Dos encuentros en el interior del país y uno en la Ciudad de Buenos Aires. Dichas jornadas pretenden difundir e incorporar a responsables provinciales en los objetivos del plan de acción.

I.4. Creación de un directorio o mapa de organizaciones no gubernamentales (instituciones, OSC, universidades, etc.) y expertos o referentes, que sea pública y de manera colaborativa, con el objetivo de formar una base de datos sobre actores interesados en el gobierno abierto en el país.

Nota editorial: Hacia el final del período que cubre este informe el Gobierno argentino presentó un plan de acción actualizado. Este texto proviene del plan de acción original. Los cambios introducidos al texto se evaluarán en el informe de fin de término. El texto completo de este compromiso está disponible en goo.gl/JZpJlh (Versión actualizada: goo.gl/Umi97i).

Institución responsable: Coordinación de Gobierno Abierto.

Institución(es) de apoyo: Instituto Nacional de la Administración Pública, Consejo Federal de la Función Pública – Secretaría de Gabinete – Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación, Servicio Geológico Minero Argentino, Instituto Nacional de Asociativismo Económico y Social.

Fecha de inicio: septiembre 2015

Fecha final: junio 2017

| Resumen del compromiso | Especificidad | | | | Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito) | | | | Impacto potencial | | | | ¿A tiempo? | Nivel de cumplimiento | | | |
|-------------------------------|---------------|------|-------|------|--|-------------------------|-------------------------------|--|-------------------|-------|----------|---------------|------------|-----------------------|----------|------------|----------|
| | Ninguna | Baja | Media | Alta | Acceso a la información | Participación ciudadana | Rendición de cuentas públicas | Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas | Ninguno | Menor | Moderado | Transformador | | No iniciado | Limitado | Sustancial | Completo |
| I. Total | | | ✓ | | | ✓ | | | | | ✓ | | Si | | | ✓ | |
| I.1. Espacio de intercambio | | ✓ | | | | ✓ | | | | | ✓ | | No | ✓ | | | |
| I.2. Programa de capacitación | | ✓ | | | Sin relevancia clara | | | | | ✓ | | | Si | | | ✓ | |
| I.3. Encuentros provinciales | | ✓ | | | | ✓ | | | | ✓ | | | Si | | | | ✓ |
| I.4. Directorio de ONGs | | | | ✓ | | ✓ | | | | | ✓ | | Si | | ✓ | | |

Contexto y objetivos

El compromiso busca estimular el desarrollo de políticas de gobierno abierto. Para ello – explica la funcionaria a cargo de su implementación- intenta suplir la falta de conocimiento en la materia¹, la cual se debe –según lo señala el propio texto del compromiso- a “la ausencia de una visión homogénea y compartida, así como la falta de debate entre múltiples actores respecto a qué es el gobierno abierto”. En consecuencia, sus objetivos centrales son capacitar a los funcionarios –tanto a nivel federal como provincial y municipal- para difundir buenas prácticas en materia de gobierno abierto y fortalecer los mecanismos de interacción entre instituciones estatales y actores de la sociedad civil conducentes a la institucionalización de dichas prácticas.

Tal como está presentado, el compromiso plantea su aspiración de “fomentar el desarrollo del gobierno abierto, mediante capacitaciones; abrir el debate en torno a la temática” y “generar, incorporar y mejorar los mecanismos de participación, a nivel federal y con la colaboración de diversos actores tanto gubernamentales como no gubernamentales”. Según el análisis del MRI, el compromiso es claramente relevante al principio de participación ciudadana, en la medida en que plantea la creación de nuevos espacios para que el público pueda influir en la toma de decisiones de política pública. Adicionalmente, cabría inferir que la capacitación de los funcionarios en temas de gobierno abierto –y, por consiguiente, en buenas prácticas de colaboración, transparencia y rendición de cuentas- supondría la apertura de oportunidades para asegurar la rendición de cuentas. Sin embargo, el compromiso no resulta relevante a este valor, tal como es definido por la AGA, porque no establece canales específicos de rendición de cuentas. Finalmente, en la redacción del compromiso no se observa ninguna especificación en relación a qué tecnologías se utilizarían y de qué modo se aplicarían a la consecución de los objetivos planteados.

Las actividades propuestas para alcanzar el objetivo son, en primer lugar, crear espacios de intercambio; en segundo lugar, diseñar e implementar programas de capacitación; en tercer lugar, celebrar encuentros públicos en varias localidades; y por último confeccionar un directorio de OSC y otros actores interesados en el gobierno abierto. Todas ellas contribuirían, tanto del lado del Gobierno como del de la sociedad civil, a constituir un elenco de actores receptivos a la temática del gobierno abierto y dispuestos a participar en pos de esos valores. Asimismo, contribuirían a crear los espacios en que dichos actores podrían interactuar productivamente para impulsar avances en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Este compromiso fue valorado como de especificidad media sobre la base de la ponderación de la especificidad de sus hitos más importantes. Mientras que el directorio de actores presenta una elevada especificidad, los restantes hitos son de especificidad baja. Por ejemplo, en lo que se refiere a la capacitación, no se proporcionan indicios ni respecto de los contenidos ni sobre la cantidad de destinatarios. En relación con los encuentros provinciales, si bien se establece la cantidad de reuniones, no se especifica en qué consistirán los “encuentros”, quiénes asistirán y con qué propósito (su objetivo declarado es vago: “ampliar el alcance del gobierno abierto”).

La evaluación del impacto potencial del compromiso se dificulta porque el texto no especifica cuántos funcionarios en qué posiciones (más o menos clave) serían capacitados, ni qué alcance tendrían los encuentros en las localidades. En principio, sin embargo, podría afirmarse que el compromiso tendría un impacto moderado en la medida en que su correcta implementación podría resultar en la instauración de un espacio de colaboración efectiva entre gobierno y sociedad civil, la cual redundaría en avances significativos en materia de gobierno abierto. De ahí la mayor importancia relativa y el mayor impacto potencial asignados al hito consistente en armar un directorio de OSC, las cuales serían convocadas a participar en forma regular en los procesos de gobierno abierto.

Cumplimiento

Con la excepción del primer hito, el compromiso se está implementando a tiempo y ha avanzado sustancialmente en su primer año. De hecho los cursos de capacitación comenzaron a implementarse con anterioridad a la fecha de inicio prevista en el plan de acción. En cambio la confección del directorio de sociedad civil, otra de las actividades previstas, tiene un nivel de cumplimiento inferior al esperado, pero no hay razones para suponer que no se realizará en su totalidad hacia el final del período estipulado. De hecho, tal como lo señalan las OSC consultadas, la tarea de elaboración del directorio de sociedad civil fue emprendida también por las organizaciones involucradas, que luego compartieron con la Coordinación el resultado de su trabajo².

El primer hito – la “creación de un espacio de intercambio de información, herramientas y acciones de participación ciudadana en conjunto con universidades y diferentes sectores de la sociedad civil”- no se implementó. De hecho fue desechado en la segunda versión del plan de acción publicada en agosto de 2016³. En septiembre-noviembre de 2015, fechas para las cuales estaba originalmente prevista la implementación de este hito, el plan de acción acababa de ser presentado oficialmente en un clima de conflicto entre el Gobierno de entonces y las organizaciones de la sociedad civil que habían participado del proceso de armado del plan. En disconformidad con los contenidos del plan, éstas se habían apartado del Grupo de Trabajo y ya no participaron de ninguna reunión con la Coordinación de Gobierno Abierto. La mayoría de los representantes de OSC entrevistados en septiembre de 2016 dicen desconocer la existencia de toda reunión realizada con posterioridad a la presentación del plan. Sin embargo uno de ellos informa tener conocimiento de la convocatoria a “una o dos reuniones” en el último trimestre de 2015, que podrían o no haber correspondido a la descripción del “espacio de intercambio” propuesto en el hito I, pero que fracasaron por falta de concurrencia y, en última instancia, por falta de propósito. Las OSC que se

enteraron de la convocatoria habrían desistido de participar porque ya no creían que se tratara de un espacio en el cual su voz contaba con alguna oportunidad de hacerse oír.

En relación con el hito 2, se diseñaron cinco cursos de capacitación que comenzaron a ser administrados en la plataforma Teleinap/campus virtual INAP⁴: Políticas Públicas para el desarrollo del Gobierno Abierto en Argentina (IN-ME-16240)⁵, Introducción a los datos públicos (IN-ME-16228)⁶, Diseño de contenidos audiovisuales para medios digitales (IN-ME-16238)⁷, Comunicación 2,0 en organizaciones públicas (IN-ME-16235)⁸ e Introducción a la Innovación Pública y al Gobierno Abierto (IN-ME-20010)⁹. Los primeros cuatro cursos se dictaron en tres iteraciones sucesivas entre octubre y diciembre de 2015 (con la excepción de Introducción a los Datos Públicos, que solo se administró dos veces). El último curso fue programado para ser dictado en el período de agosto-octubre de 2016. Los cursos contaron con entre 43 y 166 inscriptos (un promedio de 100 por cada curso) e incluyeron alguna instancia de evaluación de contenidos, generalmente centrada en la reflexión y el debate grupales. En tres de los cuatro cursos se indicó, además, la realización de una actividad final (texto, video, página web, etc.) y/o de un cuestionario en línea. 578 alumnos terminaron de cursar y aprobaron las evaluaciones (entre 19 y 94 según el caso, o 53 en promedio)¹⁰.

En tercer lugar, hasta la fecha la Coordinación ha organizado, apoyado o participado en cuatro encuentros regionales, uno más de los comprometidos. La Coordinadora de Gobierno Abierto informa además que hay cinco encuentros adicionales en las provincias programados para lo que queda del año 2016¹¹.

De los encuentros mencionados, tres se realizaron en capitales de provincias (Mendoza, Jujuy y Santiago del Estero) y uno en la Ciudad de Buenos Aires. Puesto que más allá de su finalidad de “ampliar el alcance del gobierno abierto”, el compromiso no especificaba a qué clase de encuentros se convocaría, quiénes serían los participantes y cuáles serían las modalidades de participación (es decir, si estarían guiados por los objetivos de informar, consultar, involucrar), las jornadas y eventos realizados califican como conducentes al cumplimiento de este compromiso. Sin embargo, cabe subrayar que en algunos casos se trató de eventos relativamente protocolares centrados en la presentación de la estrategia de gobierno abierto del Gobierno Nacional y/o de los gobiernos locales.

Bajo la gestión anterior, en septiembre de 2015 se desarrollaron en la Ciudad de Buenos Aires las Jornadas de Gobierno Abierto 2015, organizadas conjuntamente por la Coordinación de Gobierno Abierto de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y dos OSC, las fundaciones PuntoGov y Sociedades Digitales¹². Por su parte, las Primeras Jornadas Cuyanas de Gobierno Abierto, convocadas por la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA), se realizaron en la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, en mayo de 2016¹³. En junio del mismo año, el Ministerio de Modernización acompañó al Gobierno de Jujuy en su evento de presentación de su agenda de gobierno abierto¹⁴. Finalmente, la IV Jornada Regional de Innovación y Calidad en la Gestión Pública se desarrolló en agosto de 2016 en el Nodo Tecnológico de la ciudad de Santiago del Estero¹⁵.

En lo que se refiere al directorio o mapa de OSC y demás partes interesadas en el proceso de gobierno abierto, la Coordinación informa que al día de hoy solo se cuenta con una base de datos muy elemental que inició el Gobierno anterior¹⁶. También señala que la sociedad civil está trabajando en su propio directorio, por lo cual la tarea a realizar en los próximos meses es unificar ambas iniciativas y completarlas.

Siguientes pasos

El compromiso se debe implementar en el plazo restante del plan de acción. Puesto que el “espacio de intercambio” prometido en el hito I fue descartado, el impacto de este compromiso –su capacidad efectiva para modelar en el futuro las políticas de gobierno abierto en Argentina- dependerá en gran medida de la implementación de su nuevo componente: la institucionalización del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto. Este es el único de los hitos (1.4 en la nueva versión del plan) que supone el establecimiento de canales permanentes de diálogo entre gobierno y sociedad civil sobre temas de gobierno abierto.

En ese sentido, varios representantes de sociedad civil consultados enfatizaron la importancia de imponer “estándares mínimos de calidad de los compromisos” y de “asumir compromisos más ambiciosos”. Sostuvieron que el único modo de garantizar que ello ocurra es avanzar en el diseño de un espacio permanente de interacción entre Estado y sociedad civil que permita un auténtico proceso de co-creación de compromisos¹⁷. Es por esta razón que se recomienda el desarrollo de más herramientas o aplicaciones vinculadas a la base de datos sobre actores interesados en gobierno abierto (un directorio con geo localización, foros virtuales especializados o convocatorias abiertas de trabajo, investigación o incidencia) así como abrir el uso de esta base de datos a otros actores, como primer paso para articular espacios virtuales y actividades colectivas en pos del gobierno abierto.

¹ Entrevista vía Skype con Natalia Carfi, Coordinadora de Gobierno Abierto, 31/08/16. De hecho, muchos entrevistados clave de este informe –tanto de Gobierno como de sociedad civil- coinciden en identificar la falta de conocimiento e interés en materia de gobierno abierto por parte de los funcionarios públicos como uno de los grandes obstáculos que ha enfrentado la participación argentina en la AGA. En las conversaciones mantenidas por la investigadora del MRI con integrantes de OSC y de la Coordinación de Gobierno Abierto, así como con responsables de los diversos compromisos incluidos en el plan, se repiten las referencias a la dificultad de involucrar en la implementación de políticas de gobierno abierto a funcionarios con competencias técnicas específicas que “nunca oyeron hablar” de OGP ni de los pilares de gobierno abierto, ni reconocen cabalmente su importancia. Adicionalmente, varios entrevistados indican que, allí donde hay algún conocimiento sobre el tema, tiende a predominar la fascinación por la tecnología con la consiguiente reducción del concepto de gobierno abierto al de gobierno electrónico. De ahí la noción de que los actores comprometidos con el gobierno abierto, tanto desde la sociedad civil como desde el Gobierno, tienen una suerte de misión pedagógica que cumplir.

² Dato facilitado por la coalición de sociedad civil en sus comentarios al borrador de este informe (diciembre de 2016).

³ En la versión actualizada del plan se agregó, en cambio, un nuevo hito relacionado con la institucionalización del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto, cuyo inicio fue previsto para julio de 2016. Si bien su cumplimiento se analizará en detalle en el informe de fin de término, cabe adelantar que, tal como lo atestiguan todas las partes entrevistadas, las conversaciones conducentes a la institucionalización del Grupo de Trabajo ya se han iniciado.

⁴ Cf. <https://tele.inap.gov.ar/>. Más recientemente, el INAP desarrolló otra plataforma (CAMPUS 2) porque el número de cursos y la cantidad de usuarios que había alcanzado teleINAP volvía problemática su administración. Adicionalmente, CAMPUS 2 se utiliza para dar soporte de capacitación a otros organismos públicos (Matías Fernández, Coordinación de Gobierno Abierto, comunicación escrita del 21/09/16).

⁵ Cf. <https://goo.gl/ppACJm>.

⁶ Cf. <https://goo.gl/YnihS2>.

⁷ Cf. <https://goo.gl/Mw25yj>.

⁸ Cf. <https://goo.gl/slQoKO>.

⁹ Cf. <https://goo.gl/KVPGhm>.

¹⁰ Cf. <https://goo.gl/bVXq8Q>.

¹¹ Entrevista vía Skype con Natalia Carfi, Coordinadora de Gobierno Abierto, 31/08/16.

¹² Cf. <https://goo.gl/miEA8x>.

¹³ Si bien estas jornadas no fueron organizadas por el Gobierno, la Coordinación de Gobierno Abierto tuvo participación y expuso en ellas los lineamientos de la estrategia nacional de gobierno abierto. Cf. <https://goo.gl/OtwZnV>.

¹⁴ Cf. <https://www.goo.gl/YR9jE7>.

¹⁵ Con el apoyo del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP), la actividad la organizó la Secretaría de Desarrollo, Ciencia, Tecnología y Gestión Pública de Santiago del Estero. El debate se organizó en cinco paneles temáticos, uno de ellos sobre gobierno abierto, y además del Ministerio de Modernización participaron delegaciones de una decena de provincias. La asistencia superó las 120 personas. Cf. <https://goo.gl/2cPtNn>.

¹⁶ El punto de partida para esta base de datos es el listado de las ocho organizaciones que participaron a lo largo de todo el proceso, y que se encuentra disponible en el siguiente enlace: https://docs.google.com/document/d/1BffHI2jEjGFjGVmYzQ0IUvrX16a4tjxQE_ELLpeD7KU/edit.

¹⁷ Conferencia vía Skype con representantes de organizaciones de la sociedad civil (Carolina Cornejo, ACIJ; Agustina De Luca, Directorio Legislativo; María Emilia Berazategui y Germán Emanuele, Poder Ciudadano; Yamila García, Conocimiento Abierto), 1/09/16.

Compromiso 2. Fortalecimiento del Portal de Datos Públicos

Texto del compromiso

Robustecer el Portal de Datos Públicos de la Nación y que la información disponible sea de fácil y accesible comprensión para la ciudadanía.

- 2.1. Programa de sensibilización y capacitación a organismos nacionales y provinciales. Destinatarios: funcionarios de mandos medios y técnicos informáticos. La formación se podrá impartir desde el Programa de Formación de Directivos del INAP, el COFEFUP, u otros organismos.
- 2.2. Desarrollar una encuesta online, en el portal, para relevar los intereses de la ciudadanía en torno a datos abiertos¹.
- 2.3. Hacer una primera reunión con infomediarios (ONG, universidades, periodistas de datos, desarrolladores, etc.) con el fin de conocer su opinión del portal e incrementar la difusión del mismo (una vez que haya aumentado la cantidad de data set disponibles en el portal)
- 2.4. Mediante la realización de hackatones, desarrollar visualizaciones y aplicaciones que luego sean incluidas en el portal de datos. Se prevé la realización de 4 hackatones.
- 2.5. Ampliar el alcance del portal a través de acuerdos con provincias, municipios y otros organismos públicos estatales que cuenten con portales de datos o de información geo-referenciada².

Nota editorial: Hacia el final del período que cubre este informe el Gobierno argentino presentó un plan de acción actualizado. Este texto proviene del plan de acción original. Los cambios introducidos al texto se evaluarán en el informe de fin de término. El texto completo de este compromiso está disponible en goo.gl/JZpJlh (Versión actualizada: goo.gl/Umi97i).

Institución responsable: Sistema Nacional de Datos Públicos (SINDAP) de la Jefatura de Gabinete de Ministros [A partir del cambio de gobierno: Dirección Nacional de Datos e Información Pública].

Institución (es) de apoyo: Instituto Nacional de la Administración Pública, Consejo Federal de la Función Pública, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación, Servicio Geológico Minero Argentino, Instituto Nacional de Asociativismo Económico y Social.

Fecha de inicio: septiembre 2015

Fecha final: junio 2017

| Resumen del compromiso | Especificidad | | | | Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito) | | | | Impacto potencial | | | | ¿A tiempo? | Nivel de cumplimiento | | | |
|-------------------------------------|---------------|------|-------|------|--|-------------------------|-------------------------------|--|-------------------|-------|----------|---------------|------------|-----------------------|----------|------------|----------|
| | Ninguna | Baja | Media | Alta | Acceso a la información | Participación ciudadana | Rendición de cuentas públicas | Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas | Ninguno | Menor | Moderado | Transformador | | No iniciado | Limitado | Sustancial | Completo |
| 2. Total | | | ✓ | | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | Si | | | ✓ | |
| 2.1. Programa de capacitación | | | ✓ | | Sin relevancia clara | | | | | ✓ | | | Si | | | ✓ | |
| 2.2. Encuesta | | ✓ | | | | ✓ | | | ✓ | | | | No | ✓ | | | |
| 2.3. Consulta con infomediarios | | | ✓ | | | ✓ | | | | ✓ | | | Si | | | ✓ | |
| 2.4. Hackatones | | | ✓ | | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | Si | | ✓ | | |
| 2.5. Acuerdos con gobiernos locales | | ✓ | | | ✓ | | | | | ✓ | | | Si | | ✓ | | |

Contexto y objetivos

Este compromiso apunta a fortalecer el portal de datos públicos creado en cumplimiento de un compromiso anterior, incluido en el primer plan de acción de Argentina. En principio, el problema que busca resolver es el de la disponibilidad efectiva de los datos. Según el texto del compromiso esta aún es limitada por dos razones: en primer lugar, porque a causa de la descoordinación entre áreas de gobierno, el desconocimiento o la desconfianza, la cantidad de datasets que incluye el portal es aún escasa y en gran medida desactualizada. En segundo lugar, porque la información disponible no es presentada en formatos que permitan su reutilización por parte de públicos no especializados en el manejo de bases de datos.

Algunos de los hitos del compromiso constituyen una respuesta directa a las recomendaciones surgidas de las evaluaciones del MRI al primer plan de acción. En particular, la recomendación de “considerar las solicitudes por parte de los ciudadanos para identificar datasets que puedan resultar de interés a éstos” se refleja, al menos parcialmente, en el compromiso de realizar una encuesta “para relevar los intereses de la ciudadanía en torno a datos abiertos”. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil consultadas señalan que la implementación plena de esa recomendación hubiera requerido de la inclusión, solicitada en el curso de la jornada de agosto de 2015, de un espacio en el portal de datos para recibir propuestas ciudadanas sobre datasets a publicar. Esta demanda fue incorporada en una forma diferente de la planteada por la sociedad civil en la primera versión del segundo plan bajo la forma de “encuesta online” disponible en el portal (es decir, en una forma diferente de la planteada por la sociedad civil) y eliminada de la versión actualizada del plan³. Asimismo, otras recomendaciones que también son citadas en el texto del compromiso no tienen un correlato de hitos específicos, en particular la de “generar mayores adhesiones al sistema de modo tal que el portal pueda convertirse en un punto neurálgico de transparencia proactiva”.

Varias de las metas fijadas mantienen un vínculo tenue con el objetivo declarado de fortalecer el portal de datos. De hecho, la meta clave que permite verificar el cumplimiento del compromiso –la de agregar y actualizar, en formatos específicos y en fechas determinadas, ciertas bases de datos aún ausentes (por ejemplo, de designaciones en el Estado o de contratos de obras públicas) que contengan una cantidad mínima de informaciones relevantes- está ausente de la formulación. Así redactado, el compromiso no contiene ninguna promesa de poner un conjunto específico de datos en un determinado formato a disposición de la ciudadanía. Por ello, el compromiso debe ser considerado preliminar, ya que propone consultar a los potenciales usuarios acerca de las informaciones a las que quisieran poder acceder, más que disponer proactivamente el acceso a información pública sobre la base de estándares reconocidos de transparencia activa. En otros aspectos el compromiso es un salto adelante, pues incluye entre sus metas la de realizar acuerdos con unidades de gobierno subnacional para “ampliar el alcance del portal” cuando aún no están resueltos los problemas de disponibilidad, calidad y potencial de reutilización de los datos en el portal nacional.

Como se desprende de lo anterior, el compromiso es relevante ante todo al principio de acceso a la información. Además, contiene fuertes componentes de aplicaciones tecnológicas para la transparencia y un componente relativamente débil de participación ciudadana, tanto bajo la forma unidireccional de la encuesta y las consultas con infomediarios, como bajo la forma algo más multidimensional del hackatón.

Las actividades para fortalecer el portal de datos incluyen un programa de capacitación, una encuesta, una consulta con infomediarios, varios hackatones y una serie de acuerdos con gobiernos provinciales y municipales, presumiblemente para vincular los portales locales con el portal nacional.

En términos generales, la especificidad del compromiso es media. Algunos hitos tienen mayor especificidad que otros. Mientras que en el programa de capacitación, la consulta con infomediarios y los hackatones son hitos bastante específicos, la encuesta y los acuerdos con gobiernos subnacionales exhiben una especificidad baja.

Respecto del programa de “sensibilización y capacitación”, por ejemplo, son especificados los destinatarios y las posibles plataformas de administración, pero no se proporciona indicio alguno acerca de los contenidos. Sobre la reunión con infomediarios, por su parte, se especifican algunas posibles categorías de participantes, pero la formulación es suficientemente vaga como para admitir los más diversos formatos de consulta y no incluir ninguna exigencia en materia de incorporación de las demandas recibidas. En lo que se refiere a los hackatones, finalmente, se especifica que se harán cuatro, pero no se define ninguno de los problemas que requerirían de una respuesta técnica y que se plantearían ante los especialistas para orientar la búsqueda de soluciones.

Entre los hitos de baja especificidad, la encuesta a la ciudadanía busca “relevar los intereses [...] en torno a datos abiertos”, sin mayores detalles y sin ninguna justificación de la utilidad que podría tener una consulta planteada en términos tan generales. Finalmente, no queda claro de qué modo los acuerdos con provincias, municipios y otros organismos públicos que cuenten con portales de datos contribuirían a “ampliar el alcance del portal”, pues no se proporcionan indicios acerca de los contenidos de dichos acuerdos.

Si este compromiso se implementara por completo tal y como está formulado, cabe esperar un impacto menor sobre la problemática identificada. De hecho, el texto del compromiso no incluye una sola meta conectada en forma directa con el objetivo de fortalecer el portal de datos públicos. Para ello debería contener el compromiso explícito de abrir al escrutinio público una serie predeterminada de bases de datos relativas a temas sensibles que aún no son de dominio público.

En este sentido, los indicios de que el impacto del nuevo portal podría ser mayor no se derivan del texto del compromiso sino de su colocación en el marco de la política más amplia de apertura de datos lanzada recientemente. Asimismo, la diferencia entre un bajo impacto y un impacto moderado de las actividades planteadas radicará en la forma en que ellas sean ejecutadas. Esto no se puede prever dada la limitada especificidad de buena parte de los hitos propuestos. Por ejemplo, en lo que se refiere al programa de capacitación, depende de si se pone un énfasis mayor o menor en la tecnología *per se* versus la tecnología aplicada a los valores de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana; y, en el caso de la reunión con infomediarios, de la amplitud de la convocatoria y de la respuesta que se brinde a las opiniones y demandas recibidas.

Cumplimiento

En términos generales, el compromiso de fortalecer el portal nacional de datos públicos se viene cumpliendo sustancialmente y a tiempo, aunque el grado de cumplimiento y la puntualidad varían de un hito a otro. Cabe señalar que el nivel de cumplimiento del compromiso es mayor que el de cualquiera de sus hitos, porque el eje central del compromiso –el progreso en la incorporación de información relevante al portal de datos– no se incluyó como un hito específico en el diseño del plan.

El primer hito –el diseño y la administración de un programa de sensibilización y capacitación para funcionarios– se tradujo en el armado de los cursos de Introducción a los Datos Públicos, Comunicación 2.0 en Organizaciones Públicas y Diseño de Contenidos Audiovisuales para Medios Digitales citados en el análisis del compromiso anterior⁴. El responsable de este compromiso, a cargo de la Dirección Nacional de Datos e Información Pública del Ministerio de Modernización, forma parte del equipo de Gobierno Abierto que también tiene a su cargo la ejecución del compromiso⁵.

El segundo hito, que consiste en la realización de una encuesta para relevar los intereses de la ciudadanía en materia de gobierno abierto, no ha experimentado avances. Si bien su plazo de realización no vence hasta junio de 2017, su implementación se considera retrasada porque, según la lógica expuesta en el texto del compromiso, se trata de una actividad que debería desarrollarse en la primera etapa del proceso de implementación. Según el Director Nacional de Datos, la encuesta *online* fue relegada porque, aunque sería fácil de implementar, no es considerada una forma efectiva de relevar la opinión ciudadana sobre la materia, ya que en su experiencia estas encuestas suscitan escasas respuestas, en su mayoría poco pertinentes. “Entiendo lo que intentaron hacer [al incluir este hito], que es abrir un canal de diálogo con la ciudadanía, pero el objetivo de relevar efectivamente esa opinión está mejor plasmado en el compromiso 2.3”, explicó el funcionario⁶. La coalición de OSC, que abogó por la inclusión de un mecanismo en línea para relevar la demanda, rechaza este enfoque y, en cambio, privilegia la intención de ampliar la participación en vez de restringirla a unos pocos encuentros regionales⁷.

El tercer hito del compromiso –la realización de una reunión con infomediarios incluyendo sociedad civil, universidades, periodistas y programadores– fue descompuesta en la práctica en una serie de reuniones más acotadas con grupos más homogéneos. Ello se basó en la idea de que “es más fácil entablar rápidamente un diálogo” y abordar temas concretos partiendo de una temática y un lenguaje compartidos y en un marco menos masivo. Hasta la fecha se hicieron tres “mesas de datos”, y se espera continuar las reuniones “por lo menos una vez al mes y cada vez con un público diferente”⁸. Si bien la actividad estaba originalmente planificada para el período septiembre-diciembre de 2016, la primera mesa, “Periodismo de Datos”, se llevó a cabo el 20 de julio. Ella reunió a representantes de carreras de grado y posgrado en Periodismo y Comunicación Social, así como a organizaciones de la sociedad civil dedicadas a datos abiertos⁹. La segunda, dirigida a “emprendedores, organizaciones que utilizan y demandan datos, financistas y club de emprendedores”¹⁰, tuvo lugar el 24 de

agosto; y la tercera –titulada “Política Pública”- se concretó el 31 de agosto y estuvo dirigida a directores de carreras de Ciencias Políticas y afines¹¹.

Sobre el cumplimiento del cuarto hito, cabe señalar que tres de los cuatro hackatones previstos ya están programados para los últimos meses del año en curso. El primero, en sociedad con la Comisión Nacional de la Mujer, tendrá lugar en noviembre y estará enfocado en temas de violencia de género¹². El segundo, sobre agroindustria, se realizará en la ciudad de Tandil a principios de diciembre¹³. Finalmente, un hackatón “más intensamente tecnológico”, en palabras del funcionario entrevistado, se organizará en fecha a determinar conjuntamente con el Banco Central¹⁴.

Estos hackatones serán “acotados temáticamente siguiendo las prioridades de política pública” y se realizarán siempre en sociedad con algún área que esté “dispuesta a abrir sus problemáticas a un público no especialista”. El responsable del compromiso explica que el objetivo consistirá en curar un problema que requiera alguna clase de solución tecnológica. Sin embargo, lejos de pretender “una solución mágica en el curso de 48 horas”, los hackatones apuntarán a “la construcción de capital social para enfrentar desafíos en el mediano y en el largo plazo”. Se tratará de “espacios mucho más de conversación, en los que lógicamente la tecnología ocupa un lugar fundamental”¹⁵.

Finalmente, sobre el avance del quinto hito, hasta la fecha el Ministerio de Modernización ha suscrito acuerdos formales de cooperación con 13 de las 24 provincias. Se trata de acuerdos marco de transferencia de tecnología en los cuales se incluyen paquetes de tecnología y asistencia en materia de portales de datos, disponibles para el gobierno que los requiera. Esta política responde a la reinterpretación de este hito, que en la versión modificada del plan caracteriza a los acuerdos con las provincias como de provisión de asistencia técnica. En esta etapa aún no se ha hecho ninguna transferencia formal de tecnología a entidades subnacionales, pero según informa el responsable del compromiso “estamos todo el tiempo en conversaciones y recibiendo las demandas [de las provincias]”¹⁶.

Resultados preliminares

El objetivo de este compromiso consistía en fortalecer un portal de datos preexistente. Sin embargo, las circunstancias del cambio de gobierno¹⁷ obligaron a la nueva gestión a crear un nuevo portal en reemplazo del original, que llevaba por lo menos un año en estado de virtual abandono¹⁸. La política de apertura de datos se estableció mediante decreto presidencial en enero de 2016. Entre otras cosas, el decreto estableció la obligación para todos los organismos dentro de la órbita del Poder Ejecutivo Nacional de presentar, en un plazo de 180 días, sus propios planes de apertura de datos. También ordenó al Gobierno Nacional publicar un conjunto determinado de informaciones en el portal de datos en un plazo no mayor de 90 días¹⁹. Esas fueron, de hecho, las primeras bases de datos que se subieron al portal, e incluyeron nóminas de personal, declaraciones juradas, contrataciones públicas y solicitudes de acceso a la información²⁰.

Como se desprende de lo anterior, los progresos más tangibles se observan en el propio portal de datos. Hasta la fecha, este portal ha incorporado nueve datasets procedentes de catorce organismos del Estado organizados en tres áreas temáticas: administración pública, economía y finanzas, y seguridad y justicia. La publicación de muchas de las bases de datos que se subieron al portal integraba el listado de demandas presentadas en julio de 2015 por las OSC participantes²¹. Como se señaló, estas demandas quedaron fuera del plan de acción. De hecho, aunque su objetivo declarado era fortalecer el portal de datos, la redacción del compromiso no incluyó ningún hito que supusiera la obligación de colocar un determinado conjunto de datos en un sitio de acceso público.

El portal fue puesto en línea en febrero de 2016 y presentado oficialmente en el marco del lanzamiento de la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto a principios de marzo²². Hasta la fecha de redacción de este informe, tiene tres de sus once botones encendidos. Esto significa que se han identificado once áreas temáticas en las cuales habrá datasets para publicar, pero que por el momento solo se han incorporado informaciones en las tres áreas arriba mencionadas²³. En suma, como resultado de la implementación de este compromiso ya se cuenta con un conjunto de datos útiles y reutilizables, nunca antes disponibles públicamente y que responden a una demanda de transparencia de larga data de la sociedad civil, aunque aún no se cuenta con evidencia acerca de su efectiva utilización.

Siguientes pasos

Los hitos del compromiso se deberán completar en el plazo restante del plan de acción mediante la realización de las actividades prometidas y de la progresiva inclusión en el portal de los datasets previstos –la única actividad que, en rigor, podría garantizar el cumplimiento del objetivo planteado.

En ese sentido, se espera que el Gobierno Nacional exhiba voluntad de hacer pública la información y volcar en el portal más y mejores datos. Asimismo se espera que muestre capacidad de implementación, de modo de exigir y obtener de cada una de las reparticiones públicas y los organismos descentralizados dentro de la órbita del Ejecutivo un compromiso de apertura de datos con un listado preciso de las informaciones que se publicarán, las fechas en que la información será publicada y actualizada, y de monitorear su cumplimiento.

Adicionalmente, se recomienda incentivar a cada área a mantener su propio sitio web con enlaces a las bases de datos pertinentes que se encuentran en el portal nacional. Esto debido a que –tal como lo subraya el funcionario entrevistado– “es importante que los datos estén lo más cerca posible de la gente que los administra, porque si no, dejan de tener incentivos para publicarlos”. El mismo funcionario señala en dirección de un horizonte más ambicioso para este compromiso: el objetivo final es que la información sea pública y que encontrarla sea tarea sencilla. “Hoy, si estás buscando información sobre obra pública, el 90% de tu tiempo lo vas a consumir en la búsqueda, y solo te va a quedar el 10% para hacer análisis. Nuestra misión es dar vuelta esa ecuación: que inviertas solo el 10% del esfuerzo en la búsqueda y te quede el 90% para analizarla, darle un valor agregado o hacer aplicaciones”²⁴. Implementado en su versión maximalista, este compromiso –en principio de ambiciones moderadas– podría acabar teniendo un impacto realmente transformador.

¹ En la segunda versión del plan, se eliminó del hito la caracterización de la encuesta como “online” y se precisaron sus destinatarios (“organizaciones de la Sociedad Civil, empresas del sector privado y ciudadanos”) y su objetivo (“conocer sus demandas referidas a la apertura de datos”).

² En la versión actualizada del plan, los acuerdos con las provincias se caracterizaron como de provisión de “asistencia técnica”.

³ Información proporcionada por la coalición de sociedad civil en sus comentarios al borrador de este informe (diciembre de 2016).

⁴ El cumplimiento de este hito se corresponde con el del hito de capacitación incluido en el compromiso anterior. En la medida en que la repartición que tiene a su cargo este compromiso se considera a sí misma como productora de contenidos que otras reparticiones públicas empaquetan y administran autónomamente, su contribución se advierte en la inclusión de contenidos vinculados con la apertura de datos y la administración de plataformas web entre los programas de capacitación en gobierno abierto que son el elemento central del compromiso I. Cabe aclarar que los funcionarios ya mencionados como habiendo tomado parte de los cursos administrados en cumplimiento de dicho compromiso, serían los mismos que tomaron los cursos citados aquí.

⁵ Respecto de esta economía de escala, el funcionario del área explica que “es muy difícil que una sola área pueda asistir y sobrellevar los costos de la capacitación cuando, entre los potenciales demandantes, está no solo a la

administración pública nacional sino también a las provincias y los municipios. [...] Entonces somos algo así como empaquetadores de contenidos: diseñamos contenido pero la bajada eventualmente la hacemos a través de otros organismos competentes. En el Ministerio de Modernización están el INAP, la Escuela de Gobierno que apunta a cuadros más altos en la pirámide organizacional, COFEFUP como ámbito de cooperación con las provincias, y una secretaría específica dedicada a transferencia de capacidad a municipios. Lo mismo para cuestiones de transferencia técnica: empaquetamos contenido para que otros hagan el delivery. Si no, tendríamos que vivir rotando por las provincias, cosa que solo hacemos en algunos casos específicos. Cf. entrevista vía Skype con Gonzalo Iglesias, Director Nacional de Datos e Información Pública, 22/09/16.

⁶ *Ibíd.* El entrevistado destaca, asimismo, la voluntad del organismo que dirige de hacer un ODR (Open Data Readiness Assessment), una herramienta que también incluye encuestas, con el objeto de avanzar con una “evaluación bien hecha de la oferta y la demanda de información. El portal es el lado de la oferta, y para hacer política de datos tenemos que ver si hay una buena relación entre la oferta y la demanda”, explica.

⁷ Opinión vertida por la coalición de sociedad civil en sus comentarios al borrador de este informe (diciembre de 2016).

⁸ *Ibíd.*

⁹ Cf. <https://goo.gl/Lzz7Ts>.

¹⁰ Cf. <https://goo.gl/z4qjFP>.

¹¹ Cf. <https://goo.gl/q1s7Uz>.

¹² Hacke a la violencia contra las mujeres, <https://www.argentina.gob.ar/hacke>

¹³ Hackaton Agro 2016, <https://www.argentina.gob.ar/hackatonagro>

¹⁴ Hackaton de Innovación Financiera, <https://www.argentina.gob.ar/innovacionfinanciera>

¹⁵ Entrevista vía Skype con Gonzalo Iglesias, Director Nacional de Datos e Información Pública, 22/09/16.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Según el responsable actual del compromiso, como consecuencia de los numerosos cambios de titularidad de la jefatura de gabinete durante el Gobierno anterior, “cuando nosotros llegamos el portal estaba pero no había nadie que tuviera la clave”. Cf. entrevista vía Skype con Gonzalo Iglesias, Director Nacional de Datos e Información Pública, 22/09/16.

¹⁸ Cf. Bastión Digital, 17/07/15, “¿Por qué desapareció datospublicos.gob.ar?”, en <http://goo.gl/8oAQA4>.

¹⁹ Cf. Decreto 117/2016, “Plan de Apertura de Datos”, 12/01/16, en <https://goo.gl/x1Hsdp>. A partir del reconocimiento de que “la disponibilidad de los datos públicos en condiciones adecuadas para su uso y reutilización constituye un elemento catalizador para el fortalecimiento del proceso democrático, el desarrollo de políticas públicas basadas en la evidencia, la provisión de servicios públicos centrados en el usuario, y la promoción del desarrollo social, económico, científico y cultural de la Nación”, el decreto ordena a todos los organismos de la órbita del Poder Ejecutivo Nacional a diseñar, en un plazo no mayor de 180 días, un Plan de Apertura de Datos que incluya “un cronograma de publicación gradual de todos los datos producidos, almacenados o recopilados en medios digitales, cuya publicidad no se encuentre excluida por normas específicas”. Asimismo, asigna al Ministerio de Modernización la coordinación de la recepción de la información “en su calidad de autoridad de aplicación del régimen de modernización” y también compromete la publicación en el Portal Nacional de Datos Públicos, en un plazo no mayor a 90 días, de: “a) la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Nacional; b) la nómina de Autoridades Superiores del Poder Ejecutivo Nacional, así como la Declaración Jurada Patrimonial Integral de carácter público que a cada uno de ellos corresponda; c) la nómina del personal contratado vigente, según conste en la Oficina Nacional de Empleo Público; d) los escalafones y escalas salariales aplicables a los diferentes regímenes de empleo público; e) los créditos presupuestarios, según surjan del Sistema Integrado de Información Financiera; f) las contrataciones que tramiten en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas; g) las Solicitudes de Acceso a la Información recibidas en virtud del Reglamento de Acceso a la Información Pública; h) las Audiencias de Gestión de Intereses, según consten en el Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses del Poder Ejecutivo Nacional”.

²⁰ La publicidad de esta clase de informaciones sensibles integraba desde mucho tiempo atrás las demandas de transparencia de la sociedad civil, y se interpretó como un hito significativo por la cobertura mediática de la iniciativa. Cf. La Nación, 13/01/16, “El Gobierno lanzó ‘un plan de apertura de datos’: se publicarán los sueldos y declaraciones juradas de funcionarios”, en <http://goo.gl/qH4V0v>.

²¹ Cf. sección I (“Transparencia y acceso a la información”) del documento “Propuestas de la sociedad civil para segundo Plan de Acción OGP”, 7/07/15, Poder Ciudadano, <http://goo.gl/i16fje>.

²² Cf. <https://goo.gl/8QMt7f>. El lanzamiento se transmitió vía *streaming* y el video se encuentra disponible en https://www.youtube.com/watch?v=jN_lj4tV3Hs.

²³ Los progresivos avances realizados en el portal pueden observarse en <https://goo.gl/gtVS7G>.

²⁴ Cf. entrevista vía Skype con Gonzalo Iglesias, Director Nacional de Datos e Información Pública, 22/09/16.

Compromiso 3. Diálogo para la formulación de políticas públicas para personas con discapacidad: salud, rehabilitación y vida en comunidad

Texto del compromiso

Fomentar el diálogo para la definición de prioridades y la formulación de políticas públicas en discapacidad vinculadas a la salud convocando a dicho colectivo y a las organizaciones vinculadas.

3.1. Realizar una encuesta orientada a personas con discapacidad, familiares y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática para relevar qué tipo de tecnologías utilizan para conectarse e informarse sobre las políticas y acciones que se desarrollan. Generar mecanismos para darle visibilidad a esta herramienta que permitirá un relevamiento periódico, en modalidad on-line.

3.2. Desarrollar 10 encuentros regionales en diferentes puntos del país. En los lugares donde las condiciones tecnológicas lo permitan, se transmitirá la jornada, a fin de recibir los aportes de las personas que no puedan acercarse físicamente. Cinco encuentros con ONG y personas con discapacidad y cinco encuentros con prestadores de servicios.

3.3. Los análisis y conclusiones de cada encuentro serán insumos para la actualización de normativas referentes a prestaciones básicas de atención a personas con discapacidad, competencia del SNR.

Nota editorial: Hacia el final del período que cubre este informe el Gobierno argentino presentó un plan de acción actualizado. Este texto proviene del plan de acción original. Los cambios introducidos al texto se evaluarán en el informe de fin de término. El texto completo de este compromiso está disponible en goo.gl/JZpJlh (Versión actualizada: goo.gl/Umi97i).

Institución responsable: Servicio Nacional de Rehabilitación.

Institución (es) de apoyo: Defensoría del Pueblo de la CABA, Ministerio de Salud de la Nación, Coordinación de Gobierno Abierto.

Fecha de inicio: octubre 2015

Fecha final: junio 2017

| Resumen del compromiso | Especificidad | | | | Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito) | | | | Impacto potencial | | | | ¿A tiempo? | Nivel de cumplimiento | | | |
|------------------------------|---------------|------|-------|------|--|-------------------------|-------------------------------|--|-------------------|-------|----------|---------------|------------|-----------------------|----------|------------|----------|
| | Ninguna | Baja | Media | Alta | Acceso a la información | Participación ciudadana | Rendición de cuentas públicas | Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas | Ninguno | Menor | Moderado | Transformador | | No iniciado | Limitado | Sustancial | Completo |
| 3. Total | | | ✓ | | | ✓ | | | | ✓ | | | Si | | ✓ | | |
| 3.1. Encuesta | | | ✓ | | | ✓ | | | | ✓ | | | No | | ✓ | | |
| 3.2. Encuentros regionales | | ✓ | | | | ✓ | | | | ✓ | | | Si | ✓ | | | |
| 3.3. Análisis y conclusiones | | ✓ | | | Sin clara relevancia | | | | | ✓ | | | Si | ✓ | | | |

Contexto y objetivos

En cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el país, este compromiso busca alinear las políticas para personas con discapacidad con el paradigma contemporáneo de abordaje de la discapacidad en tanto que cuestión de derechos humanos. Para ello busca involucrar a las personas con discapacidades en las “cuestiones que les atañen directamente, ya sea en relación con su salud, rehabilitación o la vida en comunidad”. Esta visión está plasmada en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), que en Argentina tiene rango constitucional desde 2014.

El compromiso busca responder a uno de los grandes desafíos de la AGA -el mejoramiento de un servicio público de salud- en la medida en que propone reunir insumos para actualizar, en beneficio de los usuarios, las normativas que deben cumplir las empresas prestadoras de servicios de atención a personas con discapacidad.

Sobre la base de que “las personas con discapacidad suelen tener una percepción clara acerca de su situación y necesidades” y “tienen derecho a ejercer el control de sus vidas”, el compromiso se plantea como objetivo central la promoción de la “participación activa de las personas con discapacidad y organizaciones de la sociedad civil [que representan los intereses de estas poblaciones] para la formulación de políticas públicas” en el área de discapacidad. En ese sentido, es claramente relevante al valor de participación ciudadana promovido por la AGA, en la medida en que supone la creación de espacios y/o mecanismos (encuestas y reuniones) para aportar información que será considerada en el proceso de toma de decisiones en la elaboración de la política pública. Estas instancias estarán orientadas a “recibir los aportes” y a constituir “insumos” que serán utilizados para la “actualización de normativas referentes a prestaciones básicas de atención a personas con discapacidad, competencia del SNR”. Así, el compromiso consagra el derecho de las partes interesadas a ser consultadas, aunque no necesariamente a tomar parte del proceso de toma de decisiones.

El texto del compromiso propone alcanzar el objetivo planteado mediante una encuesta a “personas con discapacidad, familiares y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática”, una serie de “encuentros regionales” en distintas localidades del país, y el procesamiento de la información relevada en los encuentros. Dicha información se constituirá en insumo para la actualización de las normativas sobre prestaciones básicas que emite el SNR. Tal como se planteó en la primera versión del segundo plan, el compromiso tiene una especificidad media-baja, y es dudoso que aún implementado correcta y completamente pudiera tener más que un impacto menor. Así, en primer lugar, en la medida en que la encuesta estaría orientada a relevar las tecnologías utilizadas “para conectarse e informarse sobre las políticas y acciones que se desarrollan”, no está claro de qué modo sus resultados podrían contribuir a una mejora sustantiva de las prestaciones sino a lo sumo a mejoras en la difusión de información sobre los servicios existentes¹. Sobre los “encuentros regionales” –cinco con OSC y personas con discapacidad y cinco con empresas prestadoras de servicios- no se ofrece precisión alguna en términos de formatos, objetivos y temas a tratar.

El tercer hito, finalmente, establece que los análisis y conclusiones de cada uno de esos encuentros –y no de las informaciones relevadas mediante encuesta- surgirán “insumos” que serán utilizados para actualizar las normativas sobre prestaciones básicas de atención a personas con discapacidad. No está claro de qué modo el resultado final diferirá de la situación actual dado que cabe la posibilidad de que dichos insumos provengan prioritariamente de lo conversado en los “encuentros nacionales” con los prestadores de servicios, los actores más especializados y con mayor conocimiento en la temática.

Cumplimiento

A diferencia de lo que ocurre con los dos compromisos evaluados anteriormente, los cambios introducidos en este compromiso, tanto en la descripción de sus hitos como en el calendario de implementación, tienen consecuencias relevantes a la hora de la evaluación de su cumplimiento. Si bien la evaluación debe realizarse sobre la base del compromiso tal como se redactó originalmente, el compromiso que se está implementando es el que figura en la versión actualizada del segundo plan. Ello inevitablemente produce discrepancias entre las evaluaciones que realizan de su propia situación los actores involucrados –quienes consideran que en arreglo al plan actualizado las actividades están avanzando en los tiempos previstos- y la presente evaluación de la investigadora del MRI.

Cabe señalar que, en términos generales, las actividades pautadas en la versión reformada del plan y efectivamente implementadas son más específicas. Así, tal como lo establece la nueva redacción del hito I², la encuesta fue administrada a un subgrupo específico de personas con discapacidad, aquellas con discapacidad intelectual. Estas fueron seleccionadas de entre el público que recibe algún tipo de prestación en una serie de instituciones localizadas en cinco provincias (diferentes de las originalmente listadas en la nueva versión del plan): Entre Ríos, Córdoba, Tucumán, Mendoza y Río Negro³. Se dejó de lado la consulta con familias y ONGs, también en su mayoría integradas por familiares de personas con discapacidad, porque –en palabras de Karina Rovirol, Jefa del Departamento de Sistemas de Información del SNR- “a veces la familia o la organización contestan por el sujeto, hablan por él, lo inhiben en su posibilidad de ser el protagonista”⁴. Tal como lo explica la funcionaria entrevistada, la encuesta se elaboró a partir del estudio de los expedientes administrativos que se abren para que una institución pueda ser aprobada como prestadora de servicios, con el objeto de recabar la información que está ausente de dichos expedientes: “la voz de las personas con discapacidad”.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, sin embargo, el compromiso no se implementó correctamente en la medida en que, dado el rol de representación y mediación que desempeñan las OSC en relación con el sujeto con discapacidad, “debería haberse compartido la encuesta mínimamente con las OSC que habían participado de la jornada de 2015, o por ejemplo con la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI) o con Asociación Azul, que es una organización de personas con discapacidad con amplia trayectoria”. Las organizaciones consultadas destacan que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de hecho obliga al Estado a realizar “consultas estrechas [...] con las personas con discapacidad [...] a través de las organizaciones que las representan” para la formulación de políticas. Desde esta perspectiva, la ausencia de tales consultas constituye “una falla grave en términos de legitimidad de la política para el colectivo de discapacidad”, en la medida en que “el hecho de realizar una encuesta no suple la participación [de los interesados] en la elaboración, implementación y procesamiento de esas encuestas”⁵.

Si bien este hito puede considerarse sustancialmente completado al momento de la redacción de este informe, su grado de cumplimiento era aún limitado al término del primer año de implementación⁶, y no iniciado a tiempo según las fechas establecidas en el plan original (octubre de 2015 a marzo de 2016). Tras el cambio de gobierno, la nueva gestión del SNR fue nombrada en febrero de 2016, y en ese momento comenzó el trabajo en relación con el compromiso. Primero se introdujeron modificaciones en el plan de acción (lo cual ocurrió alrededor del mes de mayo) y luego comenzó su implementación. Entre mayo y septiembre de 2016 (fechas establecidas en la versión modificada del segundo plan) se diseñó la encuesta, se armó un tutorial, se capacitó a los facilitadores en las cinco provincias, se administró la encuesta y se avanzó sustancialmente en la carga de datos. Solo en el caso de Río Negro hubo un retraso importante en relación con el nuevo cronograma, que la funcionaria entrevistada adjudicó a las considerables distancias existentes entre las localidades seleccionadas en la provincia⁷.

Para levantar la encuesta, en cada provincia se contactó a la correspondiente Junta Evaluadora de Prestadores⁸. No se utilizó una estrategia de muestreo aleatorio, sino que se delegó en dichas juntas la selección de tres instituciones de su provincia. La selección se realizó sobre la base de una serie de criterios indicados por el SNR, que también hizo llegar a las juntas un texto explicativo sobre gobierno abierto, información sobre la estrategia metodológica utilizada⁹, un tutorial para asistir en el llenado de la encuesta¹⁰, y la propia encuesta *online* (www.snr.gob.ar/cuestionario-prestaciones). El personal de las juntas evaluadoras - no el de la institución evaluada- actuó de facilitador para la carga de los datos, dadas las características de la población objetivo. Para seleccionar a los encuestados, las juntas evaluadoras trabajaron con los directivos y empleados de cada institución. Por el vínculo de confianza que ellos mantienen con los usuarios, se los consideró en posición privilegiada para armar un grupo de personas con discapacidad intelectual (de 14 a 50 según el caso) a las que juzgan preparadas para enfrentar la evaluación¹¹.

Respecto del cumplimiento del hito 2, la realización de los encuentros establecidos está planificada en las cantidades y formatos fijados en la versión modificada del plan. Así, los diez encuentros originalmente planteados se redujeron a cinco, a raíz de la decisión de priorizar las reuniones con “prestadores de servicios (abiertos a la comunidad)” por sobre los “encuentros con ONG y personas con discapacidad”. Esta decisión se fundamentó en el hecho de que, por un lado, las personas con discapacidad ya eran interpeladas mediante la encuesta; y, por el otro, que las organizaciones prestadoras de servicios (y no las ONGs) son las que tienen el contacto más directo con los usuarios. Los encuentros se realizarán en las mismas provincias en las cuales se administró la encuesta. Esta actividad, originalmente pautada para el período marzo 2016-mayo 2017, en la versión modificada del segundo plan fue reprogramada para octubre-diciembre de 2016, es decir, fuera del período evaluado en este informe.

Ningún encuentro tuvo lugar dentro del período aquí evaluado; sin embargo, cabe señalar que al cierre de este informe ya se había realizado el primer encuentro¹² en la provincia de Mendoza. Concebido como instancia de devolución¹³ de los resultados de la encuesta, contó con la participación de los facilitadores, el equipo del SNR responsable del compromiso, y el personal que trabajó en el relevamiento¹⁴. Según datos brindados por el SNR, la reunión en Córdoba se realizará a principios de octubre, y las restantes probablemente tendrán lugar entre octubre y noviembre, aunque las fechas aún no se han confirmado.

La ejecución de las actividades listadas en el hito 3 –el análisis de los resultados de la encuesta y de los aportes obtenidos en los encuentros en las provincias y su utilización como insumo para la actualización de las normativas referentes a prestaciones para personas con discapacidad- está prevista para el período enero-junio de 2017.

Siguientes pasos

El compromiso se debe implementar en los plazos previstos en el plan de acción, y no hay razones para suponer que ello no ocurrirá. Es importante que la implementación se guíe por la definición actualizada del hito 3, que no solamente es más específica que la original sino que también, a diferencia de ésta, permite interpretar –y así lo hacen los funcionarios consultados- que los insumos para la actualización de la normativa provendrán tanto de los encuentros como de la encuesta.

Para que este compromiso tenga un impacto real sobre la población objetivo es fundamental que, a la luz de la evidencia generada mediante la encuesta y las devoluciones/consultas en las provincias, el equipo del SNR haga un conjunto de recomendaciones específicas y suficientemente ambiciosas para la modificación de la normativa que establece los requisitos mínimos que deben satisfacer las instituciones de atención a personas con discapacidad. Asimismo, para garantizar que se atiendan las necesidades de la población afectada, es importante que el Gobierno recabe comentarios públicos y mantenga un diálogo continuo con la comunidad, incluso después de publicar las recomendaciones.

En sus lineamientos generales, la normativa vigente precede a la sanción de la convención que reconoce los derechos de las personas con discapacidad. En línea con el nuevo paradigma, debería adquirir un tinte menos clínico-rehabilitador, más interdisciplinario y centrado en la persona y sus necesidades subjetivas, tal como lo recalca la Jefa del Departamento de Sistemas de Información del SNR¹⁵.

Sin embargo, la modificación sustancial de esta normativa no es prerrogativa de la Dirección del Servicio Nacional de Rehabilitación, sino de un directorio en el cual están representados diversos actores públicos y privados. Entre ellos se cuentan las mismas empresas prestadoras de servicios que tendrían que ajustarse a una nueva normativa previsiblemente más exigente. En ese sentido, la tarea clave comenzará precisamente donde la ejecución del compromiso termine. Una vez recolectada la evidencia empírica y traducida en recomendaciones al directorio, la introducción de cambios significativos en la normativa que deben cumplir los prestadores –y, por consiguiente, en la calidad de los servicios que reciben las poblaciones objetivo- dependerá en gran medida de la capacidad de cabildeo y formación de alianzas que logre desplegar el equipo impulsor de esta iniciativa.

¹ Cf. II Plan de Acción de Argentina, versión original, pág.26, en goo.gl/JZpJlh

² Tal como se redactó en la versión actualizada del segundo plan, el hito I prevé “realizar una encuesta a personas con discapacidad intelectual y sus familias (como población testigo de un relevamiento al universo total de las personas con discapacidad), que concurran a algún tipo de prestación regulada por la Ley 24.901 y que concurran a solicitar el CUD, utilizando como unidad de análisis inicial cinco unidades territoriales (Mendoza, Córdoba, Jujuy, Tierra del Fuego, Chubut)”.

³ Según Karina Rovirol, funcionaria del SNR, el criterio para precisar el público de la encuesta fue que se trata de “el grupo menos interpelado entre las personas con discapacidad, el más relegado por la complejidad que supone en términos simbólicos, de construcción del lenguaje, etc.” También se determinó que la entrevista sólo sería administrada a personas mayores de catorce años, y que se haría en cinco provincias para conservar el espíritu federal que tienen las intervenciones del organismo, con competencia en todo el país.

⁴ Cf. entrevista vía Skype con Karina Rovirol, Jefa del Departamento de Sistemas de Información del SNR, 27/09/16.

⁵ Opinión vertida por la coalición de sociedad civil en sus comentarios al borrador de este informe (diciembre de 2016).

⁶ Los avances logrados después del cierre del primer año se valorarán en el informe de fin de término.

⁷ Cf. entrevista vía Skype con Karina Rovirol, op. cit.

⁸ Se trata de órganos interdisciplinarios dependientes del sistema de salud pública provincial, cuya función es evaluar y monitorear los servicios de atención y categorizarlos en un sistema de atención integral que funciona a nivel nacional.

⁹ Cf. <https://goo.gl/a93QuB>.

¹⁰ Cf. <https://goo.gl/g4IiVP>.

¹¹ Según la funcionaria entrevistada, esto es fundamental para evitar consecuencias traumáticas, si se considera que muchas veces los encuestados no tienen una comprensión cabal de lo que se está evaluando: por ejemplo, si los están evaluando a ellos o si ellos están evaluando a la institución.

¹² Cf. <https://goo.gl/nCRXZc>.

¹³ Según la funcionaria entrevistada, el encuentro funcionó también como una instancia adicional de recolección de aportes. La funcionaria señaló: “En el momento nos dimos cuenta de que en los encuentros de devolución también podíamos sumar aportes. Grabamos el encuentro y obtuvimos datos sobre la percepción de las personas con discapacidad que no podía captar la encuesta [...] por el ejemplo sobre las diferentes formas en que cada grupo, en diferentes instituciones, se apropió del instrumento”.

¹⁴ Aclara la funcionaria del SNR que, por las características de la población involucrada, “decidimos compartir el ppt y el texto con las instituciones para que fueran ellas las que compartieran los resultados con las personas con discapacidad. Tal vez en las próximas nos animemos a hacer nosotros la devolución a las personas con discapacidad, aunque es complejo porque no está garantizado el vínculo”. Cf. entrevista vía Skype con Karina Rovirol, 27/09/16.

¹⁵ “El fundamento de la propuesta de interpelar a las personas con discapacidad tiene que ver con una función del organismo, que es ente regulador del sistema de atención. Tenemos una serie de reglas para categorizar a las instituciones, relativas a equipamiento edilicio, recursos humanos, actividades dentro de la institución, que permiten monitorear la calidad de los servicios que brinda la institución. Lo que todavía nos falta, en función del nuevo paradigma en discapacidad, es incorporar la visión de las personas con discapacidad en las normas de regulación de las instituciones. Este tipo de instrumento apunta a fortalecer la evaluación de las instituciones e impacta directamente sobre la oferta prestacional”. Cf. entrevista vía Skype con Karina Rovirol, 27/09/16.

Compromiso 4. Publicidad de la normativa y las políticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: un derecho de todos

Texto del compromiso

Disponibilizar los datos normativos del Ministerio en formato abierto en base a las demandas que realiza la ciudadanía y con su colaboración.

4.1. Publicar la base de datos de las consultas, sugerencias y reclamos recibidos a través del Centro de Orientación al Ciudadano y las respuestas brindadas, con los datos personales codificado. Luego se mantendrá actualizada la información con una frecuencia mensual.

4.2. Abrir un espacio colaborativo en el que los usuarios de los servicios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la sociedad civil puedan dar seguimiento a los compromisos, a través de 4 talleres de retroalimentación semestrales.

4.3. Sanear la base de datos de actos administrativos, introduciendo el uso de vocabulario controlado acordado con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

4.4. Abrir un espacio colaborativo con los usuarios potenciales de la base de datos de actos administrativos para identificar necesidades y oportunidades de mejora en su publicación.

4.5. Disponibilizar para la consulta pública la totalidad de la normativa producida por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con lenguaje llano para consultas, en formato abierto y reutilizable a través de la web.

Nota editorial: Hacia el final del período que cubre este informe el Gobierno argentino presentó un plan de acción actualizado. Este texto proviene del plan de acción original. Los cambios introducidos al texto se evaluarán en el informe de fin de término. El texto completo de este compromiso está disponible en goo.gl/JZpJlh (Versión actualizada: goo.gl/Umi97i).

Institución responsable: Dirección Nacional de Registro, Gestión y Archivo Documental – Subsecretaría de Coordinación, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Institución (es) de apoyo: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Consejo Federal de la Función Pública - Secretaría de Gabinete de la Jefatura de Gabinete de Ministros; Coordinación de Gobierno Abierto - Subsecretaría de Tecnologías de Gestión de la Jefatura de Gabinete de Ministros; Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo; Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

Fecha de inicio: septiembre 2015 **Fecha final:** junio 2017

| Resumen del compromiso | Especificidad | | | | Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito) | | | | Impacto potencial | | | | ¿A tiempo? | Nivel de cumplimiento | | | |
|-----------------------------------|---------------|------|-------|------|--|-------------------------|-------------------------------|--|-------------------|-------|----------|---------------|------------|-----------------------|----------|------------|----------|
| | Ninguna | Baja | Media | Alta | Acceso a la información | Participación ciudadana | Rendición de cuentas públicas | Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas | Ninguno | Menor | Moderado | Transformador | | No iniciado | Limitado | Sustancial | Completo |
| 4. Total | | | | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | | Si | | | ✓ | |
| 4.1. Publicación de base de datos | | | | ✓ | ✓ | | | | | | ✓ | | Si | | | ✓ | |
| 4.2. Espacio de seguimiento | | ✓ | | | | ✓ | | | | | ✓ | | Si | ✓ | | | |
| 4.3. Saneamiento de base de datos | | | | ✓ | ✓ | | | | | | ✓ | | Si | | | ✓ | |
| 4.4. Espacio colaborativo | | | ✓ | | | ✓ | | | | | ✓ | | Si | | | ✓ | |
| 4.5. Publicación de la normativa | | | | ✓ | ✓ | | | | | | ✓ | | Si | ✓ | | | |

Contexto y objetivos

Este compromiso busca resolver el problema de la falta de acceso ciudadano a información fiable sobre la normativa nacional en materia de trabajo, empleo y seguridad social. Tal como se destaca en el texto del compromiso, “la base de datos normativos actualmente no es pública y tiene serias incongruencias que dificultan su utilización. Las normas están distribuidas en 270 temas con criterios desactualizados y no siempre coherentes”. La provisión de información al público es fragmentaria y no está guiada por los intereses de quienes consultan. De hecho, como se señala en el texto del compromiso, “la información proveniente de las consultas de los ciudadanos no está disponible para el análisis de las necesidades que expresan y el impacto de las políticas públicas que se implementan”.

En consecuencia, el compromiso se plantea los objetivos de “convertir datos normativos en información disponible para la ciudadanía, y potenciar la participación colaborativa en el desarrollo de los servicios del Centro de Orientación al Ciudadano”. El compromiso contribuiría a resolver el problema planteado mediante dos mecanismos: colaboración y publicidad.

En primer lugar, el compromiso se plantea la tarea de recabar insumos de los usuarios con el objeto de conocer tanto sus necesidades de información como las mejores maneras de satisfacerlas: de un lado, las de los usuarios internos de la base de datos del Ministerio; del otro, las de los usuarios externos que consultan al Centro de Orientación al Ciudadano (COC). En segundo lugar, se propone publicar todas las informaciones que pueden resultar relevantes al usuario externo (ya que las que requiere el usuario interno ya están publicadas): la síntesis de las consultas (preguntas y respuestas frecuentes) recibidas por el COC y la base de datos completa y ordenada, en formato reutilizable, de toda la normativa emitida en el país en materia de trabajo, empleo y seguridad social desde mediados de los años cuarenta hasta la actualidad.

Como se desprende de lo anterior y tal como su título lo indica, el compromiso es relevante ante todo al valor de acceso a la información que promueve la AGA. Secundariamente, también es relevante al valor de participación ciudadana, aunque éste se traduce en un “espacio colaborativo” vagamente descrito y orientado más a obtener la contribución del usuario para el mejoramiento técnico del servicio provisto que a garantizar al ciudadano el derecho de hacer escuchar su opinión en el terreno de las políticas públicas.

Para alcanzar sus objetivos, el compromiso establece cinco actividades: tres vinculadas con la puesta a punto y la publicación de información, y dos centradas en la consulta y la colaboración con los usuarios. En términos generales, las primeras tienen un grado de especificidad mayor que las segundas.

El hito 5, central en términos del objetivo principal de este compromiso, es altamente específico. Promete “disponibilizar para la consulta pública la totalidad de la normativa producida por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con lenguaje llano para consultas, en formato abierto y reutilizable a través de la web”. Es un compromiso de alto impacto potencial, en la medida en que promete la publicación de un *corpus* de información que nunca fue de dominio público. Tal como lo destaca el Coordinador del Sistema Integrado de Normativa Interna de la Dirección General de Registro, Gestión y Archivo Documental del Ministerio de Trabajo, en el pasado había que llamar para preguntar por estas informaciones, e incluso a veces pedir las por oficio. Asimismo, no era inusual que los oficios no recibieran respuesta. Además, puesto que se trata de información que va desde el año 1946 hasta la actualidad, resultará de utilidad para la investigación histórica. Según enfatiza el funcionario, el compromiso de publicación, al menos en lo que se refiere a toda la información que precede a la era digital, es tributario de un esfuerzo que lleva varios años en pos de la digitalización de toda la normativa desde la década del cuarenta¹.

En otras palabras, se trata de un compromiso de impacto potencial moderado porque pone a disposición de los trabajadores recursos importantes para informarse sobre sus derechos, entre ellos derechos sindicales, acuerdos de conciliación laboral y programas de mejora de la empleabilidad. Las 122.387 consultas recibidas por el Centro de Orientación al Ciudadano sobre temas laborales en 2014 son prueba de la importancia del tema para la ciudadanía y de la existencia de una demanda de acceso a información laboral. Sin embargo, cabe señalar que el impacto potencial no es transformador. Si bien esta base de datos hasta ahora no ha estado disponible para consulta como *corpus* completo, las informaciones que la integran no califican estrictamente como de carácter “secreto” o “inaccesible”, ya que se trata de un conjunto de normas a las que era ya posible acceder por otras vías, aunque fuese en forma dispersa y con incertidumbres respecto de su vigencia o modificación por efecto de normas posteriores.

En cualquier caso, la concreción de la promesa del acceso a esta base de datos requiere de la previa ejecución del hito 3 (ya en curso en el momento de elaboración del segundo plan de acción)², consistente en “sanear la base de datos de actos administrativos, introduciendo el uso de vocabulario acordado con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”. Se trata de una base de datos que, según información brindada por el funcionario entrevistado, tiene alrededor de 1.200.000 registros (resoluciones, disposiciones, leyes y decretos), muchos de

los cuales eran inaccesibles porque estaban mal catalogados. De ahí la necesidad de recatalogar uno por uno los registros existentes, y de hacerlo con un vocabulario menos jurídico con el fin de que la base de datos sea accesible al ciudadano.

Finalmente, también el hito 1 contiene un compromiso de publicidad. Se trata de publicar y actualizar con periodicidad mensual la base de datos de las consultas recibidas a través del COC y las respuestas brindadas, con los datos personales codificados. El funcionario consultado sobre este hito aclara que, tal como se interpretó en la práctica, de lo que se trata, más que de publicar la base de datos de consultas, sugerencias y reclamos, es de convertir esas consultas en manuales de preguntas y respuestas, ordenadas y sistematizadas, que el ciudadano pueda consultar en línea. Al iniciarse el período de ejecución del compromiso, algunos de esos manuales ya existían, pero requerían actualización y publicación en la medida en que no eran de dominio público sino que eran utilizados como material de soporte por el personal del COC.

Las dos actividades de consulta, definidas como la constitución de sendos “espacios colaborativos”, están orientadas a dos públicos específicos, a los que el funcionario entrevistado identifica con los usuarios externos e internos.

El hito 2, en efecto, propone “abrir un espacio colaborativo en el que los usuarios de los servicios del Ministerio [...] y la sociedad civil puedan dar seguimiento a los compromisos, a través de cuatro talleres de retroalimentación semestrales”³. Tal como está redactado el compromiso, no está claro quiénes serían convocados, ni para qué. Sin embargo, el funcionario consultado señala que, tal como se lo interpretó para su implementación, este hito apunta a consultar a los usuarios de los servicios del COC con vistas al mejoramiento del servicio que se les brinda (en términos de tipo de información, temas, formatos, tiempos, etc.).⁴ El hito 4, finalmente, propone institucionalizar la relación de colaboración con los usuarios internos de la base de datos, fuente usual de recomendaciones de mejoras en la protocolización y en los motores de búsqueda del Ministerio.

Cumplimiento

La ejecución del hito 1, sustancialmente completo al cierre del período cubierto por este informe, se tradujo en una serie de manuales⁵ con listados de preguntas frecuentes y respuestas explicativas en las temáticas que caen dentro del ámbito de competencia del organismo. Los textos fueron confeccionados sobre la base de las estadísticas arrojadas por el aplicativo *Call Center* (sistema de cargas de consultas recibidas en el COC) y la información suministrada por las áreas sustantivas del organismo. Fueron publicados en la Intranet y en la página web⁶ del organismo, para consulta tanto de usuarios internos como de la ciudadanía en general, además de servir de soporte a los operadores telefónicos de la COC. No todos ellos fueron elaborados en el período establecido. Algunos ya existían previamente, pero se los renovó y publicó (de hecho, todos ellos son revisados mensualmente mediante rondas de consultas con las áreas emisoras de normativa). Adicionalmente, desde enero de 2016 se publican informes estadísticos mensuales de las llamadas atendidas por el COC⁷.

La ejecución del hito 2, que tenía fecha de inicio pautada para el final del período que cubre este informe, aún no se ha iniciado y tampoco tiene fecha programada. El retraso puede explicarse por el énfasis, casi excluyente, colocado en los temas más técnicos vinculados con el área de sistemas en la primera etapa de implementación del compromiso. Sin embargo, los funcionarios consultados señalaron que la iniciativa de creación del espacio colaborativo sería presentada ante organizaciones de la sociedad civil, actores gubernamentales y la ciudadanía en general en el Primer Foro de Gobierno Abierto a realizarse en Buenos Aires los días 27 y 28 de septiembre de 2016.⁸

El hito 3, de finalización prevista para julio de 2016, estaba sustancialmente completo hacia fines de junio. A partir de un convenio con Infojus, se trabajó en la readecuación del vocabulario y cada uno de los registros existentes fue recatalogado e integrado a un nuevo Sistema Integrado de Normativa Interna⁹. El objetivo de este sistema es protocolizar la totalidad de la normativa emanada del organismo y publicarla en tiempo real (un lapso no superior a 24 horas) para conocimiento de todos los usuarios internos. Su implementación se inició en diciembre de 2015 y actualmente se está utilizando para integrar toda la normativa que emana del organismo, además de la normativa en temas laborales que producen otros organismos del Estado. Al momento de la redacción de este informe, la base de datos de actos administrativos ha quedado completamente saneada y organizada en un buscador¹⁰ mediante un árbol temático actualizado. El sistema se programó para minimizar la comisión de errores por parte de los operadores, que en su mayoría no son abogados y no manejan los tecnicismos¹¹.

Para la ejecución del hito 4 –referido a la constitución de un espacio colaborativo con los usuarios internos de la base de datos- se aprovecharon las reuniones mensuales que se hacen desde el año 2014 con las áreas emisoras de normativa dentro del Ministerio. De estas reuniones surgen periódicamente recomendaciones de mejoras en la protocolización y en los motores de búsqueda del Sistema Integrado de Normativa Interna. Incluso, a comienzos de 2016, antes de iniciado el período de implementación de este hito, en el curso de una de esas reuniones se decidió crear dos casillas de correo electrónico que se pusieron a disposición de las áreas emisoras de normativa interna (consultas@trabajo.gob.ar) y de la ciudadanía (gestionCCC@trabajo.gob.ar) para recibir consultas, sugerencias y reclamos. Los correos electrónicos se reciben por un área de procesamiento dependiente directamente de la Dirección General (abocado al control de calidad). El organismo se comprometió a analizar los pedidos y consultas de considerarlos pertinentes (en general relativos al motor de búsqueda), derivarlos a Sistemas para explorar su factibilidad, y, una vez implementados, comunicar al usuario que el cambio se realizó y la función está disponible para su uso.

Por último, el hito 5 –cuya implementación está prevista para el segundo año del plan de acción- aún no se ha ejecutado. Muchos de los trabajos preliminares requeridos para su implementación sí se han realizado; de hecho, el Sistema Integrado de Normativa Interna, ya en uso, es el antecedente directo del buscador de normativa para el público que funcionará en la página web del organismo. Sin embargo, es de prever un retraso en los plazos establecidos, pues se presentaron obstáculos técnicos que exigen ser atendidos.

En abril de 2016 un decreto presidencial ordenó, para toda la administración pública, el uso del Sistema de Gestión Documental Electrónica¹², orientado a la digitalización de la normativa histórica y la producción de expedientes y normativa en formato electrónico para eliminar el uso del papel y agilizar los procesos de creación, corrección y resolución de trámites. El funcionario consultado explica que su implementación conllevó el desafío, no previsto, de crear una interfaz que permitiera al Sistema Integrado de Normativa Interna retroalimentarse del Sistema de Gestión Documental Electrónica, que a diferencia de aquel no posee un motor de búsqueda. El funcionario señala que las pruebas en curso permiten augurar que antes de fines de 2016 ambos sistemas convivirán en un mismo ámbito. Ello posibilitará, por ejemplo, la creación de un trámite electrónico que se iniciará en el Centro de Orientación al Ciudadano, se derivará al área correspondiente para su análisis y tratamiento y, una vez creada la normativa, quedará disponible para consulta por cualquier agente interno del organismo, o por la ciudadanía a través de la web institucional.

Siguientes pasos

El compromiso se debe implementar en el plazo restante de este plan de acción. Asimismo para el próximo plan se recomienda extender la práctica de publicitar normativas y políticas a otros ministerios y reparticiones públicas, pero en el marco de una política de transparencia *by default* más que mediante la proliferación de compromisos de publicación de datos. Según Pablo Fraga y Leandra Caramánico, de la Asociación Civil Actuar Políticas Públicas, “el desafío consiste en consolidar este proceso de apertura de datos como algo sistémico y sustentable en el tiempo. Transformar la etapa de publicación en algo rutinario y no discrecional.”¹³ En ese sentido, se recomienda encaminar las propuestas nuevas hacia la búsqueda tanto de soluciones para los “grandes desafíos AGA” (mejoramiento de los servicios públicos, aumento de la integridad pública, manejo efectivo de los recursos públicos, comunidades seguras y *accountability* corporativa) como de respuestas para las demandas ciudadanas, mediante la introducción de reformas electorales y mecanismos de transparencia en las contrataciones públicas e integridad del sistema de empleo público¹⁴.

¹ Entrevista vía Skype con Alejandro Chiapparo, Coordinador del Sistema Integrado de Normativa Interna de la Dirección General de Registro, Gestión y Archivo Documental del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 29/09/16.

² Tal como lo presenta el texto del compromiso, este hito ya estaba en curso (iniciado en julio de 2014) en el momento de la creación del segundo plan. En función del relato del funcionario a cargo, sin embargo, cabe suponer que no había alcanzado un grado sustancial de implementación al iniciarse el período cubierto por el segundo plan.

³ En la versión actualizada del segundo plan, el número de talleres semestrales se redujo a dos.

⁴ La base de datos del COC, en efecto, identifica a los usuarios por categoría (trabajadores, desocupados, profesionales, abogados, etc.) y arroja estadísticas mensuales de uso del servicio. Asimismo, el Ministerio tiene muchos convenios con organizaciones, por ejemplo de abogados, y se usan esos contactos para hacer las consultas.

⁵ Cf. <https://goo.gl/1GCFIG>.

⁶ Cf. <http://goo.gl/4TW9jC>.

⁷ Cf. <http://goo.gl/kHbScE>.

⁸ Comunicaciones escritas de Teresa Salatino, Directora General de Registro, Gestión y Archivo Documental (12/09/16) y Alejandro Chiapparo, Coordinador del Sistema Integrado de Normativa Interna (17/09/16). Como antecedente de la constitución de dicho espacio colaborativo, el segundo funcionario señala que en las Mesas de Trabajo en las que, en cumplimiento del compromiso 6, se elaboraron nuevos compromisos para el segundo plan de acción, se aprovechó la oportunidad para presentar este compromiso y realizar un primer intercambio con OSC y ciudadanos. Para ello se convocó a algunas organizaciones con las cuales el Ministerio ya tenía relación, así como a gente de otros organismos y a ciudadanos abogados (muchos de ellos conocidos del Ministerio, invitados por ser usuarios regulares de los servicios de consulta e incluso de la biblioteca del organismo). El objetivo central de este espacio es, según Chiapparo, que los participantes “nos hagan saber si sirve lo que estamos haciendo”.

⁹ Cf. <https://goo.gl/Z6jS0d>.

¹⁰ El Buscador de Normativa Interna (<http://siniconsulta.trabajo.gob.ar/Normativa>) es solo para consulta interna del organismo. Para ver una captura de pantalla, véase <https://goo.gl/cnpjlv>.

¹¹ Por ejemplo, puesto que diferentes actores, según su nivel jerárquico, pueden emitir determinados tipos de normativas, al protocolizar la normativa el sistema detecta dónde encuadrarla según su procedencia.

¹² El Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) establecido por el Decreto 561/16 del 6 de abril de 2016 es un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registro de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del sector público nacional. Cf. <https://goo.gl/bNhGDK>.

¹³ Cf. Pablo Fraga y Leandra Caramánico, “Promoción de los principios de Gobierno Abierto en Argentina. Dos visiones sobre la apertura de datos: desde la transparencia a la innovación. Análisis de casos: Ciudad de Buenos Aires y Proyecto VozData”, presentado en el 2° Simposio Argentino sobre Tecnología y Sociedad, en <http://bit.ly/2ffrNM4>.

¹⁴ En diciembre de 2015 un grupo de organizaciones de la sociedad civil, integrado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Fundación Directorio Legislativo y Poder Ciudadano, presentó doce propuestas específicas como parte de una agenda de transparencia para Argentina, disponible en <http://bit.ly/2fmlOI3>.

Compromiso 5. Universidad Abierta

Texto del compromiso

Fortalecer el acceso a la información pública mediante el programa Universidad Abierta con la participación activa de los actores interesados.

5.1. Elaboración de un plan de acción que contemple las temáticas que se abordarán en el programa universidad abierta.

5.2. Creación de un directorio de actores vinculados.

5.3. Reuniones periódicas (trimestrales) para el desarrollo de las temáticas que conforman el Plan de Acción.

5.4. Creación de un espacio virtual de participación.

5.5. Seguimiento del Programa a través de la realización de tres reuniones con el grupo de trabajo de Gobierno Abierto de la Agenda Digital Argentina.

Nota editorial: Hacia el final del período que cubre este informe el Gobierno argentino presentó un plan de acción actualizado. Este texto proviene del plan de acción original. Los cambios introducidos se evaluarán en el informe de fin de término. El texto completo de este compromiso está disponible en goo.gl/JZpJ1h (Versión actualizada: goo.gl/Umi97i).

Institución responsable: Oficina de Acceso a la Información Pública, Secretaría General de la Universidad de Buenos Aires (UBA)

Institución (es) de apoyo: Coordinación de Gobierno Abierto, miembros del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Turismo, del Ministerio de Planificación Federal y del Consejo Federal de la Función Pública.

Fecha de inicio: septiembre 2015 **Fecha final:** junio 2017

| Resumen del compromiso | Especificidad | | | | Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito) | | | | Impacto potencial | | | | ¿A tiempo? | Nivel de cumplimiento | | | |
|--|---------------|------|-------|------|--|-------------------------|-------------------------------|--|-------------------|-------|----------|---------------|------------|-----------------------|----------|------------|----------|
| | Ninguna | Baja | Media | Alta | Acceso a la información | Participación ciudadana | Rendición de cuentas públicas | Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas | Ninguno | Menor | Moderado | Transformador | | No iniciado | Limitado | Sustancial | Completo |
| 5.Total | | ✓ | | | | ✓ | | | | ✓ | | | No | | ✓ | | |
| 5.1. Plan de acción | | ✓ | | | Sin relevancia clara | | | | | ✓ | | | No | | | | ✓ |
| 5.2. Directorio de actores | | ✓ | | | Sin relevancia clara | | | | | ✓ | | | No | ✓ | | | |
| 5.3. Reuniones periódicas | | ✓ | | | | ✓ | | | | ✓ | | | No | ✓ | | | |
| 5.4. Espacio virtual | | ✓ | | | | ✓ | | | | ✓ | | | No | | ✓ | | |
| 5.5. Reuniones de seguimiento con Grupo de Trabajo | | ✓ | | | | ✓ | | | | ✓ | | | No | ✓ | | | |

Contexto y objetivos

Este compromiso se incluyó en el II Plan de Acción de Argentina con el objetivo de implementar el Programa Universidad Abierta, establecido por resolución del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en 2013¹. Este programa tiene como objetivo “transparentar aún más la gestión universitaria y facilitar el acceso a la información”. Si bien tal como está presentado en la resolución mencionada el programa cuenta con elementos de acceso a la información, participación ciudadana y tecnología aplicada², el compromiso especifica hitos que son relevantes solamente al principio de participación.

Para proceder a la implementación del Programa Universidad Abierta, el compromiso establece cinco actividades. En primer lugar, la elaboración de un plan de acción que determine “las temáticas que se abordarán en el programa Universidad Abierta”; en segundo lugar, la creación de un directorio de “actores vinculados” con la temática; en tercer lugar, la realización de “reuniones periódicas (trimestrales) para el desarrollo de las temáticas que conforman el Plan de Acción”; en cuarto lugar, la creación de un “espacio virtual de participación”; y por último la organización de tres reuniones de “seguimiento” del programa con el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto de la Agenda Digital Argentina³.

Todos los hitos propuestos son poco específicos, razón por la cual resulta difícil evaluar su potencial impacto en términos de apertura efectiva. Así, por ejemplo, no se fija ninguna guía en relación con los contenidos mínimos que debería tener el plan de acción, lo cual lo abre a la posibilidad de que éstos acaben teniendo una conexión tenue con los principios de gobierno abierto. Respecto del directorio prometido, cabe esperar un listado de organizaciones e individuos vinculados con la temática de gobierno abierto, pero no se cuenta con ninguna especificación de si, por ejemplo, se tratará de actores gubernamentales, no gubernamentales, académicos, del sector privado, etc.

En cuanto al hito 3, no se aclara quiénes participarán de las reuniones, con qué atribuciones de voz y voto, ni para qué (ya que no está claro qué significa reunirse “para el desarrollo de las temáticas” que integran el plan). Lo único específico e incontestable de este hito es la periodicidad (trimestral) de dichas reuniones. Algo parecido sucede con el hito 5, para el cual lo único claro es la plataforma que se utilizaría (aunque de hecho ya no está disponible para su utilización). Por consiguiente, cabe deducir quiénes serían los actores involucrados, pero no se cuenta con información suficiente en relación con el grado de influencia que dichos actores podrían tener sobre el curso que adopte la implementación del programa. Finalmente, tampoco se proporcionan suficientes indicios respecto de las características y potencial efectivo de participación que tendría el “espacio virtual de participación” mencionado en el hito 4⁴.

En suma, si todas las actividades se realizaran y el compromiso se implementara por completo, se alcanzaría el objetivo planteado de poner en marcha el Programa Universidad Abierta. Sin embargo, el texto no ofrece suficiente información como para suponer que la puesta en marcha de dicho programa redundaría en un fortalecimiento efectivo de la transparencia y el acceso a la información pública en el ámbito de la universidad.

Cumplimiento

El compromiso presenta importantes retrasos de implementación en relación con las fechas establecidas en el plan de acción. Así lo reconocen los actores consultados, tanto en el ámbito de la Dirección de la Oficina de Acceso a la Información Pública de la UBA como en el de la sociedad civil⁵.

La redacción del plan de acción (hito 1), originalmente prevista para septiembre de 2015, fue postergada hasta luego del recambio de titulares al frente de la Oficina de Acceso. En función de las conversaciones mantenidas con actores internos de la UBA y de su evaluación de las capacidades de implementación con que cuenta en el seno de la institución, la nueva

Directora General de dicha oficina, Eugenia Braguinsky, encaró el armado del plan de acción en el primer semestre de 2016. Tal como lo explica en el curso de varias entrevistas e intercambios escritos⁶, la funcionaria buscó integrar algunas iniciativas que ya se estaban comenzando a implementar dentro de la institución, tales como el proceso de introducción de la firma digital y la participación de la UBA en la Red Académica de Gobierno Abierto⁷.

Tal como quedó formulado, el plan de acción incluye cinco actividades de muy diverso calibre. En primer lugar, la participación de la universidad en la mencionada red académica (iniciada en diciembre de 2015), que en la práctica se traduce en la realización de cuatro jornadas académicas sobre el tema, lideradas por diferentes universidades en varias provincias, entre diciembre de 2015 y abril de 2017⁸. En segundo lugar, la “implementación de la firma digital para resoluciones del Rector y del Consejo Superior”, cuya puesta en marcha está prevista para agosto-septiembre de 2016. En tercer lugar, la realización de un evento titulado “Gobierno Abierto y Universidad”⁹ en marzo de 2017. En cuarto lugar, la organización de cuatro mesas temáticas sobre el rol de la universidad en el diseño de políticas públicas, en las áreas de salud, medio ambiente, nuevas tecnologías y justicia respectivamente, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos y miembros de la comunidad universitaria (octubre de 2016 a mayo de 2017)¹⁰. Finalmente, el desarrollo y la implementación de un programa de apertura de datos para la universidad y la creación de visualizaciones para un nuevo portal de Universidad Abierta que se lanzaría al final del período (febrero-junio de 2017)¹¹.

En suma, el plan de acción incluye tres componentes centrados en la construcción y difusión de conocimiento y la promoción del debate sobre gobierno abierto y posibles contribuciones de la universidad a las políticas públicas (incluyendo, pero no exclusivamente, en temas de gobierno abierto); un componente técnico orientado a agilizar los procesos internos de la institución; y, por último, uno que apunta directamente al cumplimiento del compromiso contraído en el marco de la AGA de “fortalecer el acceso a la información pública” para la comunidad universitaria. Al igual que el resto de las tareas previstas en el plan de acción elaborado por la Oficina de Acceso a la Información de la UBA, las actividades vinculadas con el lanzamiento del portal y el plan de apertura de datos están previstas para el segundo semestre del segundo año de implementación del II Plan de Acción de Argentina.

El retraso en la formulación del plan de acción del Programa Universidad Abierta provocó retrasos encadenados en el cumplimiento de los restantes hitos de este compromiso. Así, por ejemplo, el “directorio de actores involucrados” (hito 2) recién se conformará a partir de las participaciones que se verifiquen en las mesas temáticas arriba mencionadas, las cuales comenzarán a funcionar en octubre de 2016¹².

En relación con las reuniones periódicas previstas en el hito 3, por su parte, la Directora de la Oficina de Acceso informó que a comienzos de 2016 hizo un primer encuentro con organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas de gobierno abierto. Varias organizaciones consultadas corroboraron que efectivamente participaron en “una o dos” reuniones convocadas por la funcionaria, pero que el proceso luego “no se retomó”¹³. Según la funcionaria, esta interrupción se debió a que decidió cambiar de enfoque porque no le encontró sentido a seguir juntándose con esas cinco organizaciones (las mismas que habían participado en el proceso de creación del II Plan de Acción de Argentina). La responsable del compromiso y las organizaciones entrevistadas coincidieron en afirmar que la UBA no es el ámbito de actuación natural de estas organizaciones, y que lo máximo que ellas podían aportar en ese contexto eran medidas generales de transparencia, participación y rendición de cuentas que “tal vez” podrían ser aplicadas en la UBA. La funcionaria entrevistada anticipa que, en lo sucesivo, la conformación de una instancia de seguimiento deberá necesariamente involucrar la realización de “presentaciones ante el Consejo Superior de la Universidad”, el órgano en el cual de hecho “están representados los actores relevantes de la comunidad universitaria”¹⁴.

Aunque el hito 4 -“creación de un espacio virtual de participación”- comenzó a implementarse con retraso, a la fecha de redacción de este informe se encuentra en proceso de ejecución. La página www.universidadabierta.uba.ar es por el momento un portal informativo, pero se prevé que próximamente contendrá un espacio denominado “participación abierta” en el cual los usuarios podrán, en 140 caracteres, dejar comentarios, inquietudes, sugerencias y preguntas que serán respondidos por funcionarios de la universidad. Los comentarios, a su vez, serán visibles para el público que visite la página.

Por último, el hito 5 no se ha iniciado y, de hecho, se lo descartó por obsoleto a causa de la disolución del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto de la Agenda Digital Argentina (aunque aún figura en el compromiso, que fue transcrito sin cambio alguno a la versión actualizada del segundo plan de acción).

Siguientes pasos

El compromiso se debe implementar en el plazo restante del plan de acción. Muchas de las dificultades enfrentadas hasta la fecha para avanzar en su cumplimiento tienen raíces profundas en la lógica de la universidad, es decir, en sus mecanismos de toma de decisiones y en las características del cogobierno universitario. Éste, en efecto, ubica en posiciones de gobierno a los actores relevantes de la comunidad universitaria (docentes, estudiantes y graduados) que se encuentran, a su vez, agrupados en partidos políticos. De ahí las dificultades para identificar en el marco de la universidad a una suerte de “sociedad civil” que pudiera ser convocada a integrar mecanismos de participación, consulta y seguimiento como los previstos en este compromiso. En vista de estas dificultades, la investigadora del MRI sugiere primero identificar e involucrar a nuevos actores mediante iniciativas participativas como las mesas temáticas mencionadas anteriormente.

Una vez que se hayan considerado las necesidades de las comunidades más afectadas por el tema, es recomendable concentrar la ejecución de este compromiso en aquellos de sus componentes que podrían tener un impacto más directo y medible sobre la apertura y transparencia efectivas de la institución en cuestión. En otras palabras, se recomienda que en el período restante de implementación se desarrolle una herramienta que sea al mismo tiempo un portal de datos con las características definidas en el plan de acción del Programa Universidad Abierta (desarrollado en cumplimiento del hito 1 de este compromiso) y un espacio virtual de participación como el prometido en el hito 4 de este compromiso.

En ambos sentidos, la investigadora del MRI recomienda impulsar el desarrollo de dicha herramienta en su versión más ambiciosa. Por un lado, mediante la introducción de funciones interactivas que habiliten una participación que vaya más allá de la acción de depositar una nota en un “buzón de sugerencias”; por el otro, mediante el diseño y la ejecución de un plan de apertura de datos inspirado en el repositorio disponible de buenas prácticas en el área, que incluya un listado exhaustivo de las categorías de informaciones que serán puestas en el dominio público sin reservas, de modo oportuno y en formatos accesibles y reutilizables. Asimismo se recomienda vincular la herramienta con el directorio de actores relevantes (prometido en el hito 2) a fin de que éste sea de uso público y, por consiguiente, permita la creación y consolidación de comunidades.

¹ Cf. RES-UBA 8239/2013, disponible en http://www.uba.ar/archivos_uba/2013-12-18_8239.pdf. Esta resolución a su vez se apoyaba en la que, tres años atrás, había regulado el derecho de acceso a la información en la órbita de la universidad (cf. resolución CS 519/2010, disponible en http://www.uba.ar/archivos_uba/2010-05-26_519.pdf).

² *Ibid.*

³ Puesto que, como se señaló en otros puntos de este informe, dicho grupo de trabajo dejó de funcionar poco tiempo después de presentado el segundo plan de acción, cabe esperar la constitución de una plataforma alternativa para el seguimiento de la implementación del programa.

⁴ En este punto, las opciones más frecuentes son una página web con email de contacto o un portal en el cual el usuario pueda dejar comentarios. Si bien cumplen con el requisito de ser virtuales, éstas distan de alcanzar los umbrales mínimos de lo que se define como “participación ciudadana”.

⁵ Cf. entrevistas vía Skype con Eugenia Braguinsky, Directora General de la Oficina de Acceso a la Información Pública de la UBA y responsable del compromiso Universidad Abierta (14/07/16 y 13/09/16); comunicaciones escritas de Eugenia Braguinsky (21 y 23/09/16); conferencia vía Skype con representantes de organizaciones de la sociedad civil (1/09/16).

⁶ *Ibíd.*

⁷ Cf. www.redacademicagobabierto.org.

⁸ En diciembre de 2015 se realizó la primera reunión en Buenos Aires; la segunda tuvo lugar en mayo de 2016 en el marco de la Primera Jornada Cuyana de Gobierno Abierto (<http://goo.gl/HcRDOD>).

⁹ El objetivo de este evento consistirá en “discutir el rol de la Universidad en un escenario de Gobierno Abierto y debatir las nociones que conforman este concepto dentro de la institución”. Tal como lo destaca la Directora de la Oficina de Acceso a la Información de la UBA, el evento convocará a “expertos provenientes de la sociedad civil, a profesores de la Universidad, especialistas en *Data Mining* que están al frente de cátedras y postgrados de la institución y a representantes del Gobierno Nacional y Gobiernos locales para que expongan las diferentes experiencias, resaltando los beneficios de la apertura de datos”. Cf. comunicación escrita de Eugenia Braguinsky, 23/09/16.

¹⁰ Este componente es definido por Braguinsky como “el eje central del Programa Universidad Abierta”, en la medida en que responde al objetivo de “abrir las puertas de la Universidad a otros actores que no participan del proceso de toma de decisiones (Comunicación escrita de Eugenia Braguinsky, 23/09/16).

¹¹ El calendario de actividades del plan de acción del Programa Universidad Abierta puede consultarse en <https://goo.gl/pxEFOw>.

¹² La Directora de la Oficina de Acceso (UBA) proporcionó un listado preliminar (sujeto a ampliaciones) de las OSC que serán invitadas a participar de dichas mesas, y por lo tanto integrarán el directorio de actores involucrados. El listado incluye a la Fundación Huésped, CIPPEC, Fundación ISalud, Fundación FARN, Fundación Vida Silvestre, Wingu, Conocimiento Abierto, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Asociación por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Fundación CiGob y La Nación Data (Comunicación escrita de Eugenia Braguinsky, 23/09/16).

¹³ Cf. conferencia vía Skype con representantes de organizaciones de la sociedad civil (1/09/16).

¹⁴ Cf. entrevistas vía Skype con Eugenia Braguinsky, Directora General de la Oficina de Acceso a la Información Pública de la UBA y responsable del compromiso Universidad Abierta (14/07/16 y 13/09/16); comunicaciones escritas de Eugenia Braguinsky (21 y 23/09/16); conferencia vía Skype con representantes de organizaciones de la sociedad civil (1/09/16).

Compromiso 6. Desarrollo de nuevos compromisos en término medio

Texto del compromiso

Incorporación de nuevos compromisos al Plan de Acción, ya sea iniciativa de la sociedad civil o bien del Estado, desde sus diferentes poderes.

6.1. Coordinar reuniones con los organismos públicos solicitados por Organizaciones de la Sociedad Civil, con la finalidad de canalizar sus peticiones en compromisos específicos.

6.2. Realizar devoluciones en el marco del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto de la Agenda Digital, sobre el seguimiento de las peticiones de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

6.3. Invitar a las nuevas autoridades electas en las próximas elecciones nacionales a participar en el segundo plan de acción con la finalidad de incorporar nuevos compromisos en una segunda etapa.

Nota editorial: Hacia el final del período que cubre este informe el Gobierno argentino presentó un plan de acción actualizado. Este texto proviene del plan de acción original, disponible en goo.gl/JZpJlh (Versión actualizada: goo.gl/Umi97i).

Institución responsable: Subsecretaría de Tecnologías de Gestión de la Jefatura de Gabinete de Ministros [A partir del cambio de Gobierno: Ministerio de Modernización].

Institución (es) de apoyo: Instituto Nacional de la Administración Pública, Consejo Federal de la Función Pública – Secretaría de Gabinete – Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación, Servicio Geológico Minero Argentino, Instituto Nacional de Asociativismo Económico y Social.

Fecha de inicio: septiembre 2015

Fecha final: junio 2016

| Resumen del compromiso | Especificidad | | | | Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito) | | | | Impacto potencial | | | | ¿A tiempo? | Nivel de cumplimiento | | | |
|--|---------------|------|-------|------|--|-------------------------|-------------------------------|--|-------------------|-------|----------|---------------|------------|-----------------------|----------|------------|----------|
| | Ninguna | Baja | Media | Alta | Acceso a la información | Participación ciudadana | Rendición de cuentas públicas | Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas | Ninguno | Menor | Moderado | Transformador | | No iniciado | Limitado | Sustancial | Completo |
| 6.Total | | | ✓ | | | ✓ | | | | | ✓ | | Si | | | | ✓ |
| 6.1. Reuniones con organismos públicos | | | ✓ | | Sin relevancia clara | | | | | | ✓ | | Si | | | | ✓ |
| 6.2. Devolución a la sociedad civil | | | ✓ | | | ✓ | | | | | ✓ | | Si | | | | ✓ |
| 6.3. Invitación a nuevas autoridades | | ✓ | | | Sin relevancia clara | | | | | | ✓ | | Si | | | | ✓ |

Contexto y objetivos

Este compromiso se introdujo en el segundo plan como vía alternativa para la producción de un plan de acción más completo y sustancial. Esto se hizo en vista de las dificultades que enfrentó el proceso de co-creación de dicho plan, que coincidió con la disputa por las candidaturas y el inicio de la campaña electoral que condujo a las elecciones presidenciales de octubre-noviembre de 2015, y eventualmente a la alternancia en el poder. El texto del compromiso destaca que en ese marco se vio limitada “la participación de una gran cantidad de organismos que se interesaron en participar en el Plan de Acción de Gobierno Abierto, pero que al no poder garantizar la efectiva realización de las metas a fijar con la Sociedad Civil no se incorporaron en esta primera etapa de elaboración”.

Así, el objetivo del compromiso, a ser implementado durante el primer año del plan de acción, consistió en “incorporar en el término medio del segundo plan de acción compromisos, ya sean iniciativas por parte de la ciudadanía y de organizaciones de la sociedad civil, así como de organismos nacionales del poder ejecutivo, legislativo y/o judicial interesados en participar y co-crear una iniciativa”.

En sí mismo, este compromiso es relevante al valor de participación ciudadana sostenido por la AGA, en la medida en que propone realizar una segunda instancia de co-creación de compromisos de gobierno abierto. Indirectamente, y puesto que se espera que los nuevos compromisos versen sobre temas “de transparencia, participación, colaboración e inclusión, haciendo uso estratégico de las tecnologías digitales”, el cumplimiento de este compromiso podría redundar en procesos conducentes a la realización concreta de otros valores de la AGA (acceso a la información, rendición de cuentas públicas, tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas). Esto último, sin embargo, solo podrá comprobarse retrospectivamente mediante el análisis del contenido del plan actualizado y de la implementación de sus compromisos, que se incluirá en el informe final del período 2015-2017.

Lo mismo puede decirse en relación con el impacto potencial de este compromiso en materia de apertura gubernamental, que dependerá en gran medida de la calidad del plan actualizado. En un análisis preliminar, el impacto potencial de este compromiso es definido como moderado en función de su énfasis en la participación ciudadana durante el subsiguiente ciclo de elaboración del plan. Dada la manifiesta debilidad de las consultas efectuadas durante la primera fase de desarrollo de este plan, el énfasis puesto en el “seguimiento de las peticiones” expresadas por las OSC en el marco de un foro regular supone un impacto potencial que no es menor.

Si bien el objetivo está claro, las actividades propuestas no parecen ser una buena operacionalización del compromiso. Ellas carecen de la especificidad suficiente para hacer suposiciones acerca de las características del proceso de producción de los nuevos compromisos, así como del plan de acción resultante.

Concretamente, el compromiso se compone de tres hitos. Los dos primeros, que al momento de la redacción del plan fueron calificados como “actividades en curso”, se extenderían durante todo el primer año de implementación del segundo plan. Ellos consistirían en “coordinar reuniones con los organismos públicos solicitados por organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de canalizar sus peticiones en compromisos específicos”; y en “realizar devoluciones en el marco del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto de la Agenda Digital, sobre el seguimiento de las peticiones de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. En función de la definición de estas dos actividades, cabe pensar en un proceso de formación de compromisos en el cual la Coordinación de Gobierno Abierto actuaría de correa de transmisión de las demandas de la sociedad civil hacia los organismos públicos, y de las respuestas de éstos a aquéllos, sin la constitución de un espacio común de debate y creación colectiva entre sociedad civil y Estado.

Curiosamente, sin embargo, el tercer hito –cuyo sujeto parecen ser las autoridades existentes al tiempo de la redacción del compromiso- establece que se ha de “invitar a las nuevas autoridades electas en las próximas elecciones a participar en el segundo plan de acción con la finalidad de incorporar nuevos compromisos en una segunda etapa”. La redacción del texto permite suponer que se trata de una instancia formal de puesta al día y traspaso de atribuciones entre la administración saliente y la entrante; sin embargo, el calendario propuesto para su concreción (enero a junio de 2016) obliga a deducir que el hito no refiere a un momento sino a un proceso. En ese sentido, cabe interpretar que establece un mandato para que el nuevo Gobierno lidere un segundo proceso de creación de compromisos, con una sola única especificación referida al plazo: el plan actualizado deberá estar listo a fines de junio de 2016. Por lo demás, no se explicitan mecanismos, actores, temas o cantidad de compromisos a sumar al plan, todo lo cual se deja a discreción del Gobierno entrante.

Cumplimiento

El compromiso se implementó por completo en el período estipulado, tal como lo atestigua el plan actualizado con nueve compromisos adicionales que se envió a la AGA el 30 de junio de 2016, y se presentó públicamente en Argentina a principios de agosto².

Los tres hitos –consistentes en involucrar a los organismos públicos, consultar a la sociedad civil, y liderar el proceso de elaboración de nuevos compromisos- se implementaron a tiempo. Si bien es posible que haya habido algunas reuniones de consulta durante los últimos meses del Gobierno saliente, no se cuenta con suficiente información al respecto. En definitiva, el proceso fue liderado por el nuevo Gobierno y acabó adquiriendo la “personalidad” que éste quiso imprimirle. En los párrafos que siguen, el proceso es descrito siguiendo un esquema similar al empleado en la sección 2 de este informe, que analiza la fase de consultas conducente a la primera versión del segundo plan de acción.

Al igual que en la instancia precedente, la convocatoria a la participación en la formulación del plan fue abierta. Para lograr la mayor participación posible se enviaron invitaciones a todas las organizaciones de la sociedad civil que figuraban en las listas de correo de la Coordinación y se solicitó a los organismos participantes que colaboraran con la difusión. Asimismo, el calendario, los recordatorios de las reuniones, y toda la información relativa a las mesas de trabajo y demás actividades se difundieron a través de la página web www.argentina.gob.ar/mesasogp³.

Tanto la metodología como el calendario de actividades⁴ estuvieron disponibles desde que se relanzó el proceso en febrero de 2016, y fueron expuestos públicamente en una reunión de trabajo que se realizó en Buenos Aires en la sede del Ministerio de Modernización, a mediados de marzo⁵, con la presencia de más de 50 representantes de organismos del Estado y organizaciones de la sociedad civil.

Respecto de la metodología, la intención declarada fue “retomar los lineamientos consensuados [por el Gobierno anterior] con las organizaciones de la sociedad civil en febrero de 2015”⁶, consistente en la realización de mesas temáticas de trabajo conjunto Gobierno-sociedad civil. Con el objetivo de agregar no más de nueve compromisos al nuevo plan (sobre la base de la recomendación de que los planes nacionales de acción de gobierno abierto tengan un máximo de quince) y en función de las prioridades de gestión del nuevo Gobierno, se organizaron ocho mesas de trabajo. Sus temas fueron: hábitat y desarrollo humano; trabajo; acceso a la información, transparencia y datos abiertos; transformación productiva; justicia y derechos humanos; ciencia, tecnología e innovación; salud; y cultura⁷. Para cada una de las mesas la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto del Ministerio de Modernización cursó invitaciones a los funcionarios responsables del área involucrada (directores, gerentes, secretarios o subsecretarios, según el caso)⁸. El Ministerio de Modernización instruyó a los organismos públicos participantes en la temática del

gobierno abierto en general, y sobre la participación de Argentina en la AGA en particular. Asimismo, les hizo llegar material explicativo sobre las características de un “buen compromiso” a introducir en un plan de acción⁹.

Las mesas de trabajo se realizaron entre marzo y abril de 2016 y, según el testimonio de los representantes de organizaciones de la sociedad civil consultados¹⁰, fueron disparejas en términos tanto de la cantidad¹¹ y variedad de asistentes como de la calidad del debate que tuvo lugar en ellas¹². Otro elemento que se resaltó en el diálogo con la sociedad civil fue el hecho de que en varias de las mesas los funcionarios que asistieron no tenían rango suficiente para tomar decisiones relevantes que pudieran comprometer a sus respectivos organismos. En una iniciativa interesante, el propio Gobierno organizó en el mes de mayo una jornada de evaluación de la metodología utilizada para el desarrollo de las mesas de trabajo, a la que la investigadora del MRI asistió como observadora, y obtuvo comentarios similares. Otras críticas formuladas en ambas instancias refirieron a lo breve de los plazos disponibles y la rapidez con que se realizó todo el proceso, la ausencia de organizaciones especializadas en algunos de los temas tratados, la concentración de las actividades en la ciudad capital, el tratamiento de propuestas en “paquetes cerrados” y la ausencia de un proceso previo de co-creación para la definición de las temáticas de las mesas de trabajo.¹³

La coordinación de las mesas de trabajo, cada una de las cuales se reunió en dos ocasiones, estuvo a cargo de especialistas en dinámica de grupos que desempeñaron el rol de facilitadores. Tal como la describe la Coordinadora de Gobierno Abierto, la metodología fue de aproximación sucesiva. Así, el primer encuentro comenzó con la exploración de ideas y propuestas, que a continuación se volcaron en las planillas confeccionadas sobre el *template* provisto por la AGA, para volver a trabajarlas, modificarlas y/o descartarlas hasta obtener el borrador de al menos un compromiso.

En la semana que medió entre la primera reunión y la segunda, los equipos del área – asistidos por el equipo de la Coordinación de Gobierno Abierto- trabajaron en la validación del borrador y su ajuste a las normas de presentación y redacción establecidas por la AGA. En el segundo encuentro se volvió a debatir sobre esta segunda versión del borrador de los compromisos y, en los casos en que había más de un compromiso, se trabajó para establecer prioridades. Así, de cada mesa se obtuvo una planilla completa para cada compromiso sugerido, incluyendo hitos y actividades concretas. Tras pasar por el control de calidad de la Coordinación de Gobierno Abierto, básicamente referido a las normas de redacción y formato, el texto de cada compromiso fue enviado para su validación a los organismos que eventualmente quedarían a cargo de su ejecución. A lo largo del proceso, los sucesivos borradores se publicaron en la página web dedicada a gobierno abierto, para que su evolución pudiera ser monitoreada por los participantes¹⁴.

Además de estas consultas presenciales, el proceso incluyó una consulta pública virtual de dos semanas de duración (23 de mayo al 6 de junio) que se realizó en la plataforma web <https://consultapublica.argentina.gob.ar/>. Según datos provistos por la Coordinación de Gobierno Abierto, más de 3700 personas de 51 ciudades del país visitaron el portal, y dejaron en total 208 comentarios, sugerencias, preguntas y propuestas. Buena parte de estos fueron efectivamente pertinentes a los compromisos presentados para el análisis del público. La Coordinación de Gobierno Abierto y los organismos de cada área los analizaron a fin de ofrecer respuestas y, en los casos procedentes, introducir las modificaciones requeridas en los textos de los compromisos. Los comentarios y las respuestas provistas se incorporaron en un documento que se publicó en la web¹⁵.

Las organizaciones de la sociedad civil consultadas para este informe evaluaron positivamente el proceso, que ofreció reales oportunidades de participación a la ciudadanía y se condujo en condiciones de apertura y transparencia¹⁶. Sin embargo, subrayaron que no se trató de un proceso de co-creación en el sentido fuerte del concepto, en la medida en que no se fundó en un debate de final abierto entre actores colocados en pie de igualdad, puesto que la temática de cada compromiso vino predeterminada por las prioridades de política

pública del Gobierno entrante (apreciación, esta última, en la cual de hecho coinciden con la Coordinación de Gobierno Abierto). Ambas partes coinciden también en destacar las limitaciones impuestas, por un lado, por lo perentorio de los plazos disponibles para producir los nuevos compromisos; y, por el otro, por la necesidad de limitar la ambición de los compromisos para que fuera factible implementarlos en un solo año. En términos generales, la sociedad civil consultada confía en que el proceso conducente a la elaboración del tercer plan de acción capitalizará los aprendizajes acumulados y la relación de colaboración gestada a lo largo de este proceso y, en consecuencia, hará posible una auténtica co-creación de compromisos más ambiciosos en torno de algunos de los temas que configuran los “grandes desafíos AGA”, así como un monitoreo conjunto de su implementación.

Resultados preliminares

Del proceso realizado en cumplimiento de este compromiso surgieron nueve compromisos adicionales cuya implementación está prevista para el período comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017. Los nuevos compromisos involucran a instituciones públicas en áreas diversas -vivienda, seguridad social, justicia, cultura, producción, salud-, y dos de ellos involucran a otra rama -el Poder Judicial- y otros niveles de gobierno (provincias y municipios). Sin embargo, todos ellos son asumidos y ejecutados por algún ministerio, secretaría o subsecretaría de la órbita del Poder Ejecutivo Nacional.

En términos generales, estos compromisos son pertinentes a los valores AGA; sin embargo, todos ellos privilegian la dimensión de transparencia y el acceso a la información, y secundariamente la de participación, a expensas de la de rendición de cuentas. En algunos casos, los compromisos son presentados como centrados en la innovación tecnológica para la transparencia y la rendición de cuentas. Cabe señalar que la mayoría de las veces el uso de ciertas tecnologías –como la web 2.0 bajo la forma de portales de datos- no califica propiamente como “innovación”, y que la innovación tecnológica suele aplicarse al mejoramiento de procesos que no necesariamente favorecen la transparencia y la rendición de cuentas.

Los nuevos compromisos se enumeran a continuación. Para consultar detalles adicionales sobre cada uno de ellos, véase el plan de acción actualizado¹⁷, que será evaluado por el MRI en el informe de fin de término.

- Compromiso 7. Mesa de diálogo para identificar, mapear y visibilizar información sobre asentamientos y villas en el país
- Compromiso 8. Publicación de las estadísticas sobre seguridad social
- Compromiso 9. Federalización de prácticas de Gobierno Abierto
- Compromiso 10. Plataforma piloto para la publicación de pedidos y respuestas a solicitudes de información pública
- Compromiso 11. Plataforma para la participación ciudadana y el acceso a la información de la justicia “Justicia 2020”
- Compromiso 12. Mapa de apoyo directo al sector productivo del Ministerio de Producción
- Compromiso 13. Desarrollo de una Unidad de Vinculación Tecnológica Virtual
- Compromiso 14. Portal de transparencia y datos socio-sanitarios del PAMI
- Compromiso 15. Transparencia de la información del Ministerio de Cultura de la Nación

Siguientes pasos

Puesto que este compromiso ya está ejecutado, lo que queda para implementar en el plazo restante del plan de acción son los nuevos compromisos surgidos del proceso realizado en cumplimiento de este compromiso. En ese sentido, la investigadora del MRI recomienda prestar particular atención a la constitución de una instancia de seguimiento de la implementación del plan con participación amplia de la sociedad civil. En el período restante de ejecución del segundo plan no debería haber mayores razones para que se repita lo ocurrido durante el primer año, cuando lógicamente la atención tanto del Estado como de la sociedad civil estuvo concentrada en la redacción de los nuevos compromisos antes que en el monitoreo de la implementación de los antiguos.

¹ En la versión actualizada del plan se mencionan los siguientes: Secretaría de Hábitat y Desarrollo Humano, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Superintendencia de Riesgo del Trabajo, Oficina Anticorrupción, Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia – Ministerio de Modernización, Secretaría de Transformación Productiva – Ministerio de Producción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, PAMI, Ministerio de Cultura.

² Cf. <https://goo.gl/Umi97i>. La presentación del plan se realizó en la Casa de Gobierno y se transmitió vía *streaming*. La grabación del evento está disponible en https://www.youtube.com/watch?v=7wY9PDg_OKs. Para más información sobre el evento de lanzamiento, véase <https://goo.gl/lmDOAM>.

³ Algunos ejemplos del material utilizado para difusión pueden examinarse en <https://goo.gl/6o6EWL>.

⁴ Cf. <https://goo.gl/dvq8M2>.

⁵ La minuta de la reunión puede consultarse en <https://goo.gl/9XeOYv>.

⁶ Cf. II Plan de Acción de Argentina, versión actualizada, pág. I I, en <https://goo.gl/Umi97i>.

⁷ Para una descripción de cada una de las mesas, véase <https://goo.gl/2LPmCg>.

⁸ Cf. invitaciones en <https://goo.gl/XZDxvu>.

⁹ Cf. documento sobre “Compromisos internacionales modelo”, disponible en <https://goo.gl/Tmal9>.

¹⁰ Conferencia vía Skype con representantes de organizaciones de la sociedad civil, 1/09/16.

¹¹ Según cálculos provistos por la Coordinación de Gobierno Abierto, participaron en total unas 130 personas, incluyendo representantes de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos que asistieron a título personal y sin contar a los funcionarios públicos que integraron las mesas.

¹² Los listados de organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil participantes en cada mesa están disponibles para consulta en <https://goo.gl/liqKe6>.

¹³ La síntesis de las respuestas obtenidas mediante esta evaluación puede consultarse en <https://goo.gl/BphbCe>. Cabe señalar que en casi todas, si no en todas las mesas, hubo ciudadanos que asistieron a título individual. Algunos de ellos participaron también de la actividad de evaluación y mencionaron como problema no haber tenido toda la información necesaria para participar productivamente del proceso.

¹⁴ Los borradores finales de cada mesa de trabajo pueden consultarse en <https://goo.gl/Wip2Fm>.

¹⁵ Cf. <https://goo.gl/r10mpS>.

¹⁶ De hecho, muchos de los documentos citados en este informe, así como muchos otros no citados, están disponibles para consulta pública en una carpeta Google Docs a la cual se accede desde la página de gobierno abierto: <https://goo.gl/h7gQFP>.

¹⁷ Cf. II Plan de Acción de Argentina, versión actualizada, en <https://goo.gl/Umi97i>

IV. Contexto nacional

Con el reciente cambio de Gobierno, los problemas de integridad pública de larga data pasaron a convertirse en preocupación compartida del Gobierno y una porción importante de la ciudadanía. Se abrió así una ventana de oportunidad para abordar los temas prioritarios de la agenda de gobierno abierto: mecanismos anticorrupción, transparencia y acceso a la información, y controles, frenos y contrapesos entre los poderes del Estado.

El II Plan de Acción de Argentina se formuló en el marco de una transición de gobierno. En diciembre de 2015 se produjo en Argentina un hecho político poco frecuente en el país: la alternancia en el poder de dos partidos de distinto signo ideológico. Dicha alternancia puso fin a tres períodos consecutivos (doce años ininterrumpidos) de gobierno de un partidomovimiento, el peronismo, liderado por la facción conducida por Néstor y Cristina Kirchner, el Frente para la Victoria. A continuación se describen algunos aspectos del contexto argentino a considerar en el marco de este plan de acción.

Gobernabilidad, confianza y espacio cívico

Según datos del Latinobarómetro para 2015, el 70% de los argentinos considera a la democracia como el mejor sistema de gobierno, pese a que su confianza en el Estado es relativamente débil. La debilidad de las instituciones públicas y su permeabilidad frente a la corrupción se traduce en falta de confianza de la ciudadanía. Según dicha encuesta, el 71% de los ciudadanos argentinos confía poco o nada en el Poder Judicial, el 75% percibe escasos o nulos avances en la lucha contra la corrupción en las instituciones públicas, y alrededor del 65% considera que hay poca o ninguna transparencia en el Estado¹.

El marco legal argentino reconoce el derecho de los ciudadanos a organizarse libremente. De acuerdo con un análisis del Centro Internacional para la Ley Sin Fines de Lucro (ICNL por sus siglas en inglés), el derecho de asociación es reconocido por la Constitución Nacional y respetado en la práctica. Si bien no existe una ley específica para el sector, existen en el Código Civil disposiciones que regulan el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil y que permiten el funcionamiento de asociaciones o grupos organizados con o sin personería jurídica. No obstante, el informe destaca también que en los últimos años se han mantenido o establecido exigencias burocráticas excesivas que han resultado en la extensión de los tiempos requeridos para la obtención de reconocimiento legal².

Nueva Ley de Acceso a la Información Pública

El 14 de septiembre de 2016 el Congreso argentino aprobó una Ley de Acceso a la Información Pública. Por primera vez en la historia del país, una ley obligará a los tres poderes del Estado (además de a otros actores, como partidos políticos, empresas, universidades y gremios que reciban aportes públicos) a responder en un plazo máximo de 15 días (con la posibilidad de una prórroga excepcional de 15 días adicionales) a las solicitudes de acceso a la información presentadas por cualquier persona física o jurídica –es decir, tanto por ciudadanos a título individual como por instituciones u organizaciones. La ley adopta el principio de transparencia *by default*, en la medida en que las únicas excepciones que admite son aquellas que lista explícitamente. Estas abarcan la información definida como reservada, confidencial o secreta en materia de seguridad, defensa o política exterior; aquella que pudiera hacer peligrar el funcionamiento del sistema financiero; y los secretos industriales, comerciales y científicos cuya revelación pudiera perjudicar la competitividad de la economía. La norma establece, además, una agencia autónoma dentro de la órbita del Poder Ejecutivo que regulará y monitoreará el proceso de acceso a la información, e impone a los tres poderes del Estado la obligación de crear sus propias agencias de acceso a la información pública³.

Presupuesto y corrupción

Entre 2012 y 2015 Argentina mejoró su desempeño en la encuesta de presupuesto abierto, ya que demostró una supervisión adecuada por parte de la Auditoría General de la Nación. No obstante, el país continúa exhibiendo debilidades en lo que se refiere a la disponibilidad de documentos presupuestarios tales como el presupuesto ciudadano y el informe presupuestario de medio año. Según el análisis contenido en el informe del Índice de Presupuesto Abierto 2015, la participación ciudadana en el proceso presupuestario sigue siendo limitada y la supervisión legislativa es deficiente⁴.

Durante esos mismos años se acumularon en los tribunales numerosas denuncias de corrupción que involucraban a funcionarios gubernamentales⁵. Tras la asunción del nuevo Gobierno, las denuncias contra miembros de la administración precedente comenzaron a avanzar en el sistema judicial. Así, hacia junio de 2016 había por lo menos dieciséis ex altos funcionarios procesados, incluidos la ex presidenta y varios ex ministros, secretarios y subsecretarios de Estado⁶. Entre las causas de los procesamientos se destacan las irregularidades en contratos de obras públicas, los conflictos de intereses e incompatibilidades con los deberes del funcionario público y las sospechas de enriquecimiento ilícito⁷. Consistentemente con la presunción de inocencia, las denuncias aún deben ser probadas. Entretanto, en una encuesta de agosto de 2016 la corrupción era identificada como el segundo problema más grave que enfrentaba el país, después de la inflación (y antes de la pobreza)⁸.

Por otro lado, mientras se sucedían las revelaciones que sacudieron a la opinión pública en relación con la corrupción en las adjudicaciones y contrataciones de obras públicas durante la década precedente⁹, en julio de 2016 el Gobierno anunció la inminente presentación de un proyecto de Ley de Transparencia y Buenas Prácticas en la Obra Pública que enfatizaría la publicación gratuita de los pliegos de licitación en Internet para que los interesados pudieran concursar de forma anónima, pero bajo la mirada pública.¹⁰

Prioridades de las partes interesadas

Las OSC que participaron más intensamente del proceso de elaboración del segundo plan explicitaron públicamente sus prioridades “en materia de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y participación ciudadana”. Lo hicieron mediante una propuesta que firmaron conjuntamente y enviaron a la Jefatura de Gabinete, a través de la Coordinación de Gobierno Abierto, en julio de 2015¹¹. Con el objeto de que sus propuestas se incorporaran como compromisos en el plan de acción, las desglosaron en actividades y productos medibles, e identificaron organismos responsables para cada una de ellas. En el área de transparencia, por ejemplo, proponían medidas como la creación de un repositorio de bases de datos públicas, la confección de un directorio de funcionarios públicos, la publicación de informes mensuales sobre la distribución de la pauta publicitaria oficial, el libre acceso en línea a los informes de la Sindicatura General de la Nación y la publicación de información sobre el personal y los proveedores contratados por el Estado Nacional. En materia de mecanismos anticorrupción, reclamaban mejoras en el sistema de declaraciones juradas, medidas de transparencia en la tramitación de investigaciones de casos de corrupción, y acciones de fortalecimiento institucional de la Oficina Anticorrupción. Además, proponían una serie de mecanismos de transparencia presupuestaria¹², fortalecimiento y autonomía de los organismos de control, y participación ciudadana y colaboración entre sociedad civil y Estado.

En vistas al próximo plan de acción, las organizaciones consultadas proponen incorporar las propuestas oportunamente formuladas que no fueron incluidas en el segundo plan ni implementadas por fuera de los compromisos de Argentina en el marco de la AGA¹³. Asimismo, enfatizan tres puntos principales. En primer lugar, la federalización de la agenda de gobierno abierto, de manera que los actores provinciales puedan participar, bajo

modalidades ya sea presenciales o a distancia, en la definición de los compromisos. Segundo, la inclusión de temas y organizaciones sectoriales, es decir, de aquellas que trabajan en áreas específicas de política pública –salud, educación, medio ambiente- con un enfoque centrado en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Y, tercero, la inclusión de los otros poderes del Estado –Legislativo y Judicial- así como de los organismos de control en el desarrollo y la ejecución de los compromisos del tercer plan.

Tal como se señaló, la sociedad civil organizada consideró que en la primera fase de elaboración de compromisos, sus demandas fueron deliberadamente ignoradas (y así lo hizo saber en sus comunicados públicos de mediados de 2015, con el objeto de desmentir la exhibición del segundo plan como el resultado de un proceso inclusivo de co-creación entre el Gobierno y la sociedad civil). En la segunda fase, la elaboración de los compromisos se guió por las prioridades y capacidades gubernamentales. Esto redundó en la inclusión de compromisos que, sin ser irrelevantes, tampoco acababan de dar respuesta a las principales cuestiones pendientes en el país en materia de transparencia, rendición de cuentas, anticorrupción y participación ciudadana.

Adicionalmente, las organizaciones señalaron, en consonancia con los funcionarios gubernamentales consultados, la dificultad para incluir compromisos de medio término de carácter sustantivo dado lo limitado del período disponible para su ejecución. En ese sentido, y en vistas al tercer plan, proponen avanzar en compromisos que apunten a mejorar la provisión de servicios públicos, de manera de lograr que los principios de gobierno abierto tengan un impacto directo sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

Ámbito del plan de acción con relación al contexto nacional

El contexto crítico signado por las debilidades institucionales y el estallido de escándalos de corrupción es también un contexto de oportunidades para el gobierno abierto. La elección de Mauricio Macri como presidente -al frente de una alianza denominada, justamente, Cambiemos- puede atribuirse al hecho de que logró canalizar las difusas expectativas de cambio de una porción significativa de la ciudadanía crecientemente sensibilizada ante el problema de la corrupción y la concentración de poder en un contexto de desaceleración de la economía. Desde su ceremonia de asunción en adelante, el nuevo presidente hizo suyo el discurso del gobierno abierto, partiendo de la base de que si los desequilibrios de poderes y la corrupción estaban en la raíz de buena parte de los problemas argentinos, entonces la transparencia, los frenos y contrapesos, la participación ciudadana y la rendición de cuentas bien podían formar parte de la solución¹⁴.

A poco de asumir, el nuevo Gobierno promovió una reestructuración ministerial que resultó en la jerarquización del área dedicada a gobierno abierto y lanzó su Estrategia Nacional de Gobierno Abierto, más amplia que los planes de acción que suscribe ante la AGA. Dicha estrategia, basada en los principios de transparencia, innovación y colaboración, incluye tres componentes. El primero de ellos abarca un plan de apertura de datos, el desarrollo del portal www.datos.gob.ar y la provisión de servicios analíticos (mapas, visualizaciones, apps, etc.). El segundo componente, designado como “innovación pública”, supone, primero, la identificación y enfrentamiento de una serie de desafíos públicos mediante mecanismos tales como hackatones, camps y concursos; segundo, el desarrollo y potenciamiento de capacidades (por ejemplo, mediante la producción de un kit de innovación); y tercero, la creación de un “ecosistema de innovación abierta” para el desarrollo de tecnología cívica a través de una mesa nacional de innovación y de una red de innovación loca. El tercer componente, finalmente, es caracterizado como de “gobierno abierto” propiamente dicho e incluye el proceso de armado de nuevos compromisos para el II Plan de Acción de la AGA, el lanzamiento del Programa Argentina Abierta, y la apertura de un portal para la realización de consultas públicas¹⁵.

En resumen, además de implementar el segundo plan de acción, el Gobierno se comprometió entonces a ejecutar una serie de políticas de apertura de datos, innovación pública y consulta con la ciudadanía, con el objetivo de “colocar a la República Argentina entre los diez países más transparentes del mundo”¹⁶.

No obstante la tracción que recibió el tema de gobierno abierto con el cambio de Gobierno, cabe señalar una limitación del proceso. En un diagnóstico que comparte con las organizaciones de la sociedad civil consultadas¹⁷, la evaluadora del MRI subraya que muchas de las áreas temáticas más relevantes a la luz del contexto nacional han quedado fuera del alcance del segundo plan de acción, aún en su versión corregida y aumentada. Entre ellas se cuentan el control anticorrupción, la transparencia presupuestaria, los procedimientos para contrataciones públicas y las regulaciones del financiamiento político y de las campañas electorales. Pese a que el Gobierno efectivamente lanzó iniciativas aisladas en torno de algunos de estos temas, las organizaciones no gubernamentales participantes insisten en la importancia de que ellos sean incluidos en forma consistente en el próximo plan de acción, y la investigadora IRM se hace eco de esa demanda.

¹ Latinobarómetro, datos por país disponibles en <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

² Cf. ICNL/Open Society Foundations, *Informe Final Proyecto de Investigación Capítulo Argentina 2014-2015*, en <http://goo.gl/h7RKoF>. La perspectiva de una organización de la sociedad civil sobre las limitaciones del marco jurídico que se aplica en Argentina a las organizaciones sin fines de lucro puede relevarse en CIVICUS, “*What Argentina’s government can do to improve civic space*” (entrevista con Fernando Braccini, ACIJ), 31/05/16, <http://goo.gl/oaVWwxr>.

³ Cf. La Nación, “Después de 15 años, finalmente es ley el acceso a la información pública,” 15/09/16, en <http://bit.ly/2ccyX3y>.

⁴ IBP, *Encuesta de Presupuesto Abierto 2015: Argentina*, <http://goo.gl/zj8NzV>.

⁵ Dos años atrás, en septiembre de 2014, una nota periodística informaba que “la base de datos de los tribunales federales acumula 745 denuncias contra los ministros y funcionarios más importantes del gabinete por causas de corrupción, incluyendo a Cristina Kirchner, que encabeza el ranking con 298. Sólo este año, la cantidad de presentaciones ante la Justicia ascendió a cien. Detrás de CFK, los más acusados son el ministro de Planificación, Julio De Vido, con noventa causas; y el vicepresidente, Amado Boudou, con 85”. Respecto de las causas abiertas, el artículo señalaba que todas ellas versaban sobre delitos similares: “defraudación contra la administración pública, asociación ilícita, malversación de caudales públicos, enriquecimiento ilícito, negociaciones incompatibles con la función pública e incumplimiento de los deberes de funcionario público”. Para más información sobre estas denuncias, véase Perfil, “El gabinete y CFK suman 745 denuncias en tribunales”, 8/09/14, en <http://goo.gl/gUHFf8>.

⁶ Cf. La Nación, “La corrupción K: ya hay 16 ex funcionarios procesados”, 24/06/16, en <http://goo.gl/AdeQIO>.

⁷ Cf. por ejemplo La Nación, *El caso de Lázaro Báez*, <http://goo.gl/94AUlg>; El País, “Detenido un alto funcionario kirchnerista cuando ocultaba millones de dólares en un monasterio”, 16/06/16, en <http://goo.gl/Tpn5jZ>.

⁸ Encuesta del Programa PASCAL de la Universidad Nacional de San Martín, citada en La Nación, 21/08/16, <http://goo.gl/sLQLLv>.

⁹ A dos semanas del estallido del escándalo de la detención del ex secretario de Obras Públicas cuando intentaba ocultar varios millones de dólares en efectivo, una encuesta realizada por una firma independiente mostraba que la mayoría de la ciudadanía pensaba que el caso reflejaba un esquema más amplio de corrupción que abarcaba hasta el vértice de la administración anterior.: El 67% de los encuestados creía que Cristina Kirchner “estaba al tanto de que López recibía coimas y sobornos mientras era miembro de su gobierno”, el 65% pensaba que López “compartía las coimas”, y el 65% opinaba que la detención de López perjudicaría “mucho” o “bastante” a Cristina Kirchner. Cf. La Nación, “Para la mayoría, López era parte de un sistema de sobornos que Cristina conocía”, 24/06/16, en <http://goo.gl/14Dr5x>. Adicionalmente, a las denuncias de grandes esquemas de corrupción se fueron sumando innumerables denuncias comparativamente menores de desvíos de fondos de obra pública (véase, por ejemplo, La Nación, “Desviaron fondos de rutas para Tecnópolis y la Quinta de Olivos”, 4/09/16, <http://goo.gl/CXuRQ3>).

¹⁰ La Nación, “El gobierno elabora un régimen de control para la obra pública”, 31/07/16, en <http://goo.gl/FH4Em0>.

¹¹ Poder Ciudadano, Propuestas de la sociedad civil para segundo Plan de Acción OGP, 7/07/15, en <http://goo.gl/ii6fje>.

¹² Las propuestas en este terreno incluían el seguimiento de todo el ciclo presupuestario en un sitio web; la publicación del documento preliminar del presupuesto nacional (actualmente de uso exclusivamente interno); la publicación de un presupuesto ciudadano, es decir, de un resumen del presupuesto nacional destinado a la ciudadanía no experta en el tema; la implementación de una revisión del presupuesto nacional a mitad de año; y la publicación de una base de datos sobre la ejecución presupuestaria mensual, en formato abierto y reutilizable.

¹³ Tal sería el caso de una de las demandas “históricas” de la sociedad civil en Argentina, la sanción de una Ley de Acceso a la Información. Una iniciativa en ese sentido presentada por el Ejecutivo en abril de 2016 recibió media sanción en Diputados en el mes de mayo.

¹⁴ En su discurso inaugural, Macri afirmó: “Queremos que la Argentina entre en el siglo XXI incorporando políticas de gobierno abierto. Esconder y mentir sobre nuestra realidad es una práctica que nos ha hecho mucho, mucho daño. Una práctica que enturbia y entorpece los procesos de la gestión pública. La colaboración y el diálogo libre al que aspiramos, la participación de todos los sectores y protagonistas de nuestra vida nacional requieren transparencia, que la información del gobierno sea puesta a la luz del día y accesible a todos. Solo haciendo públicos la información, los planes y objetivos vamos a poder sumar a cada argentino que quiera aportar su talento y su capacidad”. Cf. <http://goo.gl/9SXV0E>.

¹⁵ Cf. Estrategia Nacional de Gobierno Abierto, en <http://goo.gl/yies8j>.

¹⁶ Cf. COFEFUP, Estrategia Nacional de Gobierno Abierto. Presentación, 10/03/16, en <http://goo.gl/llZ280>.

¹⁷ Conferencia vía Skype con representantes de organizaciones de la sociedad civil, 1/09/16.

V. Recomendaciones generales

Todos los actores consultados, tanto del Gobierno como de la sociedad civil, coinciden en valorar positivamente la pertenencia de Argentina a la AGA así como a los progresos realizados en el país en la elaboración e implementación de sus planes de acción. En particular, las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas durante el más reciente proceso de evaluación, coinciden en destacar los aprendizajes acumulados a partir de la experimentación con diferentes formas de consultas conducentes a la confección de los planes de acción. También expresan, sin reservas, su preferencia por aquellas con mayor potencial para construir canales fluidos de intercambio y espacios de colaboración entre Gobierno y sociedad civil. Por otro lado, si bien valoran las intenciones de los funcionarios de la actual administración nacional, a quienes tienden a considerar como genuinamente comprometidos con los principios de gobierno abierto, las organizaciones de la sociedad civil reclaman la concreción de un proceso auténtico de co-creación de compromisos de gobierno abierto.

A diferencia de sus contrapartes gubernamentales, los entrevistados de la sociedad civil consideran que un proceso de co-creación propiamente dicho aún no ha tenido lugar en Argentina, en la medida en que incluso en la segunda fase de elaboración de compromisos, reconocida como la más abierta y participativa, los temas fueron definidos “desde arriba” en función de las prioridades de la nueva gestión. Asimismo, persisten entre ellos dudas respecto de que los compromisos adoptados fueran efectivamente el resultado de los debates realizados.

Cabe señalar que las organizaciones de la sociedad civil que constituyen el “elenco estable” de los procesos de gobierno abierto en Argentina dicen haberse sentido “maltratadas”, y sus contribuciones ignoradas, durante la primera fase de elaboración de compromisos del segundo plan de acción (2015)¹. Esa situación ya no se repitió en la segunda instancia de elaboración de compromisos (2016), razón por la cual las organizaciones se muestran comprensivas de las limitaciones que, desde su perspectiva, exhibieron en esta oportunidad tanto el proceso descrito como los compromisos resultantes². Pese a que estos no son analizados en este informe, cabe subrayar que efectivamente giran en su mayoría en torno de los valores de transparencia y participación –es decir, presentan apenas un débil énfasis en el valor de la rendición de cuentas- y no son, en palabras de nuestros entrevistados, suficientemente “sustantivos” (o ambiciosos, en el lenguaje empleado por la AGA). Sin embargo, las organizaciones consultadas aceptan que hubo un inevitable *trade-off* entre lo deseable y lo factible de ser cumplido en el plazo de un año por un gobierno nuevo que acababa de atravesar una transición difícil y que se encontró con una serie de compromisos “heredados” sin tener pleno control de los resortes de la administración que necesitaba operar para poder hacerlos cumplir.

Tomando en cuenta la evaluación del avance del plan en su primer año de ejecución, las observaciones preliminares arriba mencionadas sobre los nuevos compromisos, y las opiniones y aportes recogidos del Gobierno y la sociedad civil, la investigadora del MRI presenta las siguientes recomendaciones para el período final de este plan de acción y de cara al desarrollo del tercer plan.

Recomendación #1: Institucionalizar un mecanismo permanente de articulación Estado-sociedad civil

Argentina no cuenta actualmente con un foro regular multi-actor que funcione como espacio colaborativo permanente para la implementación del proceso de la AGA. La constitución de un espacio semejante es necesaria tanto para el monitoreo del cumplimiento de los compromisos en curso como de la formulación de nuevos compromisos con vistas al tercer plan de acción.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, la formalización de un espacio colaborativo unificado es fundamental para evitar la fragmentación de la agenda de gobierno abierto y la consiguiente dispersión de esfuerzos que la mayoría de las organizaciones no está en condiciones de solventar. Asimismo, en la medida en que se tratara de un espacio institucionalizado con mecanismos consensuados de toma de decisiones, tendría mayores probabilidades de conferir capacidad de influencia a la sociedad civil y, por consiguiente, de resultar en auténticos procesos de co-creación.

Desde la perspectiva del Gobierno, la existencia de un espacio permanente con reglas claras de funcionamiento, distribución de tareas y asignación de responsabilidades también sería conveniente en la medida en que le permitiría contar con interlocutores dentro de la sociedad civil portadores de legitimidad para expresar la posición del sector en sus áreas de competencia.

Recomendación #2: Orientar el proceso de formulación de compromisos a partir de un diagnóstico de los desafíos pendientes

En la primera etapa de formulación del segundo plan, los compromisos asumidos dependieron exclusivamente de la respuesta brindada por los organismos del Estado al llamado de la Coordinación de Gobierno Abierto para llevar sus propuestas a las reuniones del Grupo de Trabajo. En la segunda fase, dicho llamado se realizó en el marco de una determinación, por parte de la Coordinación, de los temas centrales de la agenda de la gestión en combinación con la evaluación de cuáles serían los ministerios y agencias del Estado con mayor predisposición a participar. Este es el tipo de llamado amplio que en otros países redundó en la confección de planes de acción de tipo “lista de compras”: una colección de compromisos propuestos por los funcionarios a la cabeza de una multitud de reparticiones públicas, sin ningún eje vertebrador. Si en Argentina eso no sucedió e incluso tras la incorporación de nuevos compromisos de medio término el segundo plan de acción no superó los 15 compromisos, ello se debió a la decisión de la Coordinación de Gobierno Abierto de atenerse a las recomendaciones de la AGA en lo que respecta a la extensión del plan.

En lo sucesivo, se recomienda encarar el armado de los planes de acción sobre la base de un proceso previo de definición de las prioridades en materia de gobierno abierto a partir del diagnóstico de los desafíos pendientes en las áreas de acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas públicas. En cierto modo, de lo que se trata es de partir de la demanda, definida en forma conjunta en el seno del espacio de articulación Gobierno-sociedad civil descrito en la recomendación anterior, antes que de la oferta representada por los organismos gubernamentales deseosos de volcar sus proyectos (muchos de los cuales serían desarrollados de todas maneras) dentro de los planes de acción de la AGA.

Recomendación #3: Fortalecer la dimensión de rendición de cuentas

Al igual que el primero, el II Plan de Acción de Argentina tiene un componente muy limitado de compromisos vinculados a la rendición de cuentas. Junto con la transparencia, la rendición de cuentas –el llamado a los actores gubernamentales a justificar ante la ciudadanía sus acciones, responder a sus críticas o demandas y asumir la responsabilidad por las consecuencias de sus acciones- resulta fundamental para enfrentar el tipo de desafíos urgentes que, tal como se describe en la sección Contexto de este informe, el país enfrenta en materia de integridad pública.

Los compromisos con un fuerte componente de rendición de cuentas son, en consecuencia, aquellos que adscriben derechos, deberes o consecuencias ante los actos de funcionarios o instituciones. Los compromisos de rendición de cuentas deben incluir medios para que el ciudadano pueda expresar formalmente sus quejas o informar acerca de actos inapropiados y lograr una reparación. Entre ellos se cuentan los compromisos que apuntan a mejorar el acceso a la justicia y la agilización de los procedimientos, los que establecen o refinan los procesos de apelación disponibles ante la negación de un derecho (por ejemplo, el derecho de acceso a la información) y los que introducen mecanismos de escrutinio público y de seguimiento de quejas o reclamos efectuados sobre y ante agencias gubernamentales.

Recomendación #4: Incluir compromisos ambiciosos en áreas que presentan desafíos en el contexto nacional.

Hasta la fecha, los planes de acción de Argentina también han sido relativamente débiles en su ambición dado que no han incluido compromisos transformadores destinados a abordar desafíos en las áreas de transparencia en el uso de los recursos públicos, integridad pública, fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública y lucha contra la corrupción.

En función de las características del contexto nacional descrito en la sección precedente, los planes de acción deberían abordar, con prioridad, algunos temas acuciantes de integridad pública. Entre ellos se cuentan el financiamiento político y de las campañas electorales; la transparencia presupuestaria y el control público de la ejecución del presupuesto estatal; la publicidad de los procesos de adjudicaciones de contratos y compras públicas; y el establecimiento de un andamiaje de controles anticorrupción (régimen de declaraciones juradas, conflicto de intereses e incompatibilidades con el ejercicio de la función pública, seguimiento de causas abiertas, fortalecimiento institucional y presupuestario de los órganos de control, etc.).

Recomendación #5: Extender horizontal y verticalmente el alcance del plan de acción

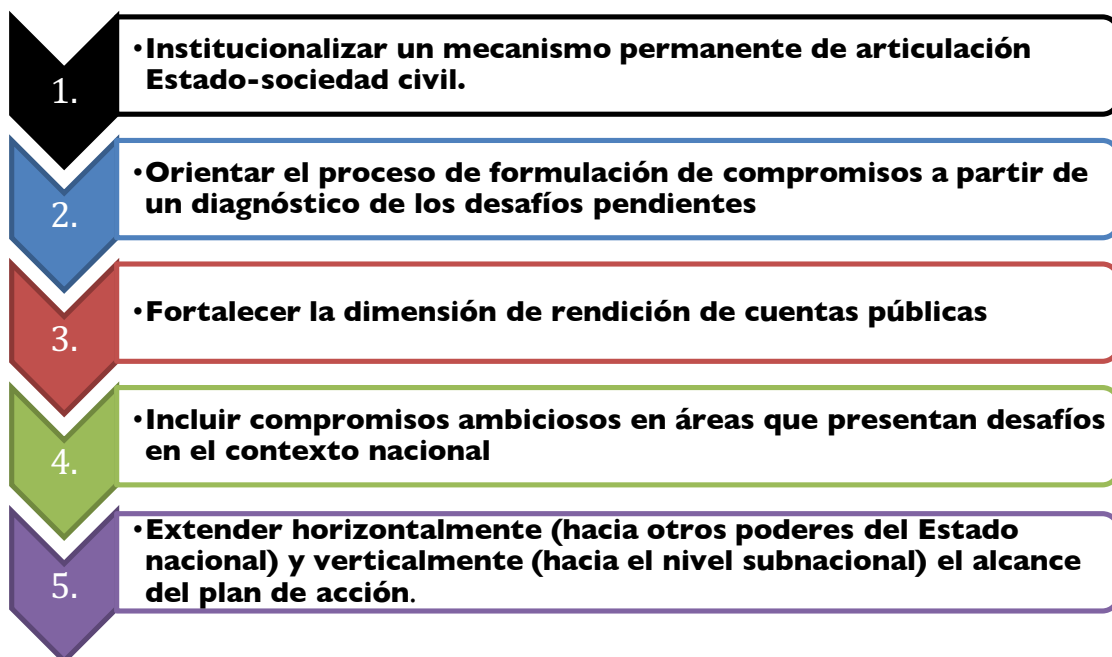
Por último, se recomienda extender tanto horizontalmente (en dirección de otros poderes del Estado nacional), como verticalmente (hacia el nivel subnacional), el alcance del plan de acción.

Respecto de lo primero, cabe señalar que según estadísticas recientes de la AGA, cerca del 15% de los compromisos contenidos en los planes de acción requieren alguna forma de acción legislativa³. En Argentina, un argumento que en el pasado el gobierno esgrimió a menudo para justificar la exclusión del plan de acción de ciertas demandas de apertura reclamadas por la sociedad civil, se fundó precisamente en el hecho de que los compromisos (por ejemplo, la sanción de una ley de acceso a la información) requerían de certezas sobre los procesos de otro poder del Estado que, en virtud del principio de separación de poderes, el Ejecutivo decía no poseer. Por esta y otras razones –entre las cuales se destaca el hecho de que el Legislativo es la arena de debate, negociación y aprobación del presupuesto estatal- es importante lograr el involucramiento del Poder Legislativo en los procesos de gobierno abierto. De hecho, uno de los objetivos prioritarios identificados por la sociedad civil en materia de transparencia es un Congreso abierto “que rinda cuentas y brinde información a todos los ciudadanos sobre sus actividades.”⁴ Además de incrementar su propia transparencia, el Legislativo puede desempeñar un rol clave en la promoción transversal de la apertura en el aparato del Estado mediante el desempeño de tareas de control y la asignación presupuestaria en apoyo de la implementación de compromisos de apertura. Puede, asimismo, ofrecer una arena para involucrar a los partidos de oposición.

Además, en línea con las sugerencias expresadas por la coalición de OSC involucradas en el proceso, se recomienda el establecimiento de vínculos con el Poder Judicial y el involucramiento de los organismos independientes de control, y en particular de la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Nación, además de la Procuración Penitenciaria, que participa del proceso desde la conformación del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto⁵.

Respecto de lo segundo, cabe subrayar la importancia que tienen las provincias y los municipios en un país federal como Argentina. La introducción de compromisos de implementación local permitiría llevar el gobierno abierto precisamente a los sitios donde habitan los ciudadanos cuyas vidas se pretende mejorar mediante iniciativas como esta. La federalización del diseño del plan de acción necesariamente incrementará tanto la complejidad de la tarea de coordinación como los costos insumidos por el proceso. Tanto el Gobierno como la sociedad civil argentinos cuentan actualmente con la experiencia necesaria para encararlo. Para que éste tenga éxito, sin embargo, es importante que sean aprovechadas desde ahora todas las oportunidades que el plan de acción actualmente en proceso de implementación presenta para realizar actividades en diversas provincias y municipios. Por otro lado, es esencial que desde la concepción misma del espacio de articulación propuesto en la primera recomendación, se atienda a la formación de redes federales de sociedad civil que estén en condiciones de coordinar acciones y transferir experiencias y aprendizajes a través del territorio nacional. Es importante tener en cuenta que muchos de los avances actuales en materia de gobierno abierto están teniendo lugar a nivel subnacional. Varios municipios argentinos están desarrollando experiencias de las cuales otros podrían aprender⁶. Por ejemplo, la ciudad de Buenos Aires, relevante no solamente por ser la capital federal sino también por tener una población superior a la de la mayoría de las provincias argentinas, integra el programa piloto subnacional de la AGA⁷. Desde ese lugar podría constituir un excelente punto de partida para la compilación y diseminación de buenas prácticas en materia de gobierno abierto.

Tabla 5.1: Cinco principales recomendaciones SMART



¹ Cf. Grupo focal con representantes de OSC, Buenos Aires, 16/09/15. Véase también “Comunicado de OSCs frente a la presentación del II Plan de Acción de Argentina ante la Alianza para el Gobierno Abierto”, 25/08/15, *Gobierno Abierto Argentina*, <https://goo.gl/eAXY4V>.

² Conferencia vía Skype con representantes de organizaciones de la sociedad civil, 1/09/16.

³ Cf. “OGP Steering Committee to consider a parliamentary engagement policy”, en <http://blog.openingparliament.org>.

⁴ Cf. Las 12 propuestas desarrolladas por la sociedad civil para una agenda de transparencia, disponible en <http://bit.ly/2fmIOI3>.

⁵ De hecho, estos organismos han trabajado junto a la sociedad civil en la promoción del gobierno abierto, mediante la co-organización del evento “Organismos de Control y Gobierno Abierto” en junio de 2015. Cf. <http://www.ocyga.com.ar/ocyga/Agenda.html>

⁶ Véase, por ejemplo, el caso de Bahía Blanca, una ciudad portuaria del sudoeste de la provincial de Buenos Aires. Puede accederse al portal de gobierno abierto del municipio en: <http://goo.gl/2R6xum>.

⁷ Para más información sobre el programa piloto, véase <http://goo.gl/xzoZo2>.

VI. Metodología y fuentes

Los informes de avances del MRI son elaborados por investigadores nacionales respetados, con experiencia en temas de gobernanza. Todos los informes del MRI pasan por un proceso de control de calidad para asegurar que estén elaborados con los más altos estándares de investigación y que se haya aplicado la diligencia debida.

El análisis de los avances de los planes de acción de la AGA se lleva a cabo a través de entrevistas, investigación de escritorio y retroalimentación a través de reuniones con actores no gubernamentales. Adicionalmente, el informe del MRI toma en cuenta los resultados del informe de autoevaluación del gobierno u otras evaluaciones de avances que hayan sido elaboradas por la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales.

Cada investigador del MRI lleva a cabo reuniones con las partes interesadas para asegurar una descripción precisa de los eventos. Debido a los límites en el tiempo y en los presupuestos, el MRI no puede consultar a todas las partes relevantes. El MRI aspira a la transparencia metodológica y por lo tanto, cuando es posible, hace público el proceso de participación de las partes interesadas en la investigación (cuyas características se detallan más adelante en esta sección). En los casos en los que el contexto nacional requiere el anonimato de informantes gubernamentales no gubernamentales, el MRI se reserva el derecho de proteger la identidad de sus informantes. Además, debido a las limitaciones de la metodología, el MRI exhorta a que haya comentarios por parte del público a los borradores de cada documento nacional.

Cada uno de los informes pasa por un proceso de cuatro etapas de revisión y control de calidad:

1. Revisión por parte del personal del MRI, centrada en la redacción, la claridad, el contenido y el apego a la metodología del MRI.
2. Revisión por parte del Panel Internacional de Expertos (IEP por su sigla en inglés). El IEP evalúa si el informe: 1) contiene evidencia rigurosa para dar sustento a los resultados; 2) valora en qué medida el plan de acción implementa los valores de la AGA; y 3) establece recomendaciones técnicas para mejorar la implementación de los compromisos y el cumplimiento de los valores de la AGA a través del plan de acción.
3. Revisión pre-publicación: se invita al gobierno y a algunas organizaciones de la sociedad civil a dar retroalimentación sobre el contenido del borrador del informe del MRI.
4. Período de comentarios por parte del público: se invita a la ciudadanía a hacer aportes sobre el contenido de los borradores de los informes del MRI.

Este proceso de revisión, incluyendo el procedimiento para incorporar los comentarios, se explica con más detalle en la sección III del Manual de Procedimientos¹.

Entrevistas y grupos focales

Es obligatorio para los investigadores del MRI llevar a cabo por lo menos un evento para recopilar información de las partes interesadas. Es importante invitar a otros actores además de a los participantes habituales de estos procesos. Es posible que sea necesario tomar medidas suplementarias para registrar la perspectiva de las partes de forma significativa (por ejemplo encuestas en línea, respuestas escritas, entrevistas de seguimiento). Además, los investigadores llevan a cabo entrevistas específicas con las instituciones responsables de los compromisos para complementar la información que se encuentra en la autoevaluación o en línea.

La investigadora MRI de Argentina realizó una primera ronda de consultas en septiembre de 2015, con el objeto de recabar información y opiniones de los participantes sobre la primera fase de elaboración de compromisos. En esta etapa se realizaron dos reuniones grupales.

- 1- Reunión en la Jefatura de Gabinete con funcionarios gubernamentales (14/09/15). El encuentro se coordinó con la responsable de Gobierno Abierto, Camila Chirino, a quien se solicitó invitar a los responsables de los restantes compromisos. En los hechos, solo asistió a la reunión la entonces responsable del compromiso del SNR, Maisa Havela, además de Chirino.
- 2- Grupo focal en la sede de una de las organizaciones participantes, con representantes de sociedad civil (16/09/15). Se invitó a representantes de la veintena de organizaciones de la sociedad civil que habían participado, con diferentes grados de intensidad, en el proceso de formulación del plan. Asistieron a esta consulta representantes de seis organizaciones/instituciones: Rosario Pavese (Poder Ciudadano), Carolina Cornejo (ACIJ), Agustina De Luca (Directorio Legislativo) y Fabrizio Vagliente (Fundación Sociedades Digitales), además de un representante de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN).

Adicionalmente, la investigadora asistió, en calidad de observadora no participante, a una de las primeras reuniones del Grupo de Trabajo Agenda Digital, y siguió todas las reuniones subsiguientes que se transmitieron vía *streaming*.

Por último, la investigadora lanzó una consulta en formato de encuesta, administrada vía *email*, para llegar a los participantes (tanto funcionarios gubernamentales de organismos participantes como representantes de organizaciones de la sociedad civil de involucramiento más irregular) cuyas opiniones aún no habían sido recabadas. Lamentablemente no se obtuvo por esta vía una cantidad suficiente de respuestas como para extraer conclusiones relevantes.

A principios de marzo de 2016, en coincidencia con el evento de lanzamiento de la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto, se inició una segunda ronda de consultas dedicada a evaluar los contenidos del plan y el grado de cumplimiento de los compromisos a un año de inicio de su implementación. También se relevó el segundo proceso de elaboración de compromisos realizado por la vía de la implementación del compromiso 6. Esta etapa se abrió con una reunión con todo el equipo de Gobierno Abierto en el recientemente creado Ministerio de Modernización (8/03/16). En la reunión participaron la Coordinadora de Gobierno Abierto, Natalia Carfi, y los miembros de su equipo Matías Fernández, María Graciela Algacibiur, Pamela Morales y Lorena Sierkovich.

Entre mayo y septiembre de 2016 se realizaron 7 entrevistas individuales con funcionarios gubernamentales y una llamada en conferencia con un grupo de representantes de sociedad civil. La mayor parte de las consultas se realizó vía *Skype* o *Google Hangouts*. En los casos en que así se indica, la información provista en dichas conversaciones se complementó con comunicaciones escritas vía correo electrónico.

- 1- Entrevista presencial de seguimiento con Natalia Carfi, Ministerio de Modernización, (11/05/16)
- 2- Dos entrevistas vía *Skype* con Eugenia Braguinsky, responsable del compromiso 5 (14/07/16; 13/09/16). Comunicación escrita (23/09/16)
- 3- Entrevista vía *Skype* con Natalia Carfi, en calidad de enlace gubernamental y responsable de los compromisos 1 y 6 (31/08/16)
- 4- Conferencia vía *Google Hangouts* con representantes de organizaciones de la sociedad civil. Participaron miembros de cuatro de las seis organizaciones que confirmaron asistencia: Carolina Cornejo (ACIJ), Agustina De Luca (Directorio Legislativo), María Emilia Berazategui y Germán Emanuele (Poder Ciudadano), Yamila García (Conocimiento Abierto) (1/09/16)
- 5- Comunicación escrita de Teresa Salatino, responsable del compromiso 4 (12/09/16)

- 6- Comunicación escrita de Alejandro Chiapparo, miembro del equipo responsable del compromiso 4 (17/09/16)
- 7- Comunicación escrita de Matías Fernández, miembro del equipo de Gobierno Abierto (21/09/16)
- 8- Entrevista vía Skype con Gonzalo Iglesias, responsable del compromiso 2 (22/09/16)
- 9- Entrevista vía Skype con Karina Rovirol, miembro del equipo responsable del compromiso 3 (27/09/16)
- 10- Entrevista vía Skype con Alejandro Chiapparo, miembro del equipo responsable del compromiso 4 (29/09/16)

Adicionalmente, se recogió la visión de los participantes en el segundo proceso de elaboración del plan (compromisos de medio término) mediante la participación de la investigadora IRM como observadora en la Mesa de Evaluación de la Metodología, convocada por la Coordinación de Gobierno Abierto el día 11/05/16.

Repositorio de documentos

El MRI usa una biblioteca virtual, disponible públicamente, como repositorio para toda la información recolectada durante el proceso de investigación. Todos los documentos originales, además de varios documentos citados en este informe, están disponible para consultar y comentar en la Biblioteca Virtual MRI para Argentina en <https://goo.gl/1durZE>.

Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

El MRI es una herramienta clave para que los gobiernos, la sociedad civil y los sectores privados puedan dar seguimiento (bianualmente) al desarrollo y la implementación de los planes de acción nacionales de la AGA. El Panel Internacional de Expertos diseña la metodología de la investigación y garantiza el control de calidad de los informes. El panel está conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas públicas y métodos de investigación social. Los actuales miembros del panel son:

- César Nicandro Cruz-Rubio
- Hazel Feigenblatt
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Hille Hinsberg
- Anuradha Joshi
- Jeff Lovitt
- Showers Mawowa
- Fredline M'Cormack-Hale
- Ernesto Velasco

Un equipo pequeño, con sede en Washington, D.C., orienta la elaboración de los informes durante el proceso, en colaboración cercana con los investigadores nacionales. Cualquier pregunta o comentario sobre este informe puede dirigirse a irm@opengovpartnership.org

¹Manual de Procedimientos, Mecanismo de Revisión Independiente, julio de 2016, <http://bit.ly/1kn2l6x>.

Anexo: Requisitos de elegibilidad

En septiembre del 2012, la AGA decidió promover, en los países participantes, la adopción de compromisos ambiciosos con relación a su desempeño en cuanto a los criterios de elegibilidad de la AGA.

La Unidad de Apoyo de la AGA coteja los criterios de elegibilidad cada año. Cuando es apropiado, los informes del MRI analizan el contexto que rodea los avances o retrocesos en criterios específicos en la sección Contexto Nacional. A continuación se presentan los resultados.¹

Tabla 7.1. Anexo de elegibilidad de Argentina

| Criterio | 2011 | Actual | Cambio | Definición |
|---|--------------------------|--------------------------|--------|--|
| Transparencia presupuestaria ² | 2 | 4 | ↑ | 4 = Se publican la propuesta de presupuesto del Ejecutivo y el informe de auditoría 2 = Uno de los dos publicado 0 = Ninguno publicado |
| Acceso a la información ³ | 3 | 4 | ↑ | 4 = Ley de acceso a la información 3 = Provisión constitucional para acceso a la información 1 = Proyecto de ley para acceso a la información 0 = Ninguna ley |
| Declaración jurada de bienes ⁴ | 4 | 4 | = | 4 = Ley de declaración de bienes, con datos públicos 2 = Ley de declaración de bienes, sin datos públicos 0 = Ninguna ley |
| Participación cívica (Puntaje bruto) | 4 (7.94) ⁵ | 4 (7.94) ⁶ | = | <i>EIU Citizen Engagement Index</i> puntaje bruto: 1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5 |
| Total / Posible (Porcentaje) | 13/16 (81%) | 16/16 (100%) | ↑ | 75% de los puntos posibles para ser elegible |

¹ Para más información, véase <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

² Para más información, véase la Tabla I en <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. Para evaluaciones actualizadas, véase <http://www.obstracker.org/>

³ Las dos bases de datos utilizados son Provisiones Constitucionales, en <http://www.right2info.org/constitutional-protections>; y Leyes y Anteproyectos de Leyes en <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes y Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009), [://bit.ly/19nDEfK](http://bit.ly/19nDEfK); Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," en *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009), [://bit.ly/13vGtqS](http://bit.ly/13vGtqS); Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009),

[://bit.ly/1cIokYf](http://bit.ly/1cIokYf); Para información más reciente, véase <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. En 2014, el Comité Directivo de AGA cambió los dos medios de verificación para declaración jurada de bienes. La existencia de una ley y el acceso público de las declaraciones juradas de bienes reemplazaron el medio de verificación previo de presentación pública por políticos y presentación pública por funcionarios de alto rango. Para información adicional, véase la nota orientativa de Requisitos de Elegibilidad AGA 2014 en <http://bit.ly/1EjLJ4Y>

⁵ Economist Intelligence Unit, “Democracy Index 2010: Democracy in Retreat” (London: Economist, 2010). Disponible en: [://bit.ly/eLC1rE](http://bit.ly/eLC1rE)

⁶ Economist Intelligence Unit, “Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents” (London: Economist, 2014). Disponible en: <http://bit.ly/18kEzCt>