

Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Argentina, Informe de diseño 2019-2021

Este informe fue elaborado en colaboración con Inés M. Pousadela, investigadora independiente.

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo: Argentina	6
I. Introducción	10
II. Contexto de gobierno abierto en Argentina	11
III. Liderazgo y proceso multisectorial	17
IV. Compromisos	24
1. Transparencia en industrias extractivas	25
2. Visibilización de los pueblos indígenas	27
3. Presupuesto transparente	32
4. Apertura de información en el sistema de contrataciones de obra pública	34
5. Acceso a la justicia	37
6. Trata de personas	40
7. Monitoreo de la gestión de agua potable y saneamiento	43
8. Fortalecimiento de las políticas de apertura y participación cívica en el Consejo de la Magistratura de la Nación	46
9. Participación ciudadana en el seguimiento de las recomendaciones de la Auditoría General de la Nación	49
10. Diagnóstico federal penitenciario	51
11. Índice de transparencia activa	54
12. Programa Federal de Gobierno Abierto	57
13. Federalización de la Ley Micaela	61
14. Mujeres en el mundo del trabajo	64
15. Sexualidad y derechos	66
16. Plan de Acción de Congreso Abierto	69
V. Recomendaciones generales	72
VI. Metodología y fuentes	76
Anexo I. Indicadores de los compromisos	79



Executive Summary: Argentina

Argentina’s fourth action plan was the result of a meaningful co-creation process, stemming from the lessons learned from previous action plans, in the context of a relatively healthy civic space and with solid, articulated and active participation from civil society. The plan incorporated public input, although participation varied across the commitments, and strategic inclusion of thematic stakeholders remains a challenge. While the plan is compact and consistent, it is also cross-cutting horizontally – engaging the Legislature – and vertically – engaging subnational levels. It is more ambitious than previous plans; yet, the accountability dimension remains virtually absent from the plan.

The Open Government Partnership (OGP) is a global partnership that brings together government reformers and civil society leaders to create action plans that make governments more inclusive, responsive, and accountable. The Independent Reporting Mechanism (IRM) monitors all action plans to ensure governments follow through on commitments. Argentina joined OGP in 2012. Since, Argentina has implemented four action plans. This report evaluates the design of Argentina’s fourth action plan.

General overview of action plan

With a relatively healthy civic space, Argentina’s context was favorable to develop the open government processes. Its civil society is well organized, articulated and active, and committed to advancing democratic governance and various thematic agendas. In the past few years, and partly due to the implementation of previous action plans, Argentina made progress in terms of government openness, especially with regards to open data and transparency, budget openness, and regulatory advances in the anti-corruption agenda. In an effort to address the country’s most pressing needs, the design of Argentina’s fourth action plan process was based on an assessment that identified the most relevant themes that responded to historic demands by civil society and were linked to international commitments or actions that were not fully implemented in previous action plans.

Table 1. At a glance
 Member since: 2012
 Action plan under review: Fourth action plan
 Type of report: Design
 Number of commitments: 16

Action plan development
 Is there a Multi-stakeholder forum? Yes
 Level of public influence: Collaboration
 Acted contrary to OGP process: No

Action plan design
 Commitments that are:
 Relevant to OGP values: 16 (100%)
 Transformative: 4 (25%)
 Potentially starred: 4 (25%)



The co-creation process was led by government and civil society stakeholders within the National Open Government Roundtable, the multi-stakeholder forum that leads the

process. Building on a collaborative assessment that identified strengths and weaknesses of the previous co-creation experience, the process was divided into two groups: one that led an assessment and ideation of open government solutions – in the form of public dialogue – and a more specialized group that focused on drafting the commitments to include in the action plan. Civil society collaborated in the process, not only by proposing thematic areas, but also prioritizing and defining commitments. Public participation was overall significant, although it varied across commitments and it was unsatisfactory in certain cases. Diversification of civil society through strategic engagement of thematic and geographic stakeholders remains a challenge.

Changes made to the co-creation process influenced the quality of the resulting action plan, which is more ambitious than previous plans and with fewer quality variations among commitments. Thus, four out of 16 commitments of the plan are potentially starred and several others can potentially significantly open the government.

The plan includes various commitments relevant to the rights agenda at the national level (human trafficking, sexual and reproductive health, and gender inequality at the workplace), themes that are relevant to OGP's global agenda (water and sanitation, and indigenous peoples' rights), themes relevant to the historic agenda of the most active civil society organizations (public works, budget transparency, access to justice) and themes linked to international commitments (transparency of extractive industries, budget transparency). The plan also seeks to extend openness policies beyond the Executive Branch at the national level by i) including openness practices in provincial and municipal governments through the Federal Open Government Plan, and ii) incorporating a commitment to draft a National Open Congress Plan.

The majority of commitments are relevant to the values of transparency, access to information and, peripherally, citizen participation¹. Like previous action plans, accountability is virtually absent.

Table 2. Noteworthy commitments

Commitment description	Moving forward	Status at the end of the implementation cycle
<p>Commitment 3: Transparent budget</p> <p>Objective: Disclose budgetary information in an open data format and with maximum disaggregation for the public to understand the details of all payments</p>	Adapt the implementation to the COVID-19 pandemic context and its emergency measures, and ensure that information about budget processes and payments to vendors continues even when institutional controls are most needed.	<i>This will be assessed at the end of the action plan cycle.</i>
<p>Commitment 9: Citizens monitoring audit recommendations</p> <p>Objective: Enhance citizen monitoring to ensure compliance with the recommendations made by the Nation's General Audit to increase their impact</p>	Develop a strategy to reach a broader civil society, encouraging CSOs specialized in various thematic areas (gender, health, education, disabilities, etc.) to use the monitoring platform to advance their agendas	<i>This will be assessed at the end of the action plan cycle.</i>
<p>Commitment 12: Federal Open Government Program</p> <p>Objective: Develop a joint approach among national, provincial, and municipal governments to promote</p>	Design support mechanisms to foster the creation of relevant and ambitious local initiatives, as part of the Federal Program, include participatory mechanisms to monitor	<i>This will be assessed at the end of the action plan cycle.</i>

the co-creation and implementation of open government policies at the provincial and municipal levels	progress, and establish open learning spaces stemming from the implementation experience.	
Commitment 16. Open Congress Action Plan Objective: In a participatory manner, design a legislature openness plan to institutionalize the values of open government in the National Congress	Co-create the Open Congress Action Plan by building on a previously set agreement that guarantees the inclusion of a set of minimum contents around the open government principles: transparency and access to information, citizen participation, and accountability, respecting best practices.	<i>This will be assessed at the end of the action plan cycle.</i>
Commitment 4: Open information on public works contracting Objective: Improve the public works contracting system by disclosing information and documentation, as well as engaging civil society in the regulatory framework modification	Ensure that civil society has the opportunity to participate meaningfully in the intersectoral working group. Enhance efforts to implement the EDCA	<i>This will be assessed at the end of the action plan cycle.</i>

Recommendations

The IRM recommendations aim to inform the development of the next action plan and guide implementation of the current action plan. Please refer to Section V: General Recommendations for more details on each of the below recommendations.

Table 3. Five KEY IRM Recommendations

Design a strategy to engage social stakeholders to enhance diversity and quality of participation
Strengthen collaboration and coordination mechanisms among government agencies and offices
Focus commitments on issues that can be addressed with government solutions
Focus on accountability, with emphasis on response mechanisms
Design procedures that further incentivize the design of ambitious commitments

About the IRM

OGP's Independent Reporting Mechanism (IRM) assesses the development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

Open
Government
Partnership



Inés M. Pousadela worked with the IRM to conduct a desktop review and stakeholder interviews to draw conclusions of this report. Inés M. Pousadela is a senior researcher at CIVICUS and faculty of the ORT University in Uruguay. She holds a PhD and Master's Degree in Economic Sociology. She has published many academic articles on democratization, political representation, mobilization, participation and accountability, as well as resources for the Latin American civil society.

¹ This element was highlighted by the civil society as a positive step from previous plans, as the inclusion of participatory spaces was a goal set by the National Roundtable before the plan design. Cf. Joaquín Caprarulo, written comment, 07/06/20



Resumen ejecutivo: Argentina

El cuarto plan de acción fue el producto de un auténtico proceso de cocreación emprendido a la luz de las lecciones aprendidas en el curso de los planes anteriores, en el contexto de un espacio cívico relativamente saludable y con la participación de una sociedad civil densa, articulada y activa. El plan contó con aportes sustanciales del público, aunque la participación varió de un compromiso a otro y la inclusión estratégica de actores según áreas de especialización temática es un desafío pendiente. El plan es compacto y consistente al tiempo que se extiende horizontalmente – hacia el Poder Legislativo Nacional- y verticalmente, para integrar el nivel subnacional. Asimismo, presenta un nivel general de ambición más elevado que sus predecesores. No obstante, la dimensión de rendición de cuentas sigue estando prácticamente ausente.

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) es una alianza global que reúne a reformadores de gobierno y líderes de la sociedad civil para crear planes de acción que hagan a los gobiernos más incluyentes, responsables y capaces de rendir cuentas. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés) da seguimiento a los planes de acción para asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Argentina se incorporó a OGP en 2012. Desde entonces, Argentina ha implementado cuatro planes de acción. Este informe evalúa el diseño del cuarto plan de acción de Argentina.

Descripción general del plan de acción

Argentina presenta un contexto favorable para el desarrollo de procesos de gobierno abierto, ya que tiene un espacio cívico relativamente saludable y una sociedad civil organizada, articulada y activa en la promoción de la gobernanza democrática y de diversas agendas temáticas. En los últimos años, y en parte como resultado de la implementación de los planes anteriores, se produjeron progresos en materia de apertura gubernamental, particularmente en el área de la apertura de datos y la transparencia, inclusive en temas presupuestarios, así como avances normativos en la lucha contra la corrupción. Para responder a las principales urgencias del contexto, el proceso de diseño del Cuarto Plan de Acción se basó en un diagnóstico que permitió identificar los temas más relevantes para la agenda nacional de gobierno abierto, que fueran asimismo

Table 1. At a glance

Member since: 2012
Action plan under review: Fourth action plan
Type of report: Design
Number of commitments: 16

Action plan development

Is there a Multi-stakeholder forum? Yes
Level of public influence: Collaboration
Acted contrary to OGP process: No

Action plan design

Commitments that are:
Relevant to OGP values: 16 (100%)
Transformative: 4 (25%)
Potentially starred: 4 (25%)



prioritarios para OGP, respondieran a demandas históricas de la sociedad civil, y estuvieran vinculados con compromisos internacionales asumidos por el país o con propuestas que hubieran quedado pendientes de los planes anteriores.

El proceso de cocreación fue en sí mismo cocreado por gobierno y sociedad civil en el seno de la Mesa Nacional de Gobierno Abierto, el foro multiactor que dirige el proceso. A partir del diagnóstico colaborativo de las fortalezas y debilidades del proceso de cocreación precedente, se separaron las instancias de diagnóstico de problemas e ideación de soluciones de gobierno abierto – que tomaron la forma mesas de diálogo abiertas al público – de las instancias, más cerradas y especializadas, de redacción de los compromisos a incluir en el plan de acción. La sociedad civil fue integrada en una relación de colaboración, ya que pudo no solamente proponer temas sino también priorizar compromisos y dar forma a sus contenidos. La participación del público en las consultas presenciales fue sustancial en términos generales, aunque varió de un compromiso a otro y en algunos casos resultó insatisfactoria. La diversificación de la participación de la sociedad civil mediante la inclusión estratégica de actores según áreas de especialización temática y cobertura geográfica se mantiene como un desafío.

Los ajustes realizados al proceso repercutieron sobre la calidad del plan de acción resultante, que se caracteriza por un nivel general de ambición superior al de sus predecesores, así como por menores variaciones de calidad entre compromisos. Esto se ve reflejado en el hecho de que cuatro de los 16 compromisos contenidos en el plan han sido calificados como potencialmente estelares, y varios más ofrecen la oportunidad de producir efectos significativos sobre la apertura del gobierno.

El plan contiene una serie de compromisos en torno de temas clave de la agenda de derechos a nivel nacional (trata de personas, salud sexual y reproductiva, brechas de género en el mundo del trabajo), temas destacados en la agenda global de OGP (como agua y saneamiento y derechos de los pueblos indígenas), temas de la agenda histórica de las OSC de más intensa participación en los procesos de gobierno abierto (obra pública, transparencia presupuestaria, acceso a la justicia) y temas vinculados con compromisos asumidos por el país a nivel internacional (transparencia de las industrias extractivas, transparencia presupuestaria). Asimismo, busca extender las políticas de apertura más allá del Poder Ejecutivo Nacional: por un lado, llevando prácticas de apertura a los niveles provincial y municipal a través de un Programa Federal de Gobierno Abierto; por el otro, mediante el compromiso de elaborar un Plan Nacional de Congreso Abierto.

La mayoría de los compromisos son relevantes al valor de la transparencia y el acceso a la información, y secundariamente al de la participación ciudadana¹. Al igual que en los planes anteriores, la dimensión de rendición de cuentas está prácticamente ausente.

Tabla 2. Compromisos destacados

Descripción del compromiso	Siguientes pasos	Estado al final del ciclo de implementación
<p>Compromiso 3: Presupuesto Transparente</p> <p>Objetivo: Ofrecer información presupuestaria en datos abiertos al máximo nivel de desagregación para permitir a la ciudadanía conocer el detalle de cada pago</p>	<p>Evaluar la adaptación de la implementación al contexto generado por la pandemia del COVID-19 y las medidas de emergencia adoptadas en respuesta, y asegurar que la información sobre los procesos presupuestarios y los pagos a proveedores no se interrumpa en el</p>	<p><i>A evaluar al final del ciclo del plan de acción</i></p>

	momento en que los controles institucionales son más necesarios.	
<p>Compromiso 9: Participación ciudadana en el seguimiento de recomendaciones de auditoría</p> <p>Objetivo: Mejorar el monitoreo ciudadano del nivel de cumplimiento de las recomendaciones de Auditoría General de la Nación para fortalecer su impacto</p>	Elaborar una estrategia para llegar a la sociedad civil más amplia, convocando a OSC especializadas en diversas áreas (género, salud, educación, discapacidad, etc.) a hacer uso de la plataforma de seguimiento e integrarla a sus estrategias para impulsar sus agendas temáticas.	<i>A evaluar al final del ciclo del plan de acción</i>
<p>Compromiso 12: Programa Federal de Gobierno Abierto</p> <p>Objetivo: Desarrollar un enfoque coordinado entre los niveles nacional, provincial y municipal para fomentar la cocreación e implementación de políticas de gobierno abierto en provincias y municipios</p>	Diseñar mecanismos de acompañamiento que incentiven la producción, en el marco del Programa Federal, de iniciativas locales relevantes y ambiciosas, introducir mecanismos participativos para monitorear sus avances, y establecer espacios abiertos de aprendizaje a partir de la experiencia de implementación.	<i>A evaluar al final del ciclo del plan de acción</i>
<p>Compromiso 16. Plan de Acción de Congreso Abierto</p> <p>Objetivo: Diseñar de manera participativa un plan de apertura legislativa para institucionalizar los principios de gobierno abierto en el Congreso Nacional</p>	Desarrollar el proceso de cocreación del Plan de Acción de Congreso Abierto a partir de un acuerdo previo que garantice la inclusión de una serie de contenidos mínimos en torno de cada uno de los pilares del gobierno abierto -transparencia y acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas- a la luz de las buenas prácticas existentes.	<i>A evaluar al final del ciclo del plan de acción</i>
<p>Compromiso 4. Apertura de información sobre contrataciones de obra pública</p> <p>Objetivo: Mejorar el sistema de contrataciones de obra pública mediante la publicación de información y documentación respaldatoria, así como del involucramiento de la sociedad civil en la modificación de la normativa</p>	Asegurarse de que en la mesa de trabajo intersectorial la sociedad civil esté en condiciones de plantear sus exigencias en pie de igualdad; paralelamente, intensificar los esfuerzos para instrumentar el EDCA.	<i>A evaluar al final del ciclo del plan de acción</i>

Recomendaciones

Las recomendaciones del IRM tienen el objetivo informar el desarrollo del siguiente plan de acción, así como guiar la implementación del plan actual. Consulte la sección V: Recomendaciones generales para conocer más detalles sobre las siguientes recomendaciones.

Tabla 3. Cinco recomendaciones CLAVE del IRM

Diseñar una estrategia focalizada de reclutamiento de actores sociales para mejorar la diversidad y la calidad de la participación
Profundizar la búsqueda de colaboraciones y mecanismos de coordinación entre áreas y agencias gubernamentales

Centrar los compromisos en la definición de problemas que reclamen o admitan soluciones de gobierno abierto
Poner el foco en la rendición de cuentas, con énfasis en los mecanismos de respuesta
Diseñar procedimientos que incentiven aún más la producción de compromisos ambiciosos

Acerca del IRM

El **Mecanismo de Revisión Independiente** de OGP (IRM por sus siglas en inglés) evalúa el desarrollo y la implementación de los planes de acción de OGP con el fin de promover un diálogo entre los actores y mejorar la rendición de cuentas.



Inés M. Pousadela colaboró con el IRM para llevar a cabo una investigación de gabinete y una serie de entrevistas para escribir las conclusiones del informe. **Inés M. Pousadela** es especialista senior de investigación de CIVICUS y profesora de la Universidad ORT 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 rendición de cuentas, así como recursos para organizaciones y activistas de la sociedad civil de América Latina.

¹ Este elemento es específicamente destacado desde la sociedad civil como un avance en relación con los planes anteriores, en la medida en que la incorporación de nuevos espacios de participación fue una meta explícitamente fijada por la Mesa Nacional de cara a la elaboración del plan. Cf. Joaquín Caprarulo, ACIJ, comentario escrito, 6/07/20.

I. Introducción

La Alianza para el Gobierno Abierto es una alianza global que reúne a reformadores de gobierno y líderes de la sociedad civil en la creación de planes de acción que logren gobiernos más incluyentes, responsables y que rinden cuentas. Los compromisos de los planes de acción pueden contribuir a esfuerzos existentes, identificar medidas adicionales para completar reformas que están en curso o iniciar medidas en un área completamente nueva. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés) monitorea todos los planes de acción para asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Los líderes de la sociedad civil y el gobierno pueden utilizar estas evaluaciones para reflexionar sobre sus avances y determinar si las acciones implementadas han tenido impactos en la vida de las personas.

Argentina se incorporó a OGP en 2012. Este informe abarca el desarrollo y diseño del cuarto plan de acción de Argentina para 2019-2021.

El Mecanismo de Revisión Independiente de OGP se asoció con la investigadora independiente Inés M. Pousadela para llevar a cabo esta evaluación. El IRM tiene el objetivo de aportar insumos a un diálogo constante sobre el desarrollo e implementación de compromisos futuros. Para consular una descripción completa de la metodología del IRM, visita: <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Contexto de gobierno abierto en Argentina

Argentina presenta un contexto favorable para el desarrollo de procesos de gobierno abierto, ya que tiene un espacio cívico saludable y una sociedad civil densa, articulada y activa en temas de gobernanza democrática. En los últimos años, y en parte como resultado de la implementación del plan de acción anterior, se produjeron progresos en materia de apertura gubernamental, particularmente en el área de la apertura de datos y la transparencia, incluso en temas presupuestarios. Se verificaron asimismo avances normativos en el área de la lucha contra la corrupción; sin embargo, aún no se cuenta con mediciones que permitan estimar su impacto y, en el contexto de emergencia frente a la pandemia del COVID-19, podrían producirse retrocesos, por lo cual se hace más necesario que nunca el refuerzo de los frenos y contrapesos institucionales y ciudadanos.

Argentina tiene una forma de gobierno presidencialista y federal. El gobierno nacional, asentado en la ciudad de Buenos Aires, se compone de un Poder Ejecutivo liderado por el presidente de la nación; un Poder Legislativo bicameral; y un Poder Judicial en cuyo vértice se encuentra la Corte Suprema de la Nación. El poder está repartido territorialmente entre este gobierno federal y 24 gobiernos subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) que conservan todas las atribuciones no delegadas explícitamente por la Constitución en el gobierno nacional, y deben gobernarse en forma republicana al igual que aquél. A diferencia del anterior, este plan de acción no incluye compromisos asumidos por gobiernos subnacionales, pero busca mediante otras estrategias federalizar prácticas de gobierno abierto. Continúa, además, con la práctica de involucrar a los poderes Legislativo y Judicial y a órganos de control y garantes de derechos.

Espacio cívico y participación ciudadana

Freedom House clasifica a Argentina como un país 'libre' al que describe como "una dinámica democracia representativa, con elecciones competitivas y un debate público animado"; asimismo, también la califica como 'libre' en su Índice de Libertad en la Web¹. Argentina tiene un robusto sector de OSC que desempeña un importante rol de contralor y no enfrenta obstáculos significativos en materia de libertad de asociación. Por su parte, el CIVICUS Monitor categoriza a Argentina como un país con espacio cívico 'estrecho', indicativo de que la ciudadanía y las OSC están en condiciones de ejercer regularmente las libertades fundamentales de asociación, reunión pacífica y expresión, aunque tienen lugar algunas violaciones esporádicas de estos derechos². Según datos del Latinobarómetro, sin embargo, en los últimos años la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas ha continuado decayendo³.

En materia de participación ciudadana, la Constitución Nacional reconoce dos mecanismos que en la práctica casi no se han utilizado: la iniciativa popular⁴ (art. 39) y la consulta popular (art. 40). Asimismo, las constituciones de casi todas las provincias (además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) contemplan algún mecanismo de democracia directa, lo mismo que numerosos municipios; sin embargo, estos mecanismos han sido muy poco utilizados.⁵

A partir de 2016 el entonces Ministerio de Modernización creó un sistema de consulta virtual, la Plataforma de Consulta Pública, que puso a disposición de los organismos de la Administración Pública Nacional para someter proyectos o iniciativas a debate y recibir insumos de la ciudadanía y la sociedad civil organizada. Inicialmente pensada para recibir comentarios sobre los planes de acción nacionales de gobierno abierto, la plataforma acabó convirtiéndose en el principal canal utilizado por los órganos gubernamentales para recibir aportes de la ciudadanía⁶. Hasta fines de agosto de 2019 se realizaron 38 consultas públicas a solicitud de más de una docena de ministerios, secretarías, subsecretarías y entes descentralizados.

Transparencia y acceso a la información pública

En septiembre de 2017 entró en vigor la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 27.275), aprobada un año antes, en buena medida gracias a la prolongada labor de incidencia de la

sociedad civil. La ley adopta el principio de transparencia *by default* (datos abiertos por defecto) y obliga a los tres poderes del Estado (además de a otros actores, como partidos políticos, empresas, universidades y gremios que reciban aportes públicos) a responder a toda solicitud de acceso a la información de cualquier persona física o jurídica⁷. El *Global Right to Information Rating* la califica con 92/150 puntos, en virtud de sus limitaciones en materia de procesos de solicitud, excepciones y causales de rechazo, apelaciones y sanciones⁸. Con todo, para la sociedad civil local representó un avance notable, y en los últimos años se ha enfocado en el monitoreo de su implementación.

En el marco de la implementación de esta ley, se estableció la Agencia de Acceso a la Información Pública, ente autárquico a cargo del control de su aplicación en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional. En los primeros dos años de vigencia de la ley, la presentación de solicitudes de acceso a la información aumentó en forma sostenida⁹. Desde junio de 2018, los organismos centralizados de la Administración Pública Nacional tienen en sus sitios web una sección de transparencia activa donde ponen a disposición del público la información mandatada¹⁰.

Asimismo, se puso en marcha el Portal Nacional de Datos Públicos (datos.gob.ar), que para el momento de inicio del cuarto plan de acción incluía 937 datasets y más de 3400 archivos, y se elaboraron guías y recomendaciones y técnicas para facilitar la publicación de datos abiertos¹¹. Algunos compromisos del Tercer Plan de Acción, tales como el suscripto por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de su programa Justicia Abierta, contribuyeron abundantemente a alimentar estas bases de datos¹².

Rendición de cuentas y anticorrupción

En los últimos años, y en parte como resultado de la implementación del plan de acción precedente, se produjeron varios avances normativos en materia de lucha contra la corrupción.

Tras la firma del Decreto 117/2016 que estableció el Plan de Apertura de Datos¹³, la Oficina Anticorrupción publicó en formato abierto, en el Portal Nacional de Datos Públicos, las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos compiladas y verificadas por el organismo. Conforme a la Ley de Ética Pública (Ley 25.188 de 1999, modificada por Ley 26.857 de 2013), los sujetos obligados a presentar declaraciones juradas dentro de la Administración Pública Nacional van desde el presidente de la Nación hasta el nivel de director/a o equivalente.¹⁴

También en 2016, el Decreto 1179/2016 reglamentó el artículo 18 ('Régimen de obsequios a funcionarios públicos') de la Ley de Ética Pública. Además de limitar los casos en que los funcionarios públicos del Poder Ejecutivo Nacional pueden recibir obsequios, el decreto estableció la creación de un registro público en línea y, para obsequios superiores a cierto valor, su incorporación al patrimonio del Estado; también estableció la obligación de registrar todo viaje realizado por funcionarios con financiamiento, total o parcial, ajeno al Estado nacional¹⁵.

En octubre de 2016 se sancionó la Ley 27.304, conocida como 'Ley del Arrepentido', que habilita la reducción de penas para personas que participaron de un delito, si proveen información útil para la investigación de ciertos delitos de corrupción (sobornos, dádivas, desvío de fondos públicos, enriquecimiento ilícito, etc.), trata de personas y tráfico de drogas, entre otros¹⁶.

En noviembre de 2017 se aprobó la Ley 27.401, que modificó el Código Penal para asignar responsabilidad penal a personas jurídicas privadas, tanto de capital nacional como extranjero, por los delitos de cohecho, concusión y tráfico de influencias, entre otros¹⁷. Por su parte, la actividad de lobby continuó siendo regulada por el Decreto 1172/2003, que estableció un registro público de audiencias por gestión de intereses que abarca a los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional¹⁸. En 2017 el gobierno nacional hizo una ronda de consultas con la sociedad civil y elaboró un proyecto de ley para transparentar la actividad y ampliar su alcance a los poderes Legislativo y Judicial, pero no se registraron ulteriores avances en ese sentido.

Finalmente, en mayo de 2019 se sancionó la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (Ley 27.504), cuyo anteproyecto había sido elaborado en cumplimiento de un compromiso de

gobierno abierto incluido en el Tercer Plan de Acción. Entre otras cosas, el nuevo régimen de financiamiento ordenó la bancarización y mejoró la trazabilidad de los aportes y las contribuciones de empresas a las campañas electorales; incorporó nuevas prohibiciones de contribuciones o donaciones, por ejemplo de parte de proveedores y contratistas de obras y servicios públicos de los estados nacional, provincial y municipal y de personas físicas o jurídicas imputadas en procesos penales en trámite por violaciones de la ley penal tributaria; estableció precisiones sobre las exenciones impositivas a las agrupaciones políticas y los montos máximos de los aportes destinados a cada partido; fijó reglas y mecanismos de control para la publicidad electoral en redes sociales y plataformas digitales; y endureció la prohibición de hacer anuncios de programas e inaugurar obras públicas en períodos preelectorales.

Hacia el final del mandato del presidente Mauricio Macri (2015-2019), el gobierno organizó sus iniciativas de lucha contra la corrupción en el marco de un Plan Nacional Anticorrupción que fue aprobado por Decreto 258/2019, pocos meses antes del cambio de gobierno¹⁹.

Según la medición más reciente de Transparencia Internacional, en 2019 la puntuación de Argentina en el Índice de Percepciones de la Corrupción había experimentado mejoras respecto de los años precedentes. No obstante, con un puntaje de 45/100 (dos puntos por encima del promedio regional de 43/100), en Argentina sigue habiendo una alta percepción corrupción²⁰.

Transparencia presupuestaria

Según la Encuesta de Presupuesto Abierto, Argentina manifiesta debilidades históricas en materia tanto de transparencia presupuestaria como de participación pública y control presupuestario²¹. En años recientes, sin embargo, se dieron algunos pasos positivos. El Tercer Plan de Acción incluyó un compromiso en esa dirección, que redundó en el desarrollo de una plataforma llamada 'Presupuesto Ciudadano', con información acerca de las principales políticas, programas y servicios contemplados en el proyecto de ley de presupuesto; y de la plataforma 'Presupuesto Abierto', que contiene datos detallados sobre la ejecución presupuestaria, de actualización diaria y descargable en formato abierto²².

Además, el país asumió compromisos internacionales en el mismo sentido. En febrero de 2018 la entonces Secretaría de Hacienda (actualmente Ministerio de Economía) se sumó a la red de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT), que además de requerir la confección de planes de acción con objetivos verificables anuales, ofrece oportunidades de trabajo colaborativo con la sociedad civil. En este marco, la Secretaría de Hacienda participó del datatón 'ExploraElGasto', organizado por la OSC ACIJ en febrero de 2019²³.

En febrero de 2019 Argentina se sumó a la Iniciativa para la Transparencia en Industrias Extractivas (EITI), una iniciativa global multiactor que exige a gobiernos y empresas la divulgación de información sobre los ingresos procedentes del gas, petróleo y minería; el marco legal de la actividad; licencias y contratos; exploración y producción; gasto social y económico, entre otros. El ingreso a las iniciativas de EITI y GIFT resultaron en la priorización de compromisos sobre estos temas en el Cuarto Plan de Acción, en el entendimiento de que su anclaje en compromisos internacionales les permitiría trascender las prioridades del gobierno de turno.

Por último, la mayoría de los esfuerzos de promoción de la transparencia del gasto estuvieron centrados en la obra pública, foco de buena parte de las denuncias de corrupción – y de cuantiosas pérdidas para el Estado – a lo largo de décadas. Así, en diciembre de 2018 el Decreto 1169/2018 designó a la Oficina Nacional de Contrataciones de la por entonces Secretaría de Gobierno de Modernización como órgano rector del sistema de contrataciones y concesiones de obras públicas, con facultades para diseñar, planificar, evaluar y controlar políticas para fortalecer el sistema²⁴.

La respuesta al COVID-19 y sus impactos institucionales

El alcance del informe de diseño del IRM para Argentina está limitado al periodo de cocreación del plan de acción 2019-2021, desarrollado durante el año 2019. Sin embargo, debido a la situación global de crisis producto de la pandemia y conscientes de su impacto sobre la implementación de este plan de acción, el IRM incluye en este informe un análisis preliminar de

las implicaciones de la respuesta de Argentina a la crisis sobre la apertura gubernamental y el proceso de OGP en el país. Cabe señalar que las preocupaciones expresadas en este informe en relación con la posibilidad de que el impacto de la pandemia incluya regresiones institucionales con efectos negativos sobre la apertura gubernamental se sustenta en la experiencia comparada regional y global, que arroja un panorama de crecientes restricciones del espacio cívico, ya sea asociadas a medidas tomadas para hacer frente a la crisis sanitaria, ya introducidas con el pretexto de la lucha contra el virus en contextos de baja atención pública o elevados obstáculos para el monitoreo ciudadano²⁵.

Cuando se declaró la pandemia, en Argentina ya regía la Ley 27.541, aprobada en diciembre de 2019, que establecía, con vigencia de un año, un estado de “emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social”, con la consiguiente delegación de facultades en el Poder Ejecutivo Nacional²⁶. A causa de la velocidad con que se extendió la epidemia y el carácter repentino de la suspensión de sus actividades, el Congreso Nacional no estuvo en condiciones de aprobar ninguna nueva ley específica que declarara el estado de emergencia ante el COVID-19. En uso de las atribuciones de que ya disponía, el Poder Ejecutivo Nacional declaró un estado de cuarentena obligatoria que extendió en sucesivas oportunidades, restringiendo una serie de derechos (circulación, reunión, trabajo, comercio e industria, etc.) en aras de un bien superior, la salud pública.

Dichas limitaciones de derechos y libertades²⁷ fueron impuestas como resultado del legítimo ejercicio de las facultades presidenciales en un contexto de emergencia, y en principio parecieron ser consistentes con los criterios formulados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)²⁸. Sin embargo, en el marco del aislamiento social preventivo y obligatorio se reportaron numerosas instancias de detención excesiva a manos de las fuerzas policiales federales y provinciales²⁹; algunos casos de violencia, malos tratos, tratos degradantes y torturas e instancias de violencia y discriminación racial, e incluso situaciones de violencia institucional extrema, tales como desapariciones y asesinatos; asimismo, algunas provincias adoptaron y aplicaron con arbitrariedad normas incluso más restrictivas que las impuestas por el gobierno nacional³⁰.

Los derechos al acceso a la información pública y a la protección de los datos personales, por su parte, quedaron resguardados por una resolución³¹ del director de la Agencia de Acceso a la Información Pública del 15 de abril de 2020, que exceptuó a los trámites previstos por las leyes N° 27.275 de Acceso a la Información Pública y N° 25.326 de Protección de Datos Personales de la suspensión de los plazos administrativos establecida por el decreto N° 298/20³². En relación con la libertad de expresión, por su parte, resultaron alarmantes las declaraciones de la Ministra de Seguridad en relación con una iniciativa de “ciberpatrullaje” en las redes sociales, que sería efectuado por las fuerzas de seguridad para monitorear el humor social y contrarrestar la desinformación; sin embargo, tras las repercusiones negativas del anuncio no se avanzó en ese sentido³³.

La sociedad civil también alertó en relación con el peligro de que los avances realizados en materia de transparencia de las compras y contrataciones públicas se revirtieran en el marco de la emergencia³⁴; la Oficina Nacional de Contrataciones, por su parte, hizo un primer esfuerzo de transparentar el proceso de compras en emergencia a través de su página web³⁵.

El 20 de marzo de 2020, la Corte Suprema dispuso una feria extraordinaria para todos los tribunales federales y nacionales y demás dependencias del Poder Judicial de la Nación, que luego extendería en sucesivas oportunidades; sin embargo, el Poder Judicial se mantuvo en actividad, con guardias para atender asuntos urgentes³⁶. Técnicamente, el Poder Judicial continuó funcionando y se mantuvo en condiciones de controlar si las medidas adoptadas eran o no proporcionales a los fines perseguidos, así como de dictar excepciones a los controles y restricciones impuestos frente a la pandemia. Sin embargo, el retraimiento de sus funciones se aunó a la inactividad del Congreso Nacional. Las actividades parlamentarias se suspendieron por completo en los inicios de la crisis, y recién después varias semanas de parálisis las cámaras tomaron la decisión, de comenzar a sesionar en comisiones por videoconferencia. Organizaciones de sociedad civil argentinas como Poder Ciudadano reportaron sobre los riesgos asociados al cese de actividad del Congreso³⁷ y llamaron a la reactivación del

legislativo para ejercer su función de representar, legislar (en particular en relación con los temas –por ejemplo, penales y tributarios- que la Constitución establece que no pueden ser resueltos por decreto) y ejercer control sobre las decisiones tomadas por el Ejecutivo, con el fin de evitar desequilibrios de poder, especialmente durante una situación de emergencia en que numerosas decisiones se toman a través de decretos presidenciales.

¹ Cf. Freedom House, *Freedom in the World 2020*, disponible en <https://bit.ly/2UJ3Qkx>; *Freedom on the Net 2019*, disponible en <https://bit.ly/3bU1JAq>.

² Cf. CIVICUS Monitor, <https://monitor.civicus.org/country/argentina/>.

³ Según la medición más reciente, en 2018 el apoyo de los argentinos a la democracia decayó a cifras solo comparables a las registradas durante la crisis de 2001. En un contexto de expectativas económicas predominantemente negativas, también disminuyó la satisfacción con los resultados de la democracia, aumentó la proporción que considera que gobiernan unos pocos grupos poderosos que lo hacen en su propio beneficio, y disminuyó la confianza no solamente en las instituciones en general, sino también, y con mayor intensidad, en las instituciones propias de la democracia: solo el 25% dice confiar en el Congreso, el 24% en el Poder Judicial, el 22% en el Ejecutivo y una idéntica proporción en los órganos electorales, y apenas un 14% en los partidos políticos. Cf. Corporación Latinobarómetro, Informe 2018, disponible en <http://www.latinobarometro.org>.

⁴ De hecho, el Tercer Plan de Acción incluyó un compromiso orientado a producir participativamente un proyecto de ley para mejorar la regulación del procedimiento de iniciativa popular de modo de garantizar la efectiva participación ciudadana en el proceso de elaboración de leyes. El anteproyecto resultante de la implementación de este compromiso incluye la reducción sustancial de la cantidad de firmas requeridas para poner en marcha el proceso - el 0,8% del último padrón electoral-; la reducción de la representación territorial requerida a cuatro distritos electorales; y la designación por parte de la Cámara de Diputados de la Nación de una unidad administrativa que actúe como autoridad de aplicación y que se encargue de impulsar y difundir este mecanismo. El anteproyecto también establece con mayor precisión los requisitos necesarios para dar inicio al proceso; incluye la posibilidad de adhesiones en formato digital; aclara toda OSC con personería jurídica puede promover una iniciativa; ratifica el derecho de los promotores de la iniciativa popular a participar con voz en las reuniones de las comisiones legislativas donde se traten los proyectos e incorpora la posibilidad de la realización de instancias participativas y/o audiencias públicas; precisa plazos y procedimientos del trámite parlamentario; y contempla medidas de promoción para que las iniciativas que se encuentren en proceso de recolección de adhesiones se difundan a la ciudadanía a través de los medios.

⁵ Además de referendums (vinculantes u opcionales, pero siempre activados 'desde arriba', así como referendums obligatorios para ciertas cuestiones, como la ratificación de reformas constitucionales), muchas provincias reconocen mecanismos que la ciudadanía puede impulsar, tales como la iniciativa legislativa, el veto popular o abrogatorio (para la derogación de leyes) y la revocatoria de mandato. No obstante, estos mecanismos apenas han sido utilizados. Asimismo, la mayoría de las provincias permite a sus municipios redactar sus propias cartas orgánicas, las cuales en muchos casos también incluyen mecanismos de democracia directa y otras instituciones de participación, como audiencias públicas e instancias de presupuesto participativo. Cf. Chamorro Rosero, Mauricio (2016) "Participación Ciudadana en América del Sur: Institucionalidad y acciones ciudadanas tras la dictadura en Argentina y Brasil", en Revista CES Derecho Vol. 7 No. 1, disponible en <http://goo.gl/BbnNJs>; Arques, Facundo (2017) "Mecanismos de democracia directa en Argentina: legislación y puestas en práctica", presentado en el 9º Congreso de ALACIP, disponible en <http://goo.gl/FC4vNU>.

⁶ La plataforma está disponible en <https://consultapublica.argentina.gob.ar/>. La resolución 92/2016, que dispuso su creación, se encuentra en <http://bit.ly/33wj5Qz>.

⁷ Las excepciones 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. Adicionalmente, la ley establece una agencia autónoma dentro de la órbita del Poder Ejecutivo encargada de regular y monitorear 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 pública. Cf. Ley No. 27.275 (2016), disponible en <http://bit.ly/2KCsc9w>.

⁸ Cf. RTI, *Argentina*, disponible en <http://goo.gl/MBi5WD>. Adicionalmente, el Barómetro de Datos Abiertos, cuya edición más reciente es la de 2017, detecta deficiencias en relación con los formatos de la información, la actualización de los datos, la facilidad para localizarlos y, sobre todo, la provisión de identificadores de elementos claves de las bases de datos. Cf. Open Data Barometer, *Argentina*, disponible en <http://goo.gl/pex8qr>.

⁹ Cf. Solicitudes de acceso a la información en números, disponible en <https://bit.ly/34eNiUE>.

¹⁰ El gobierno se propuso elaborar, sobre la base de las estadísticas sobre nivel de cumplimiento por parte de los sujetos obligados por la ley, un Índice de Transparencia Activa; este índice, sin embargo, no se encontraba disponible a la fecha de elaboración de este informe. Cf. Transparencia activa, en <https://bit.ly/2wfrYlw>.

¹¹ También se incorporaron dos nuevos servicios de datos: API Series de Tiempo, permite consultar indicadores con evolución cronológica publicados en formatos abiertos por órganos y dependencias de la administración pública nacional; y API GeoRef, que permite normalizar unidades territoriales y georreferenciar direcciones dentro de todo el territorio argentino. Para incentivar a gobiernos provinciales y locales a abrir sus datos, se desarrolló (con apoyo del BID) una Guía de Apertura de Datos en Gobiernos Locales, se brindó asistencia a municipios a través de la iniciativa País Digital, y se desarrolló la Plataforma Andino (andino.datos.gob.ar). Cf. Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, disponible en <https://bit.ly/2xOenSE>.

¹² Cf. Programa Justicia Abierta, en <https://bit.ly/3aNyXBd>.

-
- ¹³ Cf. Decreto 117/2016, Plan de Apertura de Datos, disponible en <https://bit.ly/3bT61I3>.
- ¹⁴ También, por el tipo de función que cumplen, están obligados los funcionarios o empleados públicos integrantes de comisiones de compras y contrataciones; responsables de otorgar habilitaciones administrativas para el ejercicio de cualquier actividad o de controlar su funcionamiento; encargados de controlar o fiscalizar ingresos públicos; y los asesores de altas autoridades. La Oficina Anticorrupción también publica información de las declaraciones juradas presentadas por los miembros del Poder Legislativo Nacional y de los candidatos a cargos electivos nacionales. Cf. Ley 25.188, disponible en <https://bit.ly/2V5qsL3>; Ley 26.857, disponible en <https://bit.ly/34dp9xM>; Datos.gob.ar, Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales de carácter público, disponible en <https://bit.ly/3bT6s59>.
- ¹⁵ Cf. Decreto 1179/2016, disponible en <https://bit.ly/3dXTEwk>.
- ¹⁶ Cf. Ley 27.304, disponible en <https://bit.ly/2V2AKMe>.
- ¹⁷ Cf. Ley 27.401, disponible en <https://bit.ly/2x4F2KZ>.
- ¹⁸ Cf. Argentina.gob.ar, Gestión de intereses, disponible en <https://bit.ly/2V7wXgD>.
- ¹⁹ El Plan, que reúne más de 250 iniciativas transversales y sectoriales de los organismos de la Administración Pública Nacional, fue elaborado a partir de un proceso de consulta en el cual participaron todos los ministerios y numerosos organismos descentralizados. Asimismo, se realizó una consulta pública en línea para sumar los aportes y sugerencias de la ciudadanía y las OSC. Entre las iniciativas contenidas en el plan se cuentan mecanismos para mejorar la transparencia y la eficiencia de las contrataciones de obra pública; plataformas para asegurar el acceso de la ciudadanía a información pública sobre bienes del Estado, proyectos y obras públicas; y medidas orientadas a las poblaciones más vulnerables. Para su monitoreo se preveía la conformación de un Consejo Asesor ad-honorem integrado por representantes de sociedad civil y sector privado y expertos; así como el establecimiento de un mecanismo de seguimiento público. Cf. Plan Nacional Anticorrupción, disponible en <https://bit.ly/3bUjiUG>.
- ²⁰ Cf. Transparencia Internacional, *Corruption Perceptions Index 2019*, disponible en <https://bit.ly/2UZFO3Q>. Por su parte, el Business Anti-Corruption Portal, cuya última actualización se refería a 2016, establecía que los riesgos de corrupción eran entre moderados y extremadamente altos en todas las áreas, y colocaba a las contrataciones públicas en el extremo de mayor corrupción. Cf. Business Anti-Corruption Portal, *Argentina Corruption Report*, disponible en <http://goo.gl/9CyA3h>.
- ²¹ Lamentablemente, la última edición de la Encuesta de Presupuesto Abierto disponible es de 2017 y no permite computar avances producidos con posterioridad a esa fecha. Según dicho informe, por entonces el gobierno argentino proporcionaba a la ciudadanía información presupuesta limitada y escasas oportunidades para participar en el proceso presupuestario. Asimismo, aunque se consideraba adecuada la labor del principal órgano de auditoría, el control presupuestario del Poder Legislativo durante la etapa de implementación, con 7/100, era juzgado deficitario (no así durante el período de planificación). Cf. International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2017: Argentina*, en <http://goo.gl/5pRGLK>.
- ²² Cf. Presupuesto Ciudadano, en <https://bit.ly/2UKof91>; Presupuesto Abierto, en <https://bit.ly/3bX1VPs>.
- ²³ Cf. GIFT, <https://bit.ly/2UHGZpl>; ACIJ, 19/02/19, "Datatón para analizar el presupuesto nacional y su impacto en derechos", en <https://bit.ly/3aLuy1L>.
- ²⁴ Cf. Decreto 1169/2018, disponible en <https://bit.ly/2Rhfwsw>. El decreto también estableció la implementación progresiva del Sistema de Gestión Electrónica CONTRAT.AR para las contrataciones y concesiones de obra pública financiadas -total o parcialmente- con fondos del Tesoro Nacional; la implementación de un plan de apertura de datos para publicar información y documentación relevante sobre los procedimientos de selección y ejecución de contrataciones y concesiones de obra pública incorporadas en CONTRAT.AR; y la elaboración, con participación de la sociedad civil, de un Programa de Gobernanza del Sistema de Contrataciones.
- ²⁵ Véase, por ejemplo, el COVID-19 Civic Freedom Tracker de ICNL, en <https://www.icnl.org/covid19tracker/>.
- ²⁶ Cf. Ley 27.541, "Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública", en <http://tiny.cc/u33toz>.
- ²⁷ El Decreto 297/2020 dispuso el aislamiento social, preventivo y obligatorio en todo el país para controlar la propagación de COVID-19. Las fuerzas de seguridad nacionales y provinciales quedaron a cargo del control de su efectivo cumplimiento.
- ²⁸ En su resolución titulada "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas", la CIDH estableció que las medidas que resultaran en restricciones de derechos o garantías debían ajustarse a los principios pro persona, de proporcionalidad y de temporalidad, y debían orientarse al cumplimiento de objetivos de salud pública y protección integral de la población, por encima de toda otra consideración o interés de naturaleza pública o privada. Cf. CIDH, Resolución 1/2020, disponible en <http://tiny.cc/tu4toz>.
- ²⁹ Según consigna Amnistía Internacional, "el Ministerio de Seguridad de la Nación informó que entre el 20 de marzo y el 4 de mayo las fuerzas de seguridad federales realizaron 10.887 detenciones en todo el país, en el contexto de control del aislamiento social, preventivo y obligatorio". Cf. Amnistía Internacional, *El uso de la fuerza en el contexto de COVID-19. La violencia como respuesta del Estado*, disponible en <https://bit.ly/34lusNS>.
- ³⁰ Cf. Amnistía Internacional, op cit.
- ³¹ Cf. Resolución 70/2020 de la Agencia de Acceso a la Información Pública, disponible en <http://tiny.cc/6oqosz>.
- ³² Cf. Decreto 298/2020, "Suspensión de plazos administrativos", disponible en <http://tiny.cc/s67toz>.
- ³³ Cf. Infobae, 19/04/20, "Los detalles del protocolo de 'ciberpatrullaje' que impulsa el Gobierno: qué busca regular y cuáles son los puntos más cuestionados", <http://tiny.cc/0i8toz>.
- ³⁴ Cf. ACIJ, 8/04/20, "Coronavirus: Sobreprecios en alimentos", <https://bit.ly/3laitbM>.
- ³⁵ Cf. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/oficina-nacional-de-contrataciones-onc/procedimientos-covid>
- ³⁶ Cf. acordadas de la Corte Suprema, disponibles en <http://tiny.cc/zm5toz>; Infobae, 12/04/20, "La Corte Suprema extendió la feria judicial extraordinaria hasta el 26 de abril", <http://tiny.cc/r35toz>.
- ³⁷ Cf. Directorio Legislativo, 21/04/20, "Es urgente y necesario que el Congreso de la Nación vuelva a funcionar", <https://bit.ly/3aM3fFb>.

III. Liderazgo y proceso multisectorial

El proceso de cocreación del Cuarto Plan de Acción fue liderado por la Mesa Nacional de Gobierno Abierto, con la guía y el acompañamiento de la Dirección de Gobierno Abierto. La Mesa Nacional elaboró la metodología de cocreación, tomó las decisiones estratégicas y condujo las actividades de priorización temática, consulta, sistematización de insumos y redacción de los compromisos. Entre las principales innovaciones del proceso se contó la de separar la fase de debate público de la de redacción de los compromisos, otorgando en esta última un mayor protagonismo a la Mesa Nacional. La participación del público en las consultas presenciales fue sustancial, aunque varió de un compromiso a otro. En términos generales, este proceso produjo un plan con un mayor nivel general de ambición, aunque la diversificación de la participación de la sociedad civil mediante la inclusión estratégica de actores según áreas de especialización temática continúa siendo un desafío pendiente.

3.1 Liderazgo

Esta subsección describe el liderazgo de OGP y el contexto institucional de OGP en Argentina.

La Dirección de Gobierno Abierto (DGA) es la oficina responsable de liderar el proceso de desarrollo e implementación de los planes de acción de OGP en Argentina. Al momento de redacción del Cuarto Plan de Acción, en 2019, esta agencia gubernamental dependía de la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, en la órbita de la Secretaría de Gobierno de Modernización de la Jefatura de Gabinete¹. La DGA contaba entonces con un equipo de cuatro personas, incluida la propia directora, ocupadas a tiempo completo en la coordinación de las iniciativas gubernamentales en materia de gobierno abierto, pero no exclusivamente en el marco de OGP. Puesto que el presupuesto de la DGA no está desglosado en esos términos, no es posible calcular el presupuesto destinado específicamente a la participación argentina en OGP.

La participación argentina en OGP no está formalizada en un mandato legal vinculante. Sin embargo, para la fecha del proceso de cocreación las funciones de la entonces Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto se encontraban pautadas normativamente e incluían la participación en OGP. Asimismo, el gobierno hizo esfuerzos sostenidos por jerarquizar la temática de gobierno abierto en general, y la participación en OGP en particular. El Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto se presentó públicamente el 19 de septiembre de 2019 con un evento de alto nivel celebrado en la Casa de Gobierno.

La DGA operó de convocante y nexos con los organismos públicos y entes descentralizados que respondieron al llamado a presentar propuestas para orientar la elaboración de compromisos, y trabajó en estrecho vínculo con la Mesa Nacional de Gobierno Abierto, el foro multiactor de conformación paritaria de gobierno y sociedad civil, para liderar el proceso.

3.2 Proceso de cocreación del plan de acción

El proceso de cocreación del plan de acción fue en sí mismo cocreado por gobierno y sociedad civil en el seno de la Mesa Nacional de Gobierno Abierto, el espacio de coordinación que había sido establecido en 2017 y formalizado e institucionalizado desde 2018. De hecho, desde la perspectiva de la sociedad civil, el rol rector de la Mesa Nacional fue la novedad principal que trajo consigo este proceso.

El diseño del proceso de cocreación del Cuarto Plan se basó en un diagnóstico colaborativo de las fortalezas y debilidades del proceso de cocreación precedente; específicamente, la Mesa Nacional identificó algunos problemas y desafíos relativos a los niveles, la diversidad y la calidad de la participación, así como a la agilidad de los procesos y la calidad, cantidad y ambición de los compromisos resultantes, y buscó soluciones para resolverlos. En función de ese análisis, el proceso experimentó algunas mejoras en relación con su antecesor. Una de sus

principales innovaciones fue la separación de las instancias de diagnóstico de problemas e ideación de soluciones de gobierno abierto – mesas de diálogo amplias y participativas – y las instancias, más cerradas y especializadas, de redacción del texto del compromiso a incluir en el plan de acción, con el detalle de actividades, indicadores y entregables. Según se explicó desde la Mesa Nacional, se intentó llevar a la mesa de diálogo un problema para buscarle soluciones, más que obtener un listado de hitos o actividades concretas, lo cual tuvo el efecto de enriquecer la discusión. A la mesa de redacción, en cambio, se decidió integrar a solo dos o tres organizaciones además de las pertenecientes a la Mesa Nacional, que tuvieran el tema del compromiso en su agenda institucional y que hubieran impulsado el compromiso y estuvieran en condiciones de seguir su implementación durante los dos años siguientes². Asimismo, se acordó admitir un máximo de 15 compromisos en el plan.

Los testimonios de ambas partes, en relación con el proceso en general (aunque no respecto de cada compromiso en particular) coincidieron en que la sociedad civil³ fue integrada en una relación de colaboración, ya que tuvo la capacidad no solamente de proponer grandes temas sino también de priorizar compromisos y dar forma a sus contenidos.

El proceso de cocreación se compuso de las siguientes etapas:

1. Identificación de temas prioritarios e instancia virtual para la recepción de propuestas (febrero-abril de 2019)

La Mesa Nacional buscó identificar temas que cumplieran con los siguientes criterios: que fueran relevantes para la agenda nacional de gobierno abierto, que fueran prioritarios para OGP, que se tratara de demandas históricas de la sociedad civil, y que estuvieran vinculados con compromisos internacionales asumidos por el país, y/o con propuestas que hubieran quedado pendientes del plan anterior⁴. Las áreas temáticas identificadas fueron las de desarrollo humano, género, gobernanza de los recursos naturales, infraestructura, servicios y recursos públicos, e instituciones y justicia. A través de un formulario virtual subido al sitio de gobierno abierto⁵ se capturaron más de 80 ideas para potenciales compromisos en esas áreas, las cuales fueron publicadas en el sitio Consulta Pública. Varios actores de sociedad consultados resaltaron que este proceso permitió – en palabras de una representante de la OSC Directorio Legislativo - “crear una agenda más cercana a las demandas de las organizaciones sociales”⁶.

2. Priorización temática en base a las propuestas recibidas (abril-mayo de 2019)

En función de los criterios ya citados para la identificación de áreas temáticas, la Mesa Nacional buscó identificar – de entre las propuestas recibidas a través del formulario en línea – quince temas en torno de los cuales pudieran desarrollarse compromisos viables en términos de plazos, recursos y complejidad institucional requerida. En esta instancia se intentó introducir temas que hubieran estado ausentes de los planes anteriores y privilegiar demandas en las que hubieran confluído gobierno y sociedad civil. La DGA acercó a los organismos pertinentes las propuestas preseleccionadas para que evaluaran la posibilidad de desarrollar una mesa de diálogo con el objetivo de convertirlas en compromisos para el plan de acción. Desde la sociedad civil, este proceso de identificación de temas y preselección de propuestas fue calificado como “innovador y más efectivo que en procesos anteriores”; la misma entrevistada destacó además que este proceso “incluyó tomadores de decisión distintos a los funcionarios que participan siempre”⁷.

3. Mesas de diálogo presenciales (junio-julio de 2019)

A lo largo de casi un mes, se realizaron 16 mesas temáticas que concitaron la participación de más de 300 personas y 70 OSC. Estos talleres, de entre 3 y 4 horas de duración, por lo general contaron con la presencia de representantes de los organismos relevantes, representantes de la Mesa Nacional, OSC, ciudadanos interesados y expertos en la temática en cuestión. Las discusiones se basaron en el diagnóstico de la situación existente (formulado a partir de sendas presentaciones de un representante de gobierno y otro de sociedad civil) y en la definición de un problema a resolver a través de un compromiso de gobierno abierto. Con el objeto de conciliar ambición y viabilidad, se intentó alcanzar consensos entre el organismo responsable y

las OSC interesadas. Según la funcionaria responsable de la DGA, las mesas que mejor funcionaron fueron las que tuvieron participación más equilibrada de gobierno y sociedad civil⁸.

4. Redacción de los compromisos (julio-agosto de 2019)

Para cada compromiso se formó una mesa de redacción integrada por miembros de la Mesa Nacional, autoridades del organismo responsable⁹ y dos o tres OSC que hubieran participado de la mesa de diálogo presencial y tuvieran al tema del compromiso en su agenda institucional, lo cual garantizaría su involucramiento con el seguimiento durante los dos años subsiguientes. Una vez sistematizadas por la DGA, cada mesa de redacción tradujo las conclusiones de su respectiva mesa de diálogo en actividades e hitos concretos y mensurables, con entregables y plazos de implementación.

5. Consulta pública (agosto de 2019)

Los compromisos se publicaron durante dos semanas en la plataforma de Consulta Pública¹⁰. El sitio registró 2357 visitas de 737 usuarios individuales, y recogió 53 comentarios¹¹. Los comentarios fueron analizados por la DGA y la Mesa Nacional, y respondidos o canalizados al área responsable del compromiso. Aquellos que suponían modificaciones al borrador del compromiso fueron seguidos de consultas con los organismos a cargo y la Mesa Nacional. En el informe de síntesis, publicado en la plataforma, se dejó asentado el destino de las sugerencias recibidas y las modificaciones introducidas.

6. Consolidación y presentación del Plan de Acción (agosto-septiembre de 2019)

La DGA consolidó las versiones finales de los compromisos en el documento final del Cuarto Plan de Acción, y éste fue presentado públicamente con un evento en Casa de Gobierno el 19 de septiembre de 2019.

En el curso de un grupo focal con la investigadora del IRM, gobierno y sociedad civil coincidieron en reconocer que este proceso permitió sortear algunos, pero no todos, los desafíos encontrados en el proceso anterior. Una de las cuestiones a resolver era la de la federalización. Por un lado, ante la imposibilidad de incluir decenas de compromisos a cargo de distintos gobiernos subnacionales, se ideó un compromiso - valorado muy positivamente tanto por gobierno como por sociedad civil – para promover la federalización de las prácticas de gobierno abierto. Por el otro lado, puesto que a causa de restricciones presupuestarias no fue posible organizar instancias de diálogo presenciales en distritos fuera de la ciudad capital, se optó por habilitar la participación remota en las mesas de diálogo de los compromisos con un fuerte componente federal. Sin embargo, como lo señalaron varios actores consultados, muchas OSC del interior tuvieron dificultades para participar vía remota, y esta opción solo funcionó adecuadamente en el caso del compromiso Programa Federal¹².

El otro problema que no fue satisfactoriamente resuelto fue el de la limitada y poco diversa participación del público en las mesas de diálogo¹³. Gobierno y sociedad civil coincidieron en considerar que la participación había concernido casi exclusivamente a la sociedad civil organizada, más que a ciudadanos individuales, y que las OSC participantes fueron en su mayoría las más vinculadas a la temática de gobierno abierto y con relaciones más fluidas con las instituciones públicas.

Los representantes de la sociedad civil en la Mesa Nacional reconocieron que las OSC de la Mesa tienen una capacidad limitada para llegar más allá de la cincuentena de OSC del colectivo @ogpargentina y reclamaron más proactividad del gobierno en la convocatoria¹⁴. Un representante de gobierno en la Mesa Nacional explicó que “en los talleres de trabajo de metodología para llegar al cuarto plan tuvimos que poner en la balanza la ampliación de la participación y la reducción de la cantidad de compromisos”; posiblemente, admitió, la reducción de la cantidad de compromisos tuvo el efecto de dejar temas afuera y, con ellos, a las organizaciones interesadas en impulsarlos¹⁵.

Si bien comparte con la sociedad civil el diagnóstico relativo a la insuficiente diversificación de públicos y voces presentes en el proceso, el gobierno considera que ésta no se debió a una supuesta falta de proactividad del gobierno: la funcionaria a cargo recalca, en cambio, que “se convoca ampliamente sin criterios de exclusividad, se difunden convocatorias en espacios a los

que incluso tiene más acceso la sociedad civil (por ejemplo con una presentación ante la RACI y el envío a universidades), se difunde por la web y redes, y se mandan mails personalizados desde cuentas personales de funcionarios/as, explicando los alcances de cada mesa”¹⁶. En suma, si bien no fue posible resolver todos los desafíos que se le presentaron en la conducción del proceso, por primera vez las decisiones al respecto estuvieron sin lugar a dudas en manos de la Mesa Nacional, es decir, fueron tomadas en forma consensuada y paritaria por la sociedad civil y el gobierno. En ese sentido, tanto el proceso como el plan de acción resultante acusaron mejoras en relación con el anterior. Cabe señalar que el proceso precedente se había destacado por su carácter amplio y participativo, en virtud del cual había resultado en un plan de acción con 44 compromisos y de calidad bastante despereja. En esta oportunidad, el salto hacia adelante en materia de cocreación resultó en la producción de un plan de acción más compacto, consistente y alineado con las demandas de la sociedad civil, aunque elaborado con una participación ciudadana más acotada.

Tabla [3.2]: Nivel de influencia del público

El IRM adaptó el “Espectro de Participación” que elaboró la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2 por sus siglas en inglés). Éste analiza el nivel de influencia que el público tiene en los contenidos del plan de acción. De acuerdo con el espíritu de OGP, la mayoría de los países deben de aspirar al nivel de “colaborar”.

Nivel de influencia del público		Durante el desarrollo del plan de acción
Empoderar	El gobierno entregó el poder de toma de decisiones al público.	
Colaborar	Hubo un diálogo constante y el público ayudó a definir la agenda.	✓
Involucrar¹⁷	El gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios del público.	
Consultar	El público tuvo la oportunidad de aportar.	
Informar	El gobierno ofreció al público información sobre el plan de acción.	
No se consultó	No se consultó.	

Estándares de participación y cocreación de OGP

En 2017, OGP adoptó los estándares de participación y cocreación, desarrollados para apoyar la participación y cocreación con la sociedad civil en todas las fases del ciclo de OGP. Todos los miembros de OGP deben cumplir con dichos estándares. Su objetivo es elevar el nivel de ambición y calidad de la participación durante el desarrollo, implementación y revisión de los planes de acción de OGP.

La siguiente tabla resume el desempeño que Argentina ha tenido a lo largo del desarrollo del plan de acción en cuanto a la implementación de los Estándares de cocreación y participación.

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (se han tomado medidas para cumplir con el estándar, pero aún no se cumple)

Rojo = No hay evidencias que demuestren que el país ha tomado medidas

Foro multisectorial	Estado
1a. Foro establecido: La Mesa Nacional diseñó y supervisó el proceso de cocreación del plan de acción¹⁸.	
1b. Frecuencia: La Mesa Nacional se reunió periódicamente durante todo el proceso de cocreación; las reuniones, que solían realizarse a intervalos de aproximadamente un mes, se volvieron más frecuentes durante la cocreación del plan.	
1c. Desarrollo colaborativo de mandato del foro: El reglamento de la Mesa Nacional, que indica su mandato, conformación, funcionamiento, funciones y atribuciones, y obligaciones de sus integrantes, fue cocreado por gobierno y sociedad civil y sometido a consulta pública ¹⁹ .	
1d. Mandato público: La información sobre el mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza de la Mesa Nacional está disponible en https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/mesanacional .	
2a. Naturaleza multisectorial: La Mesa Nacional incluye representación de actores gubernamentales y no gubernamentales.	
2b. Paridad: La sociedad civil y el gobierno cuentan con representación paritaria en la Mesa Nacional ²⁰ .	
2c. Selección transparente: Los representantes de sociedad civil en la Mesa Nacional fueron seleccionados por votación de las OSC registradas en el grupo @ogpargentina²¹.	
2d. Representación de gobierno de alto nivel: En la Mesa Nacional participaron representantes de gobierno con autoridad para tomar decisiones a nombre del gobierno ²² .	
3a. Apertura: La Mesa Nacional aceptó aportes y participación en el proceso de desarrollo del plan de otras OSC y actores no pertenecientes a ella²³.	
3b. Participación remota: La Mesa Nacional ofreció la oportunidad de participar por vía remota en todas sus reuniones ²⁴ .	
3c. Minutas: La DGA, en representación de la Mesa Nacional, proactiva y sistemáticamente difundió las minutas de las reuniones e hizo públicas las informaciones pertinentes sobre las actividades y decisiones de la Mesa Nacional ²⁵ .	

Desarrollo del plan de acción	
4a. Transparencia del proceso: La información sobre todos los aspectos del proceso nacional de OGP fue publicada proactivamente en el sitio web https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/argentina-en-ogp	
4b. Documentación con antelación: La Mesa Nacional y la DGA compartieron con los participantes del proceso de cocreación información sobre OGP y sobre la participación argentina en el proceso a fin de garantizar que	

estuvieran informados y preparados para participar en las mesas de trabajo y otros procesos de consulta pública.	
4c. Sensibilización: La Mesa Nacional y la DGA llevaron a cabo actividades de comunicación y sensibilización con actores relevantes para informarles acerca del proceso de OGP y los planes de acción de Argentina.	
4d. Canales de comunicación: La Mesa Nacional y la DGA facilitaron una comunicación directa con partes interesadas para responder a preguntas asociadas al proceso del plan de acción, particularmente en momentos clave del proceso de cocreación.	
4e. Respuestas fundamentadas: La Mesa Nacional y la DGA publicaron los fundamentos detrás de las decisiones tomadas y respondieron a los comentarios del público.	
5a. Repositorio: El gobierno organizó y publicó un repositorio de información sobre la participación argentina en OGP, disponible en https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/gobiernoabierto.	

¹ Desde diciembre de 2019, tras el cambio de gobierno, la DGA quedó ubicada en la Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

² Cf. grupo focal con Mesa Nacional, 26/03/20.

³ Un representante de sociedad civil, sin embargo, destacó la diferencia entre participación de la sociedad civil y participación social o ciudadana, señalando que se habían verificado progresos en la primera, pero no tanto en la segunda: "Consideramos que los compromisos fueron pensados como respuesta a demandas de las OSC que reclaman la participación social de la ciudadanía en el ciclo de las políticas públicas. Pero los compromisos aún no son asumidos como demandas de la ciudadanía. Las instancias de discusión como los compromisos en sí suelen ser procesos y productos que la mayoría de la ciudadanía desconoce y en particular los grupos vulnerabilizados. Estos compromisos si bien tienen impacto en relación a grupos o colectivos vulnerabilizados, no se encuentran dentro de las prioridades de estos grupos". Cf. Joaquín Caprarulo, ACIJ, respuesta a encuesta, 08/04/20.

⁴ Según enfatizó la Dirección de Gobierno Abierto, por tratarse de un año electoral se buscó componer una agenda temática que trascendiera los intereses específicos de una determinada gestión de gobierno, y por lo tanto no se priorizaron las propuestas del gobierno que no obtuvieron suficiente respaldo de la sociedad civil, como fue el caso del compromiso de monitoreo ciudadano y de rendición de cuentas del entonces Plan Nacional Anticorrupción. Cf. Carolina Cornejo, DGA, comentario escrito, 9/07/20.

⁵ La convocatoria se difundió en redes sociales, a través de invitaciones a funcionarios y a través del *mailing* y las páginas web de la DGA y las OSC de la Mesa Nacional.

⁶ Cf. Mercedes de los Santos, Directorio Legislativo, respuesta a encuesta, 19/03/20.

⁷ Ibid.

⁸ Cf. Carolina Cornejo, DGA, grupo focal, 26/03/20.

⁹ En este punto, desde la sociedad civil se destacó la importancia de la participación de funcionario/as con poder de decisión, situación que se verificó en muchos casos, pero no en todos. En el caso puntual del compromiso 6, por ejemplo, una OSC sostuvo que la ambición se resintió, entre otras cosas, porque "en una de las mesas de cocreación participó una representante del programa de víctimas que no tenía, en efecto, capacidad de decidir al 100%. Eso redundó en que ciertas cuestiones que se habían hablado en el primer encuentro, en el segundo no pudieron ser abordadas al 100% por necesidad de validación posterior por parte de su superior. Esto demuestra la importancia de que en las mesas participen los tomadores de decisión, y no solamente los equipos técnicos, ya que esa combinación de lo político y lo técnico es el ingrediente para que los compromisos luego se implementen de manera efectiva (cohesionando voluntad política con músculo administrativo-operativo)". Desde la Dirección de Gobierno Abierto, en cambio, se enfatizó que en todos los casos la mecánica del proceso incluyó la circulación previa, entre todos los participantes, de una propuesta preliminar de compromiso que retomaba las ideas sistematizadas por la Dirección, de modo que pudieran revisar y plantear ajustes o comentarios antes o durante la mesa, y para contar con interlocutores en condiciones de tomar decisiones en la instancia presencial de redacción. Cf. Michelle Volpin, Directorio Legislativo, comentario escrito, 3/07/20; Carolina Cornejo, DGA, comentario escrito, 9/07/20.

¹⁰ La DGA difundió esta consulta a través de redes sociales y de la base de datos de participantes en el proceso de OGP y otras actividades afines, así como mediante comunicaciones oficiales a funcionarios.

¹¹ Cerca de la mitad provinieron del área metropolitana de Buenos Aires, y el resto del interior, con presencia destacada de las provincias de Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Tucumán.

¹² Un representante de sociedad civil señaló que, "en relación con el compromiso Programa Federal, donde por el tema a tratar hubo mayor interés de las OSC del interior en participar vía remota, se canalizó la participación por esa

vía, pero la participación del interior se vio en gran medida limitada a ese compromiso”. Cf. representante de sociedad civil en Mesa Nacional, grupo focal, 26/03/20.

¹³ Una representante de sociedad civil en la Mesa Nacional evaluó que en esta ocasión la participación de sociedad civil fue más limitada que en el plan anterior. Por ejemplo, “en el caso del compromiso sobre trata de personas tuvimos que insistir mucho para que las OSC participantes en la mesa de diálogo fueran las que estuvieran trabajando en el tema. Por temas de agenda, porque no entienden verdaderamente el impacto, o porque cuando se sientan a la mesa no logran consensuar sus demandas con gobierno y no consiguen lo que quieren, se desmotivan”. Cf. representante de sociedad civil en Mesa Nacional, grupo focal, 26/03/20.

¹⁴ Señalaron sin embargo que hubo unos pocos casos - como el del Programa Justicia 2020, que trabaja regularmente con un colectivo de OSC – en que los organismos gubernamentales hicieron sus propias convocatorias. Cf. representante de sociedad civil en Mesa Nacional, grupo focal, 26/03/20. Varias respuestas a la encuesta procedentes de la sociedad civil reclamaron más proactividad del gobierno a la hora de ampliar la participación. Una representante de Fundeps, de Córdoba, señaló la conveniencia de “un contacto directo desde el Gobierno con todas las organizaciones / actores relevantes, tanto de CABA como del interior de país, de las que se tenga conocimiento, invitándolas a participar de la creación del Plan. Para eso podría ser útil que se cree por provincia un registro de OSC” (representante de Fundeps, respuesta a encuesta, 08/04/20). De modo similar, un representante de ACIJ explicó que “Se pueden generar más dispositivos de participación y receptividad de información y propuestas por parte de las personas, colectivos y comunidades vulnerabilizadas que excedan lo meramente digital. Esto implica hacer convocatorias más amplias en relación a las OSC, incluyendo organizaciones de base. Para cumplir este objetivo es fundamental que las instituciones públicas realicen con anticipación mapeos exhaustivos. En particular, se le debe dar alcance federal a la convocatoria tanto de personas, grupos, colectivos, como de organizaciones sociales (sean formales o informales)” (Joaquín Caprarulo, ACIJ, respuesta a encuesta, 08/04/20).

¹⁵ Cf. representante de gobierno en Mesa Nacional, grupo focal, 26/03/20.

¹⁶ Cf. Carolina Cornejo, DGA, comentario escrito, 9/07/20.

¹⁷ Los artículos de gobernanza de OGP establecen los requisitos de participación y cocreación que los países deberán cumplir durante el desarrollo e implementación de sus planes de acción para asegurar que están actuando de acuerdo con el proceso de OGP. Con base en dichos requisitos, Argentina no actuó en contra del proceso de OGP durante el desarrollo del plan de acción 2019-2021.

¹⁸ La Mesa Nacional fue establecida en 2017 y formalizada e institucionalizada desde 2018 (Resolución 132/2018 del entonces Secretario de Gobierno de Modernización). De cara a la cocreación del Cuarto Plan de Acción elaboró la metodología, priorizó las temáticas, evaluó las propuestas recibidas, participó de las mesas de diálogo y de redacción de los compromisos, y sistematizó los aportes recibidos en instancia de consulta pública.

¹⁹ En 2018 la Mesa Nacional consensuó su reglamento, cuyo borrador fue sometido a consulta pública. Cf. Presidencia de la Nación, Consulta Pública del Reglamento de la Mesa Nacional de Gobierno Abierto, <https://consultapublica.argentina.gob.ar/mesanacional-ga>.

²⁰ En el momento de la cocreación del plan, la Mesa Nacional estaba integrada por representantes de cuatro OSC - la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Centro Latinoamericano de Derechos Humanos (CLADH), Directorio Legislativo y la Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM) - y de cuatro organismos públicos: la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto de la Secretaría de Gobierno de Modernización; la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda; la Oficina Anticorrupción; y la Secretaría de Fortalecimiento Institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

²¹ En el momento de la cocreación del plan, el colectivo que agrupaba a las organizaciones interesadas en el proceso alcanzaba el medio centenar de organizaciones.

²² El rango de los funcionarios presentes dependió del tipo de reunión: solía tratarse de directores en las reuniones operativas, y de subsecretarios y secretarios en reuniones más estratégicas o de alto nivel. Sin embargo, según señaló la Directora de Gobierno Abierto, incluso los funcionarios de nivel de dirección contaban con poder de decisión y podían resolver la cuestión de que se tratara durante las reuniones de la Mesa – en tanto que, paradójicamente, eran a veces las OSC las que, por actuar en representación de un colectivo, carecían de autoridad para decidir en esa instancia. Cf. Carolina Cornejo, comunicación escrita, 8/04/20.

²³ Si bien en general solamente los representantes electos participaron en las reuniones de la Mesa Nacional, el reglamento contemplaba la posibilidad de que haya observadores. Además, la Mesa Nacional recogió insumos de la sociedad civil más amplia agrupada en @ogpargentina.

²⁴ Las reuniones comenzaron a incluir conexión remota desde que se integró a la mesa el CLADH, una OSC de la provincia de Mendoza.

²⁵ Una vez transcurridos dos días hábiles posteriores a las reuniones, dedicados a la recepción de comentarios de la Mesa, la DGA distribuyó por correo electrónico las minutas de las reuniones y las publicó en el sitio de gobierno abierto; las OSC que integraban la Mesa también enviaron actualizaciones a todas las OSC registradas para recibir comentarios y reacciones y transmitirlos a la Mesa.

IV. Compromisos

Todos los miembros de OGP desarrollan planes de acción en los que incluyen compromisos concretos a implementar en el transcurso de dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción de OGP compartiendo las iniciativas en curso que se relacionan con el gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas que ya estén en ejecución.

Los compromisos de OGP deben ser apropiados al contexto local y los retos de cada país. Además, deberán ser relevantes frente a los valores planteados en los Artículos de gobernanza y en la Declaración de Gobierno Abierto que todos los miembros de OGP firmaron.¹ Para consultar los indicadores y la metodología utilizada en el proceso de investigación, revise el Manual de Procedimientos del IRM². En el anexo de este informe está disponible un resumen de los indicadores clave que el IRM evalúa.

Resumen general de los compromisos

El Cuarto Plan de Acción contiene 16 compromisos, algunos de los cuales giran en torno de temas que estaban ausentes de los planes anteriores, y que en esta oportunidad se tomó la decisión estratégica de priorizar. Se observa la presencia de compromisos en torno de temas clave de la agenda de derechos a nivel nacional (trata de personas, salud sexual y reproductiva, brechas de género en el mundo del trabajo), temas destacados en la agenda global de OGP (como agua y saneamiento y derechos de los pueblos indígenas), temas de la agenda histórica de las OSC de más intensa participación en los procesos de gobierno abierto (obra pública, transparencia presupuestaria, acceso a la justicia) y temas vinculados con compromisos asumidos por el país a nivel internacional (transparencia de las industrias extractivas, transparencia presupuestaria).

Asimismo, el plan contiene una estrategia original para extender las políticas de apertura más allá del Poder Ejecutivo Nacional. Por un lado, llevando prácticas de apertura a los niveles provincial y municipal sin recurrir – a diferencia de lo ocurrido con el plan anterior – a la inclusión en el plan de una miríada de compromisos asumidos por gobiernos de los distintos niveles. Por el otro, mediante la incorporación de un compromiso que redundaría en la elaboración del primer Plan Nacional de Congreso Abierto.

La mayoría de los compromisos son relevantes ante todo al valor de la transparencia y el acceso a la información: suelen enfocarse en la apertura de datos y, en cambio, son menos ambiciosos en materia de participación ciudadana. Aunque muchos compromisos incorporan elementos de participación, éstos son vertebradores solamente en unos pocos casos, en tanto que ocupan un lugar secundario en numerosos compromisos centrados en la transparencia que conceden algún espacio a los actores interesados a la hora de decidir qué y cómo transparentar. La dimensión de rendición de cuentas está prácticamente ausente.

¹Artículos de gobernanza. Open Government Partnership. 17 de junio de 2019, <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>.

² Manual de procedimientos del IRM, OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

1. Transparencia en industrias extractivas

Texto del compromiso:

El compromiso consiste en publicar información sobre las industrias extractivas referida a aspectos económicos, jurídicos y tributarios de las actividades extractivas, así como las evaluaciones de los costos y beneficios fiscales del régimen de inversiones mineras (Ley 24196) realizadas sobre la base de una metodología cocreada con OSC. También se sistematizará y disponibilizará información social y ambiental existente en la Secretaría de Política Minera sobre los proyectos que solicitan el beneficio de la estabilidad fiscal dentro de dicho régimen.

Objetivo principal

Contribuir a la gobernanza y la transparencia de estas industrias en nuestro país. Se busca asegurar la transparencia de la información relativa a objetivos, beneficiarios, requisitos, montos y resultados del régimen en términos económicos y financieros, tanto en el diseño metodológico como en la implementación del mismo.

Hitos

1.1 Publicación semestral de información relativa al proceso de implementación del estándar EITI en Argentina en un formato amigable y suministro de elementos de interpretación de esa información; así como enlace a las publicaciones del proceso EITI con los portales públicos ya existentes.

1.2 Publicación semestral de información catastral de fuentes provinciales en el CIMA (Centro de Información Minera de Argentina).

1.3 Colaboración entre Secretaría de Política Minera (SPM) y las OSC para la evaluación de los costos y beneficios del régimen de estabilidad fiscal minera:

1.3.1 Realización de al menos tres (3) reuniones para acordar una metodología de evaluación consensuada por las partes involucradas (se acordará la frecuencia de actualización, el formato y la publicación de estas evaluaciones);

1.3.2 Publicación en los sitios web oficiales de la SPM de los resultados de la implementación de la metodología para realizar la evaluación del régimen;

1.3.3 Realización de al menos una (1) reunión presencial de rendición de cuentas convocada por el organismo responsable, permitiendo la formulación de consultas y recepción de comentarios y/o sugerencias sobre los resultados de la evaluación.

1.4 Sistematización y disponibilización de la información social y ambiental existente en la SPM referida a los proyectos que solicitan el beneficio de la estabilidad fiscal en el marco del régimen de inversiones mineras (entendiendo que no se trata de los estudios de impacto ambiental que presentan ante las autoridades provinciales competentes). Para ello, se cocreará el producto de esa sistematización: el formato en que se podrá disponer de esa información.

1.5 Implementación de una estrategia de sensibilización -entre la SPM y la Subsecretaría de Planeamiento Energético- para la adhesión de las provincias a este compromiso y de una política de comunicación para el involucramiento de las OSC provinciales. Se convocará a las organizaciones que participan de la mesa de cocreación para diseñar conjuntamente la estrategia de sensibilización. Asimismo, se promoverá la generación de un debate informado, y la participación de las comunidades y pueblos involucrados en la problemática de las industrias extractivas.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Argentina en el siguiente enlace:

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Acceso a la información, Participación ciudadana</i>
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

A partir del diagnóstico de que la falta de información y transparencia alimenta la desconfianza y favorece la corrupción, este compromiso persigue el objetivo de aumentar la transparencia de las industrias extractivas (petróleo, gas y minería) mediante la publicación de información en formatos abiertos sobre aspectos jurídicos, sociales, ambientales y económicos del régimen de inversiones mineras. En particular, busca poner a disposición del público datos, faltantes en el momento de la cocreación del compromiso, relativos a los flujos económicos que suponen los pagos de las empresas al Estado en concepto de impuestos, tasas o pagos no tributarios, y a los beneficios y costos fiscales del régimen de inversiones mineras, así como sobre los impactos sociales y ambientales de los proyectos extractivos incorporados a ese régimen.

Adicionalmente, el compromiso busca involucrar a la sociedad civil en un proceso de evaluación de los costos y beneficios del régimen de estabilidad fiscal minera, actualmente en discusión.

El primer componente del compromiso fue incluido en el plan de acción en línea con un compromiso internacional recientemente contraído por el país. La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), de la cual Argentina forma parte desde principios de 2019¹, exige de gobiernos y empresas la divulgación de información sobre sus ingresos procedentes del gas, el petróleo y la minería; así como sobre el marco legal, la emisión de licencias y contratos, la exploración y producción, y el gasto social y económico, entre otros. El estándar EITI proporciona una metodología para la apertura de información, la participación ciudadana y la promoción de la transparencia y rendición de cuentas en las industrias extractivas, incluida la conformación de un grupo multiactor² para gestionar la implementación del estándar.

El segundo componente del compromiso apunta a generar una relación de colaboración entre la Secretaría de Política Minera (SPM) y las OSC para producir y aplicar una metodología de evaluación de los costos y beneficios del régimen de estabilidad fiscal minera vigente, un mecanismo cuya efectividad ha sido disputada debido a la inestabilidad de la aplicación de la Ley de Inversiones Mineras, que ha generado incertidumbre ante las empresas inversoras en el sector³. Asimismo, busca sistematizar y disponibilizar la información social y ambiental existente referida a los proyectos que hacen parte del régimen de inversiones mineras.

El compromiso es verificable, ya que sus hitos suponen la realización de actividades y/o de productos comprobables (reuniones con determinados actores y con objetivos predefinidos; publicación de ciertas categorías de datos con una frecuencia predeterminada). El compromiso es relevante a los valores de OGP de transparencia y acceso a la información y de participación ciudadana.

Según lo expresaron varias fuentes de sociedad civil en sus respuestas a la encuesta del IRM, si bien el compromiso no responde a una demanda de larga data de la sociedad civil ni a una

necesidad expresa de la ciudadanía, existen actores interesados en disponer de la información que resultaría de su implementación, y en condiciones de sacar provecho de ella⁴. Las mismas OSC también señalaron, en ese sentido, que una falencia del proceso de cocreación de este compromiso fue la ausencia de representantes de pueblos indígenas, así como de representantes de los gobiernos provinciales, las entidades con competencia originaria en materia de recursos naturales⁵.

Desde su ingreso a la EITI, Argentina cuenta con un Portal de Transparencia de las Industrias Extractivas, que ya contiene algunas de las informaciones requeridas en las categorías de exploración y explotación, comercio exterior, recaudación de ingresos e impacto ambiental (en orden decreciente de densidad y completitud de la información ofrecida). Es de esperar que esta base de datos se incremente como resultado del trabajo de Argentina el marco del EITI, independientemente del compromiso asumido ante OGP.

En ese sentido, el valor agregado del componente de publicación de datos incluido en el compromiso se reflejaría ante todo en los productos del hito 1: la publicación semestral, en formatos amigables para un público más amplio, de información relativa a los avances realizados en la implementación del estándar EITI, con enlaces a las publicaciones efectuadas en los portales públicos ya existentes. Desde la perspectiva de la sociedad civil consultada, la implementación de este componente redundará en la publicación de alguna “información que hasta ahora no es pública”⁶. Sin embargo, según la misma entrevistada, esa información sería insuficiente debido a que “la información de impacto social no ha podido ser incluida y se trata de un análisis que debería realizarse en conjunto con los gobiernos provinciales involucrados para que sea completa”.

Por su parte, el componente de participación ciudadana del compromiso busca involucrar a la sociedad civil en la discusión de la efectividad del régimen de estabilidad fiscal vigente. Se trata de una actividad importante, sobre todo en vistas de la inestabilidad en la aplicación del régimen fiscal y el involucramiento limitado de la sociedad civil en la toma de decisiones en el sector minero. En consecuencia, esta actividad se puede considerar ambiciosa. Sin embargo, tiene limitaciones de alcance. El problema principal en el sector minero es la falta de consultas públicas en las etapas de evaluación ambiental. A pesar de la existencia de un marco regulatorio minero que incluye con carácter obligatorio la consulta libre, previa e informada, los pueblos indígenas que pueden ser afectados negativamente por la actividad minera no han sido involucrados efectivamente en el proceso, lo cual ha generado desconfianza⁷. Por ello, se reconoce la importancia de estas instancias de participación. No obstante, a la hora de enfrentar los problemas de gobernanza de esta industria quedan retos importantes, en particular en materia de provisión de información e involucramiento de la ciudadanía, y específicamente de los grupos directamente afectados.

¹ Cf. <https://eiti.org/argentina>.

² En Argentina, por el lado de la sociedad civil este grupo multiactor está integrado por la Fundación Directorio Legislativo, la Fundación Cambio Democrático, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y la Universidad Católica Argentina (UCA); en representación del sector empresarial, por el Instituto Argentino del Petróleo y Gas (IAPG), la Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM), la Cámara de Exploración y Producción de Hidrocarburos (CEPH) e YPF S.A.; y en representación del gobierno nacional, por la Secretaría de Gobierno de Energía y la Secretaría de Ingresos Públicos (Ministerio de Hacienda), la Secretaría de Política Minera (Ministerio de Producción y Trabajo) y la Secretaría de Fortalecimiento Institucional (Jefatura de Gabinete de Ministros).

³ Diego I. Murguía y Julieta Godfrid, “Continuidades y rupturas en el marco regulatorio y las políticas públicas para el sector minero metalífero argentino (1990-2019)”, Revista de Economía Política de Buenos Aires, Año 13 – Vol. 19, Noviembre 2019: [file:///Users/gustavoperezara/Downloads/1594-Texto%20del%20art%C3%ADculo-4661-6-10-20191209%20\(1\).pdf](file:///Users/gustavoperezara/Downloads/1594-Texto%20del%20art%C3%ADculo-4661-6-10-20191209%20(1).pdf)

⁴ Este interés trascendería a las organizaciones que se especializan en temas mineros, ya que como se puntualizó desde una OSC involucrada, “transparentar la información sobre producción, ingresos, puestos de trabajo y efectos socioambientales generados por las industrias extractivas (entre otros) es el primer paso para discutir sobre el modelo productivo del país. De esta manera, la información no solo es importante para los actores interesados del sector sino para todo aquel que quiera involucrarse a un nivel macro de la industria y producción”. Cf. Andrés Bertona, Directorio Legislativo, comentario escrito, 6/07/20.

⁵ Respecto de la participación de sociedad civil, desde una OSC consultada se señaló que “hubo mucha reticencia a permitir la participación de FARN (la única organización con concimientos ambientales que terminó participando) en la segunda reunión, con fundamentos meramente formales sobre la falta de asistencia a la primera reunión”. Cf.

Julieta Izcurdia, ACIJ, comentario escrito, 3/07/20; Andrés Bertona, Directorio Legislativo, comentario escrito, 6/07/20.

⁶ Cf. Julieta Izcurdia, ACIJ, respuesta a encuesta, 25/03/20.

⁷ Diego I. Murguía y Julieta Godfrid: [file:///Users/gustavoperezara/Downloads/1594-Texto%20del%20art%C3%ADculo-4661-6-10-20191209%20\(1\).pdf](file:///Users/gustavoperezara/Downloads/1594-Texto%20del%20art%C3%ADculo-4661-6-10-20191209%20(1).pdf)

2. Visibilización de los pueblos indígenas

El compromiso consiste en actualizar y difundir un mapa online -compatible con teléfonos celulares- de comunidades indígenas que cuente con distintas capas y que permita acceder a información actualizada sobre la situación e historia de cada comunidad, así como sobre las políticas públicas implementadas por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y otros organismos del Estado nacional. La plataforma contemplará funcionalidades que permitan recibir comentarios o solicitar la rectificación de algún dato publicado. [...] Asimismo, se capacitará a agentes del Estado nacional que se desempeñen en atención al público sobre temática indígena y se promoverá la adhesión de las provincias para incorporar en el mapa acciones y datos recabados por organismos provinciales.

Objetivo principal

Contribuir a la visibilización de los pueblos indígenas y permitir un mejor trabajo del Estado con dicha población.

Hitos

2.1 Desarrollo y actualización de mapa virtual de comunidades indígenas a partir del diseño y confección de las tablas y categorías que amplían la información disponible.

2.2 Solicitud de información a los distintos organismos del Poder Ejecutivo Nacional en el marco del Gabinete Indígena sobre políticas implementadas que alcanzan a las comunidades y su publicación en el mapa.

2.3 Realización de capacitaciones a los agentes del Estado nacional sobre temática indígena.

2.4 Publicación de mapa impreso y distribución del mismo en comunidades indígenas y la sociedad civil, así como implementación de un plan de difusión más amplia.

2.5 Diseño e implementación de una estrategia para lograr la adhesión de los organismos provinciales a fin de que brinden información sobre los relevamientos y las políticas implementadas en sus jurisdicciones; publicación de los datos de las provincias conveniadas en el mapa.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Argentina en el siguiente enlace:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_a_buerto_-_argentina_-_v4.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Acceso a la información
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

Este compromiso busca visibilizar la situación e historia de los pueblos indígenas de modo de facilitar el trabajo del Estado con ellos. Las actividades propuestas para lograrlo apuntan a aumentar la visibilidad de estos colectivos tanto dentro (mediante capacitaciones a funcionarios y el diseño de una estrategia para lograr la adhesión de organismos provinciales) como fuera del Estado (a través de la recolección de información sobre políticas focalizadas en estas

poblaciones y el desarrollo, publicación y disseminación de un mapa informativo en formato virtual e impreso, este último para distribución entre las propias comunidades).

El compromiso es verificable porque sus hitos suponen la realización de actividades y la producción de entregables observables (pedidos de información, relevamiento de políticas públicas, confección y publicación de un mapa virtual, impresión y distribución a las comunidades, capacitaciones, convenios y publicación de datos provinciales). El compromiso es relevante al valor del acceso a la información tal como lo define OGP, ya que redundará en la publicación de más y mejor información sobre el tema en cuestión.

La inclusión del compromiso en el plan de acción obedeció a la priorización temática realizada por la Mesa Nacional a partir del objetivo de incluir temas que hubieran quedado afuera de los planes anteriores, que no fueran los usuales candidatos a la producción de políticas de gobierno abierto, y que estuvieran en la agenda de organizaciones de base enraizadas en el territorio. Sin embargo, por tratarse de una temática novedosa en la que ni las OSC de la Mesa Nacional ni la DGA tenían experiencia, el trabajo de cocreación en las mesas de diálogo enfrentó dificultades que posiblemente redundaran en una disminución de la calidad y la ambición del compromiso.

Como lo destacaron los representantes de la sociedad civil en la Mesa Nacional, el proceso de cocreación contó con muy escasa participación de representantes de colectivos indígenas; solo estuvo presente un representante de una comunidad. Un representante de sociedad civil reconoció que, si bien esta clase de déficit suele ser responsabilidad conjunta de sociedad civil y Estado, en este caso específico se debió a que la agencia que iba a asumir el compromiso no se implicó lo suficiente para informar, invitar, persuadir y apoyar con recursos esa participación: “la responsabilidad es primariamente del Estado, que tiene los recursos para llegar a esos sectores a los que muchas OSC no llegan, por recursos, por capacidad comunicativa, porque ya tienen registrados a esos actores, porque son actores con los que dialogan hace mucho tiempo”¹. También se señaló que para este compromiso hubiera sido importante federalizar el proceso, dado que “gran parte de los colectivos indígenas de Argentina se encuentran ubicados en provincias muy alejadas de la capital del país y donde los recursos suelen ser muy escasos para movilizarse”². Desde el gobierno, sin embargo, se subrayó que el hecho de que en este caso hubiera un representante de poblaciones afectadas por la problemática implicó un avance sustancial en relación a muchos otros compromisos en que dichas poblaciones están ausentes y hablan en su lugar las OSC que trabajan el tema³.

De ser implementado totalmente, el compromiso podría tener un impacto tangible sobre el problema que está llamado a resolver. Los pueblos indígenas siguen siendo invisibilizados en Argentina, cuya identidad nacional se ha fundado largamente en el relato oficial de que sus habitantes “descienden de los barcos”, lo cual haría del país un enclave europeo en el extremo sur de las Américas⁴. Las comunidades indígenas se cuentan entre los grupos más vulnerables, con acceso limitado a bienes básicos como agua potable, servicios de salud y educación, e incidencia de malnutrición y enfermedades muy superior al promedio de la población. También han sido documentadas las dificultades que estas poblaciones enfrentan en su trato con la burocracia estatal, por ejemplo en materia de acceso a la justicia, un tema que de hecho fue discutido en la Mesa Nacional⁵.

El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), el organismo descentralizado que, junto con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se encuentra al frente de este compromiso, cuenta con un mapa publicado que señala la localización de las comunidades indígenas, pero no ofrece informaciones adicionales⁶; el mapeo de políticas públicas federales y provinciales dirigidas a estas comunidades, prometido en el compromiso, agregaría informaciones muy valiosas que actualmente no están disponibles. Además, podría contribuir a una mayor visibilidad de los pueblos indígenas; sobre esta base, las capacitaciones planificadas (cuyos contenidos concretos por el momento se desconocen), de ser implementadas en una versión maximalista, podrían redundar en cambios positivos en el trato del Estado con esas comunidades. Por estas razones, la investigadora del IRM califica al compromiso como de impacto potencial moderado.

¹ Cf. representante de sociedad civil en Mesa Nacional, grupo focal, 26/03/20.

² Cf. Joaquín Caprarulo, ACIJ, comentario escrito, 6/07/20.

³ Cf. Carolina Cornejo, DGA, comentario escrito, 9/07/20.

⁴ Cf. Grimson, Alejandro (2012) *Mitomanías argentinas. Cómo hablamos de nosotros mismos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

⁵ Cf. Ministerio Público de la Defensa (2010) *Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas*, disponible en <http://tiny.cc/6vqumz>.

⁶ Cf. Mapa de pueblos originarios, disponible en <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/inai/mapa>.

3. Presupuesto transparente

El compromiso consiste en incorporar al sitio Presupuesto Abierto información sobre la ejecución de gastos que no vulnere la normativa relacionada a la protección de datos personales. Se enlazará así el presupuesto con el detalle de la gestión de bienes y servicios de la Administración Pública Nacional y se alineará esta práctica con los Principios de Alto Nivel en Transparencia Fiscal de la Iniciativa GIFT [...]. También se realizarán visualizaciones para facilitar la interpretación de los datos.

Objetivo principal

[Brindar] información en datos abiertos al máximo nivel de desagregación para permitir a la ciudadanía conocer el detalle de cada pago.

Hitos

3.1 Confección de línea base de requerimientos para diseñar la aplicación, mediante una instancia de consulta virtual o presencial con actores interesados.

3.2 Desarrollo y publicación de una aplicación para consultar la ejecución presupuestaria que implica:

- Desarrollo del prototipo, demostración a usuarios e iteraciones de mejoras.*
- Diseño de mecanismo de validación y publicación de datos.*

3.3 Elaboración, firma y publicación de una resolución de la Secretaría de Hacienda a fin de formalizar la publicación de la gestión de pagos.

3.4 Presentación de la aplicación en su versión final y despliegue en el sitio Presupuesto Abierto.

3.5 Difusión a través de redes sociales y realización de 2 jornadas de presentación y capacitación a interesados de la sociedad civil y la academia.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Argentina en el siguiente enlace:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_-_argentina_-_v4.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Acceso a la información</i>
Impacto potencial:	<i>Transformador</i>

Análisis del compromiso

Este compromiso apunta a aumentar la transparencia presupuestaria, mediante la incorporación a un sitio web ya existente¹ de información relevante y con el máximo nivel de desagregación posible sobre la ejecución del gasto de la Administración Pública Nacional, atendiendo a estándares internacionales, para que la ciudadanía pueda conocer, y de ese modo controlar, el detalle de cada pago y sus destinatarios, siempre y cuando ello no vulnere la legislación de protección de datos personales.

Las actividades planificadas para alcanzar este objetivo se traducen en productos entregables tales como el desarrollo y la publicación de una aplicación para consultar la ejecución presupuestaria, la emisión de una resolución ministerial para habilitar la publicación de la gestión de pagos en dicha plataforma, y la organización de jornadas de difusión y capacitación dirigidas, respectivamente, al público en general y a la sociedad civil y la academia. Dado el carácter tangible de los entregables previstos, se considera que el compromiso es verificable.

El compromiso es relevante al valor del acceso a la información definido por OGP, ya que su objetivo es facilitar el acceso a información que es vital para que la ciudadanía pueda monitorear el gasto público y que actualmente no se encuentra disponible.

El compromiso fue incluido en el plan de acción porque cumplía con varios criterios priorizados por la Mesa Nacional a la hora de definir los temas centrales del plan: se trataba de una demanda de la sociedad civil, estaba colocado en línea de continuidad con el trabajo realizado en el plan precedente, y se alineaba con un compromiso internacional recientemente asumido por el gobierno argentino, con el ingreso de la Secretaría de Hacienda a la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT), concretado en febrero de 2018.

En efecto, fuentes de sociedad civil ratificaron que “OSC como ACIJ impulsaron el compromiso dado el impacto positivo que tuvieron la publicación del sitio Presupuesto Abierto y la incorporación de datos abiertos presupuestarios”, y que en el proceso de cocreación de este compromiso la sociedad civil fue integrada por el gobierno en una relación de colaboración².

La edición más reciente del Encuesta de Presupuesto Abierto es de 2017, y por lo tanto no computa los avances resultantes del compromiso del Tercer Plan de Acción sobre presupuesto ciudadano, implementado sustancialmente y con resultados significativos. Es de esperar que, de ser implementado correctamente y de mantenerse en el tiempo el ciclo de publicación de los datos comprometidos, este nuevo compromiso profundice los efectos positivos de aquél. La información publicada hasta la fecha, como resultado de la implementación del compromiso contenido en el plan anterior, permite a la ciudadanía saber qué repartición pública hace los gastos, en qué gasta y cómo lo hace; la información por publicar completaría el panorama al permitirle conocer quiénes y cuándo reciben esos pagos, en qué montos y en concepto de qué.

Según se detalla en el texto del plan, el logro del compromiso permitirá a la ciudadanía “consultar la ejecución presupuestaria, incluidos los pagos mediante las gestiones catalogadas de la siguiente forma: bienes y servicios; transferencias a personas; transferencias a entidades públicas y privadas; servicios de la deuda y disminución de otros pasivos; e incremento de activos financieros y otros gastos. Cada comprobante mostrará el detalle del contrato o acto administrativo y el de los comprobantes de ejecución de compromiso, devengado y pago. Se podrá filtrar la información por organismos, programas y actividades y otras categorías que surjan de la experiencia de usuarios”³.

Formulado como respuesta a una demanda de larga data de la sociedad civil, ya expresada en el plan anterior, el compromiso cuenta con un público interesado y en condiciones de hacer uso de los datos que resultarán de su implementación. En ese sentido, fuentes de sociedad civil destacaron que “la información relativa al gasto público hoy se publica movimiento por movimiento, pero la integración del destinatario de la orden de pago permitirá un monitoreo mucho más claro que encamine y permita la integración de información de compras y la evaluación de las diferentes políticas públicas”⁴.

Por esa razón, la investigadora del IRM evalúa que, de ser implementado completamente, este compromiso tendría un impacto potencialmente transformador. Este impacto sería el resultado combinado del hecho de que el compromiso busca cubrir con precisión la brecha informativa no atendida por su predecesor, al tiempo que avanza en la formalización de la obligación de ofrecer de oficio dicha información, la cual quedaría plasmada en una resolución de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

¹ Se trata del sitio de Presupuesto Abierto, disponible en <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>.

² Cf. Carmen Ryan, ACIJ, respuesta a encuesta, 7/04/20.

³ Cf. Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, 2019-2021, disponible en <http://tiny.cc/mc2wmz>.

⁴ Cf. Carmen Ryan, ACIJ, respuesta a encuesta, 7/04/20.

4. Apertura de información en el sistema de contrataciones de obra pública

El compromiso consiste en publicar información en formatos abiertos sobre el ciclo de vida de las contrataciones de obra pública. Se publicará también documentación respaldatoria de las contrataciones y se conformará una mesa de trabajo multiactor (gobierno, sociedad civil, sector privado) con la finalidad de proponer reformas a la normativa vigente, mejoras en la gestión de obras y publicación de nuevos datasets, en el marco de las competencias de la Oficina Nacional de Contrataciones.

Objetivo principal

Alcanzar una mejora integral del sistema de contrataciones de obra pública, que favorezca su transparencia, integridad y eficiencia, y que ponga en valor -y amplíe- los avances alcanzados a través de la implementación del Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas, compromiso desarrollado por la ONC en el marco del Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.

Hitos

4.1 Apertura de la información de las contrataciones de obra pública en el Portal Nacional de Datos Abiertos (ciclo de vida de la obra pública, empresas inscriptas en el registro nacional de constructores, georreferencias de obras, entre otros), con actualización trimestral.

4.2 Publicación en CONTRAT.AR de documentación respaldatoria de las contrataciones.

4.3 Conformación de una mesa de trabajo entre actores interesados en la materia (gobierno, sector privado y sociedad civil) para proponer reformas de la normativa, mejoras en la gestión de obras, acceso a la información y apertura de datos, entre otros- en el marco de las competencias de la ONC cuyas reuniones tengan una frecuencia trimestral.

4.4 Actualización de la información sobre la instrumentación del Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas de Obra Pública.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Argentina en el siguiente enlace:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_-_argentina_-_v4.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Acceso a la información, Participación ciudadana</i>
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

Este compromiso - a cargo de la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), convertida en 2018 en el órgano rector del sistema de contrataciones y concesiones de obra pública - se ubica en continuidad con el compromiso que la ONC, junto con otros organismos, había desarrollado en el plan de acción anterior. El viejo compromiso, consistente en poner en marcha el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA), solo fue implementado parcialmente y no pudo exhibir resultados remarcables. Con el objetivo de encarar la tarea pendiente de mejorar la transparencia – y, con ella, la eficiencia - del sistema de contrataciones

de obra pública, el nuevo compromiso se propuso publicar información en formatos abiertos sobre todo el ciclo de vida de dichas contrataciones, incluyendo alguna documentación de respaldo aún no especificada.

El compromiso es verificable, pues todos sus hitos consisten en entregables tangibles o actividades observables, tales como la publicación y actualización de determinadas bases de datos y documentos de respaldo y la conformación de una mesa de trabajo multiactor.

El compromiso es relevante en primer lugar al valor del acceso a la información tal como lo define OGP, ya que su objetivo es garantizar el acceso público a más información de valor para que la ciudadanía pueda hacer valer sus derechos y ejercer su rol de contralor. El compromiso también contiene un elemento de participación, ya que uno de sus hitos consiste en conformar una mesa de trabajo con partes interesadas de la sociedad civil y el sector privado que tendrá la misión de discutir y proponer reformas a la normativa vigente sobre gestión de las obras públicas, así como nuevas categorías de datos a publicar. Aunque no apunta a crear un espacio de participación permanente sino más bien a acompañar la implementación del compromiso durante sus dos años de vigencia, este elemento participativo fue destacado como muy relevante por algunas fuentes de sociedad civil.

Varios actores de sociedad civil consultados coincidieron en afirmar que este compromiso recogió una demanda pendiente de la sociedad civil, la cual se había intensificado “a la luz de recientes hechos de alto impacto público vinculados a la corrupción en materia de obra pública”¹. Hubo coincidencia entre las fuentes consultadas en que la propuesta inicial provino de la sociedad civil y que la ONC entabló con las OSC una relación de estrecha colaboración que resultó en la producción consensuada de este compromiso. Sin embargo, también hubo señalamientos en relación con el hecho de que el compromiso resultante hubiera podido ser más ambicioso si en su cocreación hubieran estado presentes todas las partes interesadas: una OSC con asiento en la Mesa Nacional, por ejemplo, manifestó que hubiera sido importante involucrar desde el inicio al sector privado y a los sindicatos del sector, así como “a OSC y comunidades que hayan sido víctimas de los efectos de la corrupción en la obra pública”². La DGA se manifestó de acuerdo con la apreciación de que hubiera sido deseable la presencia de un amplio espectro de actores involucrados, pero enfatizó el hecho de que la convocatoria fue “abierta y plural”, y que la DGA hizo una amplia difusión del proceso, sin imponer requisitos para sumarse al espacio³. Una investigación realizada por ACIJ, Chequeado y LA NACION Data en 2018 proveyó algunos indicios del estado de situación de los datos sobre compras públicas poco antes del inicio del proceso de cocreación del plan y sustentó la relevancia del compromiso para el contexto nacional. Las tres organizaciones mencionadas hicieron un relevamiento exhaustivo de los datos de compras públicas de medicamentos para comparar los costos de las compras de ciertos medicamentos por parte del Ministerio de Salud de la Nación, de Ciudad de Buenos Aires y la obra social de jubilados y pensionados. El relevamiento detectó que la información disponible se hallaba dispersa e incompleta; en formatos de publicación variados, y en muchos casos no reutilizables, como pdf o imágenes escaneadas; ordenada en categorías no estandarizadas; y en un lenguaje altamente técnico. Específicamente para el nivel nacional, una de las investigadoras del proyecto destacó que “existen archivos que corresponden a sistemas distintos y dificultan la comparación y segmentación de los datos. Por otro lado, es necesario profundizar en el nivel de desagregación de lo que se publica. Esto hace que la sola mirada de estos datasets haya resultado insuficiente para la reconstrucción de una base en pocos pasos”⁴.

Este compromiso es un paso importante en la dirección correcta. Sin embargo, su texto no especifica con precisión qué informaciones se pondrán a disposición del público ni los documentos de respaldo que se darán a conocer. Cabe suponer que los avances serán tanto más significativos cuanto mayores sean las demandas que se planteen a través de la mesa de trabajo intersectorial, y mayores sean los esfuerzos que se realicen para instrumentar el EDCA, sobre cuyos avances se plantea ofrecer reportes en el marco de este compromiso. En ausencia de garantías en ese sentido, la investigadora del IRM opta por calificar al impacto esperable de este compromiso como moderado. Sin embargo, queda en pie la posibilidad de que, como consecuencia de los esfuerzos que se realicen para explotar el máximo potencial de este

compromiso durante su implementación, éste acabe teniendo un impacto realmente transformador.

¹ Cf. ACIJ, respuesta a encuesta, 8/04/20.

² Ibid.

³ En suma, indicó que “la responsabilidad sobre quiénes se involucran excede a la institución” y que, tratándose de un compromiso motorizado desde la sociedad civil, “cabría esperar mayor involucramiento de los actores que son mencionados por convocatoria también de las propias organizaciones que impulsaron esta temática”. Cf. Carolina Cornejo, DGA, comentario escrito, 3/07/20.

⁴ Cf. Romina Colman, “Why Argentina needs public procurement standards: the case of medicine purchases”, Blog, Open Contracting Partnership, 14/06/18, disponible en <http://tiny.cc/t56umz>.

5. Acceso a la justicia

El compromiso consiste en la recolección sistemática de evidencia sobre las necesidades jurídicas de las personas en nuestro país a través de la realización de la segunda y tercera Encuestas de Necesidades Jurídicas Insatisfechas y su posterior apertura a la sociedad. Para ello, se producirán y publicarán en formatos abiertos sus resultados. Esta evidencia servirá como insumo para un diseño participativo de nuevos mecanismos de acceso a la justicia, en el contexto de una nueva mesa de diálogo entre instituciones del sistema de justicia y la sociedad civil. Asimismo, se fortalecerá y readecuará el sistema de atención virtual que facilite el acceso a la información de servicios de justicia y en derechos.

Objetivo principal

Ayudar a acelerar la reducción de la brecha de justicia (entendida como la proporción de personas cuyas necesidades jurídicas se encuentran insatisfechas) en nuestro país.

Hitos

5.1 Difusión de segunda y realización de tercera encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas; y publicación de datos de la primera encuesta en formatos abiertos en el portal datos.jus.gob.ar

5.2 Ampliación y actualización semestral de las bases de datos del sistema informático de los Centros de Acceso a Justicia (SICAJ) y realización de actividades de difusión para promover el uso de la información.

5.3 Implementación y readecuación del sistema de atención virtual que facilite el acceso a la información de servicios de justicia y en derechos.

5.4 Realización con frecuencia cuatrimestral de una Mesa de Acceso a la Justicia - representantes de las OSC, instituciones del sistema de justicia, universidades- para discutir el diseño e implementación de la tercera encuesta de NJI, debatir las políticas a partir de los resultados de las encuestas, acordar estrategias de difusión de derechos y de articulación interinstitucional, analizar propuestas de nuevos mecanismos de acceso a la justicia y monitoreo de los existentes y discutir protocolos de atención virtual y derivaciones.

5.5 Apertura y promoción de espacios para el monitoreo social de los Centros de Acceso a la Justicia con frecuencia semestral

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Argentina en el siguiente enlace:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_-_argentina_-_v4.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Acceso a la información, Participación ciudadana
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

El compromiso parte de un diagnóstico que establece las dimensiones del déficit de acceso a la justicia en Argentina: según el más reciente estudio publicado por la Subsecretaría de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, realizado en base a la primera encuesta nacional de necesidades jurídicas insatisfechas, en 2016 alrededor de dos de cada 10 personas tenían necesidades jurídicas insatisfechas (NJI), es decir, habían padecido un problema jurídico que no podían resolver por sí mismas, habían encontrado dificultades para asesorarse o no estaban conformes con el asesoramiento recibido o con el resultado del proceso judicial¹.

En ese marco, el compromiso se planteó el objetivo de contribuir a cerrar la brecha de acceso a la justicia, reduciendo la proporción de personas con NJI. En dirección de ese objetivo, se propuso recolectar evidencia empírica sobre dicha brecha mediante la realización de la segunda encuesta de NJI y el diseño y la implementación (con participación de la sociedad civil) de la tercera, publicando sus resultados en formatos abiertos, con la expectativa de que su diseminación oriente la formulación de políticas públicas basadas en evidencia; la ampliación y actualización periódica de las bases de datos de los Centros de Acceso a la Justicia (actualmente 92, con 250 puntos de acceso en todo el país) y la creación de espacios para el monitoreo social de estos órganos; y la readecuación del sistema de atención virtual existente. Dado que todos sus hitos consisten en actividades observables y se operacionalizan en entregables tangibles, el compromiso es verificable.

El compromiso es relevante tanto para el valor del acceso a la información – puesto que busca poner a disposición del público información de valor para la toma de decisiones – como para el principio de la participación ciudadana, dado que busca integrar a la sociedad civil organizada en una Mesa de Acceso a la Justicia con funciones de diseño, recolección de información y monitoreo de políticas para el área, y a la ciudadanía en general en la promoción y el monitoreo del funcionamiento de los Centros de Acceso a la Justicia.

La inclusión del compromiso en el plan se justifica por el hecho de que se ubica en la intersección entre un tema de la agenda histórica de las OSC que más intensamente participan en los procesos de gobierno abierto, y una preocupación del gobierno que ha redundado en recientes innovaciones de política pública, tales como las encuestas de NJI y el establecimiento de los Centros de Acceso a la Justicia. En interés de la sociedad civil en el tema se vio reflejado en el Acuerdo por el Acceso a la Justicia, una agenda de 120 propuestas de reforma lanzada en diciembre de 2018, con la adhesión de 70 OSC².

El compromiso fue valorado positivamente por los actores consultados, tanto por el hecho de que se centra en la búsqueda de soluciones para un problema acuciante, que tiene efectos negativos sobre las vidas de cientos de miles de personas, como por el hecho de que recoge una preocupación preexistente de la sociedad civil. Sin embargo, algunas fuentes de sociedad civil señalaron que la ambición del compromiso se vio menoscabada por el hecho de que eventualmente solo fueron integradas las propuestas que correspondían a “lo que podían generar o articular los organismos que estaban presentes” en la mesa de cocreación, lo cual implicó que no se comprometiera al Estado “de manera integral” a generar toda la información que hoy no está disponible³. El gobierno, por su parte, aseguró que “se comprometió lo potencialmente viable en un contexto de transición por parte de las autoridades presentes y hasta entonces responsables de la agenda”⁴.

En todo caso, es posible que la magnitud de los cambios que resulten de la implementación del compromiso dependa en gran medida de la conformación, dinámica de trabajo y margen de acción que se conceda a la Mesa de Acceso a la Justicia, la instancia participativa que integrará a representantes de sociedad civil, instituciones de justicia y universidades, y de las decisiones que se adopten e implementen desde dicha instancia. Si los resultados de la encuesta son utilizados para comprender mejor las razones por las cuales determinados grupos de población padecen de un déficit de acceso a la justicia e implementar medidas que ataquen directamente esas causas, es posible que el compromiso tenga un fuerte impacto

positivo. No obstante, puesto que no es posible prever a ciencia cierta la dinámica que adoptará la Mesa de Acceso a la Justicia, en función exclusivamente del texto del compromiso se asigna a éste un impacto potencial moderado.

¹ Cf. Estudios de necesidades jurídicas insatisfechas, disponibles en <http://tiny.cc/jb9umz>.

² Cf. Acuerdo por el Acceso a la Justicia, disponible en <https://porelaccesoalajusticia.org/acuerdo/>.

³ Cf. Joaquín Caprarulo, ACIJ, respuesta a encuesta, 08/04/20.

⁴ Cf. Carolina Cornejo, DGA, comentario escrito, 9/07/20.

6. Trata de personas

Este compromiso se basará en (1) la apertura de datos estadísticos, (2) la apertura de información sobre las políticas implementadas en los procesos de atención y acompañamiento a víctimas de trata de personas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y (3) el desarrollo de ámbitos de diálogo y articulación con la sociedad civil y otros actores institucionales que abordan la temática.

Objetivo principal

Garantizar el acceso a la información pública sobre trata de personas que asegure un enfoque de innovación y apertura del sistema de justicia.

Hitos

6.1 Publicación de bases de datos del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento de las Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas (PNR) en formatos abiertos en el Portal datos.jus.gob.ar

6.1.1 Análisis, sistematización y publicación de estadísticas sobre:

- Víctimas rescatadas (segmentada por sexo, edad, nacionalidad, tipo de explotación, comunidad indígena)*
- Asistencias brindadas*
- Denuncias a la línea 145*
- Casos judicializados*
- Capacitaciones realizadas*

6.1.2 Publicación de Convenios nacionales e internacionales suscriptos por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

6.2. Realización de reuniones semestrales de trabajo con actores institucionales y OSC vinculados a la temática de la trata de personas sobre procesos de restitución de derechos para afianzar la articulación institucional y el diálogo con sociedad civil.

6.3. Sistematización de los recursos existentes para brindar asistencia a las víctimas de trata de personas (con sus datos de contacto y ubicación geográfica) en un sitio web que contemple una actualización semestral.

6.4. Realización de al menos dos (2) capacitaciones a las áreas que trabajan temas de trata para sumar datos a la Plataforma (temáticas: trata de personas, el uso de la plataforma, Ley de Derechos y Garantías de Víctimas de Delito, entre otros).

6.5. Apertura de datos sobre los procesos de asistencia directa a víctimas conforme al artículo 11 de la Ley 27508.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Argentina en el siguiente enlace:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_a_bierto_-_argentina_-_v4.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Acceso a la información</i>
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

Este compromiso persigue el objetivo de garantizar el acceso a la información pública e implementar mecanismos de participación en relación con la trata de personas, un tema relevante de la agenda de derechos a nivel nacional. El camino escogido para ello es, por un lado, la apertura de datos estadísticos y de información sobre las políticas implementadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en materia de atención y acompañamiento a víctimas de trata de personas; y, por el otro, el desarrollo de espacios de diálogo y coordinación con la sociedad civil y otros actores institucionales interesados. Según el planteo del compromiso, la ausencia de un sistema de información con datos oficiales sobre trata dificulta al Estado el diagnóstico de la situación y la formulación de políticas públicas, y a la sociedad civil la labor de incidencia y monitoreo.

El compromiso es verificable porque sus hitos suponen la realización de actividades y la producción de entregables observables: la publicación de las bases de datos del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento de las Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas, de los datos disponibles sobre los procesos de asistencia directa a víctimas y de los convenios internacionales sobre el tema suscriptos por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; la publicación de recursos útiles para las víctimas en una plataforma en línea; la administración de capacitaciones internas; y la realización de reuniones semestrales con actores institucionales y OSC que trabajan en el tema. El compromiso se destaca por el nivel de detalle en relación con actividades y entregables, lo cual facilitará la tarea de monitorear su cumplimiento.

El compromiso es relevante ante todo al valor del acceso a la información, ya que centra en la sistematización y publicación de información que actualmente no se encuentra disponible. Adicionalmente, tiene un componente secundario de participación, en la medida en que uno de sus hitos consiste en la realización de reuniones semestrales de trabajo con OSC sobre procesos de restitución de derechos. Un detalle no menor que no está especificado en el texto es si dichas reuniones serán de carácter informativo, consultivo o decisorio.

La inclusión del compromiso en el plan de acción obedeció a la intención de incluir temas infrecuentes en la agenda de gobierno abierto, relevantes para la agenda de derechos, importantes para organizaciones de base con presencia en el territorio, y ausentes de los planes de acción anteriores. En ese sentido, la representante de una OSC en la Mesa Nacional resaltó que, por su temática, este fue uno de los compromisos más innovadores del plan, ya que vinculó dos agendas que no solían dialogar: la agenda de gobierno abierto, más institucionalista, y la agenda temática de las organizaciones de base con vínculos directos con las víctimas y sus familiares¹.

En efecto, en el proceso de cocreación del compromiso intervinieron numerosas OSC, desde las participantes usuales, enfocadas en temas institucionales y de gobernanza democrática, hasta organizaciones especializadas en la lucha contra la trata y la asistencia a las víctimas, pasando por organizaciones feministas, de mujeres, y centradas en la problemática más amplia de la inequidad de género. En este caso, según varias fuentes de sociedad civil consultadas, la debilidad de participación se observó no del lado de sociedad civil sino del de gobierno. Tal como lo subrayó la citada integrante de la Mesa Nacional, hay muchas áreas del Estado involucradas en la temática, pero solo algunas de ellas estuvieron sentadas a la mesa para elaborar el compromiso². Según la representante de otra OSC participante, Mujeres en Igualdad, la propuesta de esta organización de incorporar a la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX), del Ministerio Público Fiscal, fue desestimada. La propuesta se fundaba en el hecho de que la trata es un delito federal y en la convicción de que “lo importante es prevenir antes de llegar al rescate de víctimas”³.

Por efecto de estas ausencias la ambición del compromiso se resintió, ya que no todas las bases de datos cuya apertura fue solicitada por la sociedad civil pudieron ser incluidas⁴. Asimismo, Mujeres en Igualdad aspiraba a que el compromiso incluyera un componente educativo acoplado a la cabal implementación de la ley de educación sexual integral (ESI) en

todos los distritos, elemento que tampoco fue incluido en el compromiso. Según consignó la DGA, este elemento estaba siendo discutido en paralelo en vistas de otro compromiso que habría de ser asumido por el Ministerio de Educación, y que finalmente no prosperó. Como tampoco pudo ser integrado en este compromiso, el componente ESI quedó fuera del plan de acción⁵.

Con todo, gobierno y sociedad civil coinciden en admitir que la línea de base es baja: actualmente, ni el gobierno cuenta con toda la información necesaria para diagnosticar correctamente la situación y orientar sus políticas, ni la sociedad civil cuenta con la que necesita para sentar posición, incidir sobre dichas políticas y monitorearlas. En consecuencia, aún con las limitaciones de alcance ya apuntadas, es de esperar que, de ser implementado en su totalidad, el compromiso tenga un impacto moderado, ya que sistematizará y publicará parte de la información hoy no disponible, y creará espacios para que la sociedad civil y el gobierno puedan trabajar juntos para profundizar los cambios.

¹ Cf. representante de sociedad civil en Mesa Nacional, grupo focal, 26/03/20.

² Ibid.

³ Cf. Myrtha Schalom, Fundación Mujeres en Igualdad, respuesta a encuesta, 24/03/20. Este punto es subrayado desde Directorio Legislativo, con el argumento de que “la falta de articulación interinstitucional sobre el tema” conspiró contra la posibilidad “trabajar más desde la perspectiva de restitución de derechos (y no solo del “rescate” como momento específico). Pero como los programas dependen de distintas carteras, no hubo certezas sobre si efectivamente se lograría incluir toda la información que desde las OSC de base se requería (políticas de restitución de derechos laborales, educativos, subsidios, abordaje de la cuestión habitacional, etc.)”. Cf. Michelle Volpin, Directorio Legislativo, comentario escrito, 3/07/20.

⁴ Según una OSC involucrada, “la información publicada será muy parcial ya que el área que se comprometió (Rescate a Víctimas) es tan solo una parte del complejo entramado institucional que aborda la trata de personas y produce información sobre el tema (en diferentes poderes del Estado y niveles de gobierno).” Cf. Michelle Volpin, Directorio Legislativo, comentario escrito, 3/07/20.

⁵ Cf. Carolina Cornejo, DGA, comentario escrito, 9/07/20.

7. Monitoreo de la gestión de agua potable y saneamiento

El compromiso implica publicar 10 indicadores de al menos 8 operadores de 8 provincias, que representen aproximadamente el 50% de la población servida por redes de agua potable del país, y su actualización anual. Esta acción busca generar una herramienta que permita identificar las necesidades de los municipios y las provincias en la prestación de los servicios. Asimismo, se instrumentará [...] el Sistema Nacional de Información de Agua Potable y Saneamiento, los planes de Gestión y Resultados, y los mecanismos de incentivos y condicionamientos para la adhesión de las jurisdicciones a dichos programas. Por último, se conformará una mesa multiactor para el tratamiento de cuestiones relativas al sector.

Objetivo principal

Mejorar la definición de políticas, planes y programas desde los niveles nacional y provincial para el logro de los objetivos del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, [orientar] la priorización de inversiones, el establecimiento de metas de gestión y la evaluación de los desempeños de los prestadores, y [dar] a la sociedad civil herramientas para monitorear la calidad de la prestación de los servicios.

Hitos

7.1 Publicación de 10 (diez) indicadores de prestadores de al menos 8 (ocho) provincias que representen aproximadamente el 50% de la población servida por redes de agua potable del país. Indicadores sugeridos: 1. Conexiones de agua potable (cantidad); 2. Conexiones de desagües cloacales (cantidad); 3. Población cubierta con AP (%); 4. Población cubierta con recolección de DC (%); 5. Cobertura de micromedicación (%); 6. Empleados totales por 1000 conexiones de AP (emp/1000 con de AP); 7. Consumo de AP por habitante y por día (lts/hab/día); 8. Agua No Contabilizada (%); 9. Factura media (\$/mes); 10. Densidad de reclamos totales de Agua Potable por cada 100 cuentas (N°/(cuentas/100)).

7.2 Instrumentación formal mediante acto administrativo correspondiente (Resolución SIPH) de los siguientes programas y elementos:

- Sistema Nacional de Información de Agua Potable y Saneamiento como herramienta de planificación de la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento y promoción de buenas prácticas en la operación, mantenimiento y gestión de los operadores, así como actividades de transferencia de conocimiento.*
- Planes de Gestión y Resultados como instrumento de mejoramiento de las capacidades de los operadores de los servicios de agua y saneamiento, el logro de adecuados niveles de eficiencia, calidad y sostenibilidad en la operación y mantenimiento de las inversiones.*
- Mecanismos de incentivos y condicionamientos para la adhesión de las jurisdicciones a dichos programas.*

7.3 Convocatoria periódica (cada 6 meses) para la realización de un espacio o mesa de diálogo entre la SIPH y otras autoridades públicas con injerencia en el sector de agua y saneamiento de los niveles nacional, provincial y municipal, junto a OSC con interés en la materia, con el objetivo de tratar cuestiones relativas al sector, que incluyan el diseño de una metodología o estrategia para el abordaje del abastecimiento de agua a las poblaciones rurales, concentradas y dispersas, entre otros temas.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Argentina en el siguiente enlace:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_-_argentina_-_v4.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Acceso a la información, Participación ciudadana</i>
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

Este compromiso busca producir y difundir información y crear relaciones de colaboración para facilitar la tarea de diagnóstico de necesidades y mejorar la formulación de políticas, planes y programas nacionales y provinciales de modo de alcanzar los objetivos de cobertura planteados en el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento¹.

Las actividades propuestas para cumplir estos objetivos incluyen la publicación y actualización anual de una serie de indicadores (detallados en el texto del compromiso) para al menos ocho prestadores de ocho provincias, equivalentes a aproximadamente el 50% de la población servida por redes de agua potable del país, la formalización mediante resolución oficial de una serie de programas de información, gestión e incentivos, también detallados en el texto del compromiso; y la convocatoria semestral a una mesa de trabajo con participación de la sociedad civil especializada, para abordar estrategias de abastecimiento de agua para las poblaciones rurales. Dado que todos los hitos corresponden a actividades y entregables tangibles, el compromiso es claramente verificable.

El compromiso es, en primer lugar, relevante para el valor del acceso a la información tal como lo define OGP, ya que busca generar y poner a disposición del público informaciones, hoy no disponibles en forma sistemática, de utilidad tanto para el usuario como para la sociedad civil especializada. En segundo lugar, el compromiso es relevante para el valor de la participación ciudadana, ya que incluye un componente participativo que toma la forma de un espacio multiactor para la discusión de los problemas del sector y la producción conjunta de estrategias para hacerles frente.

El compromiso fue incluido en el plan de acción porque cumplía con varios criterios priorizados por la Mesa Nacional a la hora de definir los temas centrales del plan: se trataba de un tema que hasta el momento no había sido incluido en ningún plan de acción, existía en torno de él una demanda procedente de OSC especializadas y hasta el momento ajenas a los procesos de gobierno abierto, y respondía a uno de los grandes desafíos de la agenda global de OGP en relación con la aplicación de soluciones de gobierno abierto al mejoramiento de los servicios públicos.

Respecto del grado de involucramiento de la sociedad civil, se recogieron distintas percepciones. Mientras que el representante de una OSC con experiencia en los procesos de gobierno abierto consideró que el proceso de cocreación de este compromiso, en comparación con otros, había sido bastante asimétrico y la perspectiva de la sociedad civil en las mesas de trabajo no había sido suficientemente tenida en cuenta², la representante de una organización que por primera vez participaba de estos espacios consideró que la sociedad civil había sido escuchada e integrada en una relación de colaboración. Esta última destacó, en particular, que la apertura al debate le había permitido integrar en el compromiso dos elementos que resultaban prioritarios para su organización, el Programa Sed Cero: la mención de las zonas rurales y el establecimiento de un espacio de colaboración con la sociedad civil para el monitoreo de los avances³. En síntesis, según la entrevistada, “quedamos con la sensación de que es una oportunidad para trabajar este tema pero que requiere mucho lobby para lograr que agua y saneamiento sea prioridad en la agenda gubernamental”⁴.

Desde la perspectiva de esta OSC, que coordina las acciones de diversos actores sociales para garantizar el acceso a agua segura para consumo, producción y saneamiento en

Argentina, Bolivia y Paraguay, y en particular en la región del Gran Chaco que atraviesa a esos tres países⁵, la ambición del compromiso es limitada, y ello por dos razones. En primer lugar, por enfocarse en el relevamiento de información en los núcleos urbanos, descuidando a las zonas del país que tienen los mayores problemas de agua y saneamiento, y donde más necesaria para la toma de decisiones es la información que el compromiso busca poner a disposición. En segundo lugar, porque se enfocó en reunir “la información que ya existe y en los términos que está” en vez de “lograr la información que se necesita, en función de las necesidades de las políticas y estrategias”⁶. El organismo responsable, sin embargo, enfatizó que, en primer lugar, que no cuenta con información de las áreas rurales; y, en segundo lugar, que en Argentina las autoridades de aplicación en relación con los recursos hídricos son los gobiernos provinciales, lo cual resulta en dificultades para la recopilación de estas informaciones por parte del gobierno nacional. De ahí que se optara por poner el acento en la generación de un espacio de diálogo para consensuar potenciales acciones⁷.

En suma, pese a las limitaciones apuntadas en el terreno del acceso a la información, el compromiso contempla un elemento de participación ciudadana considerado valioso, orientado a la producción conjunta de estrategias para enfrentar los problemas del sector, razón por la cual su impacto potencial es calificado como moderado.

¹ Dicho plan se propuso alcanzar en 2019 el 100% de cobertura en agua potable y el 75% en cloaca en las áreas urbanas del país. El documento establece lineamientos, plazos, actores y modos de financiamiento para alcanzar ese objetivo. Cf. Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, 2017, disponible en <http://tiny.cc/oufvmz>.

² Cf. Joaquín Caprarulo, ACIJ, respuesta a encuesta, 08/04/20.

³ Cf. Paula Juárez, Programa Sed Cero, respuesta a encuesta, 02/04/20.

⁴ Ibid.

⁵ Cf. Programa Sed Cero, en <http://sedcero.org/quienes-somos/#sobresedcero>.

⁶ Cf. Paula Juárez, Programa Sed Cero, respuesta a encuesta, 02/04/20. Desde la perspectiva de otra OSC consultada, ambas limitaciones remiten al hecho de que, en su opinión, “la consulta a las OSC participantes tuvo como característica la negativa a la mayor parte de las propuestas realizadas”. Cf. Joaquín Caprarulo, ACIJ, comentario escrito, 6/07/20.

⁷ La DGA también señaló que, dado que la mesa de diálogo tuvo lugar antes de las elecciones nacionales, “las autoridades responsables priorizaron acciones concretas sobre aquello que podrían cumplir a corto plazo, sin generar expectativas de algo que requiriera a otros actores en la mesa de decisión”. Cf. Carolina Cornejo, DGA, comentarios escritos, 6/07/20 y 8/07/20.

8. Fortalecimiento de las políticas de apertura y participación cívica en el Consejo de la Magistratura de la Nación

El compromiso [...] se propone mejorar los contenidos del sitio e incorporar nuevos datasets. De esta manera, se facilitará el acceso a información pública relevante en pos de promover el conocimiento sobre el accionar del Consejo. En el desarrollo de esta tarea, se diseñarán nuevas instancias de colaboración y participación con las OSC y otros usuarios.

Objetivo principal

Potenciar y consolidar el proceso de apertura de la información encarado por el Consejo de la Magistratura de la Nación, identificando nuevas acciones y ampliando los datos, herramientas y recursos disponibles en el Portal de Transparencia y Participación Ciudadana.

Hitos

8.1 Elaboración e implementación de un plan de encuentros participativos con OSC y otros usuarios que tendrá por objetivo impulsar nuevas iniciativas de transparencia y apertura de la información en el marco de la Ley 27.275, las que serán volcadas en actas que dejen constancia de los debates realizados y los consensos factibles. La realización de este hito comprende al menos seis (6) reuniones presenciales. Las actas de estas reuniones serán públicas.

8.2 Elaboración y publicación de al menos cuatro (4) datasets nuevos en el portal de transparencia y participación ciudadana del Consejo de la Magistratura sobre Adjudicaciones, Guía Judicial, Auditoría y Selección de Magistrados.

8.3 Realización de al menos tres (3) infografías destinadas a mejorar la visualización de los procesos de transparencia y acceso a la información que serán publicadas en el portal y realizadas bajo estándares de lenguaje claro.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Argentina en el siguiente enlace:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_argentina_v4.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Acceso a la información, Participación ciudadana
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

Este compromiso está guiado por el objetivo de “potenciar y consolidar” el proceso de apertura de información iniciado en el marco del plan de acción anterior, aumentando así la cantidad y mejorando la calidad de los datos, herramientas y recursos disponibles en el Portal de Transparencia y Participación Ciudadana (<http://consejoabierto.pjn.gov.ar/>). Los compromisos del Consejo de la Magistratura incluidos en el Tercer Plan de Acción se centraban en los procesos de selección de magistrados y en los procesos disciplinarios, mientras que el compromiso actual se propone incluir datos sobre una mayor variedad de temas, tales como contrataciones, auditorías y funcionamiento general del Poder Judicial. Asimismo, en una comprensión amplia de la idea de “apertura a la sociedad”, el compromiso pone en primer plano el establecimiento de una instancia de participación de la sociedad civil organizada y el público usuario de sus plataformas digitales.

En virtud de la presencia de estos dos componentes, el compromiso es catalogado como relevante tanto al valor de la participación ciudadana como al valor del acceso a la información definidos por OGP.

El compromiso es considerado verificable porque todos sus hitos se expresan bajo la forma de actividades y productos claramente observables, a saber: la realización de al menos seis “encuentros participativos con OSC y otros usuarios”, la publicación de las actas de dichas reuniones, y la elaboración y publicación de por lo menos cuatro nuevas bases de datos (en los rubros Adjudicaciones, Guía Judicial, Auditoría y Selección de Magistrados) y de tres visualizaciones para facilitar la comprensión de los procesos de transparencia y acceso a la información.

El compromiso fue incluido en el plan de acción en respuesta a una demanda de larga data de la sociedad civil organizada en relación con la opacidad y la consiguiente falta de confianza en la justicia, que se refleja sistemáticamente en encuestas de opinión pública como la del Latinobarómetro, y que podría paliarse con iniciativas de transparencia y apertura a la participación ciudadana. Asimismo, el compromiso se colocó en línea de continuidad con el trabajo realizado por el Consejo de la Magistratura en el plan de acción anterior.

La responsable de la Unidad de Consejo Abierto y Participación Ciudadana del Consejo de la Magistratura, a cargo del compromiso, destacó que la sociedad civil participó activamente en todas las instancias de cocreación, y sus propuestas fueron integradas al texto final del compromiso¹. Esta opinión fue compartida por algunos actores de sociedad civil consultados², mientras que otros señalaron que algunas de sus propuestas habían sido respondidas positivamente, mientras que otras no habían sido consideradas³.

En el momento de la cocreación del plan, y como resultado de los dos compromisos incluidos en el plan anterior y las dinámicas que ellos pusieron en movimiento, el Portal de Transparencia y Participación Ciudadana del Consejo de la Magistratura contenía un amplio acervo de datos de relevancia, distribuidos en ocho grandes categorías: administración del Poder Judicial, auditorías, denuncias a magistrados, derechos humanos y trata de personas, Escuela Judicial, estadísticas, selección de jueces, y transparencia y acceso a la información pública⁴.

En efecto, los dos compromisos del Consejo de la Magistratura en el Tercer Plan de Acción obtuvieron resultados significativos tanto en el área de la transparencia como, en menor medida, en el de la participación ciudadana. En línea con la evaluación del IRM de las fortalezas y debilidades de la implementación de dichos compromisos, el nuevo compromiso privilegia el elemento participativo. Sin embargo, las actividades propuestas no trascienden el formato de la reunión, casi inexorablemente destinada a permanecer dentro de los confines de la sociedad civil especializada en temas de gobernanza democrática. La llegada a la ciudadanía en general con informaciones de utilidad para la vida cotidiana y la transformación de las percepciones negativas de la opinión pública requeriría de estrategias de campaña que no están contempladas entre las actividades del compromiso. Así, pues, en principio el impacto potencial del compromiso es calificado como moderado, aunque si – en palabras de un entrevistado de sociedad civil – demostrara que puede crear “un espacio de participación [sustantiva] en un ámbito que es históricamente [reacio] a incorporar la voz de la ciudadanía”⁵, podría entonces llegar a tener un impacto efectivamente transformador.

¹ Cf. Luciana Vajnenko, responsable de la Unidad de Consejo Abierto y Participación Ciudadana, respuesta a encuesta, 06/04/20.

² Cf. Demian Gonzalez Chmielewski, CIPPEC, respuesta a encuesta, 19/03/20.

³ Entre estas últimas, ACIJ destaca la propuesta de “un tema que para ACIJ, al menos, es fundamental [...]: la publicación de las declaraciones juradas de autoridades judiciales en la forma que indica la ley 27.275”. Cf. ACIJ, respuesta a encuesta, 8/04/20; Joaquín Caprarulo, ACIJ, comentario escrito, 6/07/20.

⁴ El panorama es descrito del modo siguiente por la funcionaria responsable del compromiso: “El Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación ha desarrollado sostenidamente estrategias de Justicia Abierta que apuntan al fortalecimiento institucional, a mejorar los canales de consulta ciudadana y el acceso a la información pública. Lleva a cabo una política transversal, tendiente a la implementación de buenas prácticas en el ámbito judicial. Estas políticas incluyen la creación de la Unidad de Consejo Abierto y Participación Ciudadana, responsable de llevar adelante una estrategia de gobierno abierto, la implementación de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública sancionada en el año 2016, con la correspondiente creación de la Agencia de Acceso a la

Información Pública, y la disposición de protocolos que garantizan el acceso a la información y la transparencia en los procesos. Además, se han desarrollado herramientas de acceso a la información pública como el portal de transparencia y participación ciudadana, el de auditorías y el mapa dinámico de concursos, las cuales cuentan con interfaces amigables y datos en formatos abiertos facilitando de difusión y reutilización de la información publicada". Cf. Luciana Vajnenko, responsable de la Unidad de Consejo Abierto y Participación Ciudadana, respuesta a encuesta, 06/04/20.

⁵ Ibid.

9. Participación ciudadana en el seguimiento de las recomendaciones de la Auditoría General de la Nación

El compromiso consiste en la elaboración colaborativa con las OSC de una metodología para la construcción de un índice de receptividad de las recomendaciones de los informes de auditoría y la construcción de una plataforma digital interactiva de seguimiento de las recomendaciones realizadas por la AGN. Además se realizarán capacitaciones a las OSC sobre el rol de AGN e interrelación entre observaciones y recomendaciones con miras a generar insumos para el trabajo colaborativo. También se desarrollará una estrategia de difusión de la plataforma para ampliar la comunidad de OSC involucradas.

Objetivo principal

Mejorar el monitoreo público [del nivel de cumplimiento de las recomendaciones de la AGN] con miras a fortalecer impacto de las auditorías realizadas por el organismo.

Hitos

9.1 Realización de capacitaciones a OSC, cuyos ejes contemplen el rol de la AGN, claves para leer los informes de auditoría y la interrelación entre las observaciones y las recomendaciones, cómo generar insumos para el diseño colaborativo de una plataforma de recomendaciones.

9.2 Elaboración colaborativa con OSC de una metodología para la construcción y medición de un índice de receptividad de las recomendaciones de los informes de auditoría.

9.3 Desarrollo -de manera colaborativa- e implementación de una plataforma digital interactiva de seguimiento de las recomendaciones de auditorías.

9.4 Desarrollo de una estrategia de difusión de la plataforma con miras a ampliar la comunidad de organizaciones involucradas en el ciclo de auditorías.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Argentina en el siguiente enlace:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_-_argentina_-_v4.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Si</i>
Relevante:	<i>Acceso a la información, Participación ciudadana</i>
Impacto potencial:	Transformador

Análisis del compromiso

El compromiso parte de un diagnóstico de las limitaciones que enfrenta la Auditoría General de la Nación (AGN) - el organismo de rango constitucional, con autonomía funcional, encargado de asistir técnicamente al Congreso en el ejercicio del control externo del sector público nacional – a la hora de dar seguimiento al enorme volumen de recomendaciones emitidas a los organismos públicos auditados. Tal como lo destaca el representante de una OSC involucrada en este compromiso, la raíz de esta limitación radica en el propio diseño institucional de la AGN, que no incluye entre sus labores el monitoreo de sus recomendaciones¹.

En respuesta a estas limitaciones, el compromiso se plantea el objetivo de mejorar el monitoreo público del cumplimiento de las recomendaciones de la AGN. Para ello, se propone elaborar colaborativamente con las OSC una metodología para construir un índice de receptividad de las recomendaciones de los informes de auditoría y crear una plataforma digital interactiva de seguimiento de dichas recomendaciones. Adicionalmente, para dar a conocer la plataforma y fortalecer la capacidad de la sociedad civil de alimentarla y utilizarla, se propone desarrollar una estrategia de difusión y brindar capacitaciones.

El compromiso es verificable, ya que todos sus hitos se traducen en actividades y entregables observables. En relación con los contenidos de las capacitaciones, además, el texto del compromiso brinda detalles adicionales que facilitarán el monitoreo de su implementación.

El compromiso es relevante para el valor de participación ciudadana tal como lo define OGP, en la medida en que busca crear oportunidades para que la sociedad civil ejerza influencia sobre las decisiones públicas, en este caso mediante el codiseño de herramientas de control y el seguimiento de las recomendaciones de auditoría. En palabras de una fuente de sociedad civil consultada, “este compromiso intenta, a través del empoderamiento ciudadano, mostrar que es posible y deseable que exista este control posterior de la adopción de recomendaciones, ya que es la única vía por la cual se vuelve efectivo el proceso de auditoría”². Asimismo, constituye un aporte en el terreno del acceso a la información, ya que la plataforma de seguimiento implica la puesta a disposición del público de informaciones con las cuales actualmente no cuenta.

El compromiso fue incluido en el plan de acción en respuesta a una demanda puntual de las OSC que participaban de las actividades de la AGN – las cuales, una vez realizadas las auditorías propuestas, carecían de herramientas adecuadas para impulsar el cumplimiento de las recomendaciones resultantes. El compromiso buscó responder también a reclamos ciudadanos más amplios y difusos por mayores y mejores controles sobre los organismos públicos. Finalmente, el compromiso vino a ofrecer a la AGN la oportunidad de continuar con mayor alcance el proyecto de apertura a la ciudadanía iniciado tímidamente durante el plan de acción precedente.

El compromiso fue valorado positivamente por los actores consultados. Las OSC que integran la Mesa Nacional, así como la que participaron de la cocreación del compromiso, estimaron que en ese proceso la sociedad civil había sido integrada en una relación de colaboración y que sus demandas habían sido atendidas.

Si bien el texto del compromiso no brinda mayores detalles en relación con las características que tendrá la plataforma de seguimiento o las direcciones en que se buscará ampliar la comunidad de OSC involucradas en el ciclo de auditoría, la investigadora del IRM estima que, de ser completamente implementado, podría tener un efecto transformador sobre la apertura del gobierno. El diseño de la metodología y su aplicación para elaborar y poner en marcha la plataforma de seguimiento en línea podría facilitar el escrutinio público de las recomendaciones. Este podría convertirse en un mecanismo clave para la incidencia de la sociedad civil especializada, favoreciendo procesos de *accountability* societal (vertical). Un elemento clave a tener en cuenta durante la implementación del compromiso es la importancia de atraer a OSC que, en palabras de nuestro entrevistado, “no trabajen desde una perspectiva institucional en el desempeño de la AGN, sino que tengan un interés temático (en género, salud, educación, discapacidad, consumidores, etc.) a partir del cual puedan encontrar en el trabajo de este organismo un espacio útil de impulso a sus agendas”³.

¹ En ese sentido, la importancia de este compromiso para la sociedad civil radicaría en que “abre la puerta a una discusión muy profunda sobre el rol de la AGN en el sistema de control”. Cf. Joaquín Capraro, ACIJ, 6/07/20.

² Ibid.

³ Ibid.

10. Diagnóstico federal penitenciario

El compromiso consiste en realizar un Diagnóstico Nacional Penitenciario (DNP) de la totalidad de los centros de reclusión que componen el Sistema Penitenciario Federal (SPF), a través del diseño, desarrollo e implementación de una metodología colaborativa -con organizaciones de sociedad civil (OSC)- y reutilizable, que permita visibilizar la vida intramuros a partir de la producción de información, en algunos casos inédita, de manera sistemática, comparable y oportuna.

Objetivo principal

Producir información con perspectiva de derechos humanos, actualizada anualmente, [...] para [alimentar] el diseño de políticas públicas basadas en evidencia empírica con perspectiva de derechos.

Hitos

10.1 Diseño y cocreación de la metodología e instrumento de relevamiento en forma conjunta con sociedad civil, expertos y academia.

10.2 Prueba piloto (testeo del instrumento) y generación de espacios de diálogo con OSC para definir los eventuales ajustes de la herramienta.

10.3 Producción de la información (trabajo de campo en los 34 establecimientos que integran el Sistema Penitenciario Federal) y procesamiento de los datos.

10.4 Publicación y presentación del Diagnóstico Nacional Penitenciario (informe de resultados) y apertura de la base de datos en formatos abiertos.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Argentina en el siguiente enlace:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_-_argentina_-_v4.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Acceso a la información, Participación ciudadana
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

La formulación de este compromiso parte de la constatación de que, además de estar dispersa y desactualizada, la información acerca de las condiciones de detención de las personas privadas de la libertad, que se supone debe guiar las políticas públicas en la materia, es poco confiable. Ello se debe a que su recolección, en manos del propio Servicio Penitenciario Federal (SPF), carece de un lente de derechos humanos, es poco pertinente y de deficiente actualización y no captura cabalmente las perspectivas y experiencias de las personas privadas de la libertad.

El compromiso, en manos de la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), busca subsanar esas deficiencias mediante la producción de información de calidad, de actualización anual y con perspectiva de derechos humanos, que pueda utilizarse como insumo para el diseño de

políticas públicas sobre temas penitenciarios. Dicha información surgirá de la administración de una herramienta de Diagnóstico Nacional Penitenciario (DNP) en los 34 centros de reclusión que componen el SPF. La herramienta será diseñada, desarrollada e implementada colaborativamente con la sociedad civil, la academia y personas expertas en la materia.

Si bien el texto no lo explicita, la investigadora del IRM destaca que este compromiso se coloca en continuidad con iniciativas previas mediante las cuales la PPN ha utilizado el paradigma de gobierno abierto para promover los derechos humanos en su ámbito de actuación. De hecho, la PPN participó en el plan de acción anterior con un compromiso que redundó en la creación de un Laboratorio de Innovación de Organismos Garantes de Derechos y de Control Externo¹.

El compromiso es verificable porque todos sus hitos se corresponden con actividades y entregables observables. Efectivamente, las actividades propuestas para cumplir el objetivo planteado incluyen el establecimiento de un espacio de trabajo con sociedad civil, la cocreación del instrumento de relevamiento, su prueba piloto y su posterior despliegue en todos los establecimientos del SPF; y el procesamiento de los datos recogidos, su presentación bajo la forma de un informe y la apertura de la información en formatos abiertos.

El compromiso es relevante para los valores de participación ciudadana y acceso a la información tal como los define OGP. En efecto, en primer lugar, busca generar espacios de trabajo con sociedad civil y otras partes interesadas, para que éstas contribuyan a dar una dirección al proceso; y, en segundo lugar, apunta a generar y poner a disposición del público (y de la propia burocracia estatal) informaciones hoy inexistentes y necesarias para la toma de decisiones y el monitoreo de las políticas públicas.

El compromiso fue incluido en el plan de acción porque se proponía como respuesta a un problema prominente en la agenda de derechos a nivel nacional y poco tratado desde una perspectiva de gobierno abierto, en torno del cual existía una demanda procedente de OSC de derechos humanos. Se estimó que estas organizaciones estaban en condiciones de participar de los procesos contemplados en el compromiso y de hacer buen uso de los datos resultantes de su implementación en su labor de incidencia en políticas públicas.

La situación de derechos humanos en las cárceles argentinas es preocupante. La violencia que experimentan y protagonizan las personas privadas de la libertad es denunciada con frecuencia. En 2017, el Comité contra la Tortura (CAT) de las Naciones Unidas expresó su preocupación por “la práctica recurrente de la tortura y el maltrato en los diferentes ámbitos de las fuerzas de seguridad así como en las rutinas del personal penitenciario, que arrastra el peso histórico de una estructura militarizada y corporativa”². En 2018, tras una visita oficial al país, el Relator Especial de la ONU sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, documentó una situación generalizada de violencia institucional por parte de las fuerzas de seguridad y carcelarias, así como sus enormes niveles de impunidad³.

En este contexto, la disponibilidad de información “sistemática, comparable y oportuna”, tal como lo expresa el texto del compromiso, es fundamental como punto de partida para que estos problemas puedan ser abordados desde la política pública. Y para que sean abordados desde una perspectiva de derechos humanos, además, es clave el involucramiento de la sociedad civil, la academia y otros expertos en el tema, en condiciones de aportar sus conocimientos especializados a la vez que de ejercer un rol de control y monitoreo.

Ambos elementos son contemplados en el compromiso. Sin embargo, sus alcances no son fáciles de dilucidar de antemano, dado que su formulación ofrece poco detalle en relación con las características de los “espacios de diálogo con OSC” y la profundidad de los procesos de cocreación que se piensa encarar, así como de las informaciones que serán recogidas y puestas a disposición del público como resultado de la aplicación de la herramienta de recolección de datos resultante de la mencionada labor de cocreación.

El compromiso no ofrece indicios en relación con el tipo de metodología que se utilizará para el relevamiento, el grado de cobertura y la representatividad de la muestra, y la existencia o no de mecanismos para hacer del estudio de diagnóstico producido en el curso de la implementación del compromiso un insumo para la confección de políticas públicas en el área. Sin embargo, tal como está formulado, supone –en palabras de la representante de una OSC que intervino en

su formulación— “un avance en materia de información penitenciaria hoy inexistente”, lo cual “es mucho para [un] sector” históricamente hermético al escrutinio público. Dadas las deficiencias de la información oficial actualmente disponible, en parte debidas a que ella es recolectada por el propio SFP, de ser implementado en su totalidad el compromiso tendrá, cuanto menos, un impacto moderado. Es importante señalar que, en caso de que su implementación busque alcanzar los estándares más rigurosos, cabe la posibilidad de que el impacto efectivo del compromiso acabe siendo transformador⁴.

¹ Este compromiso buscó mejorar la sinergia entre la PPN y la Defensoría del Pueblo de la Nación, aumentar la participación de la sociedad civil en el control público y mejorar el impacto de sus acciones.

² Cf. CAT, “Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina”, CAT/C/ARG/CO/5-6, disponible en <http://tiny.cc/lbbwmz>. El texto puntualiza que “dichos actos de violencia institucional incluirían los maltratos que padecen los reclusos al ingresar en las unidades carcelarias (la llamada ‘bienvenida’), y otras prácticas de asfixia con bolsas, torturas en los oídos, tobillos y plantas de los pies, así como castigos colectivos altamente gravosos”. El CAT también reiteró su preocupación ante “los registros personales invasivos y vejatorios de detenidos de forma rutinaria y sin justificación, pese a existir un reglamento que regula dichas prácticas”, “los traslados arbitrarios de detenidos lejos de sus familias a modo de castigo encubierto”, y “los frecuentes episodios de violencia entre detenidos que, conforme a informes recibidos, responderían en ocasiones a estructuras de autogobierno y extorsión dentro de las cárceles, con la connivencia del personal penitenciario”.

³ Cf. OACNUDH, “Observaciones preliminares y recomendaciones del Relator Especial de las NU sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Sr. Nils Melzer en la visita oficial a la Argentina entre el 9 y el 20 de abril de 2018”, disponible en <http://tiny.cc/4ebwmz>.

⁴ Cf. Florencia Caffarone, Democracia en Red, respuesta a encuesta, 19/03/20.

11. Índice de transparencia activa

El compromiso propone diseñar colaborativamente con sociedad civil una metodología para realizar la medición y seguimiento del cumplimiento del art. 32 (transparencia activa) de la Ley de Acceso a la Información Pública por parte de los sujetos obligados. El resultado será la construcción de un Índice de Transparencia Activa, que se publicará en un tablero interactivo y accesible al público en general. La metodología será presentada ante los sujetos obligados, previo a su aplicación. La implementación comenzará en 2020 en los organismos centralizados (ministerios y secretarías con rango ministerial) del poder ejecutivo y una selección de otros sujetos obligados acordada con sociedad civil. Para incentivar el cumplimiento de la norma y disponibilizar la información a la ciudadanía, se desarrollará un tablero interactivo de cumplimiento de transparencia activa, que contará con mecanismos para que el usuario pueda informar hallazgos y errores de relevamiento.

Objetivo principal

[Permitir a la ciudadanía] acceder a la información del cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa [y mejorar] el cumplimiento de las obligaciones [por parte de los [sujetos obligados por la Ley de Acceso a la Información Pública] analizados.

Hitos

11.1 *Diseño colaborativo de metodología y conjunto de indicadores y mecanismos de relevamiento (disponibilidad, completitud, formato y actualización, accesibilidad) para la elaboración un índice de transparencia activa.*

11.2 *Presentación junto a sociedad civil de la metodología a sujetos obligados.*

11.3 *Relevamiento y aplicación de la metodología.*

11.4 *Implementación de un tablero interactivo de cumplimiento de transparencia activa.*

11.5 *Publicación de resultados y recomendaciones metodológicas por parte de las OSC y sujetos obligados.*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Argentina en el siguiente enlace:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_-_argentina_-_v4.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Acceso a la información, Participación ciudadana</i>
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

El compromiso parte del análisis del estado de situación a partir de la entrada en vigencia, en 2017, de la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 27.275), específicamente en lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa. En efecto, el artículo 32 de la Ley de Acceso determina la información que deben publicar proactivamente los sujetos obligados (tales como estructura, escalas salariales, licitaciones, contrataciones, adquisiciones, concursos, compras y obras) y consigna que dicha información debe ser completa, digitalizada, en formatos abiertos, y periódicamente actualizada. A partir de 2018, la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), el organismo a cargo del compromiso, implementó un tablero de seguimiento y recolectó estadísticas (en principio limitadas a ministerios y secretarías con rango ministerial en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional) que dieron cuenta de un cumplimiento dispar de estas obligaciones por parte de los sujetos obligados por la ley¹. Asimismo, el volumen de solicitudes de información pública ha tendido a aumentar², y la AAIP

considera que buena parte de esos requerimientos podrían ser evacuados sin recurrir a solicitudes de información si los sujetos obligados cumplieran sus obligaciones de transparencia activa.

En función de este diagnóstico, el compromiso apunta a aumentar los niveles de cumplimiento de las obligaciones transparencia activa mediante la elaboración de una metodología de seguimiento del cumplimiento de dichas obligaciones para recoger datos conducentes a la confección de un Índice de Transparencia Activa, herramienta que se pondrá a disposición de la ciudadanía. La metodología será diseñada colaborativamente con la sociedad civil, y se aplicará en primer lugar a los organismos centralizados del Poder Ejecutivo Nacional que la AAIP ya venía monitoreando.

Dado que todos sus hitos consisten en actividades observables y se operacionalizan en entregables tangibles (un espacio de colaboración con sociedad civil, una metodología de seguimiento con indicadores y mecanismos, un conjunto de datos resultantes del relevamiento, un tablero interactivo en línea, un índice de transparencia activa, un documento de síntesis y recomendaciones, eventos de presentación y diseminación), el compromiso es verificable. Al final del período de implementación del compromiso, se espera contar con datos fiables relativos al cumplimiento de obligaciones de transparencia activa de un conjunto (no la totalidad) de sujetos obligados y una plataforma de acceso público y de utilidad para la ciudadanía y las OSC. En un plazo un poco mayor, se espera que el empleo continuo de estos mecanismos redunde en mayores niveles de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa.

El compromiso es relevante para el valor del acceso a la información – puesto que busca incentivar la publicación proactiva de información por parte de los organismos públicos – y para el de la participación ciudadana, dado que apunta a involucrar a las OSC en la labor de diseñar la herramienta de seguimiento y el índice, y a la ciudadanía en general en el control del cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa de las autoridades. En cambio, no se lo considera relevante para el principio de rendición de cuentas porque no establece mecanismos de respuesta de los funcionarios frente a las exigencias que pudiera plantear la ciudadanía. La herramienta propuesta parece ser un buen mecanismo de diagnóstico, pero – aunque uno de los objetivos declarados del compromiso es lograr “una mejora en el cumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos obligados analizados” – no está claro por intermedio de qué mecanismos la visibilización de los incumplimientos incentivaría el mayor cumplimiento de dichas obligaciones.

Tal como lo señalaron tanto las OSC de la Mesa Nacional que participaron en su formulación como la funcionaria a cargo del compromiso, éste fue “producto de una demanda de un sector (OSC, especialistas, funcionarias/os) dedicado a trabajar las agendas de transparencia y acceso a la información pública”³ y fue incluido en el plan tras un proceso auténtico de cocreación, con elevada participación, debate amplio y muchos aportes de actores con los conocimientos técnicos adecuados⁴.

La principal limitación del compromiso tal como figura en el texto publicado es que no abarcaría a la totalidad de los sujetos obligados por la Ley de Acceso⁵, reduciendo el alcance de sus potenciales beneficios. En efecto, el texto del compromiso enuncia que “la implementación comenzará en 2020 en los organismos centralizados (ministerios y secretarías con rango ministerial) del poder ejecutivo y una selección de otros sujetos obligados acordada con sociedad civil”. Según fuentes de sociedad civil consultadas a poco de la publicación del Plan de Acción, la exclusión de organismos descentralizados o sin rango ministerial dejaría afuera a muchas áreas prioritarias para la agenda de la sociedad civil, y en las cuales sería de prever que continúen los déficits de publicación proactiva⁶. Sin embargo, la posibilidad de incluir “una selección de otros sujetos obligados acordada con la sociedad civil” presentaba la oportunidad de un alcance mayor, y consultados nuevamente tras el inicio de las actividades pautadas, gobierno y sociedad civil coincidieron en afirmar que luego de dos reuniones entre la AAIP y las OSC involucradas se optó por una metodología de relevamiento que incluiría a otros sujetos obligados además de a la administración pública central⁷.

Habida cuenta de los beneficios esperables de su implementación, así como de la limitación referida a la imprecisión sobre los mecanismos que incentivarían a los sujetos obligados a cumplir en mayor medida con sus obligaciones de transparencia activa, la investigadora del IRM estima que el compromiso, de seguir implementándose tal como está siendo encarado, tendrá un impacto moderado.

¹ Cf. AAIP, Transparencia activa, disponible en <http://tiny.cc/flhwmz>.

² Según se informa en la página de la Agencia de Acceso a la Información Pública en Argentina.gov.ar, desde que la ley comenzó a implementarse, en octubre de 2017, se recibieron (hasta mayo de 2020) 1231 solicitudes. La página consigna solamente la tasa de respuesta (78%) y la demora promedio (17 días), pero no permite acceder a los contenidos de las solicitudes o de las respuestas brindadas.

³ Cf. ACIJ, respuesta a encuesta, 08/04/20; representante de sociedad civil en Mesa Nacional, grupo focal, 26/03/20.

⁴ Cf. Eugenia Braguinsky, Directora Nacional de Acceso a la Información Pública, en grupo focal, 26/03/20.

⁵ Según el artículo 7 de la Ley 27.275, "son sujetos obligados a brindar información pública: a) La administración pública nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social; b) El Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito; c) El Poder Judicial de la Nación; d) El Ministerio Público Fiscal de la Nación; e) El Ministerio Público de la Defensa; f) El Consejo de la Magistratura; g) Las empresas y sociedades del Estado que abarcan a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias; h) Las empresas y sociedades en las cuales el Estado nacional tenga una participación minoritaria, pero sólo en lo referido a la participación estatal; i) Concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada; y contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual; j) Organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos, en lo que se refiera, únicamente, a la información producida total o parcialmente o relacionada con los fondos públicos recibidos; k) Instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado nacional; l) Personas jurídicas públicas no estatales en todo aquello que estuviese regulado por el derecho público, y en lo que se refiera a la información producida o relacionada con los fondos públicos recibidos; m) Fideicomisos que se constituyeren total o parcialmente con recursos o bienes del Estado nacional; n) Los entes cooperadores con los que la administración pública nacional hubiera celebrado o celebre convenios que tengan por objeto la cooperación técnica o financiera con organismos estatales; o) El Banco Central de la República Argentina; p) Los entes interjurisdiccionales en los que el Estado nacional tenga participación o representación; q) Los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente".

⁶ Véase por ejemplo ACIJ, respuesta a encuesta, 08/04/20.

⁷ Cf. Carolina Cornejo, DGA, comentario escrito, 6/07/20; Joaquín Caprarulo, ACIJ, comunicación escrita, 13/08/20. Según destacó este último, "el índice que estamos co-construyendo tiene como propósito establecer una metodología que le permita a la AAIP controlar (en algunos casos con una regularidad mucho más alta que en otros) la totalidad del universo que le toca supervisar por mandato de la ley, [pasando] de 26 instituciones [...] a 245 (suma de los 96 descentralizados, 56 empresas y sociedades del Estado, 67 universidades, y eventualmente y solo a pedido de la sociedad civil, también controlaría a los partidos políticos)". Si bien "los resultados del índice se harían públicos, [...] más allá de eso creo que no están previstos nuevos mecanismos correctivos distintos a los que ya usa la AAIP". El representante de sociedad civil consultado también consideró que la implementación del compromiso supondría "un cambio importante. No deja de ser una obligación que la AAIP tiene por ley desde su entrada en vigor en 2017, pero dada la complejidad de la tarea es muy relevante que esté avanzando en el punto".

12. Programa Federal de Gobierno Abierto

El compromiso consiste en diseñar de manera participativa e implementar un Programa Federal de Gobierno Abierto alineado a los valores de [OGP] que materialice la articulación nacional-local propuesta en la Resolución del Comité Directivo de mayo de 2019, la cual aprueba una nueva Estrategia Local.

Objetivo principal

Desarrollar un enfoque articulado y coordinado entre el plano nacional, provincial y municipal para fortalecer políticas de gobierno abierto [y] fomentar la cocreación de políticas en provincias y municipios.

Hitos

12.1 Diseño participativo de un Programa Federal de Gobierno Abierto (OGP) mediante instancias de consulta presencial y virtual a actores que trabajan la agenda de gobierno abierto en el Estado, la sociedad civil y otros sectores, y en los niveles nacional, provincial y municipal.

12.2 Lanzamiento del Programa con la convocatoria a participar, y revisión de las postulaciones de gobiernos provinciales y municipales de acuerdo a criterios definidos en los términos y condiciones, con acompañamiento del Gobierno nacional.

12.3 Implementación del Programa en dos niveles (provincial y municipal) con acompañamiento del Gobierno nacional (mediante capacitación, redes de intercambio, comunicación, herramientas y metodologías para el gobierno abierto, entre otros recursos a ofrecer).

12.4 Evaluación y reconocimiento de las iniciativas implementadas en el marco del Programa, y documentación y difusión de las mismas.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Argentina en el siguiente enlace:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_-_argentina_-_v4.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Participación ciudadana</i>
Impacto potencial:	Transformador

Análisis del compromiso

Este compromiso parte de la constatación de que la penetración de las prácticas de gobierno abierto a nivel subnacional es incompleta y dispar, y persigue el objetivo de fortalecerlas mediante el diseño y la implementación participativos de un Programa Federal de Gobierno Abierto. Esta iniciativa promoverá la adopción de mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas en provincias y municipios de todo el país. Tal como se destacó desde la Dirección de Gobierno Abierto, este compromiso busca materializar la estrategia de articulación entre los niveles nacional y local que Argentina impulsó desde el Comité Directivo de OGP¹.

El compromiso es verificable, dado que todos sus hitos se expresan bajo la forma de actividades y productos observables, a saber: la puesta en marcha de instancias de consulta presencial y virtual con sociedad civil y otras partes interesadas de todo el país; el diseño, a

través de dichas instancias, de un Programa Federal de Gobierno Abierto, incluidos términos y condiciones de participación; la convocatoria a gobiernos subnacionales y la revisión de sus postulaciones para participar en el Programa; la provisión de acompañamiento (capacitación, redes, comunicación) del gobierno nacional a las entidades subnacionales participantes; y la evaluación y difusión de buenas prácticas resultantes de la implementación del Programa. El texto del compromiso no ofrece detalles adicionales en relación con la cantidad o variedad de distritos que se espera que participen del Programa. Tampoco es posible conocer de antemano los requisitos que deberán cumplir los planes subnacionales a implementar en el marco del Programa Federal, ya que ellos serán establecidos a través de un proceso multiactor de cocreación.

El compromiso es directamente relevante al principio de participación ciudadana, ya que establecerá nuevas oportunidades de participación del público en todos los niveles, desde el diseño del Programa Federal hasta su adopción, adaptación e implementación en cada uno de los distritos participantes. Eventualmente podría resultar relevante a otros valores de gobierno abierto, dependiendo de las iniciativas subnacionales que sean cocreadas e implementadas en el marco del programa, pero esto solo podrá valorarse retrospectivamente.

Este compromiso fue incluido porque ofrecía una vía alternativa a la utilizada en el plan anterior para integrar al nivel subnacional en el plan de acción. Un integrante de sociedad civil en la Mesa Nacional señaló en ese sentido que, si bien el hecho de que todo lo que se propone es promocionar prácticas de gobierno abierto no lo hace particularmente ambicioso, fue una salida ingeniosa para facilitar la inclusión de entidades subnacionales en el plan nacional². El requerimiento de federalizar el plan de acción estaba presente tanto en la sociedad civil como en el gobierno, y había sido repetidamente incluido entre las recomendaciones del IRM, y este compromiso permitió llevarlo a la práctica sin que ello supusiera introducir una multitud de compromisos similares asumidos por distintos gobiernos provinciales o locales³. Tal como lo manifestó la representante de una OSC del interior que participó de la cocreación del compromiso, “existe un gran consenso e impulso para que los planes de acción se federalicen, toda vez que son muy dispares los niveles de apertura y colaboración al interior del país”⁴. Mediante este compromiso, la Mesa Nacional se alineó con la decisión del Comité Directivo de OGP de desarrollar una nueva estrategia local, materializando uno de sus pilares: la integración estratégica nacional-local y la producción de iniciativas nacionales de fomento del gobierno abierto local⁵.

Desde la perspectiva de la representante de sociedad civil arriba citada, el compromiso llegó a la mesa de trabajo “bastante prediseñado”⁶ por el gobierno; sin embargo, los aportes de la sociedad civil fueron efectivamente tomados en cuenta durante el proceso de cocreación, tal como lo señaló la responsable de gobierno abierto en gobiernos locales de la Dirección de Capacitación de la Subsecretaría de Relaciones Municipales, una de las funcionarias a cargo del compromiso⁷. Respecto del proceso de cocreación, desde la sociedad civil se señaló que hubo una buena participación de representantes de OSC territoriales, y que “hubiera sido valioso contar [también] con la participación de funcionarios de gobiernos provinciales y municipales”, cosa que no ocurrió⁸.

Para el momento de la cocreación del plan, y en parte como resultado de los esfuerzos realizados en el curso de los planes precedentes, muchos gobiernos provinciales y municipales habían avanzado en la implementación de prácticas de gobierno abierto, y particularmente en el desarrollo de portales de transparencia y datos abiertos, y en menor medida en el establecimiento de espacios de diálogo con la sociedad civil o la ciudadanía (y marginalmente en el establecimiento de mecanismos efectivos de rendición de cuentas). Sin embargo, estos avances habían sido muy dispares, con progresos remarcables en algunos municipios y provincias – como la de Santa Fe⁹ -, y desarrollos incipientes o nulos en muchos otros.

Esta disparidad se observó en los resultados obtenidos por diferentes provincias de su participación en el Tercer Plan de Acción. En efecto, partiendo de compromisos muy dispares en ambición y alcance, algunos distritos lograron cambios positivos importantes, pero la mayoría no lo consiguió. Las provincias de Buenos Aires (compromiso sobre apertura municipal), Córdoba (institucionalización de políticas de gobierno abierto) y Santa Fe (apertura

de información sobre justicia) obtuvieron cambios significativos; mientras que otras, a pesar de que implementaron completamente las actividades planeadas, no lograron generar ningún cambio perceptible o solo obtuvieron progresos marginales¹⁰. Uno solo de los once distritos que contribuyeron con compromisos al plan de acción, la Ciudad de Buenos Aires, se distinguió por su compromiso potencialmente transformador (sobre transparencia en la gestión de obras públicas urbanas), el cual tras ser implementado por completo redundó en una contribución excepcional a la apertura del gobierno¹¹.

Es de esperar que esta disparidad de resultados vuelva a verificarse en el marco de la implementación del Programa Federal, y es bueno que así sea, ya que será indicativa de que se ha logrado agrupar bajo el paraguas del Programa Federal tanto a entidades subnacionales líderes en apertura gubernamental como a otras que recién están familiarizándose con el concepto de gobierno abierto. Esta intención está inscripta en el ADN de este compromiso, que - en palabras de la Directora de Gobierno Abierto, una de sus responsables gubernamentales - busca “diversificar públicos”, alentando la participación tanto de “el municipio que no tiene ni ley de acceso o que no tiene sociedad civil organizada” como del que sí los tiene, al que se buscará subirle la vara¹².

En principio, el compromiso fortalecerá las prácticas de colaboración de gobierno y sociedad civil en contextos locales donde esta forma de trabajo conjunto no se encuentra institucionalizada. Adicionalmente, presenta un enorme potencial para modificar positivamente el statu quo en una gran variedad de contextos¹³. Es por eso que la investigadora califica a este compromiso como potencialmente transformador. Para que este potencial se realice en la práctica se recomienda diseñar mecanismos de acompañamiento¹⁴ que incentiven el diseño de iniciativas locales relevantes y ambiciosas en el marco del Programa Federal, mecanismos participativos para monitorear sus avances, y espacios abiertos de aprendizaje a partir de la experiencia de implementación.

¹ Como miembro del Comité Directivo de OGP desde octubre de 2018, Argentina impulsó la nueva Estrategia Local de OGP, que fue aprobada en mayo de 2019); asimismo, integró la Local Task Force que durante 2019 dio forma a la nueva estrategia.

Por ende, es importante mencionar que Argentina promovía a nivel global una política que impulsaba en el ámbito doméstico, y el Cuarto Plan fue el ámbito que se priorizó junto a las organizaciones de sociedad civil para blindar ese proceso. Cf. Carolina Cornejo, DGA, comentarios escritos, 3/07/20 y 9/07/20.

² Cf. representante de sociedad civil en Mesa Nacional, grupo focal, 26/03/20.

³ Como bien lo destaca la DGA y aparece reflejado en las minutas de la Mesa Nacional, con anterioridad a la formulación de este compromiso se exploraron diversas vías de federalización del plan y de la agenda de gobierno abierto: “Se invitó a provincias a proponer iniciativas para el Plan, y a su vez gobierno y sociedad civil de la Mesa Nacional presentaron la propuesta de sumar a la Comisión de Gobierno Abierto del entonces Consejo Federal de Modernización. Estas iniciativas no prosperaron, especialmente debido al contexto nacional (elecciones en diferentes jurisdicciones a lo largo de 2019)”. En razón del contexto, continúa la funcionaria, “la redacción buscó ser medible pero a la vez flexible para que una eventual gestión de gobierno pudiera adaptar el programa a sus prioridades, siempre manteniendo el espíritu federal de cocreación”. Cf. Carolina Cornejo, DGA, comentario escrito, 3/07/20.

⁴ Cf. representante de Fundeps, respuesta a encuesta, 08/04/20.

⁵ Véase OGP, OGP local, en <http://tiny.cc/faowmz>.

⁶ Según recalcó la DGA, este fue un rasgo común a todos los compromisos, y legos de ser un rasgo negativo se trató de un componente fundamental del proceso, en el que “se pedía a gobiernos que generaran, a partir de lo discutido en la mesa de diálogo, una propuesta borrador, la enviaran a las organizaciones *antes* de la mesa de redacción y ese fuese el punto de partida para la discusión”. Cf. Carolina Cornejo, DGA, comentario escrito, 3/07/20.

⁷ Cf. Lina Montoya, responsable de gobierno abierto en gobiernos locales, Dirección de Capacitación de la Subsecretaría de Relaciones Municipales, respuesta a encuesta, 26/03/20.

⁸ Cf. Andrés Bertona, Directorio Legislativo, comentario escrito, 6/07/20; Nina Sibilla, Fundeps, comentario escrito, 6/07/20.

⁹ Véase OCDE, Estudios de Gobierno Abierto – Santa Fe, 2019, disponible en <http://tiny.cc/6opwmz>.

¹⁰ Tales fueron los casos de las provincias de Chaco y Corrientes, en ambos casos con proyectos centrados en la colaboración entre gobierno y sociedad civil; Neuquén (plataforma participativa); Salta (redacción participativa de ley provincial de gobierno abierto); y Mendoza (apertura de datos a nivel municipal). En otros casos en que no se observaron cambios –como los de Jujuy (acceso a la información a nivel municipal) y Chubut (participación ciudadana)– la implementación fue muy limitada o ni siquiera se inició.

¹¹ Véase IRM, Informe de implementación de Argentina, 2017-2019, disponible en [\[AGREGAR ENLACE\]](#).

¹² Cf. DGA, grupo focal, 26/03/20.

¹³ Una representante de Fundeps, una OSC de Córdoba que actualmente ocupa un asiento en la Mesa Nacional, afirmó en el mismo sentido: “Aunque [...] aún no se sabe cuál será el contenido [del Programa Federal], el hecho de

que se puedan sumar provincias o ciudades con poca experiencia en gobierno abierto o que pretendan superar sus estándares, genera mucho potencial de mejora”. En términos similares se expresó una de las funcionarias a cargo del compromiso. Cf. representante de Fundeps, respuesta a encuesta, 08/04/20; Lina Montoya, responsable de gobierno abierto en gobiernos locales, Dirección de Capacitación de la Subsecretaría de Relaciones Municipales, respuesta a encuesta, 26/03/20.

¹⁴ Si bien no está explicitado en el texto del compromiso, fuentes de sociedad civil informaron al IRM que este punto ha estado presente en las conversaciones y acuerdos entre las OSC y las representantes del gobierno nacional, que habrían coincidido en que “la implementación de estos mecanismos es fundamental para el éxito del compromiso”. Cf. Andrés Bertona, Directorio Legislativo, comentario escrito, 6/07/20.

13. Federalización de la Ley Micaela

El compromiso propone que el Instituto Nacional de las Mujeres trabaje [en pos de la federalización de la Ley N°27499 sobre violencia de género] de manera coordinada con el Consejo Federal de las Mujeres (CFM) y el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC). Con el CFM se capacitará a personal de los equipos de las áreas mujer y a representantes de los poderes Legislativo y Judicial provinciales. Además el INAM asistirá técnicamente a las organizaciones que conforman el Consejo Consultivo para desarrollar campañas de promoción de adhesión de la ley. Finalmente, el INAM reportará los resultados del monitoreo sobre el grado de implementación de la Ley en las provincias que adhirió, en el marco de las reuniones del Consejo Consultivo.

Objetivo principal

Avanzar en la federalización de la Ley Micaela mediante la promoción de la adhesión de las provincias.

Hitos

13.1 Elaboración de un mapeo público de organismos de los diferentes poderes que trabajan la agenda de género en todas las provincias.

13.2 Articulación, en el marco de las reuniones del Consejo Federal de las Mujeres, de acciones que contemplen la realización de un Curso “Formador de Formadores en Ley Micaela” para al menos una persona del equipo interdisciplinario de las áreas mujer y representantes del Poder Legislativo y Poder Judicial a nivel provincial.

13.3 Prestación de asistencia técnica a las organizaciones que forman parte del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para el desarrollo de campañas para promover la adhesión y efectiva implementación de la Ley en las provincias.

13.4 Realización de reporte de INAM sobre los resultados del monitoreo sobre el grado de implementación de la Ley en las provincias que adhirió en el marco de las reuniones del Consejo Consultivo.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Argentina en el siguiente enlace:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_a_buerto_-_argentina_-_v4.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Participación ciudadana, Acceso a la información
Impacto potencial:	Menor

Análisis del compromiso

El objetivo del compromiso es federalizar la Ley 27.499 (Ley Micaela), promoviendo su adopción a nivel provincial en cumplimiento de su artículo 10, que invita a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a las provincias a adherirse¹. La ley - que mandata la capacitación en materia de género y violencia contra las mujeres para funcionarios/as públicos/as de todos los niveles en las tres ramas del gobierno federal - lleva el nombre de Micaela García, una joven de

Gualeguay, Entre Ríos, que en 2017 fue víctima de violación y femicidio. La responsabilidad por la impartición de la capacitación que manda la ley recae sobre el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM)², que es también el organismo a cargo de este compromiso.

Para avanzar en la federalización de la Ley Micaela, el compromiso propone que el INAM trabaje esta temática de manera coordinada con el Consejo Federal de las Mujeres (CFM), integrado por representantes provinciales; y con el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC), proveyendo capacitaciones al personal de las áreas pertinentes de los gobiernos provinciales y asistencia técnica a las OSC del CCSC que desarrollen campañas para promover la adhesión a y la implementación de la ley.

El compromiso es verificable, dado que todas las actividades planificadas para cumplir el objetivo planteado son observables y es esperable que tengan resultados tangibles. Ellas incluyen la elaboración de un mapeo de organismos provinciales dedicados a temas de género; la coordinación, a través del CFM, de la impartición de un curso para formadores, destinado a por lo menos un funcionario en condiciones de replicarlo en cada poder de cada provincia involucrada; la prestación de asistencia técnica a OSC; y la producción de un informe con los resultados del monitoreo de la implementación de la Ley Micaela en las provincias.

Sin restar importancia a esta ley, se valora que el compromiso no versa sobre un problema que pareciera reclamar una solución basada en los valores del gobierno abierto: su objetivo de fondo es lograr la adhesión a la ley por parte de las provincias. El compromiso es relevante para los valores de participación ciudadana (bajo la forma de capacitaciones de las OSC involucradas en la campaña) y transparencia y acceso a la información (puesta a disposición del público de información sobre organismos provinciales que trabajan la agenda de género y grados de adhesión a e implementación de la ley), pero estos componentes no son su eje vertebrador.

Sin lugar a dudas, en Argentina la violencia de género es un problema persistente y – gracias a la labor desplegada por la sociedad civil – cada vez más visible. Según el Informe 2019 de Femicidios publicado por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia, durante 2019 se registraron en Argentina 252 víctimas directas de femicidios, incluidos cinco travesticidios o transfemicidios – una tasa de 1,1 cada 100.000 mujeres, la misma que en 2017 y 2018.³ En los últimos años, la violencia de género ha sido, junto con la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, un tema central para el movimiento feminista y de promoción de los derechos de las mujeres en Argentina.

La prominencia del tema de que trata es un factor central que da cuenta de la inclusión de este compromiso en el plan de acción. Tal como lo señaló una representante de la OSC Fundeps, “incorporar compromisos vinculados a género fue sin dudas la lectura de una demanda social. Sobre todo en un contexto nacional en el que se dieron grandes debates alrededor del tema a partir del año 2018”⁴. Adicionalmente, se buscó dar continuidad al trabajo emprendido con éxito, también bajo el liderazgo del INAM, en el plan de acción anterior, con el compromiso “Monitoreo del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019”.

Sin embargo, según actores de sociedad civil presentes en el proceso de cocreación, en esta oportunidad la sustancia del compromiso fue moldeada de antemano por el organismo de gobierno a cargo, en función de sus propias prioridades, sin incidencia significativa de la sociedad civil sobre el resultado⁵. El compromiso resultante no refleja con claridad de qué forma aplicar los principios de gobierno abierto podría marcar la diferencia en la solución del problema planteado. Pese a que el proceso de adhesión a la ley es relevante como medio para su generalización, el compromiso es muy poco ambicioso en sus objetivos. De hecho, a la fecha de su formulación ya se habían obtenido avances: se habían adherido a la Ley Micaela nueve de las 23 provincias - Buenos Aires, Chaco, Chubut, Salta, Córdoba, La Rioja, Misiones, Neuquén y Santa Cruz – y otras siete, además de la ciudad de Buenos Aires, estaban en proceso de hacerlo. Adicionalmente, no se observa mayor diferencia entre las actividades propuestas en el compromiso y las que el IMAM hubiera realizado de todos modos en su ausencia⁶. En consecuencia, se prevé que la implementación de este compromiso, de completarse tal como está planteado, tendrá un impacto menor.

¹ Cf. Ley 27.499, Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado, disponible en <http://tiny.cc/efuwmz>.

² Recategorizado como Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad a partir de diciembre de 2019.

³ Cf. “Resumen: Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina 2019”, disponible en <https://www.csin.gov.ar/omrecopilacion/docs/resumen2019fem.pdf>. Según el Observatorio de las Violencias de Género *Ahora que sí nos ven*, una iniciativa de la sociedad civil surgida al calor de las manifestaciones masivas del #NiUnaMenos, el año 2019 dejó en el país un saldo de 327 femicidios, uno cada 26 horas. Véase La Nación, 30/12/19, “Registran 327 femicidios en lo que va del año, uno cada 27 horas”, <http://tiny.cc/w4twmz>.

⁴ Cf. representante de Fundeps, respuesta a encuesta, 08/04/20.

⁵ La DGA explicó que “el compromiso se priorizó en abril de 2019 por la posibilidad de postulación del entonces INAM al Trust Fund de OGP para implementación de compromisos. Las responsables de INAM presentaron la idea en una reunión con la Mesa Nacional, y a partir de los intercambios se envió la propuesta el Multi-Donor Trust Fund ampliada, junto con las cartas de respaldo [...]. Se acordó organizar la mesa de diálogo una vez recibida la respuesta del Banco Mundial, prevista para mayo-junio. Al no tener respuesta, se avanzó en diseñar un compromiso ‘cumplible’ sin recursos adicionales, lo que afectó su ambición. Se acordó que se obtenerse el fondo se profundizaría. En octubre de 2019 se informó a Argentina que el fondo no fue asignado al país”. Cf. Carolina Cornejo, DGA, comentario escrito, 9/07/20; minutas de la Mesa Nacional del 15/04/19, disponibles en <http://tiny.cc/55sosz>.

⁶ Una fuente de sociedad civil mencionó al respecto que, “al momento de creación del compromiso, el mismo INAM dijo que varias de esas actividades ya las tenía comenzadas o no le sería muy difícil hacerlas”. Cf. representante de Fundeps, respuesta a encuesta, 08/04/20.

14. Mujeres en el mundo del trabajo

El compromiso define acciones destinadas a generar, publicar y disponibilizar información del mercado de trabajo en formatos abiertos, desagregada por sexo, con el objetivo de visibilizar la situación de las mujeres en el mercado laboral. Asimismo, se prevé la realización de reuniones con sociedad civil para recibir sus propuestas sobre información de interés en la temática a incorporar y para la difusión de los datos publicados.

Objetivo principal

Generar, publicar y disponibilizar información del mercado de trabajo en formatos abiertos, desagregada por sexo, para [dotarla] de mayor visibilidad [en tanto que] insumos claves para el diseño de políticas públicas, investigaciones y el debate público informado.

Hitos

14.1 Disponibilización en formato de datos abiertos de indicadores (tasas de actividad, empleo, desempleo, subocupación y empleo no registrado) del Boletín de Estadísticas Laborales (de la sección de Mercado de Trabajo), con desagregación por sexo.

14.2 Disponibilización del Boletín de estadísticas de género del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), que contempla indicadores de: puestos de trabajo por sexo, desagregado por edad y sector de actividad; tasa de feminidad; remuneración por sexo y brecha salarial por sector de actividad, entre otros.

14.3 Desarrollo de una sección de género dentro de la Biblioteca de la Producción de la web del Ministerio de Producción y Trabajo.

14.4 Diseño y desarrollo de un módulo especial de aplicación puntual que aborde dimensiones de género en el mundo del trabajo (espacios de cuidado, licencias) en la Encuesta de Indicadores Laborales. Para el diseño de este módulo se convocará a OSC que son usuarias de esta información a una reunión para recibir recomendaciones de dimensiones que podrían incorporarse en el módulo especial, y luego la Secretaría brindará respuesta sobre la viabilidad de incluir tales propuestas.

14.5 Realización de dos (2) encuentros con la sociedad civil usuaria de esta información para generar una instancia de difusión y visibilización de datos que reflejen la situación de varones y mujeres en el mercado laboral.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Argentina en el siguiente enlace:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_-_argentina_-_v4.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Acceso a la información, Participación ciudadana
Impacto potencial:	Menor

Análisis del compromiso

Este compromiso tiene el objetivo de generar, publicar y disponibilizar información, en formatos abiertos y desagregada por sexo, acerca del mercado de trabajo, para que guíe el debate público, la investigación y el diseño de políticas públicas sobre trabajo con perspectiva de género.

Además de la publicación de datos desagregados por género para diversos indicadores (tasas de actividad, empleo, desempleo, subocupación, empleo no registrado, puestos de trabajo por edad y sector de actividad, remuneración y brecha salarial, entre otros), el compromiso contempla otras actividades tendientes al objetivo planteado, tales como la introducción de una sección de género dentro de la Biblioteca de la Producción de la web del Ministerio de Producción y Trabajo. Además, se desarrollará, en colaboración con la sociedad civil, un módulo que aborde dimensiones de género en el mundo del trabajo (tales como espacios de cuidado y licencias) en la Encuesta de Indicadores Laborales, y la organización de encuentros con las OSC usuarias de los datos para promover su difusión y reutilización. Todas estas actividades son observables y, en muchos casos, resultan en productos tangibles, por lo cual el compromiso es considerado verificable.

El compromiso es, en primer lugar, relevante para el valor del acceso a la información tal como lo define OGP, ya que busca generar y poner a disposición del público informaciones, hoy no disponibles en forma sistemática, de utilidad tanto para el usuario como para la sociedad civil especializada. Secundariamente, el compromiso contiene un componente – menor - de participación, en la medida en que contempla la realización de tres reuniones con OSC usuarias de la información a publicar – la primera a efectos de consulta sobre las dimensiones a incluir en el módulo adicional de la Encuesta de Indicadores Laborales, y las dos restantes para promover la difusión de los datos publicados.

Si bien no le fue posible recabar reacciones ni de gobierno ni de sociedad civil en relación con este compromiso, la investigadora del IRM estima que fue incluido en el plan de acción en línea con la estrategia de transversalizar la perspectiva de género y en respuesta al imperativo planteado por OGP de encarar el problema de la inequidad de género con soluciones de gobierno abierto. Asimismo, se enmarca en el Plan Nacional de Igualdad de Derechos y Oportunidades, desarrollado en 2018 para planificar las políticas de promoción de la equidad de género a nivel nacional, el cual reclama la producción de información estadística en materia de género.

Los datos disponibles sobre la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y sobre la brecha salarial de género dan cuenta de que este es un problema que afecta a millones de mujeres en Argentina¹. El repaso de las bases de datos en línea revela que muchas informaciones relevantes no se encuentran desagregadas por género; si acaso están desagregadas por género, las bases de datos a partir de las cuales se elaboran los boletines de estadísticas laborales no están disponibles en forma pública. La disponibilidad pública de estas informaciones es sin duda fundamental a la hora de guiar tanto la confección de políticas gubernamentales en pos de la equidad de género como para orientar la labor de incidencia de la sociedad civil en el mismo sentido.

Sin embargo, tal como está formulado, el compromiso es relativamente poco ambicioso, y hay buenas razones para suponer que el área de estadísticas del Ministerio de Trabajo hubiera podido disponibilizar las informaciones consignadas en el compromiso sin necesidad de trabajar en el marco de un plan de acción de OGP. De ahí que el impacto potencial del compromiso sea calificado como menor.

¹ Cf. ILO Global Wage Report 2018/2019, disponible en <http://tiny.cc/snxwmz>; Boletín de estadísticas de género del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), disponible en <http://tiny.cc/lxwmz>.

15. Sexualidad y derechos

Este compromiso tiene por objetivo producir, sistematizar y disponibilizar información sobre la implementación de políticas de salud sexual y salud reproductiva. En esa línea, la Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación [actual Ministerio de Salud de la Nación] construirá y publicará datos sobre insumos distribuidos (métodos anticonceptivos en general y de larga duración) desagregados por provincia e insumo. También difundirá datos sobre las capacitaciones realizadas a demanda de las provincias en temáticas de salud sexual y salud reproductiva; y realizará encuentros con organizaciones de sociedad civil (OSC) para compartir avances en la implementación de estas iniciativas y recibir aportes e ideas que contribuyan a mejorar la información disponible y generar sinergias entre gobierno y sociedad civil.

Objetivo principal

Garantizar el acceso a información completa y oportuna sobre políticas implementadas a nivel federal en materia de salud sexual y salud reproductiva que permita a la comunidad especialmente interesada analizarla como parte de sus agendas de trabajo.

Hitos

15.1 Publicación trimestral de datos sobre la cantidad de métodos anticonceptivos distribuidos en las 24 jurisdicciones del país, desglosados por provincia y por insumo, así como disponibilización anual de la cantidad total de la población cubierta con los métodos distribuidos.

15.2 Publicación trimestral de la cantidad de capacitaciones que se realicen a los equipos de salud en las jurisdicciones que lo soliciten sobre: consejería en salud sexual y salud reproductiva; métodos anticonceptivos en general y de Larga Duración (LARCs); diversidad sexual y corporal; y anticoncepción Inmediata en el Post Evento Obstétrico (AIPE).

15.3 Realización de al menos dos encuentros de retroalimentación entre sociedad civil y la Secretaría de Gobierno de Salud para verificar avances en el compromiso y recibir ideas, con miras a identificar sinergias.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Argentina en el siguiente enlace:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_a_buerto_-_argentina_-_v4.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Acceso a la información, Participación ciudadana
Impacto potencial:	Menor

Análisis del compromiso

A partir de la constatación de que la ausencia de (o las dificultades de acceso a) informaciones relevantes sobre las acciones y políticas gubernamentales en materia de salud sexual y reproductiva limita las posibilidades de monitoreo de la sociedad civil, este compromiso se propone facilitar el acceso a información completa y oportuna sobre las políticas implementadas a nivel federal en esa área. Con ese objetivo, la Secretaría de Gobierno de

Salud de la Nación (actualmente Ministerio de Salud) sistematizará y publicará series de datos sobre la distribución de métodos anticonceptivos, desagregados por provincia e insumo, consignando la cobertura poblacional alcanzada; así como acerca de las capacitaciones realizadas a demanda de las provincias en temáticas de salud sexual y salud reproductiva, desagregadas por localidad y por tema. Adicionalmente, el compromiso incluye la realización de encuentros con OSC para recoger sus aportes conducentes a la ampliación y el mejoramiento de la información disponible.

Dado que sus tres hitos se traducen en actividades observables y se operacionalizan en entregables tangibles (encuentros con sociedad civil, datos publicados), el compromiso es considerado verificable.

El compromiso es relevante para el valor del acceso a la información tal como lo define OGP, ya que apunta a facilitar el acceso a datos actualmente no disponibles o de difícil acceso que resultan fundamentales para la labor de incidencia de las OSC especializadas en derechos de las mujeres y salud sexual y reproductiva. Adicionalmente, contiene un componente secundario de participación ciudadana, en la medida en que incluye un mínimo de dos “encuentros de retroalimentación” con OSC, destinados a “verificar avances en el compromiso y recibir ideas, con miras a identificar sinergias”.

Tal como lo señalaron las representantes de dos OSC que participaron del proceso de cocreación, ACIJ y la Fundación Huésped, el compromiso fue incluido en el plan a raíz de una demanda de la sociedad civil, que una de ellas también identificó como una demanda de la ciudadanía en general¹. Ambas fuentes, sin embargo, coincidieron en afirmar que parte de la sustancia de la propuesta original acabó perdiéndose en el curso de la negociación que tuvo lugar en la mesa de diálogo y el proceso subsiguiente.

Desde ACIJ, Julieta Izcurdia explicó que la propuesta inicial de su organización, secundada por varias más, consistía en “transparentar el seguimiento físico del programa de Educación Sexual Integral (ESI, del Ministerio de Educación) en las diferentes provincias. La propuesta se combinó con otra vinculada con la transparencia y el monitoreo de las políticas de sexualidad y derechos a cargo de la Secretaría de Salud [pero] a la [mesa de diálogo] solo asistieron representantes de esta última. Tuvimos otra reunión con el Ministerio de Educación, que se comprometió publicar cierta información, pero [esto] no fue plasmado en el compromiso final”², que eventualmente no incluyó a este ministerio³.

Desde la perspectiva de Betiana Cáceres, de la Fundación Huésped, “el compromiso se fue definiendo en función de ese pedido [de la sociedad civil] y lo que el gobierno estaba dispuesto a abrir”, que evidentemente no incluía los datos acerca de la implementación del programa ESI. Así, Cáceres estima que, en relación con el componente de educación, la sociedad civil fue apenas informada, ya que “el gobierno modificó unilateralmente el texto que ya había sido discutido, se [le] pidieron explicaciones y los argumentos no fueron satisfactorios”⁴. Con todo, la experiencia arrojó un resultado positivo, que podrá capitalizarse en el futuro: como lo señala la DGA, la participación de jóvenes en la mesa de diálogo “desencadenó conversaciones diferentes, o más profundas, sobre lo observado por organizaciones. Las jóvenes presentaban la problemática real de lo experimentado en sus escuelas (lo que a su vez plantean las OSC), y si bien no se gestó el compromiso, se les abrió una línea de interlocución con funcionarios que ellas hasta ese momento desconocían”⁵.

Por su parte, en relación con el componente de salud, que quedó plasmado en el compromiso, la sociedad civil sí habría sido escuchada e involucrada (“se logró un acuerdo positivo aunque el gobierno no mostró flexibilidad sobre el pedido de que la publicación fuera en formato abierto”), percepción que coincide con la de nuestras fuentes en la Secretaría de Gobierno de Salud⁶.

El compromiso eventualmente incluido en el plan tiene ambiciones limitadas, tanto por haber dejado de lado un componente que la sociedad civil consideraba central, como por el hecho de que, como lo subraya la representante de una OSC especializada en el tema, la mayor parte de la información comprometida en materia de salud sexual y reproductiva ya existe: el compromiso no supone la construcción de indicadores ni el relevamiento de datos nuevos, sino

más bien la desagregación de datos ya disponibles y la puesta a disposición del público de información que solía ser de uso exclusivamente estatal, y a la que las OSC especializadas eventualmente lograban acceder, pero con cierta dificultad. En lo sucesivo, el acceso simplificado a información más desagregada facilitará la labor de monitoreo de la sociedad civil, especialmente a nivel provincial, donde la opacidad suele ser mayor. En ese sentido, es de destacar la oportunidad, habilitada por el compromiso, de hacer un seguimiento más riguroso de la cadena de suministros e impulsar iniciativas que comprometan a los gobiernos provinciales. Sin embargo, en función de las limitaciones mencionadas, se espera que, de ser implementado según está redactado, el compromiso tenga un impacto menor.

¹ Una representante de ACIJ manifestó que el compromiso “responde a la demanda de la sociedad civil porque hay una masa crítica de organizaciones y activistas que lideran los reclamos de insumos, servicios e información vinculada con los derechos de las mujeres y disidencias”. Una colega de la Fundación Huésped, por su parte, destacó que éste surgió de “una demanda de la sociedad civil respaldada por la ciudadanía en general”. Cf. Julieta Izcurdia, ACIJ, respuesta a encuesta, 25/03/20; Betiana Cáceres, Fundación Huésped, respuesta a encuesta, 20/03/20.

² Cf. Julieta Izcurdia, ACIJ, respuesta a encuesta, 25/03/20.

³ Se observan algunas diferencias de interpretación en relación con las razones por las cuales el componente de educación, junto con el organismo a cargo, quedaron fuera del compromiso. Según explicó la DGA, la Mesa Nacional inicialmente acordó combinar ambos temas por el hecho de que abordaban desde distintos ángulos una problemática similar, además de para no superar el límite de 15 compromisos previamente acordado. Desinteligencias posteriores resultaron en el relegamiento del componente educativo. Cf. Carolina Cornejo, DGA, comentario escrito, 9/07/20.

⁴ Cf. Betiana Cáceres, Fundación Huésped, respuesta a encuesta, 20/03/20.

⁵ Cf. Carolina Cornejo, DGA, comentario escrito, 9/07/20.

⁶ Cf. Betiana Cáceres, Fundación Huésped, respuesta a encuesta, 20/03/20. Desde la Secretaría de Gobierno de Salud, por su parte, nuestra informante relata que “hubo una participación activa de las ONGs convocadas, donde pudieron plantear sus inquietudes y requerimientos. Desde el Ministerio se tomaron sus propuestas y demandas y se cocrearon los compromisos plasmados”. Cf. Mayra Meza, abogada de la Dirección Nacional de Relaciones Institucionales, respuesta a encuesta, 07/04/20.

16. Plan de Acción de Congreso Abierto

El compromiso consiste en diseñar de manera participativa e implementar un Plan de Acción de Congreso Abierto, [consistente] con los lineamientos de políticas públicas motorizados por la Alianza para el Gobierno Abierto, que nuclea un conjunto de compromisos asumidos por ambas cámaras del Congreso de la Nación Argentina, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil organizada, academia y actores de la ciudadanía.

Objetivo principal

Institucionalizar una política de apertura legislativa, a través del diálogo y la participación ciudadana en el Congreso de la Nación Argentina.

Hitos

16.1 Realización de al menos tres (3) talleres destinados a legisladores, funcionarios, empleados legislativos y OSC para el diseño participativo de la metodología a utilizar en el armado del Plan de Acción de Congreso Abierto.

16.2 Institucionalización de la metodología por parte de ambas Cámaras a través de una resolución conjunta.

16.3 Desarrollo de al menos tres (3) mesas de diálogo para la cocreación de compromisos.

16.4 Realización de una consulta pública de los compromisos cocreados.

16.5 Implementación del Plan de Acción de Congreso Abierto.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Argentina en el siguiente enlace:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_a_bierto_-_argentina_-_v4.pdf.

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	<i>Sí</i>
Relevante:	<i>Participación ciudadana</i>
Impacto potencial:	Transformador

Análisis del compromiso

El objetivo del compromiso es institucionalizar una política de apertura legislativa – más concretamente, diseñar e implementar en forma participativa un Plan de Acción de Congreso Abierto con compromisos asumidos por ambas cámaras del Congreso en conjunto con OSC, actores académicos y otras partes interesadas.

El compromiso, asumido conjuntamente por el Programa de Modernización Parlamentaria de la Cámara de Diputados y la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información del Senado, se traduce en actividades y entregables concretos, razón por la cual es verificable. Las principales actividades conducentes a la consecución del objetivo planteado consisten en una serie de talleres¹ con legisladores, funcionarios, empleados legislativos y OSC para diseñar la metodología de cocreación del Plan; su oficialización a través de una resolución conjunta de ambas cámaras; la organización de por lo menos tres mesas de cocreación de compromisos; el sometimiento de los compromisos a consulta pública; y la implementación de los compromisos contenidos en el Plan.

Aunque son verificables, los hitos están formulados con vaguedad porque, como lo señaló un representante de sociedad civil en la Mesa Nacional, el compromiso fue formulado en un momento político de transición en el cual el Congreso no estaba en condiciones de comprometerse con acciones específicas sobre temas muy concretos; de ahí que se prefiriera apenas sentar las condiciones para que, una vez asumidas las nuevas autoridades, hubiera una resolución tomada y ya no hubiera marcha atrás en relación con la necesidad de formular un Plan de Congreso Abierto². En el mismo sentido, una representante de OSC que participó de la cocreación del plan se lamentó de que el compromiso no tuviera suficiente ambición ya que “no tiene ninguna meta concreta aún” y “le faltan definiciones”; sin embargo, reconoció que ello había obedecido a “una situación extraordinaria que es entendida desde las OSC” y resaltó “la buena voluntad por avanzar de todas formas”³.

El compromiso es inmediatamente relevante para el valor de participación ciudadana tal como lo define OGP, en la medida en que busca crear oportunidades para que la sociedad civil ejerza influencia sobre las decisiones públicas, en este caso mediante su contribución al diseño y la implementación de un Plan de Congreso Abierto. Cabe subrayar que la creación de esta oportunidad de participación constituiría una novedad, ya que – como lo establece el texto del compromiso – “hasta el momento no existe un mecanismo institucionalizado de diálogo entre ambas Cámaras y las organizaciones de la sociedad civil, que prevea la cocreación de iniciativas de apertura”⁴. Adicionalmente, en función de los contenidos que adopte el Plan de Congreso Abierto cocreado con la sociedad civil, el compromiso podría adquirir, en el mediano plazo, relevancia para otros valores de gobierno abierto.

El compromiso fue incluido en el plan de acción por varias razones. En primer lugar, desde largo tiempo atrás la transparencia legislativa integra la agenda de numerosas OSC enfocadas en temas institucionales y de gobernanza democrática. En segundo lugar, pese a todas las dificultades que implica, la integración del Poder Legislativo es fundamental para obtener avances en dirección de un Estado abierto, trascendiendo las políticas de apertura enfocadas en los poderes ejecutivos. Es por eso que, a pesar de sus limitaciones, la inclusión de este compromiso en el plan de acción fue unánimemente celebrada por la sociedad civil consultada. En tercer lugar, la extensión horizontal – es decir, desde el Poder Ejecutivo hacia los otros dos poderes del Estado – de los planes de acción de gobierno abierto integró las recomendaciones del IRM a lo largo de varios ciclos, y de hecho ya el Tercer Plan de Acción había incluido un compromiso titulado “Apertura de Datos del Congreso Nacional”, asumido por ambas cámaras del Congreso. Este compromiso fue calificado por el IRM como de impacto potencialmente transformador, y resultó en avances significativos en la apertura institucional. En ese sentido, este nuevo compromiso vino a ofrecer al Congreso la oportunidad de continuar el camino ya iniciado, dando un salto cualitativo en lo que se refiere a institucionalización y la integralidad de las políticas de apertura. Fue en ese sentido que una participante de sociedad civil en el proceso de cocreación del compromiso señaló que el Cuarto Plan de Acción incorpora al Congreso de la Nación “de una manera más ambiciosa y transformadora que el anterior plan”⁵.

Si bien en ausencia de indicios respecto de los contenidos que tendrá el Plan de Congreso Abierto no resulta posible hacer previsiones en relación con los efectos concretos que tendrá su implementación, la evaluadora del IRM estima que, de ser implementado en su totalidad – desde la elaboración de la metodología de cocreación en colaboración con la sociedad civil hasta la implementación de los compromisos consensuados, pasando por el propio proceso de cocreación del Plan – el compromiso tiene un enorme potencial transformador. El hecho de que el Congreso Nacional se abra a la participación de la sociedad civil en un proceso de esa naturaleza ya de por sí tendrá efectos significativos. Sin embargo, para que ese potencial transformador se realice en la práctica, es importante que el proceso de cocreación del Plan de Congreso Abierto se oriente a partir del conocimiento de las buenas prácticas existentes y, sobre todo, que esté guiado por un acuerdo de inclusión de una serie de contenidos mínimos en torno de cada uno de los pilares del gobierno abierto: transparencia y acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas. Desde la sociedad civil se destaca asimismo que para concretar dicho potencial sería necesario “un mayor involucramiento de los legisladores”. Ello marcaría la diferencia con los compromisos suscritos por las cámaras legislativas en el marco del anterior plan de acción, que no implicaron a los legisladores, y en

cambio se circunscribieron al trabajo con funcionarios de las oficinas de modernización y acceso a la información. En ese sentido, la sociedad civil ha recalcado, con razón, que “es importante que los legisladores se involucren en estos procesos para que conozcan y se interioricen en el paradigma, para que los planes de Parlamento Abierto se vinculen con su trabajo en la cámara y que los principios de gobierno abierto rijan su trabajo y se incorporen en otros debates temáticos de los cuales participan, más allá de los planes de acción de OGP”⁶.

¹ Desde la sociedad civil se planteó la existencia de desacuerdos en relación con el carácter de estos talleres, que a su entender debían ser multiactor, “es decir, que se compartieran mesas de trabajo entre funcionarios, empleados, legisladores y OSC, como sucede en otros países de la región y el mundo para cocrear planes de Parlamento Abierto. Desde el Congreso se planteó que era más estratégico tener instancias por separado (con legisladores, con OSC y con empleados y funcionarios legislativos) porque aún faltaba sensibilizar sobre la temática y querían evitarse inconvenientes”. Cf. Michelle Volpin, Directorio Legislativo, comentario escrito, 3/07/20.

² Cf. representante de sociedad civil en Mesa Nacional, grupo focal, 26/03/20.

³ Cf. Florencia Caffarone, Democracia en Red, respuesta a encuesta, 19/03/20.

⁴ Cf. Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, 2019-2021, disponible en <http://tiny.cc/mc2wmz>.

⁵ Cf. Mercedes de los Santos, Directorio Legislativo, respuesta a encuesta, 19/03/20.

⁶ Cf. Michelle Volpin, Directorio Legislativo, comentario escrito, 3/07/20.

V. Recomendaciones generales

Esta sección tiene el fin de ofrecer recomendaciones para el siguiente plan de acción y orientar la implementación del plan actual. Se divide en dos secciones: 1) Recomendaciones clave del IRM para mejorar el proceso de OGP y los planes de acción del país y 2) una evaluación de la medida en la que el gobierno respondió a las recomendaciones anteriores.

5.1 Cinco recomendaciones clave del IRM

Recomendaciones para el desarrollo del siguiente plan de acción	
1	Diseñar una estrategia focalizada de reclutamiento de actores sociales para mejorar tanto la cantidad como la calidad de la participación
2	Profundizar la búsqueda de colaboraciones entre áreas y agencias gubernamentales

El proceso de cocreación fue de carácter ejemplar, ya que satisfizo todos los estándares básicos de OGP. Estuvo guiado por el foro multiactor; todas las decisiones estratégicas fueron tomadas conjuntamente por gobierno y sociedad civil; y la responsabilidad, por los aciertos tanto como por los desaciertos, fue compartida en partes iguales. El primer elemento que los integrantes de la Mesa Nacional consultados para este informe¹ problematizaron en su balance del proceso fueron los niveles de participación alcanzados. En efecto, en términos generales la participación en la cocreación del Cuarto Plan de Acción tendió a ser más limitada que en el proceso precedente.

Varias fuentes consultadas observaron cierto retroceso, en la medida en que la participación en los procesos de gobierno abierto volvió a quedar en manos de unas cuantas OSC con larga trayectoria en temas de transparencia, calidad institucional y lucha contra la corrupción, en desmedro de organizaciones temáticas que se vieron brevemente atraídas al proceso en ocasión del Tercer Plan de Acción, pero cuyo interés en muchos casos no se mantuvo. El problema se agudizó en la medida en que el Cuarto Plan incluyó temas ‘nuevos’ que no forman parte de la agenda de las OSC más familiarizadas con el proceso, donde se hizo sentir la ausencia de organizaciones temáticas que pudieran realizar aportes sustantivos². El déficit de participación, pues, no refiere solo a la cantidad sino también, y en forma más preocupante, a la calidad de la participación. En ese sentido, la evaluadora del IRM recomienda a la Mesa Nacional **diseñar una estrategia focalizada de reclutamiento de actores sociales para mejorar tanto la cantidad como la calidad de la participación**, asegurando que la inclusión de temas nuevos, altamente relevantes para la agenda nacional, vaya acompañada de la inclusión de los actores que están en condiciones de producir e implementar en torno de ellos compromisos significativos, relevantes y ambiciosos.

La evaluación del IRM reveló que, mientras algunos compromisos carecieron de suficiente ambición porque faltaron a la mesa actores clave de la sociedad civil, otros quedaron incompletos debido a la ausencia de actores gubernamentales cuya intervención se hubiera requerido para llevarlos a la práctica. Junto con la cooperación entre gobierno y sociedad civil, la producción de compromisos ambiciosos y de gran alcance en temas relativamente complejos suele requerir del trabajo conjunto de distintas áreas y agencias de gobierno. Así, pues, el IRM aconseja la **profundización de la búsqueda de colaboraciones entre áreas y agencias gubernamentales** en condiciones de liderar compromisos de gobierno abierto.

Recomendaciones sobre el diseño del siguiente plan de acción	
1	Centrar los compromisos en la definición de problemas que reclamen o admitan soluciones de gobierno abierto
2	Poner el foco en la rendición de cuentas, con énfasis en los mecanismos de respuesta

3	Diseñar procedimientos que incentiven la producción de compromisos más ambiciosos
---	---

En la planificación de la cocreación del Cuarto Plan de Acción, la Mesa Nacional dio un enorme paso adelante a través del establecimiento de un conjunto de criterios muy pertinentes para la priorización temática de los compromisos. Esto redundó en la inclusión de compromisos en torno de varios temas hasta entonces ausentes, entre ellos temas prominentes en la agenda de derechos y en la agenda global de OGP, y vinculados con otros compromisos internacionales asumidos por el país, así como temas largamente reclamados y pertenecientes a la agenda histórica de las OSC de más intensa participación en los procesos de gobierno abierto. La investigadora del IRM alienta a la Mesa Nacional a continuar en esa dirección, y le recomienda para ello trabajar en la articulación de problemas y soluciones para asegurar que las soluciones de gobierno abierto constituyan la estrategia adecuada para abordar los problemas planteados. En otras palabras, es importante **centrar los compromisos en la definición de problemas que reclamen o admitan soluciones de gobierno abierto**. En el empeño de incluir temas claramente relevantes para el contexto nacional, no se debe perder de vista que el objetivo es elaborar en torno de esos temas compromisos que redunden en una mayor apertura de las prácticas gubernamentales; en ese sentido, se recomienda priorizar las iniciativas destinadas a resolver problemas que claramente se beneficiarían de soluciones de gobierno abierto, por sobre iniciativas que apuntan a resolver problemas que lógicamente pueden ser encarados por otros medios.

El logro de un plan más equilibrado, que ataque a fondo los problemas existentes mediante soluciones de gobierno abierto, requiere de una mayor atención a la dimensión de rendición de cuentas. Como se desprende del análisis contenido en este informe, la mayoría de los compromisos del Cuarto Plan de Acción son relevantes para el valor de la transparencia y el acceso a la información, y en menor medida (y a menudo con menor grado de ambición) para el de la participación ciudadana. Pese a haber formado parte de recomendaciones anteriores del IRM, la dimensión de rendición de cuentas sigue estando prácticamente ausente. Cabe subrayar que no se trata de un defecto específico de los planes de acción de Argentina; la proporción de compromisos centrados en la promoción de la rendición de cuentas tiende a ser baja en la mayoría de los casos.

A la luz de este análisis, la investigadora del IRM insiste en la recomendación de **poner el foco en la rendición de cuentas**. No obstante, la evaluadora reconoce que el de rendición de cuentas es probablemente el concepto menos comprendido y asimilado por la comunidad de gobierno abierto en general - no solamente por los gobiernos sino también por la sociedad civil. De ahí la recomendación de que, al poner foco en la rendición de cuentas, se lo haga **con énfasis en los mecanismos de respuesta**. Cabe recordar, en ese sentido, que para que un compromiso sea considerado relevante para el principio de rendición de cuentas, debe incluir el establecimiento o el mejoramiento de oportunidades para que la ciudadanía exija que los funcionarios respondan por sus acciones y decisiones. De ahí que no alcance con mecanismos para que la sociedad civil y el público en general desempeñen un rol de monitoreo; se requieren dispositivos de respuesta y de sanción, es decir, mecanismos para que los funcionarios respondan a la retroalimentación recibida y puedan ser sancionados por sus acciones (u omisiones).

En el contexto de la emergencia sanitaria global en curso, es preocupante la posibilidad de que las instituciones republicanas caigan víctimas de la concentración de poder empleada para luchar contra el virus. Frente a la posibilidad de que la respuesta gubernamental a la pandemia profundice los desequilibrios institucionales que históricamente ha padecido Argentina, la rendición de cuentas sigue siendo la mejor respuesta. Si logra poner mayor énfasis en los controles, frenos y contrapesos institucionales (*'accountability horizontal'*) y en la rendición de cuentas a la ciudadanía (*'accountability vertical'* de tipo societal), el próximo plan de acción

podría contribuir efectivamente a resguardar derechos y garantías en los procesos de salida y recuperación de la pandemia, así como a asegurar que éstos sean acompañados de medidas que realmente respondan a las prioridades, necesidades y expectativas de los grupos más duramente golpeados por la crisis.

Finalmente, es importante que, una vez consolidados, los procesos de gobierno abierto en Argentina constituyan una plataforma sobre la base de la cual sea posible exigir una ambición transformadora cada vez mayor. Como se desprende de las páginas de este informe, el Cuarto Plan de Acción es en varios sentidos superior a sus predecesores; de ahí que la investigadora del IRM se permita recomendar a la Mesa Nacional que se proponga dar un salto adelante en materia de calidad, mediante el **diseño de procedimientos que incentiven la producción de compromisos más ambiciosos**. El desplazamiento del foco desde lo que los organismos participantes piensan que están en condiciones de ‘ofrecer’ hacia los componentes mínimos que debería incluir un compromiso para ser incluido en el plan permitiría excluir compromisos centrados en actividades que los organismos emprenderían de todos modos en ausencia de la inclusión del compromiso en el plan, o que ya estén avanzados en el momento de la cocreación. Asimismo, el conocimiento previo de que, de no alcanzarse un umbral mínimo (a definir) de ambición, el compromiso en cuestión no será incluido en el plan, podría funcionar como incentivo para que las partes trabajen más intensamente en la producción de compromisos de mayor alcance e impacto.

5.2 Respuesta a las recomendaciones anteriores del IRM

Recomendaciones clave del IRM para el plan de acción anterior		¿Se incorporó en el proceso de OGP?
1	Dar mayor jerarquía al foro multiactor como espacio de toma de decisiones capaz de imprimir una dirección al proceso	✓
2	Diseñar un plan compacto, con un claro eje vertebrador, en respuesta a los temas detectados como prioritarios en el contexto nacional	✓
3	Optar por una interpretación de máxima de los principios de gobierno abierto y priorizar la dimensión de rendición de cuentas	X
4	Crear compromisos transversales a diversos organismos y áreas de gobierno y transversalizar la perspectiva de género	✓
5	Idear modalidades de federalización del gobierno abierto que no menoscaben la relevancia, consistencia o ambición del plan nacional	✓

Cuatro de las cinco recomendaciones del IRM fueron integradas en el siguiente plan de acción. La Mesa Nacional de Gobierno Abierto tuvo un rol rector en la cocreación del Cuarto Plan de Acción, pasando de espacio de consulta y asesoramiento a foro de toma de decisiones. El plan de acción resultante se ciñó a los límites acordados en lo que se refiere a la cantidad de compromisos y se organizó a partir de criterios claros de priorización temática. La tercera recomendación, centrada en la priorización de la dimensión de rendición de cuentas, por su parte, permaneció como una asignatura pendiente. La cuarta recomendación fue recogida, aunque solo parcialmente: varios compromisos fueron asumidos conjuntamente por al menos dos agencias gubernamentales, aunque algunos compromisos que requerían de la labor colaborativa de varias áreas de gobierno perdieron filo al no concretarse la posibilidad de colaboración; por su parte, la perspectiva de género quedó plasmada en algunos compromisos específicos – mucho más sustanciales que los presentes en planes anteriores – pero aún no atraviesa transversalmente al plan de acción. Por último, la Mesa Nacional se aplicó con éxito a la búsqueda de modalidades alternativas para federalizar las prácticas de gobierno abierto manteniendo la cantidad de compromisos dentro de los límites convenidos.

¹ Cf. grupo focal, 26/03/20.

² A ello se sumó, según varias OSC consultadas para este informe, la ausencia -en palabras de un representante de ACIJ- de un “abordaje federal en la co-creación del Plan”, que “dejó a OSC y personas fuera de discusiones en las que deberían haber tenido una voz privilegiada”. Desde Fundeps confirmaron que “fuera de CABA, las OSC fueron muy pocas, sobre todo de forma presencial”. Cf. Joaquín Caprarulo, ACIJ, y Nina Sibilla, Fundeps, comentarios escritos, 6/07/20.

VI. Metodología y fuentes

Los informes del IRM se elaboran en colaboración con investigadores de cada país miembro de OGP y pasan por un proceso de control de calidad para asegurar que se aplicaron los estándares más altos de investigación, así como los análisis adecuados.

Los análisis sobre los avances en los planes de acción de OGP son producto de una serie de entrevistas, investigación de gabinete, observaciones y retroalimentación por parte de actores no gubernamentales. El informe del IRM se diseña a partir de la evidencia disponible en el repositorio digital de OGP de Argentina¹, sitios web, resultados del informe de autoevaluación del IRM y otras evaluaciones del proceso y los avances publicados por la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales.

Los investigadores del IRM llevan a cabo entrevistas a una serie de actores para asegurar que los eventos sean reflejados correctamente en el informe. Debido a limitaciones de recursos y de tiempo, el IRM no tiene la capacidad consultar a todas las partes interesadas ni visitar los sitios de implementación. En algunos casos, es necesario mantener la anonimidad de los entrevistados y el IRM se reserva el derecho de eliminar cualquier información que pudiera identificara estos participantes. Debido a limitaciones asociadas a la metodología, el IRM invita a actores a comentar el informe durante el periodo de prepublicación de los informes.

Todos los informes pasan por un proceso de control de calidad que incluye una revisión interna por parte del personal del IRM y el Panel de Expertos Internacionales (IEP por sus siglas en inglés), así como una revisión externa en la que el gobierno y la sociedad civil son invitados a enviar sus comentarios sobre el contenido del borrador del informe del IRM.

Este proceso de revisión, incluyendo la incorporación de comentarios, se describe con mayor detalle en la sección III del Manual de Procedimientos.²

Entrevistas y aportes de los actores

Las opiniones y perspectivas de los actores involucrados se relevaron mediante dos formularios de encuesta enviados a representantes de gobierno, por un lado, y de sociedad civil, por el otro; una reunión (presencial) con la directora de la DGA y otra integrante de su staff; un grupo focal (virtual) con los y las integrantes de la Mesa Nacional de Gobierno Abierto; y varias comunicaciones orales y escritas de seguimiento a dichas conversaciones. Cabe señalar, sin embargo, que el proceso de recolección de datos se vio interrumpido, primero, por el cambio de gobierno que tuvo lugar en diciembre de 2019, tras el cual quedaron vacantes muchos de los puestos de las personas a cargo de la implementación de los compromisos; y más tarde, en marzo de 2020, por el estallido de la pandemia del COVID-19, que demoró las respuestas de las personas contactadas. La información contenida en este informe será complementada y, de ser necesario, enmendada a medida que la investigadora logre recoger las opiniones de las personas que aún no han podido ser entrevistadas.

1- Encuesta en línea para funcionarios/as gubernamentales³: Fue enviada a las personas a cargo de compromisos que continuaban en sus puestos tras el cambio de gobierno o que habían sido designadas en ese rol a partir de entonces. En muchos casos, sin embargo, no fue posible identificar a alguna persona que estuviera a cargo del tema. La investigadora del IRM envió un mensaje con el enlace al cuestionario a las personas responsables de ocho de los 16 compromisos contenidos en el plan, y dos semanas más tarde se les hizo llegar un recordatorio. Al 9 de abril de 2020 se habían recogido solamente tres respuestas, procedentes de Lina Montoya, del Ministerio del Interior (26/03/20); Luciana Vajnenko, del Consejo de la Magistratura (06/04/20); y Mayra Meza, del Ministerio de Salud (07/04/20).

2- Encuesta en línea para representantes de sociedad civil⁴: Fue enviada a todas las personas y organizaciones listadas por la DGA como participantes de las mesas de diálogo. Dos semanas después también se les volvió a enviar un recordatorio, de modo de recoger la

mayor cantidad posible de respuestas. La investigadora del IRM hizo algunos seguimientos vía email para obtener aclaraciones o mayores precisiones en algunas respuestas.

La administración de la encuesta y los intercambios subsiguientes permitieron recoger 16 respuestas procedentes de una decena de organizaciones, a saber: ACIJ-Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, CIPPEC-Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Democracia en Red, Directorio Legislativo, Fundación Mujeres en Igualdad, Fundación Huésped, Fundeps-Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (Córdoba), Poder Ciudadano y Sed Cero.

Ambas encuestas, guiadas por el objetivo de recopilar información cualitativa y con cierto grado de detalle, se centraron en el proceso de cocreación del plan y en la ponderación del contenido del plan en general, y específicamente del compromiso que tuvieran a cargo o en cuyo proceso de cocreación hubieran participado las personas encuestadas. Las encuestas contuvieron mayormente preguntas abiertas y alentaron a los encuestados a proporcionar ejemplos y a justificar sus ponderaciones. Ambos formularios fueron encabezados de una declaración, a la que los encuestados debieron dar su consentimiento, en relación con el hecho de que sus respuestas podrían ser utilizadas en este informe y sus palabras podrían aparecer citadas. A los participantes de la sociedad civil se les dio la opción de mantener el anonimato.

3- Llamada en conferencia, vía Zoom, con **(a) integrantes de gobierno en la Mesa Nacional de Gobierno Abierto**: Eugenia Braguinsky, de la Agencia de Acceso a la Información Pública; y Florencia Azubel, de la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales del Ministerio del Interior; **(b) integrantes de sociedad civil en la Mesa Nacional de Gobierno Abierto**: Joaquín Caprarulo, de ACIJ; Mercedes de los Santos, de Directorio Legislativo; Nina Sibilla, de Fundeps (Córdoba); y Guillermo Cánova, de Sociedad Civil en Red (Mendoza); y **(c) la Directora de Gobierno Abierto**, Carolina Cornejo; y Nicole Grunbaum y Delfina Pérez, integrantes de la DGA (26/03/20).

4- Reunión presencial con Carolina Cornejo y Lorena Sierkovich, de la Dirección de Gobierno Abierto: Buenos Aires, 6 de marzo de 2020.

5- Envío de mensajes y llamadas suplementarias para solicitar datos adicionales a la Directora de Gobierno Abierto (Carolina Cornejo, 11/03/20; 08/04/20).

Acerca del Mecanismo de Revisión Independiente

El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés) es un instrumento a través del cual los actores pueden dar seguimiento a los avances de los países y entidades de OGP. El Panel de Expertos Internacionales (IEP por sus siglas en inglés) supervisa el control de calidad de todos los informes. El IEP está conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y métodos de investigación en ciencias sociales.

Actualmente, los miembros del Panel de Expertos Internacionales son:

- César Nicandro Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

Un equipo pequeño, con sede en Washington, D.C., orienta la elaboración de los informes a través del proceso del IRM en coordinación con los investigadores. Cualquier pregunta o comentario sobre este informe puede dirigirse a irm@opengovpartnership.org

¹ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/argentina-en-ogp>.

² Manual de procedimientos del IRM, V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

³ Encuesta para responsables de los compromisos, disponible en <http://tiny.cc/f6prmz>.

⁴ Encuesta para sociedad civil, disponible en <http://tiny.cc/k9prmz>.

Anexo I. Indicadores de los compromisos

Todos los miembros de OGP desarrollan planes de acción en los que incluyen compromisos concretos a implementar en el transcurso de dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción de OGP compartiendo las iniciativas en curso que se relacionan con el gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas que ya estén en ejecución.

Los compromisos deben ser apropiados al contexto local y los retos de cada país. Además, los compromisos de OGP deberán ser relevantes frente a los valores planteados en los Artículos de gobernanza y en la Declaración de Gobierno Abierto que todos los miembros de OGP firmaron.¹ Para consultar los indicadores y la metodología utilizada en el proceso de investigación, revise el Manual de Procedimientos del IRM². A continuación presentamos un resumen de los indicadores clave que el IRM evalúa:

- **Verificabilidad:**
 - No es suficientemente específico para ser verificado: Como está redactado el compromiso, ¿Los objetivos planteados y las acciones propuestas carecen de la claridad y especificidad suficientes para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en un proceso de evaluación posterior?
 - Es suficientemente específico para ser verificado: Como está redactado el compromiso ¿Los objetivos planteados y las acciones planteadas tienen la suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser evaluado a través de un proceso de evaluación posterior?
- **Relevancia:** Esta variable evalúa la relevancia del compromiso frente a los valores de OGP. Analizando cuidadosamente el compromiso como está redactado en el plan de acción, las preguntas orientadoras que determinarán la relevancia son:
 - Acceso a la información: ¿El gobierno publicará información en mayor cantidad o de mejor calidad?
 - Participación cívica: ¿El gobierno creará o mejorará las oportunidades que el público tiene de influir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas?
 - Rendición de cuentas: ¿El gobierno creará o mejorará las oportunidades que tiene el público de exigir que los funcionarios respondan por sus acciones?
 - Tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas: ¿Se utilizarán iniciativas de innovación tecnológica en combinación con los otros tres valores para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas?
- **Impacto potencial:** Esta variable evalúa el *impacto potencial* que tendría el compromiso de ser completamente implementado. Con base en el texto del plan de acción, el investigador del IRM deberá:
 - Identificar la problemática social, económica, política o ambiental,
 - Definir el statu quo al inicio del ciclo del plan de acción y
 - Evaluar la medida en la que el compromiso, de ser implementado, mejoraría la capacidad del gobierno de abordar el problema.
- **Cumplimiento:** Esta variable evalúa la implementación y avances en el compromiso y se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el *Informe de implementación del IRM*.
- **¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?** El objetivo de esta variable es ir más allá de medir los resultados y productos entregables para evaluar en qué medida, en áreas relevantes a los valores de OGP, el gobierno ha cambiado como resultado de la implementación del

compromiso. Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el *Informe de implementación del IRM*.

¿Compromisos orientados a resultados?

Los compromisos orientados a resultados tienen un mayor potencial de ser ambiciosos y de ser implementados. Estos compromisos claramente describen lo siguiente:

1. **Problema:** Identifica la problemática económica, social, política o ambiental que aborda, en lugar de describir un problema administrativo o una herramienta (por ejemplo, “la mala asignación de fondos es” es un contexto más importante que “la falta de un sitio web”).
2. **Statu quo:** ¿Cuál es el statu quo del tema de política al inicio del ciclo del plan de acción (por ejemplo, “el 26% de las demandas de corrupción judicial no se procesan adecuadamente.”)
3. **Cambio:** En lugar de definir resultados intermedios, definir el cambio de comportamiento que se espera obtener como resultado de la implementación del compromiso. (por ejemplo, “duplicar las tasas de respuesta a las solicitudes de información” es un objetivo más robusto que “publicar un protocolo de respuesta”).

Compromisos estelares

A continuación presentamos una explicación de la calificación de “compromiso estelar” (★), por ser de especial interés a los lectores y de gran utilidad para promover buenas prácticas entre los países y entidades miembros de OGP. Para ser estelar, un compromiso debe cumplir con los siguientes criterios:

- Potencialmente estelar: En su diseño, el compromiso debe ser **verificable, relevante** a los valores de OGP y tener un impacto potencial **transformador**.
- El gobierno debe realizar avances significativos en este compromiso durante el periodo de implementación del plan de acción, con una calificación de nivel de implementación **sustancial o completo**.

Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el *Informe de implementación del IRM*.

¹ Artículos de Gobernanza de Open Government Partnership: 17 de junio de 2019, <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>.

² “Manual de procedimientos del IRM,”

GP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>