

Mecanismo de Revisión Independiente

Revisión del plan de acción:
Argentina 2022-2024

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Introducción

En enero de 2021, el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) presentó los nuevos productos resultantes del proceso de actualización del IRM¹. El nuevo enfoque se basa en las lecciones aprendidas a partir de más de 350 evaluaciones sólidas, independientes y basadas en evidencias conducidas por el IRM, y de aportes de la comunidad de OGP. El IRM busca presentar productos simples, oportunos, adecuados y orientados a la obtención de resultados, que contribuyan al aprendizaje y a la rendición de cuentas en momentos clave del ciclo del plan de acción de OGP.

Los productos del IRM son los siguientes:

- **Informe de cocreación:** Contiene lecciones de planes de acción anteriores. Tiene el propósito de enseñar y dar información sobre la planificación y el diseño de la cocreación.
- **Revisión del plan de acción:** Es un informe técnico corto e independiente de las características del plan de acción, las fortalezas y retos que el IRM identifica para que el proceso de implementación sea más sólido.
- **Informe de resultados:** Es una evaluación general de la implementación que se enfoca en los resultados a nivel de políticas públicas y cómo ocurren los cambios. También revisa el cumplimiento de las reglas de OGP e informa sobre la rendición de cuentas y el aprendizaje a largo plazo. Este producto se presentó en una etapa de transición en 2022, empezando con los planes de acción que tenían como fecha final de implementación el 31 de agosto de 2022. Los informes de resultados se entregan hasta cuatro meses después del fin del ciclo de implementación.

Este producto del IRM es una revisión del quinto plan de acción de gobierno abierto de Argentina (2022-2024). El plan de acción está compuesto por seis compromisos². Esta revisión se enfoca en el análisis de las fortalezas que tiene el plan para contribuir a la implementación y sus resultados. Para datos de cada compromiso, revisa el Anexo 1. Para detalles relativos a la metodología e indicadores usados por el IRM para la revisión de este plan de acción, revisa la Sección III.

¹ Actualización del IRM: <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

² El IRM revisa la primera versión del plan de acción entregado oficialmente a OGP y considera cualquier cambio en el plan en el informe de resultados. Argentina hizo la entrega oficial del plan en diciembre de 2022 y lo actualizó en mayo de 2023, incluyendo un compromiso adicional. Ambas versiones del plan de acción están disponibles aquí: <https://www.opengovpartnership.org/documents/argentina-action-plan-2022-2024/>.

Tabla de contenidos

Sección I: Resumen del plan de acción 2022-2024	3
Sección II: Compromisos prometedores en el plan de acción de Argentina 2022-2024	8
Sección III. Metodología e indicadores del IRM	16
Anexo 1. Datos de los compromisos	19
Anexo 2: Cocreación del plan de acción	20

Section I: Overview of the 2022-2024 Action Plan

Argentina's fifth action plan includes six commitments that address key public policy areas, such as gender, environment, public works, and health. The innovation in the federalization of the plan stands out, with collaborations between the national and subnational governments. Although it focused on stakeholder priorities, the plan turned out to be more compact and homogeneous, with commitments of modest ambition. Despite some delays in the co-creation process, measures were implemented to strengthen monitoring and citizen participation in the commitment's implementation.

The fifth action plan includes six commitments³ in several public policy areas relevant to the national context and to the OGP agenda. Some of these – gender, environment, public works and health – were already present in previous plans but could be addressed from new angles, as occurred with commitment 1 on public participation in environmental decision-making within the Escazú Agreement. Other topics – subareas of health and gender issues – were new to this plan. Such were the cases of commitment 4 on mental health and commitment 5 on care policies.

This plan found a third form of federalization, different from the third plan – which included a section of commitments assumed by subnational governments – and the fourth plan, which included a commitment to develop a Federal Open Government Program. On this occasion, several commitments involve joint work between the national government agency in charge of the commitment and regional and local governments. The plan was reviewed in May 2023, incorporating a commitment to implement a Federal Open State Program, in continuity with a commitment from the previous plan, to be considered in the results report⁴.

The plan does not include commitments made by other branches of government, particularly by the chambers of Congress, which undertook similar processes of co-creation of their second action plans in collaboration with the Open Parliament Network, outside of the OGP process⁵.

At a Glance

Participating since: 2012
Action plan under review: 2022-2024
IRM Product: Action Plan Review
Number of Commitments: 6

Overview of Commitments:

Commitments with an open government lens: 6 (100%)
 Commitments with substantial potential for results: 0 (0%)
 Promising commitments: 2

Policy areas:

From previous action plans:

- Public Works
- Gender
- Environment
- Health

Emerging in this action plan:

- Mental health
- Care policies

Compliance with OGP minimum requirements for co-creation: yes

³ The National Roundtable agreed to develop a plan with no more than ten commitments. From a civil society perspective, it was a wise decision that facilitates monitoring, which in previous plans fell to a small number of CSOs who generally failed to thoroughly monitor any of the many commitments they were responsible for. Cf. Carmen Ryan, Fundación Huésped, a focus group with CSOs from the National Board, 03/07/23.

⁴ For more information about the results report visit: <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/independent-reporting-mechanism-results-report>

⁵ See the descriptions of the processes carried out by the chambers of deputies and senators, respectively: https://www.diputados.gov.ar/institucional/infGestion/congreso_abierto/segundo-plan/index.html; <https://www.senado.gob.ar/micrositios/Plan/>.

The National Directorate of Open Government, OGP's focal point, and the National Open Government Roundtable, an institutionalized multi-stakeholder forum with equal composition of government and civil society, led this plan's co-creation process. The co-creation involved 30 civil society organizations (CSOs) and hundreds of citizens in 18 out of the 23 provinces and in the City of Buenos Aires. These participants had the opportunity to contribute at various stages of the process, including the identification of challenges, the generation of proposals to address them, and the submission of contributions in public consultations. It is important to highlight that this process took place entirely virtually. The process innovations make it difficult to compare with previous plans in terms of the volume of participation, yet it is possible to affirm that it was a highly participatory process, with varied opportunities to make contributions, which nevertheless experienced some specific difficulties in delays and interferences in communication.

The plan responded to stakeholder priorities and the imperatives of the national context through process innovation. On this occasion, there was a first stage of joint work in the National Roundtable and consultation with civil society and citizens in which the topics were prioritized and challenges were analyzed. On the second stage a call for proposals was opened to find an open government solution to these problems. The extension of the first stage was one of the reasons for the delays.

The IRM's previous recommendations were partially addressed. Firstly, it sought to federalize open government policies through joint work of different levels of government in implementing some of the commitments, as well as to provide continuity to the Federal Open Government Program to encourage the design and implementation of open government initiatives at the regional and municipal levels. Although it was not included in the first version of the plan, the now-called Federal Open State Program is fully operational and will be included in its revised version⁶.

Secondly, the plan prioritized addressing gender gaps, which was reflected in the incorporation of two commitments on this topic. However, it did not explicitly adopt a transversal gender perspective in all its commitments.

Three of the five IRM recommendations circled around continuity, ambition and impact. The consulted actors agree that attention to continuity, consisting of ensuring limited and feasible commitments to be substantially carried out in the first year of implementation that is, before the change of government resulting from the general elections of October 2023, possibly undermines the commitments' levels of ambition and potential impact. Prioritizing continuity was a joint decision of the government and civil society at the National Table that was not questioned. However, its effects were felt among some CSOs who say they have not seen their most ambitious proposals reflected in the final wording of the commitments.

The result was a more compact and homogeneous plan than previous ones, with commitments of modest ambition and limited potential impacts: positive initiatives that may deliver some progress, but which cannot be expected to result in legally binding or institutionalized changes, and therefore lasting, in a public policy area. Although assessed as having modest potential to obtain results, commitments 1 and 2 were identified as especially promising due to the relevance of the public policy areas they address and the possibility they offer to advance beyond the milestones detailed in the plan toward a more ambitious implementation that enhances its impacts.

Finally, in response to a recurring observation of the IRM, all commitments included a participatory component aimed at strengthening the involvement of civil society in monitoring implementation, which usually declines compared to its broader participation in co-creation. Other valuable innovations aimed at strengthening monitoring included the launch of a new virtual tracking platform and the decision to organize 'report meetings,' where each responsible entity reports progress to the public.

⁶ On its website, the Federal Open State Program is described as “a commitment of the fifth National Open Government Action Plan (2022-2024) presented to OGP” Cf. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/programa-federal>.

Sección I: Resumen del plan de acción 2022-2024

El Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno 2022-2024 se compone de seis compromisos que abordan áreas clave de políticas públicas, como género, medio ambiente, obras públicas y salud. Se destaca la innovación en la federalización del plan, con colaboraciones entre el gobierno nacional y gobiernos subnacionales. Aunque se enfocó en prioridades de partes interesadas, el plan resultó más compacto y homogéneo, con compromisos de ambición modesta. A pesar de algunos retrasos en el proceso de cocreación, se implementaron medidas para fortalecer el monitoreo y la participación ciudadana en la implementación de los compromisos.

El quinto plan de acción incluye seis compromisos⁷ en varias áreas de políticas públicas relevantes para el contexto nacional y para la agenda de OGP. Algunas de estas – género, medio ambiente, obra pública y salud– ya estaban presentes en planes anteriores, pero pudieron ser abordadas desde ángulos nuevos, como ocurrió con el compromiso 1 sobre participación pública en la toma de decisiones ambientales en el marco del Acuerdo de Escazú. Otros temas – subáreas de las temáticas de salud y género– fueron una novedad de este plan. Tales fueron los casos del compromiso 4 sobre salud mental y del compromiso 5 sobre políticas de cuidados.

Este plan encontró una tercera forma de federalización, diferente tanto de la del tercer plan –consistente en incluir una sección de compromisos asumidos por gobiernos subnacionales– como de la del cuarto plan, consistente en la inclusión de un compromiso para desarrollar un Programa Federal de Gobierno Abierto. En esta oportunidad, varios compromisos involucran un trabajo conjunto de la agencia del gobierno nacional a cargo del compromiso con gobiernos provinciales e incluso locales. En mayo de 2023 se revisó el plan, incorporando un compromiso específicamente orientado a implementar un Programa Federal de Estado Abierto, en continuidad con un compromiso del plan anterior, el cual será considerado en el informe de resultados⁸.

El plan no incluye compromisos asumidos por otros poderes del Estado – en particular por las cámaras del Congreso, las cuales encararon procesos similares de cocreación de sus segundos

RESUMEN

Miembro desde: 2012

Plan de acción en revisión: 2022-2024

Producto del IRM: Revisión del plan de acción

Cantidad de compromisos: 6

Resumen de los compromisos:

Compromisos con perspectiva de gobierno abierto: 6 (100%)

Compromisos con potencial sustancial para obtener resultados: 0 (0%)

Compromisos prometedores: 2

Áreas de políticas públicas:

Procedentes de planes de acción anteriores:

- Obra pública
- Género
- Medio ambiente
- Salud

Generadas de este plan de acción:

- Salud mental
- Políticas de cuidados

Cumplimiento de los requisitos mínimos de OGP para la cocreación: Sí

⁷ La Mesa Nacional acordó elaborar un plan con no más de diez compromisos. Desde la perspectiva de la sociedad civil, fue una decisión acertada en lo que se refiere a facilitar el seguimiento, que en los planes anteriores recayó en un pequeño número de OSC que generalmente no lograron monitorear a fondo ninguno de los muchos compromisos a su cargo. Cf. Carmen Ryan, Fundación Huésped, grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23.

⁸ Véase más información sobre el informe de resultados aquí:

<https://www.opengovpartnership.org/es/documents/independent-reporting-mechanism-results-report>

planes de acción en colaboración con la Red de Parlamento Abierto, por fuera del proceso de OGP⁹.

El proceso de cocreación de este plan fue coliderado por la Dirección Nacional de Gobierno Abierto, punto focal ante OGP, y la Mesa Nacional de Gobierno Abierto, un foro multiactor institucionalizado y de composición paritaria de gobierno y sociedad civil. La cocreación involucró a 30 organizaciones de la sociedad civil (OSC) y a centenares de ciudadanos y ciudadanas en 18 de las 23 provincias y en la Ciudad de Buenos Aires. Estos participantes tuvieron la oportunidad de contribuir en diversas etapas del proceso, que incluyeron la identificación de desafíos, la generación de propuestas para abordarlos y la presentación de aportes en las consultas públicas. Es importante destacar que este proceso se llevó a cabo de manera íntegramente virtual. Las innovaciones de proceso dificultan la comparación con los planes anteriores en lo que se refiere al volumen de participación, pero es posible afirmar que fue un proceso altamente participativo, con variadas oportunidades para realizar aportes, que sin embargo experimentó algunas dificultades puntuales bajo la forma de retrasos, postergaciones e interferencias en la comunicación.

El plan respondió a las prioridades de las partes interesadas y a los imperativos del contexto nacional mediante una innovación de proceso. En esta oportunidad hubo una primera etapa de trabajo conjunto en la Mesa Nacional y de consulta con la sociedad civil y la ciudadanía en la cual se priorizaron los temas y se analizaron problemas y desafíos. Recién en una segunda etapa se abrió la convocatoria de propuestas destinadas a dar a dichos problemas una solución de gobierno abierto. La extensión de la primera etapa fue justamente señalada como una de las razones de las mencionadas dilaciones.

Las recomendaciones previas del IRM fueron parcialmente atendidas. En primer lugar, se buscó federalizar las políticas de gobierno abierto mediante el trabajo conjunto de distintos niveles de gobierno en la implementación de algunos de los compromisos, así como dar continuidad al Programa Federal de Gobierno Abierto para alentar el diseño y la implementación de iniciativas de apertura a nivel provincial y municipal. Aunque no se incluyó en la primera versión del plan, el ahora llamado Programa Federal de Estado Abierto está en pleno funcionamiento y se incluirá en su versión revisada¹⁰.

En segundo lugar, el plan priorizó el abordaje de las brechas de género, lo cual se reflejó en la incorporación de dos compromisos en esa temática; sin embargo, no adoptó explícitamente una perspectiva de género transversal a todos sus compromisos.

Tres de las cinco recomendaciones del IRM giraban en torno a la continuidad, la ambición y el impacto. Los actores consultados coinciden en que la atención a la primera, consistente en asegurar compromisos acotados y factibles de ser realizados en forma sustancial en el primer año de implementación, es decir, antes del cambio de gobierno que resultará de las elecciones generales de octubre de 2023, posiblemente menoscabara los niveles de ambición e impacto potencial de los compromisos. Priorizar la continuidad fue una decisión conjunta de gobierno y sociedad civil en la Mesa Nacional que no fue cuestionada. Sin embargo, sus efectos se hicieron sentir entre algunas OSC que dicen no haber visto sus propuestas más ambiciosas reflejadas en la redacción final de los compromisos.

El resultado fue un plan más compacto y homogéneo que los anteriores, con compromisos de ambición modesta e impactos potenciales limitados: iniciativas positivas que pueden producir algún avance, pero de las que no cabe esperar que resulten en cambios legalmente vinculantes o institucionalizados, y por lo tanto duraderos, en un área de políticas públicas. Aunque evaluados como de potencial modesto para obtener resultados, los compromisos 1 y 2 se identificaron como especialmente prometedores en virtud de la relevancia de las áreas de política pública que abordan y la posibilidad que ofrecen de avanzar más allá de los hitos explicitados en el plan, hacia una implementación más ambiciosa que potencie sus impactos.

⁹ Véase las descripciones de los procesos realizados por las cámaras de diputados y senadores, respectivamente: https://www.diputados.gov.ar/institucional/infGestion/congreso_abierto/segundo-plan/index.html ; <https://www.senado.gob.ar/micrositios/Plan/>.

¹⁰ En su página web, el Programa Federal de Estado Abierto es descrito como “un compromiso del quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2022-2024) presentado ante la Alianza para el Gobierno Abierto”. Cf. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/programa-federal>.

Por último, en atención a una observación recurrente del IRM, todos los compromisos incluyeron un componente participativo encaminado a fortalecer el involucramiento de la sociedad civil en el seguimiento de la implementación, que suele decaer en comparación con su más amplia participación en la cocreación. Otras innovaciones valiosas destinadas a fortalecer el monitoreo incluyeron el lanzamiento de una nueva plataforma de seguimiento virtual y la decisión de organizar 'reuniones de reporte', donde cada organismo a cargo rinde cuentas de los avances a la ciudadanía.

Sección II: Compromisos prometedores en el plan de acción de Argentina 2022-2024

El presente informe analiza en profundidad los dos compromisos que el IRM identificó como los que tienen el potencial de alcanzar mejores resultados. Los compromisos prometedores evalúan un área de política pública que es importante para las partes interesadas o para el contexto nacional. Deben ser verificables, tener una visión relevante de gobierno abierto o tener un potencial modesto o sustancial para obtener resultados. Este informe también proporciona un análisis de los retos y oportunidades, así como recomendaciones para contribuir al proceso de aprendizaje y a la implementación de este plan de acción.

Tabla 1. Compromisos prometedores

Compromisos prometedores
Compromiso 1: Participación pública en la toma de decisiones ambientales
Compromiso 2: Participación y control ciudadano de la obra pública

Compromiso #1: Participación pública en la toma de decisiones ambientales

Agencia implementadora: Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

OSC colaboradoras: FARN, Fundeps, Acción Colectiva

Para una descripción completa del compromiso, consulta el compromiso #1 aquí:

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/01/Argentina_Action-Plan_2022-2024.pdf.

Contexto y objetivos

El objetivo de este compromiso es contribuir a la implementación del Acuerdo de Escazú (Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe), que Argentina ratificó en enero de 2021 y entró en vigor en abril del mismo año. Es un compromiso relevante porque busca contribuir a la implementación efectiva de un instrumento regional ambicioso y novedoso de empoderamiento ciudadano en la toma de decisiones en materia ambiental.

Actores de la sociedad civil consultados coinciden con la representante gubernamental a cargo, en que el compromiso respondió a una demanda de la sociedad civil. En particular, como lo señala la directora nacional de Gobierno Abierto, el tema de participación temprana “era algo que el organismo no necesariamente estaba pensando, pero se incluyó [a instancias de la sociedad civil]”¹¹. Sin embargo, hay diferencias en la evaluación del involucramiento de la sociedad civil en su diseño. La responsable técnica del compromiso asegura que “en todo momento se hizo mucho hincapié en integrar los aportes y comentarios de la sociedad civil”¹² y una de las representantes de la sociedad civil confirma que, en su experiencia, los espacios de cocreación fueron abiertos y colaborativos y de amplia participación y escucha¹³. Sin embargo, según otro representante de la sociedad civil, ésta fue apenas informada: la organización fue invitada a participar, pero el compromiso acabó siendo unilateralmente elaborado por las autoridades, y sus reclamos no fueron atendidos¹⁴.

¹¹ Delfina Pérez, directora nacional de Gobierno Abierto, entrevista, 01/03/23.

¹² María Fernanda Ruano, asesora en la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación, respuesta a encuesta 21/03/23.

¹³ María Laura Carrizo Morales, Fundeps, respuesta a encuesta, 28/03/23.

¹⁴ “Fuimos invitados a participar del compromiso, a ser panelistas en una charla sobre la temática con otras OSC, y a enviar aportes para la propuesta. Sin embargo, el compromiso fue elaborado por las autoridades sin un espacio de intercambio con organizaciones [...] Asimismo, el proceso tuvo muchas falencias [...] La falta de convocatoria y difusión oficial, la escasa antelación de las llamadas, la falta de información básica, la ausencia de instrumentos mínimos de transparencia, y la falta de escucha ante las solicitudes de información y observaciones de sociedad civil, atentan contra la participación en mecanismos de diálogo como gobierno abierto”. Cf. Leandro Gómez, FARN, respuesta a

Potencial para alcanzar resultados: modesto

El compromiso busca contribuir a la implementación del Acuerdo de Escazú desplegando acciones en cuatro áreas¹⁵. La primera es la definición y operacionalización del concepto de participación temprana para el ulterior diseño de procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales. Para ello se propone realizar tres talleres (uno presencial y dos virtuales) con representantes de OSC, academia, el sector público y el sector privado, con cuyos aportes se elaborará un documento conceptual.

El segundo componente es el empoderamiento de la ciudadanía mediante la difusión de información ambiental y la promoción del derecho al acceso a dicha información. En la práctica esto se traduciría en el desarrollo de un sitio web en lenguaje claro y con condiciones de accesibilidad para divulgar información sobre el Acuerdo de Escazú y los pasos hacia su implementación; y en la publicación y administración de por lo menos seis ediciones de un curso virtual abierto a la ciudadanía, junto con la distribución de información en formato físico.

El tercer componente es el fortalecimiento de capacidades de los organismos públicos para habilitar la participación ciudadana y el acceso a la información mediante un curso virtual que tendrá por lo menos seis ediciones, así como mediante charlas y talleres para equipos de gobierno nacionales, provinciales y locales. Finalmente, se busca extender el compromiso a nivel federal mediante la articulación institucional con gobiernos y OSC provinciales, armando una red de puntos focales de ambos sectores.

En suma, de ser implementado tal como está formulado, el compromiso resultaría en un documento sobre el concepto de participación temprana, un sitio web con información ambiental y específicamente sobre los avances en la implementación del Acuerdo de Escazú, la administración de varias iteraciones de sendos cursos de capacitación para funcionariado y ciudadanía, y la designación de puntos focales de gobierno y sociedad civil en las provincias.

En ese sentido, según la responsable técnica del compromiso, éste constituye una iniciativa positiva para ir “generando las condiciones habilitantes para una mayor apertura gubernamental en cuestiones ambientales”¹⁶. También desde la sociedad civil se estima que se trata de un buen comienzo en dirección del cumplimiento del Acuerdo de Escazú¹⁷. Sin embargo, nada indica que su implementación producirá cambios sostenidos en los procesos, prácticas o políticas en materia de acceso a la información y participación ciudadana en materia ambiental. Para que ello ocurriera sería necesario emprender acciones que van más allá de las estipuladas en el texto del compromiso.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

El compromiso podría arrojar resultados más significativos si se implementara con mayor ambición, avanzando desde el objetivo declarado de “generar las condiciones habilitantes para avanzar en una participación federal amplia en los procesos de toma de decisiones ambientales”¹⁸ hacia el de diseñar y comenzar a implementar mecanismos de consulta y participación en la toma de decisiones en materia ambiental.

Como bien señala una parte interesada de la sociedad civil, tal como está redactado, el compromiso “se basa en la divulgación y transferencia de herramientas y conocimientos en base a Escazú y deja afuera la ejecución y los instrumentos para el efectivo cumplimiento del Acuerdo”¹⁹. Es decir, sus hitos son preparatorios: por ejemplo, buscan definir un concepto para habilitar el diseño de procesos participativos de toma de decisiones en vez de avanzar en dicho

encuesta, 04/04/23. La responsable del compromiso afirma estar al tanto de este planteo, y consigna que el organismo está “en comunicación y articulación permanente” con las OSC que acompañan el compromiso, FARN incluida, “más allá de las instancias y mecanismos dispuestos por OGP, por ejemplo, mediante reuniones e intercambios para el diseño del curso para público en general, de manera que la propuesta incorpore la visión y experiencia de las OSC en iniciativas similares”. Cf. María Fernanda Ruano, comentario escrito, 28/07/23.

¹⁵ Cecilia Nicolini, secretaria de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, intervención en evento Presentación Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2022-2024, disponible aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=4qi5atr3GxA>.

¹⁶ María Fernanda Ruano, respuesta a encuesta 21/03/23.

¹⁷ María Laura Carrizo Morales, respuesta a encuesta, 28/03/23.

¹⁸ Véase el compromiso #1 del quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, op. cit.

¹⁹ María Laura Carrizo Morales, respuesta a encuesta, 28/03/23.

diseño; o formar capacidades en los organismos públicos y en la ciudadanía para eventualmente habilitar la participación ciudadana en vez de introducir mecanismos para generar o canalizar esa participación²⁰.

Para que el compromiso produzca resultados significativos y duraderos, debería acelerar las etapas preliminares y avanzar en algunos de los temas que, según una de las organizaciones que participaron en su cocreación, quedaron pendientes – tales como “la obligatoriedad por parte del Estado de proveer información oportuna y suficiente, la generación de espacios de participación y el diseño de estrategias para que los Estados (en sus distintos niveles) deban otorgarle efecto vinculante a la participación ciudadana (o al menos dar respuestas suficientes cuando se aparta de la misma)”²¹.

Según la responsable técnica del compromiso, sin embargo, esto sería difícil de conseguir, porque el organismo a cargo del compromiso es apenas un punto focal a cargo de la articulación entre áreas y organismos, cuyas facultades se limitan al fortalecimiento de capacidades y la generación de consensos. Como lo señala la representante gubernamental, “hoy en nuestro país la participación en la toma de decisiones no es vinculante para las autoridades”, y para modificar ello se requiere de un cambio legal, algo que “excede ampliamente el rol de la Secretaría como punto focal”²².

Compromiso #2: Participación y control ciudadano de la obra pública

Agencia implementadora: Dirección Nacional de Integridad y Transparencia del Ministerio de Obras Públicas

OSC colaboradoras: Red Ciudadana Nuestra Córdoba, ACIJ, Directorio Legislativo

Para una descripción completa del compromiso, consulta el compromiso #2 aquí: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/01/Argentina_Action-Plan_2022-2024.pdf.

Contexto y objetivos

Tal como figura en el plan de acción, el objetivo de este compromiso es: “ampliar el alcance de la participación y el control ciudadano en las distintas etapas de la obra pública, a través del fortalecimiento de los mecanismos, espacios y herramientas establecidos junto con la ciudadanía y actores claves del sector”²³.

Para ello se desglosa una serie de hitos, consistentes en aprobar por resolución ministerial un Programa de Participación y Control Ciudadano en la Obra Pública con estándares mínimos basados en lineamientos y buenas prácticas nacionales e internacionales; desarrollar en forma participativa (a partir de dos talleres con la sociedad civil) un Manual de Estándares de Participación y Control Ciudadano en la Obra Pública dirigido a gobiernos provinciales y locales, y hacer por lo menos dos instancias de difusión; realizar control ciudadano en territorio en por lo menos diez obras de MapalInversiones²⁴ y publicar un informe de resultados; y ampliar el alcance del Observatorio de la Obra Pública convocando a diversas partes interesadas en diez provincias y desarrollando tres observatorios locales. Estos últimos elementos son resaltados por dos funcionarias de la Dirección Nacional de Gobierno Abierto, que destacan la importancia de “un espacio que cuenta con la participación de diversos actores, entre ellos sector privado y sindicatos, habitualmente no involucrados en la agenda de gobierno abierto (no solo en

²⁰ La responsable del compromiso, sin embargo, discrepa de que esto sea una debilidad del compromiso, ya que “siendo un acuerdo tan joven, resulta fundamental sentar bases sólidas para luego avanzar en el cumplimiento efectivo de sus disposiciones [...] Entendemos que la implementación del Acuerdo de Escazú es un asunto que urge y genera grandes expectativas, pero por la importancia de los temas que aborda, no sería serio dar pasos acelerados sin antes entender el contexto, las posibilidades y capacidades nacionales, además de extender el conocimiento del contenido del Acuerdo para avanzar en la promoción y goce de los derechos que consagra”. Cf. María Fernanda Ruano, comentario escrito, 28/07/23.

²¹ María Laura Carrizo Morales, respuesta a encuesta, 28/03/23.

²² María Fernanda Ruano, comentario escrito, 28/07/23.

²³ Véase el compromiso #2 del quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, op. cit.

²⁴ Disponible aquí: <https://mapainversiones.obraspublicas.gob.ar>.

Argentina)”, el hecho de que el observatorio es un espacio de “colaboración y construcción colectiva de políticas que está institucionalizado mediante resolución”, y la importancia de la extensión a nivel local en un país que es federal²⁵. La funcionaria a cargo explicó que se involucró a la sociedad civil en la cocreación del compromiso mediante talleres y consultas y que su redacción final incorporó alguno de sus aportes²⁶. Le adjudicó un alto impacto porque permitirá ampliar la participación mediante el uso de herramientas tecnológicas innovadoras²⁷. Un representante de la sociedad civil confirmó que el compromiso tuvo un origen genuino en la sociedad civil, para la cual el control efectivo de la obra pública es una asignatura pendiente; sin embargo, estimó que la sociedad civil fue solamente consultada en su cocreación²⁸.

Potencial para alcanzar resultados: modesto

Según una representante de la sociedad civil en la Mesa Nacional, es posible que la ambición de este compromiso se viera limitada por la estrategia de apuntar a poco y que sea muy factible y posible de seguir. Como consecuencia de ello, afirma, este compromiso “quedó medio laxo. Esto de crear observatorios, de formular un manual [...] no se pudo ir más allá. Solo hay un componente [de mayor impacto] consistente en realizar instancias de control ciudadano en territorio, en al menos diez obras que estén en el mapa de inversiones [...] hacer control ciudadano en diez obras ya es un montón”²⁹.

El punto de partida de este compromiso son dos iniciativas ya existentes: el mencionado MapaInversiones, un buscador con información que da cuenta del grado de avance (físico y financiero) de las obras públicas en ejecución; y el Observatorio de la Obra Pública, definido como “un espacio de articulación interinstitucional conformado por universidades, sindicatos, cooperativas, cámaras empresariales y organizaciones de la sociedad civil, que trabajan en la construcción colectiva de políticas a partir del intercambio de buenas prácticas y recomendaciones”³⁰.

Tal como está planteado, no cabe esperar que el compromiso produzca cambios duraderos o vinculantes en instituciones, procesos o políticas del área. La conducción de instancias de control ciudadano (cuyas características no están explicitadas en el plan) en diez de las más de 6.000 obras contenidas en MapaInversiones serán un buen ejercicio piloto, pero difícilmente producirán una mejora sustancial en materia de apertura gubernamental³¹. **Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación**

En la presentación del quinto plan, el secretario de Gestión Administrativa del Ministerio de Obras Públicas destacó la importancia de disponer de datos sobre todo el ciclo de la obra pública, incluyendo una fase crucial de dicho ciclo: el proceso de contrataciones³². Sin embargo, el compromiso incluido en el plan se enfoca exclusivamente en el monitoreo de la ejecución (física y financiera) de la obra pública, dejando fuera las contrataciones. En ese sentido, un posible camino para fortalecer su ambición durante la implementación consistiría en explorar el cruce de datos del MapaInversiones con los del portal Contrat.Ar u otras bases de datos relativas a los procesos de contratación de la obra pública. Desde la sociedad civil también se sugiere “agregar en la página un link para que la ciudadanía pueda acceder al expediente del proceso

²⁵ Lorena Sierkovich, comentario escrito, 07/08/23; Delfina Pérez, comentario escrito, 07/08/23.

²⁶ Roxana Mazzola, directora nacional de Integridad y Transparencia del Ministerio de Obras Públicas, respuesta a encuesta, 14/03/23

²⁷ Ibid.

²⁸ Adrián Pino, Datos Concepción, respuesta a encuesta, 24/03/23.

²⁹ Nina Sibilla, Fundeps, grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23.

³⁰ Cf. <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/Observatorio>.

³¹ Aun así, señala el organismo responsable, no se trata de un esfuerzo en modo alguno insignificante, ya que “es la primera vez que Argentina cuenta con una plataforma de información y participación que permite canalizar consultas de obras públicas a la ciudadanía y que actualiza de forma continua porque está ligada al sistema de gestión de obras en desarrollo”. Asimismo, puntualiza que la herramienta de control ciudadano en territorio “puede ser escalada con un alto impacto en una gran cantidad de obras” y “se implementa en el marco de las Jornadas Federales del Observatorio de la Obra Pública, lo cual implica una compleja coordinación entre distintas áreas del Ministerio, gobiernos provinciales y locales, OSC, organizaciones del Observatorio de la Obra Pública local, así como la asignación de recursos económicos y humanos para acompañar estas acciones”. Cf. Dirección Nacional de Integridad y Transparencia del Ministerio de Obras Públicas, comentario escrito, 07/08/23.

³² Guillermo Sauro, secretario de Gestión Administrativa del Ministerio de Obras Públicas, intervención en evento Presentación Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2022-2024, disponible aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=4qi5atr3GxA>.

de licitación” y así “garantizar la transparencia del flujo de fondos públicos [...] a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública”³³.

Asimismo, aun manteniendo el foco en la transparencia y el control de la ejecución de la obra pública, el compromiso podría ganar en ambición si se concentrara en mejorar la calidad de la información contenida en el MapaInversiones para volverla relevante y útil tanto para la ciudadanía interesada en conocer los avances de las obras en sus localidades como de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al monitoreo de políticas públicas. La información actualmente contenida en la plataforma parece ser insuficiente, en particular para el segundo propósito³⁴.

Por otra parte, la revisión conducida por el IRM revela que la plataforma no está siendo plenamente utilizada³⁵ y que no cuenta con auténticos mecanismos de respuesta, es decir, de respuestas que sean más que formales y constituyan rendición de cuentas³⁶. Avanzar más allá de los ejercicios puntuales de control ciudadano en territorio para convertir a la plataforma en una herramienta efectiva –y efectivamente utilizada, tal vez con la mediación del Observatorio ya existente– para el control sistemático con mecanismos de respuesta, podría hacer una diferencia significativa.

Otros compromisos

El plan y todos sus compromisos están bien diseñados, con objetivos, hitos, actividades y productos descritos con bastante detalle y precisión; es decir, no presentan problemas de verificabilidad.

En lo que se refiere a su calidad, las perspectivas del gobierno y la sociedad civil tienden a divergir. Las cuatro responsables gubernamentales que respondieron a la consulta del IRM consideraron que el compromiso a su cargo, en cuya cocreación participaron, está bien planteado, es lo suficientemente ambicioso y tendrá un impacto significativo sobre la apertura del gobierno. Del lado de la sociedad civil, la visión en relación con la redacción de los compromisos es más matizada, hay visiones dispares en lo que se refiere a su ambición con variaciones entre uno y otro compromiso, y el impacto esperado de la implementación suele ser estimado como más limitado. Asimismo, desde la sociedad civil se señaló que han persistido dificultades de parte de algunas agencias gubernamentales para entender qué es una política de gobierno abierto, con la consecuencia de que algunos compromisos están más vinculados con mejoras hacia el interior [de la Administración pública] que con un impacto a nivel de la sociedad³⁷.

Es importante señalar que, por diseño, todos los compromisos del plan tienen perspectiva de gobierno abierto por el hecho de llevar incorporado un elemento participativo pensado como reaseguro de su implementación y monitoreo. Pero se trata de un componente participativo débil que, en ausencia de otros elementos de gobierno abierto, difícilmente redunde en transformaciones de las prácticas gubernamentales que trasciendan el proceso de implementación del compromiso.

³³ Emilse Carrizo, Red Ciudadana Nuestra Córdoba, comentario escrito, 26/07/23.

³⁴ Desde el organismo a cargo del compromiso se destaca, sin embargo, que, desde su publicación en 2020, la plataforma “ha ido evolucionando, incorporando nuevas funcionalidades, contenido y visualizaciones. [...] En la última versión se incorporó la empresa contratista y la modalidad de ejecución, y se hicieron mejoras en las preguntas y respuestas frecuentes. Todas estas actualizaciones han sido producto del diálogo, los aportes y las recomendaciones surgidas de las instituciones que conforman el Observatorio de la Obra Pública”. Cf. Dirección Nacional de Integridad y Transparencia del Ministerio de Obras Públicas, comentario escrito, 07/08/23.

³⁵ Por ejemplo, cuenta con espacios para que los organismos y la ciudadanía suban imágenes y para que los usuarios dejen comentarios, pero éstos están casi siempre vacíos.

³⁶ Véase, por ejemplo, el tipo de respuesta brindada a una pregunta por la fecha de finalización de una obra iniciada ocho años atrás y con 6% de avance en la ejecución, aquí: <https://mapainversiones.obraspublicas.gob.ar/Proyecto/PerfilProyecto/10012972#s1>. Desde el organismo responsable, sin embargo, se asegura que “cada vez que se ingresa una consulta o comentario en la plataforma se inicia un procedimiento para su respuesta que involucra a la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia y a las áreas sustantivas del Ministerio de Obras Públicas, sus organismos descentralizados y empresas con el objetivo de brindar una respuesta clara, precisa y oportuna”. Cf. Dirección Nacional de Integridad y Transparencia del Ministerio de Obras Públicas, comentario escrito, 07/08/23.

³⁷ Florencia Torres Corpos, Acción Colectiva, grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23.

Un compromiso que presenta esta debilidad es el **compromiso 4** que, sin embargo, se enfoca en la salud mental, tema que el gobierno y la sociedad civil coinciden en que es particularmente relevante a la luz de los impactos de la pandemia³⁸. La directora nacional de Gobierno Abierto destaca que este compromiso aborda una agenda que no está relacionada de manera intrínseca con la agenda de gobierno abierto y que la sociedad civil buscaba incorporar desde el tercer plan de acción.³⁹ En ausencia de tal conexión intrínseca, “el vínculo viene dado por la participación ciudadana, que desde la Mesa Nacional se decidió que fuera un componente de todos los compromisos”⁴⁰. La funcionaria valora que el compromiso incrementará la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones de políticas públicas que promuevan el acceso a los derechos de las personas con padecimiento mental⁴¹.

El problema en que se centra el compromiso es la discriminación y la estigmatización de la enfermedad mental bajo el paradigma del encierro, al que opone como solución la desinstitucionalización, a realizarse con el acompañamiento de mesas de trabajo intersectoriales cuya función será definir acciones concretas para dicho proceso de desinstitucionalización. Fuera de la labor, vagamente definida, que realizarán las mencionadas mesas de trabajo, la mayor parte de los hitos del compromiso refiere a procesos internos al Estado⁴².

Además de insertar un elemento participativo en cada compromiso, el proceso de cocreación tomó especial cuidado en delimitar objetivos que pudieran alcanzarse en el plazo de un año, es decir, antes del cambio de gobierno que tendrá lugar en diciembre de 2023, como resultado de las elecciones que se celebrarán en octubre. Este reaseguro de factibilidad permite esperar un alto nivel de implementación de los compromisos; sin embargo, es posible que haya impactado negativamente sobre su ambición. Tal como lo expresa una representante de sociedad civil en la Mesa Nacional, “una discusión fue si empujar compromisos enormes aun a riesgo de que no se pudieran cumplir en dos años o si trabajar por compromisos que quizás no tuvieran una ambición tan grande, pero cuya realización nos fuera a dejar satisfechos. Creo que logramos compromisos que se pueden hacer, aunque ninguno que se pueda decir que va a revolucionar la democracia. Pero tampoco se puede revolucionar la democracia en dos años”⁴³.

Desde la sociedad civil las limitaciones en materia de ambición también son atribuidas al hecho de que varios compromisos responden “a una necesidad o a la agenda de organismos de gobierno y están basados en la dinámica administrativa de organismos de gobierno que son poco ambiciosos, rutinarios y burocráticos”⁴⁴.

Tal fue el caso del **compromiso 3**, sobre mujeres en el sistema productivo, que desde la sociedad civil fue caracterizado como iniciativa de un organismo público y como uno de los más débiles del plan⁴⁵. Se centra en la sistematización y publicación de datos, la diseminación de un diagnóstico de la brecha de género y la provisión de capacitaciones⁴⁶. En su planteamiento se

³⁸ Cf. Cecilia Ibarra, Democracia en Red, grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23; Sonia Tarragona, jefa de la Unidad de Gabinete de Asesores del Ministerio de Salud, intervención en evento Presentación Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2022-2024, disponible aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=4qi5atr3GxA>.

³⁹ Delfina Pérez, comentario escrito, 07/08/23.

⁴⁰ Delfina Pérez, entrevista, 01/03/23.

⁴¹ Mariana Moreno, directora nacional de Abordaje Integral de Salud Mental y Consumos Problemáticos, respuesta a encuesta, 08/03/23.

⁴² Los hitos incluyen reuniones con las provincias para seleccionar al menos dos jurisdicciones donde se armarán mesas intersectoriales; la conformación de por lo menos una mesa por jurisdicción incluyendo mínimo dos referentes de la sociedad civil, además de referentes del Gobierno nacional y provincial y la realización de por lo menos dos reuniones por año; la producción de un plan de trabajo para cada mesa intersectorial, el mapeo de recursos de la red de servicios de salud mental en sus jurisdicciones e informe de resultados de las acciones de “acompañamiento” de las mesas; y el diseño de una herramienta para el monitoreo por parte de la mesa del avance del proceso de desinstitucionalización.

⁴³ Carmen Ryan, grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23. Otro entrevistado subraya que la ambición es limitada por diseño, ya que “al analizar la factibilidad de las ideas surgidas en los talleres de identificación de desafíos, se consensuó que los organismos asumieran compromisos que tal vez son menos ambiciosos, pero de mayor factibilidad”. Cf. Anónimo, organización de sociedad civil, respuesta a encuesta, 30/03/23.

⁴⁴ Adrián Pino, respuesta a encuesta, 24/03/23. Cabe señalar que desde la Dirección Nacional de Gobierno Abierto este comentario es relativizado por estar referido a un compromiso específico y, por lo tanto, no reflejar “el espíritu del Plan ni el trabajo colaborativo de más de un año que tuvo la Mesa Nacional”. Cf. Lorena Sierkovich, comentario escrito, 07/08/23.

⁴⁵ Nina Sibilla; Cecilia Ibarra, grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23.

⁴⁶ Más concretamente, se enfoca en la sistematización y visualización en formato abierto de los datos producidos en el segundo diagnóstico federal de políticas productivas con enfoque de género (arrojando como productos la

observa una discordancia entre el diagnóstico del problema y la solución propuesta: el problema descrito es la brecha de género en el sistema productivo, y la solución brindada es la generación, publicación y disponibilización de información vinculada al sistema productivo federal con perspectiva de género en formatos abiertos, es decir, la visibilización de la brecha más que la creación de políticas públicas para cerrarla. Podría decirse que el componente de capacitación constituye una precondition para avanzar en esa dirección, pero por sí mismo no asegura la producción e implementación de dichas políticas.

El otro compromiso con contenido de género, el **compromiso 5**, presenta un desajuste similar. El valor agregado de este compromiso radica en que aborda, por primera vez en un plan de acción de gobierno abierto, una cuestión medular de la agenda del movimiento de mujeres: las políticas de cuidados. Al igual que el anterior, es relevante para el valor de la transparencia y el acceso a la información: según la funcionaria consultada, su implementación contribuirá a “mejorar la calidad de la información y la difusión de un instrumento que contribuye a facilitar el acceso a la información sobre espacios y servicios de cuidado que es fundamental a la hora de resolver necesidades de cuidado”⁴⁷.

En este caso, el problema descrito es la desigual distribución de los cuidados en tanto que es el eje central de las desigualdades de género, y la solución propuesta es mejorar los alcances del ya existente Mapa Federal del Cuidado y la información que éste contiene. El compromiso se plantea utilizar mapeos participativos para incorporar más información en el mapa, el cual luego se difundirá mediante folletos y campañas en redes sociales al tiempo que se elaborará un informe con hallazgos y recomendaciones a discutir en jornadas abiertas. Asimismo, se plantea actualizar una herramienta, aparentemente existente, que permite estimar la demanda potencial de cuidados y así identificar las brechas de cobertura, elemento subrayado por el director del Mapeo Federal del Cuidado⁴⁸.

En función del planteamiento, no termina de quedar claro si el compromiso apunta a generar información –por ejemplo sobre las brechas entre oferta y demanda– que el Estado necesita para generar políticas públicas, en cuyo caso se diluye su relevancia para los principios de gobierno abierto, o si pretende generar información útil, accesible y no disponible en otras fuentes, para la ciudadanía en busca de satisfacer necesidades de cuidado –lo cual no es evidente en función de la revisión del sitio efectuada por el IRM.

De modo similar, el **compromiso 6** busca disponibilizar información, en este caso de la que está en manos del Ministerio de Salud de Nación en relación con establecimientos habilitados y profesionales matriculados para la prestación de servicios de salud⁴⁹. Para ello se propone realizar mesas de trabajo con OSC, incluidas organizaciones de pacientes y potenciales usuarios, de modo de relevar barreras de acceso y consensuar modelo de gestión y visualización de la información, e implementar mejoras en el sitio web del ministerio.

Cabe señalar, finalmente, que hay un compromiso de federalización –de interés tanto para el Gobierno como para la sociedad civil⁵⁰– que no fue concluido a tiempo, aparentemente por diferencias de interpretación⁵¹ en cuanto a su foco y alcance, pero que será incorporado en la versión revisada del plan de acción. En el tránsito del cuarto al quinto plan, este compromiso habrá sido atravesado por un cambio de paradigma, pasando de la idea de gobierno abierto a la

actualización de un sitio web, un *dataset* y un informe), su difusión mediante *webinars*, talleres y jornadas con diversas partes interesadas, la administración de capacitaciones para equipos técnicos de por lo menos seis gobiernos provinciales en el diseño de políticas productivas con perspectiva de género resultantes en seis proyectos de políticas productivas con enfoque de género, y la organización de por lo menos seis conversatorios abiertos con mujeres emprendedoras, empresarias y cooperativistas de las provincias para identificar desafíos y oportunidades para la incorporación de dicha perspectiva.

⁴⁷ La misma funcionaria considera que, en su cocreación, se consultó a la sociedad civil mediante instancias en las que pudo hacer “comentarios, sugerencias y consultas”. Cf. Agustina Bendersky, asesora de la Dirección de Mapeo Federal del Cuidado, respuesta a encuesta, 10/03/23.

⁴⁸ Cristian Silva, director de Mapeo Federal del Cuidado en la Secretaría de Políticas de Igualdad y Diversidad del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, intervención en evento Presentación Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2022-2024, disponible aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=4qi5atr3GxA>.

⁴⁹ La Dirección Nacional de Gobierno Abierto destaca que este compromiso “fue especialmente solicitado por una OSC que en su momento conformaba la Mesa”. Cf. Lorena Sierkovich, comentario escrito, 07/07/23.

⁵⁰ Adrián Pino, respuesta a encuesta, 24/03/23.

⁵¹ Florencia Torres Corpos, grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23.

de Estado abierto. Esto implica, como lo destaca la funcionaria a cargo de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, una participación más activa de otras ramas de gobierno, y específicamente de los poderes legislativos municipales⁵².

⁵² Cf. Johanna Fare, directora de Asuntos Municipales en la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior, intervención en evento Presentación Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2022-2024, disponible aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=4gj5atr3GxA>. Según la funcionaria, el Programa Federal de Estado Abierto, ya en curso de implementación, se enfoca en la formación, la capacitación y la asistencia técnica y el acompañamiento a proyectos a nivel territorial.

Sección III. Metodología e indicadores del IRM

El propósito de esta revisión no es hacer una evaluación. Tiene la intención de ser una revisión técnica rápida e independiente de las características del plan de acción y las fortalezas y desafíos que identifica el IRM para que el proceso de implementación sea más sólido. El IRM destaca los compromisos que tienen el mayor potencial para obtener resultados, alta prioridad para las partes interesadas del país, carácter prioritario en el contexto nacional de gobierno abierto o alguna combinación de estos factores.

El IRM sigue un proceso de filtrado y agrupación para identificar reformas o compromisos prometedores:

Paso 1: Determinar qué es revisable en función de la verificabilidad del compromiso tal como está escrito en el plan de acción.

Paso 2: Determinar si el compromiso tiene una visión de gobierno abierto. ¿Es relevante a los valores de OGP?

Paso 3: Revisar los compromisos que son verificables y tengan una visión de gobierno abierto para identificar si algunos de ellos deben ser agrupados. Deben agruparse los compromisos que tienen un objetivo de política pública común o que contribuyen a la misma reforma o problema de política pública. El potencial de resultados de los compromisos agrupados debe revisarse en su conjunto. El personal del IRM sigue los siguientes pasos para agrupar compromisos:

- a. Determinar temas generales. Si el plan de acción no está agrupado por temas, el personal del IRM puede utilizar el etiquetado temático de OGP como referencia.
- b. Revisar los objetivos de los compromisos para identificar compromisos que aborden el mismo tema de política pública o contribuyan a la misma política más amplia o reforma de gobierno.
- c. Agrupar los compromisos según sea necesario. Es posible que los compromisos ya estén organizados en el plan de acción bajo políticas públicas específicas o reformas de gobierno.

Paso 4: Evaluar el potencial para obtener resultados de los compromisos agrupados o independientes.

El proceso de filtrado es interno. Los datos de compromisos individuales están disponibles en el Anexo 1. Adicionalmente, durante el proceso interno de revisión de este producto, el IRM verifica la precisión de los hallazgos y recopila más información a través de la revisión de pares, de los comentarios de la Unidad de Apoyo de OGP según sea necesario, de las entrevistas y validación con las partes interesadas del país, de una revisión de expertos externos y de la supervisión por parte del Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés) del IRM.

Tal como se describió anteriormente, el IRM se apoya en **tres indicadores clave** para este informe:

I. Verificabilidad

- **Sí, es lo suficientemente específico para ser revisado:** Tal como está escrito en el plan de acción, los objetivos establecidos y las acciones propuestas son lo suficientemente claras e incluyen actividades objetivamente verificables para evaluar la implementación.
- **No, no es lo suficientemente específico para ser revisado:** Tal como está escrito en el plan de acción, los objetivos establecidos y acciones propuestas carecen de claridad y no incluyen actividades explícitamente verificables para evaluar la implementación.
- Los compromisos que no sean verificables se considerarán no aptos para revisión y no se realizará una evaluación adicional.

II. Visión de gobierno abierto

Este indicador determina si el compromiso se relaciona con los valores de gobierno abierto de transparencia, participación cívica o rendición de cuentas pública, tal como se definió en la Declaración de Gobierno Abierto y en los Artículos de Gobernanza de OGP al responder a las siguientes preguntas orientadoras. Con base en una lectura detallada del texto del compromiso, el IRM primero determina si el compromiso tiene una visión de gobierno abierto:

- **Sí/No:** ¿El compromiso busca hacer que un área de política pública, institución o proceso de toma de decisiones sea más transparente, participativo o que rinda cuentas al público?

El IRM usa los valores de OGP tal como lo definen los Artículos de Gobernanza. Adicionalmente, las siguientes preguntas para cada valor de OGP pueden ser usadas como referencia para identificar la visión específica de gobierno abierto en el análisis del compromiso.

- **Transparencia:** ¿El Gobierno divulgará más información, mejorará los marcos legales o institucionales para garantizar el derecho a la información, mejorará la calidad de la información divulgada al público o mejorará la transparencia de los procesos o instituciones de toma de decisiones del Gobierno?
- **Participación ciudadana:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades, procesos o mecanismos para que el público informe o influya en las decisiones?, ¿el Gobierno creará, habilitará o mejorará mecanismos participativos para minorías o grupos subrepresentados?, ¿el Gobierno habilitará un entorno legal para garantizar las libertades de reunión, asociación y manifestación pacífica?
- **Rendición de cuentas pública:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades para responsabilizar a los funcionarios por sus acciones?, ¿el Gobierno habilitará marcos legales, políticos o institucionales para fomentar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos?

III. Potencial para obtener resultados

El IRM ajustó este indicador, anteriormente conocido como el indicador de "impacto potencial", para tomar en consideración los comentarios del proceso de consulta con la comunidad de OGP de la Actualización del IRM. Con el nuevo enfoque estratégico orientado a los resultados de los productos del IRM, el IRM modificó este indicador para exponer los resultados esperados y su potencial que se verificarán en el Informe de Resultados del IRM después de la implementación. Dado el propósito de esta revisión del plan de acción, la evaluación del potencial de resultados es solo una indicación temprana de la posibilidad que tiene el compromiso de generar resultados significativos en función de su articulación en el plan de acción en contraste con la situación actual en el área política pública respectiva.

La escala del indicador se define de la siguiente manera:

- **Incierto:** El compromiso tiene como objetivo continuar las prácticas en curso, en línea con la legislación, los requisitos o las políticas existentes, pero no indica el valor agregado o el enfoque de gobierno abierto mejorado en contraste con la práctica existente.
- **Modesto:** Una iniciativa positiva pero independiente o un cambio en los procesos, prácticas o políticas. El compromiso no genera cambios vinculantes o institucionalizados en el Gobierno o en las instituciones que rigen un área de política pública. Algunos ejemplos son herramientas (por ejemplo, sitios web) o publicación de datos, capacitación o proyectos piloto.
- **Sustancial:** Un posible punto de inflexión para las prácticas, políticas o instituciones que gobiernan un área de políticas públicas, el sector público o la relación entre la ciudadanía y el Estado. El compromiso genera cambios vinculantes e institucionalizados en todo el Gobierno.

Esta revisión fue preparada por el IRM en colaboración con Inés M. Pousadela y fue revisada por la experta externa Analía Bettoni. La metodología del IRM, la calidad de los productos del IRM y el proceso de revisión son supervisados por el Panel Internacional de Expertos del IRM. Para

obtener más información, consulte la sección de Resumen General del IRM del sitio web de OGP⁵³.

⁵³ Panorama del IRM: <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>

Anexo 1. Datos de los compromisos⁵⁴

<p>Compromiso 1: Participación pública en la toma de decisiones ambientales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí • Potencial para obtener resultados: Modesto
<p>Compromiso 2: Participación y control ciudadano de la obra pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí • Potencial para obtener resultados: Modesto
<p>Compromiso 3: Mujeres en el sistema productivo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí • Potencial para obtener resultados: Modesto
<p>Compromiso 4: Salud mental: desinstitucionalización e inclusión social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí • Potencial para obtener resultados: Modesto
<p>Compromiso 5: Acceso a la información y políticas de cuidados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí • Potencial para obtener resultados: Modesto
<p>Compromiso 6: Acceso a la información de prestadores de servicios de salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí • Potencial para obtener resultados: Modesto

⁵⁴ **Notas editoriales:**

1. Para compromisos que están agrupados, la evaluación de potencial para generar resultados se hace a nivel del grupo en vez de a nivel de compromisos individuales.
2. Los títulos resumidos de los compromisos pueden haber sido editados para hacerlos más concisos. Para revisar el texto completo de los compromisos, por favor consulta el plan de acción de Argentina aquí: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/01/Argentina_Action-Plan_2022-2024.pdf.

Anexo 2: Cocreación del plan de acción

Se anima a los países miembros de OGP a perseguir el máximo grado de ambición contenida en los Estándares de Participación y Cocreación de OGP actualizados, vigentes desde el 1º de enero de 2022⁵⁵. El IRM evalúa a todos los países que presentaron planes de acción a partir de 2022 en función de los estándares actualizados. OGP instituyó un período de gracia de 24 meses para garantizar una transición justa y transparente a los estándares actualizados. Durante este tiempo, el IRM evalúa si los países están alineados con los estándares y si cumplen sus requisitos mínimos⁵⁶. Sin embargo, solo se determinará que los países actúan en contra del proceso de OGP si no cumplen con los requisitos mínimos a partir de los planes de acción cuya implementación comienza en 2024. La Tabla 2 describe en qué medida las prácticas de participación y cocreación de los países cumplen con los requisitos mínimos durante el desarrollo del plan de acción.

Tabla 2. Cumplimiento de requisitos mínimos

Requisito mínimo	¿Se alcanzó durante la cocreación?	¿Se alcanzó durante la implementación?
1.1 Espacio para el diálogo La Mesa Nacional de Gobierno Abierto, un foro multiactor institucionalizado y de composición paritaria de gobierno y sociedad civil, se reunió periódicamente a lo largo del proceso de cocreación. La Mesa Nacional elaboró la metodología, evaluó propuestas, participó en encuentros de diálogo y talleres de cocreación, sistematizó aportes de consultas públicas y lideró la redacción de los compromisos ⁵⁷ .	Sí	<i>A ser evaluado en el informe de resultados</i>
2.1 Sitio web de OGP El sitio web <i>Argentina en OGP</i> ⁵⁸ contiene todos los planes de acción de gobierno abierto con una gran cantidad de materiales adicionales relativos a su cocreación e implementación, así como información sobre el rol y la labor de la Mesa Nacional (incluidas las minutas de sus reuniones) y el desempeño de Argentina en el Comité Directivo de OGP.	Sí	<i>A ser evaluado en el informe de resultados</i>
2.2 Repositorio Además del mencionado sitio web, cuyo repositorio permanece actualizado, se está utilizando una nueva plataforma, <i>Metas</i> ⁵⁹ , para el monitoreo de la implementación de los compromisos, en reemplazo del antiguo tablero <i>Trello</i> .	Sí	<i>A ser evaluado en el informe de resultados</i>
3.1 Notificación previa La metodología de la cocreación, la descripción de las oportunidades para la participación de las partes interesadas y el cronograma, diseñados por la Mesa Nacional, se comunicaron con suficiente antelación en la citada página de OGP Argentina. Asimismo, cada instancia de participación fue precedida de esfuerzos de difusión por <i>mailing</i> ⁶⁰ y a través de las redes sociales.	Sí	No aplica
3.2 Divulgación La Dirección Nacional de Gobierno Abierto produjo un folleto informativo sobre la participación argentina en OGP y la metodología	Sí	No aplica

⁵⁵ Estándares de Participación y Cocreación de OGP 2021: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

⁵⁶ IRM Guía para la evaluación de los requisitos mínimos: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-guidelines-for-the-assessment-of-minimum-requirements/>

⁵⁷ Más información sobre la Mesa Nacional de Gobierno Abierto, incluyendo sus minutas, está disponible aquí: <https://www.argentina.gob.ar/efatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/mesa-nacional-de-gobierno>

⁵⁸ Disponible aquí: www.argentina.gob.ar.

⁵⁹ Disponible aquí: <https://metas.argentina.gob.ar/>. Esta herramienta, diseñada por una OSC, es presentada como “una herramienta fácil e intuitiva”, que permite la comunicación con los funcionarios a cargo de cada compromiso sin intermediarios y que podría incentivar a las OSC a hacer un seguimiento de los compromisos. Cf. Cecilia Ibarra, grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23.

⁶⁰ La investigadora del IRM está suscrita a dicho *mailing* y recibió puntualmente todas las notificaciones relevantes.

y el cronograma de cocreación del quinto plan, junto con ejemplos de compromisos bien diseñados. Lo distribuyó a las áreas responsables de las agendas temáticas priorizadas por la Mesa Nacional, lo puso a disposición de la Red de OSC para un Estado abierto y lo difundió en redes sociales. También organizó reuniones de sensibilización con gobierno y sociedad civil, orientadas a alentar la participación informada ⁶¹ .		
3.3 Mecanismo de retroalimentación En cada etapa del proceso, se recogieron los aportes de una variedad de partes interesadas mediante consultas para la priorización de temas, talleres temáticos para la identificación de desafíos, convocatorias de ideas para la formulación de compromisos, y consultas públicas y encuentros de diálogo para la revisión de los borradores de los compromisos.	Sí	No aplica
4.1 Respuesta razonada En todas las etapas se documentaron las contribuciones de las partes interesadas y se informó por escrito sobre la forma en que éstas se integraron o no en el plan de acción. Las propuestas recibidas se publicaron junto con los criterios mediante los cuales fueron evaluadas y seleccionadas ⁶² . Asimismo, en los encuentros de diálogo sobre los borradores de los compromisos se respondieron consultas y se proporcionaron razones por las cuales algunas sugerencias recibidas no habían sido incluidas.	Sí	No aplica
5.1 Implementación abierta El IRM evaluará si se realizaron reuniones con las partes interesadas de la sociedad civil para presentar los resultados de la implementación y permitir que la sociedad civil proporcione comentarios en el Informe de resultados.	No aplica	A ser evaluado en el informe de resultados

El proceso de cocreación del plan cumplió con todos los estándares de OGP, aunque desde la sociedad civil se reconoce que “podría haber sido un poco más participativo, en el sentido de que muchas convocatorias fueron muy sobre las fechas y no hubo una buena comunicación hacia la población en general”⁶³. Las OSC de la Mesa Nacional adjudicaron las demoras en el cronograma, y la subsiguiente precipitación que parece haber ido en desmedro de la amplitud de la participación, al cambio de autoridades del área de gobierno abierto⁶⁴.

El proceso consensuado por el Gobierno y la sociedad civil en la Mesa Nacional trajo consigo una novedad: esta vez se optó por determinar las áreas temáticas a abordar por los compromisos en función de los resultados de una encuesta administrada entre las OSC de la Red para un Estado Abierto, tras lo cual se realizaron mesas de trabajo para la identificación de problemas o desafíos⁶⁵, y recién entonces se abrió el llamado a la recepción de propuestas, las cuales debían ceñirse a la resolución de los problemas ya identificados. Las propuestas recibidas

⁶¹ Cabe señalar que el quinto plan de acción se presentó oficialmente en un evento público que se transmitió vía *streaming* el 23 de mayo de 2023, y que incluyó un video institucional explicativo de los procesos de OGP y la participación argentina en la Alianza, seguido de paneles con referentes gubernamentales y de la sociedad civil, además de la presencia institucional de OGP en la persona de la líder regional Sudamérica de la Unidad de Apoyo a Países. Disponible aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=4gi5atr3GxA>.

⁶² Véase “Instancia pública de recepción de propuestas”, aquí: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/quinto-plan-de-accion/instancia-publica>.

⁶³ Cf. Florencia Torres Corpos, grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23. Desde la Dirección Nacional de Gobierno Abierto se reconoció que en las últimas instancias del proceso hubo dificultades técnicas en la comunicación porque el organismo no tuvo acceso a Twitter. Cf. Delfina Pérez, directora nacional de Gobierno Abierto, entrevista, 01/03/23. El IRM también registró un reclamo puntual en relación con el proceso de cocreación de por lo menos uno de los compromisos, relativo a la insuficiente difusión de los encuentros, la limitada provisión de información para habilitar la participación efectiva, la falta de explicaciones sobre aportes no integrados en el compromiso y la falta de respuesta ante los reclamos. Cf. Leandro Gómez, respuesta a encuesta, 04/04/23.

⁶⁴ Se trata de Acción Colectiva, Democracia en Red, Fundeps y Fundación Huésped. Cf. grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23.

⁶⁵ Con estas “mesas problema” se buscó “evitar lo que nosotros sentíamos, que era que el compromiso llegaba muy cerrado por la Mesa. El proceso puede haber tenido debilidades por la falta de anticipación en las convocatorias, pero creemos que fue una oportunidad para generar mayor participación. Esta vez se trabajó sobre las agendas más grandes y se fue buscando el tema de mayor interés de las organizaciones y los organismos”. Cf. Carmen Ryan, Fundación Huésped, grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23.

fueron priorizadas y seleccionadas en función de criterios de relevancia, pertinencia y factibilidad⁶⁶.

Desde la perspectiva de la sociedad civil presente en la Mesa Nacional, el cambio fue positivo. Una de ellas afirmó: “tuvimos un acceso distinto al plan. Nos hicieron partícipes, siempre nos permitieron editar la cantidad de veces que quisiéramos los documentos”⁶⁷.

También en contraste con el plan anterior, cuya cocreación fue casi íntegramente presencial (con excepción de las consultas online para enviar comentarios), esta cocreación fue completamente virtual. Herencia de la pandemia, el uso de herramientas virtuales fue también el resultado de una decisión deliberada de la Mesa Nacional de “generar más diversidad federal y participación de organizaciones de las provincias”⁶⁸. La opción por la virtualidad “facilitó el acceso de organizaciones que de haber sido presencial no hubieran podido estar presentes no solo en el proceso de cocreación, sino también en las reuniones de la Red de OSC”⁶⁹. Asimismo, facilitó la conformación de una Mesa Nacional inéditamente federal, con OSC de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Sin embargo, una representante de la sociedad civil mencionó que muchas OSC del interior habían manifestado preferencia por los encuentros presenciales⁷⁰, y otra subrayó “las dificultades y barreras que implican los encuentros virtuales para quienes tienen dificultades de acceso a internet o a la tecnología”; sin embargo, en vista de que las distancias también son barreras para los encuentros presenciales, concluyó que “quizá lo más apropiado es llevar adelante encuentros de los dos tipos”⁷¹.

Según fuentes de la sociedad civil, el hecho de que el proceso estuviese diseñado y liderado por una Mesa Nacional de composición paritaria y de que se cumplieren todos los estándares fijados por OGP no alcanzó para garantizar que el plan resultante reflejase plenamente las aspiraciones de la sociedad civil. Ello se expresó de dos maneras: por un lado, en la no inclusión de algunos compromisos⁷²; por el otro, en la insuficiente ambición de los compromisos que sí se incluyeron⁷³.

Según un representante de sociedad civil, “los compromisos más fuertes de las OSC fueron tomados parcialmente, y en ocasiones los talleres de cocreación, liderados por funcionarios, se desviaron visiblemente de los intereses de las OSC para quedarse con la agenda que convenía al gobierno”; de ahí su propuesta de “asignar la coordinación de los encuentros de cocreación a referentes de las OSC”⁷⁴.

Otra sugerencia recibida para mejorar el proceso fue la de “reevaluar la estrategia de comunicación” para evitar que la “falta de claridad sobre el proceso de OGP” resulte en un descenso de la participación⁷⁵.

⁶⁶ Anónimo, organización de sociedad civil, respuesta a encuesta, 30/03/23.

⁶⁷ Cecilia Ibarra, grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23.

⁶⁸ Carmen Ryan, grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23.

⁶⁹ Cecilia Ibarra, grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23.

⁷⁰ Carmen Ryan, grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23.

⁷¹ María Laura Carrizo Morales, respuesta a encuesta, 28/03/23.

⁷² En particular, las OSC de la Mesa Nacional mencionaron los compromisos de federalización y ley de etiquetado, en los cuales afirmaron que continuaban trabajando para que se incluyeran en una versión revisada del plan, así como otros –sobre agua o sobre la ley de alquileres– que quedaron fuera porque “no había un organismo federal que pudiera tomar el compromiso”. Cf. Carmen Ryan, grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23.

⁷³ En palabras de una representante de sociedad civil: “un elemento que ha pesado mucho es que los organismos han evaluado la viabilidad y la posibilidad de implementar el compromiso. Ningún organismo se quiso comprometer a algo que no podía realizar. [...] Están tratando de aprender y hay muchos miedos a la hora de arriesgarse a hacer compromisos ambiciosos”. Cf. Florencia Torres Corpus, grupo focal con OSC de Mesa Nacional, 07/03/23.

⁷⁴ Adrián Pino, respuesta a encuesta, 24/03/23. Desde la Dirección Nacional de Gobierno Abierto, sin embargo, se evalúa la propuesta como inviable en la medida en que “en un proceso participativo donde intervienen diversos actores se establecen negociaciones, intercambios de pareceres y posibilidades de ejecución”, por lo que “difícilmente se implemente una demanda en el 100%. Por otra parte no siempre las demandas [de la sociedad civil] se ajustan a la misión y funciones de un organismo, dada la complejidad de las problemáticas que se abordan en las políticas públicas”. Cf. Lorena Sierkovich, comentario escrito, 07/08/23.

⁷⁵ Anónimo, organización de la sociedad civil, respuesta a encuesta, 30/03/23.