



## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL GOBIERNO ABIERTO: DISCUSIONES EN TORNO A SU ALCANCE Y DESARROLLO DESDE EL CASO ARGENTINO

### CITIZEN PARTICIPATION IN THE OPEN GOVERNMENT: DISCUSSIONS ABOUT ITS SCOPE AND DEVELOPMENT FROM THE ARGENTINE CASE

GISELA VANINA SIGNORELLI<sup>1</sup> MELINA GUARDAMAGNA<sup>2</sup>

#### Resumen

La participación ciudadana es uno de los pilares del Gobierno Abierto (GA) junto a la transparencia y la colaboración. Sin embargo, su noción de participación parece ser meramente instrumental e incluso, retórica; debido a que no prioriza dimensiones que son centrales en los procesos donde la ciudadanía se involucra e intenta incidir en las políticas para la resolución de problemas públicos.

El debate sobre la participación -algo suspendido y circular- requiere de nuevos interrogantes para analizarla en el marco del GA. En consecuencia, las preguntas que guían este trabajo son las siguientes: ¿Cuáles son las variables y dimensiones que incorpora el concepto de participación ciudadana desde el enfoque del GA? ¿Contempla especificidades territoriales que posibilitan o no procesos participativos y colaborativos? ¿Cómo incorpora este modelo las dinámicas de los actores territoriales en su vínculo con el gobierno y viceversa?

Para responderlas se recurrirá, en un primer ejercicio preliminar, al caso argentino a partir del estudio del funcionamiento de la Mesa Nacional de Gobierno Abierto (MN) y los procesos de creación de los Planes de Acción

#### Palabras clave

*Gobierno Abierto.  
Participación.  
Planes Nacionales  
de GA Argentina.  
OGP*

<sup>1</sup> Dra. en Ciencia Política. Docente -Investigadora Universidad Nacional de Rosario. Contacto: gisela.v.signorelli@gmail.com

<sup>2</sup> Dra en Ciencia Política. Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII-UNCu) Investigadora CONICET. Contacto: meliguardamagna@gmail.com

Nacionales, principalmente el cuarto (2019-2021) y el quinto (2022-2024). Su abordaje se ha hecho con el apoyo de una matriz para el Monitoreo y Evaluación de Prácticas Participativas (Guardamagna, 2023) a través de entrevistas en profundidad con actores claves y análisis documental. El principal resultado refiere a que, si bien se observan avances en la incorporación de la participación en el marco de los Planes Nacionales de GA en Argentina, la misma es de carácter instrumental, capturada por pocos actores, con bajo carácter representativo en lo federal y bajos niveles de influencia por fuera de la Mesa Nacional. La agenda de GA no es parte de la agenda de la sociedad civil y dichas agendas no son parte de la agenda de GA. Además, las dimensiones previstas por la OGP para revisar la participación se reducen a lo procedimental.

### Abstract

Citizen participation is one of the pillars of Open Government (OG) along with transparency and collaboration. However, his notion of participation seems to be merely instrumental and even rhetorical; because it does not prioritize dimensions that are central to the processes where citizens get involved and try to influence policies to resolve public problems.

The debate on participation - something suspended and circular - requires new questions to analyze it within the framework of the OP. Consequently, the questions that guide this work are the following: What are the variables and dimensions that the concept of citizen participation incorporates from the OP approach? Does it contemplate territorial specificities that make participatory and collaborative processes possible? How does this model incorporate the dynamics of territorial actors in their relationship with the government and vice versa?

To answer them, in a first preliminary exercise, the Argentine case will be used, based on the study of the functioning of the “Mesa Nacional” (MN) and the creation processes of the National Action Plans, mainly the fourth (2019-2021) and the fifth (2022-2024). Its approach has been done with the support of a matrix for the Monitoring and Evaluation of Participatory Practices (Guardamagna, 2023) and through in-depth interviews with key actors and documentary analysis. The main result refers to the fact that, although

### Keywords

*Open Government.  
Participation. OG  
Argentina National  
Plans. OGP*

progress is observed in the incorporation of participation within the framework of the National Plans of OG in Argentina, it is of an instrumental nature, captured by few actors, with low representative character at the federal level and low levels of influence outside the “Mesa Nacional”. The OG agenda is not part of the civil society agenda and such agendas are not part of the OG agenda. Furthermore, the dimensions provided by the OGP to assess participation are reduced to the procedural.

## Introducción

Desde 1970 se discute sobre la idea de Gobierno Abierto, sin embargo, el concepto recién se populariza en el 2009 luego de que el presidente Obama lo usara al presentar el Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto en EE.UU. En sus orígenes el GA se fundió con la idea de gobierno electrónico y aunque las TICS han sido el impulso decisivo para su fortalecimiento (Oszlak, 2013), el GA lo trasciende siendo un modelo de gestión basado en los principios de transparencia, participación y colaboración. Esto incluye una reflexión sobre la forma de gestionar el Estado, con quiénes hacerlo y las capacidades institucionales para desarrollarlo.

En dicho sentido, es necesario entender estos procesos en el marco de una coyuntura crítica donde, como sostiene Oscar Oszlak (2020), se resalta la naturaleza incremental e instrumental de los cambios tecnológicos que han tomado el control de nuestras sociedades incluyendo a las administraciones públicas. Se trata, en definitiva, de un fenómeno exponencial y que se está acelerando, más aún luego de la pandemia del COVID-19. Donde, coincidimos con Oszlak (2020), es central el trabajo mancomunado del Estado, las organizaciones sociales y de la ciudadanía para humanizar el avance vertiginoso de las tecnologías y, sobre todo, contener sus impactos negativos creando las capacidades estatales necesarias.

De esta forma, el vínculo Estado-sociedad adquiere centralidad desde un paradigma que reconoce en la participación uno de los principales elementos de los nuevos modos de gestionar lo público. Sin embargo, este enfoque parece tener algunas limitaciones frente a la instrumentación práctica de la participación. En primer lugar, tal como suscriben Prieto Martin y Ramírez Alujas, “la primera limitación de esta visión es que presenta como diferentes dos conceptos que, en realidad, es casi imposible concebir por separado: la participación es colaboración y la colaboración es participación” (2014:64). Seguidamente, -continúa el argumento- en la mayor parte de los casos, transparencia, participación y colaboración son ejecutadas como etapas consecutivas en las que los gobiernos van madurando; esto propició una explosión de sitios de datos abiertos que no significaron ningún cambio sustancial en la forma de gestionar con y para la ciudadanía.

Cuando esto sucede, la participación queda reducida a un mero instrumento de gestión perdiendo su alcance como recurso intangible para el desarrollo y como elemento valioso para la profundización democrática: es decir, como un valor de la gestión pública que puede contribuir en las tendencias organizativas de los sujetos,

los territorios y las instituciones; en las prácticas de asociación y/o articulación entre los actores y entre éstos y el Estado; que genera capacidades, potencia habilidades y lazos sociales.

En consecuencia, la participación, en el marco del GA, pierde su cualidad de situada o “territorializada” (Guardamagna, 2022) dificultando la generación de capital político, simbólico y social comunitario necesarios para pensar la sociedad como algo más que una suma de individuos. En términos de Pando se visualiza una “baja orientación hacia intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos” (2017:54).

Desde los estándares definidos por la Open Government Partnership (OGP)<sup>3</sup> se promueve un conjunto estandarizado de principios, herramientas y técnicas que, si bien contribuyen a poder comparar experiencias a nivel nacional e internacional y a darle continuidad a los planes de acción de GA - más allá de las gestiones de turno-, no promueve una participación efectiva, inclusiva y con verdadera capacidad de incidencia. Como sugiere Kauffman “uno de los efectos positivos es que algunos gobiernos han mejorado sus mecanismos de coordinación del ciclo y de convocatoria, los cuales se plasman en normas. Los negativos refieren a la fragmentación y no representatividad de los planes, lo que impone reflexionar sobre actores ausentes y nuevos modelos de gestión” (2017:72).

El presente trabajo busca ser un aporte a la reflexión crítica sobre el diseño y la implementación de mecanismos de participación ciudadana en el marco del paradigma del GA<sup>4</sup>. Se parte de un supuesto de investigación que plantea que la noción instrumental de participación ciudadana que define el GA como uno de sus pilares no incorpora variables y dimensiones que permitan analizar, comprender, evaluar sus reales posibilidades de desarrollo en los territorios y su incidencia en los procesos de gestión pública, lo que termina repercutiendo en las formas en las que se concreta la relación Estado – sociedad. Las preguntas de investigación que guían el presente trabajo son: ¿El enfoque de GA incorpora las particularidades territoriales que posibilitan o no

---

<sup>3</sup> La OGP -por sus siglas en inglés- o Alianza para el GA es una iniciativa multilateral, fundada en 2011 por ocho gobiernos (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, África del Sur, Reino Unido, Estados Unidos) que suscribieron la Declaración sobre Gobierno Abierto. Actualmente incluye 76 países y 106 gobiernos locales. El Comité Directivo de OGP es el organismo ejecutivo y de toma de decisiones estratégicas de la Alianza y está compuesto por 22 miembros representantes de gobierno y de la sociedad civil en partes iguales. Según se especifica en su sitio web la estrategia de la organización es ampliar la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de los planes de acción de OGP porque eso genera compromisos más ambiciosos y se promueven mayores cambios en las prácticas de gobierno (<https://www.opengovpartnership.org/es/about/>).

<sup>4</sup> Se trata de una problemática que forma parte de las líneas de investigación que, desde el 2013, desarrolla el Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII) de la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), miembro de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE) y desde 2017, la Red de CLACSO Metodologías y procesos participativos, en Grupo de Estudios Participación y Democracia de la Universidad Nacional de Rosario.

procesos participativos y colaborativos? ¿Cómo aborda este enfoque de gestión pública las dinámicas de los actores territoriales en su vínculo con el gobierno? ¿Qué tipo de voces se incorporan en las discusiones? ¿Qué tipo de participación se promueve y con qué capacidad de incidencia real en los asuntos comunes? ¿Cómo anclar el enfoque de GA y especialmente el concepto de participación a las realidades territoriales?

Para responder a estos interrogantes se analiza, en un primer ejercicio preliminar, el caso argentino a partir del estudio de la Mesa Nacional de Gobierno Abierto (MN) y los procesos de creación de los Planes de Acción Nacionales, principalmente el cuarto (2019-2021) y el quinto vigente (2022-2024). Para ello y a fin de resguardar la comparabilidad del análisis, se recurre a las variables, dimensiones e indicadores que componen la Matriz para el Monitoreo y Evaluación de Prácticas Participativas (Guardamagna, 2023). La misma incorpora un sistema de variables socio-estructurales, político-institucionales, ideológico-culturales y las asociadas al desempeño de la gestión en lo relativo a los procesos participativos en políticas públicas, que permite realizar un seguimiento y evaluación concomitante de procesos participativos desde sus especificidades territoriales. Se trata de una propuesta que supera ampliamente las dimensiones de la participación definidas por el enfoque del GA y permite una aproximación más certera a las preguntas que guían la investigación.

El trabajo se estructura en seis apartados: uno referido al marco teórico-conceptual que gira en torno a las nociones de GA, la participación ciudadana y sus principales dimensiones. Allí se retoman principalmente los aportes en la materia de O. Oszlak; Ramírez Alujas y Dassen; Prieto Martín y Ramírez Alujas. Un segundo apartado donde se explicita el abordaje metodológico a partir del cual se describe y analiza el caso de estudio -tercer, cuarto y quinto apartado-. El artículo concluye con reflexiones sobre las limitaciones y desafíos a futuro en torno a la instrumentación de una participación situada y territorializada que permita enriquecer el enfoque de GA.

## **1. El lugar de la participación en el paradigma del GA**

El GA es un modelo de gestión basado en los principios de transparencia, participación y colaboración. Esto significa que: a) Todas las personas tienen acceso a información relevante, utilizable y puntual sobre los procesos y decisiones de gobierno que impactan sus vidas; b) Todas las personas tienen las mismas

oportunidades para participar libremente en la formulación de las políticas públicas y decisiones que impactan sus vidas; c) Todas las personas tienen la libertad y capacidad de solicitar rectificación cuando no se respeta el estado de derecho o sus derechos o cuando sus necesidades no son satisfechas sin riesgos ni daños. Las y los funcionarios rinden cuentas por sus decisiones y acciones; d) Los recursos públicos se administran de forma transparente, justa y equitativa; e) Los gobiernos colaboran con la sociedad civil, academia, el sector privado y otros para identificar e implementar soluciones innovadoras a los retos que enfrenta la sociedad; f) La transparencia, rendición de cuentas, participación e inclusión son parte de la cultura y práctica de los gobiernos en todos los niveles (OGP, 2022).

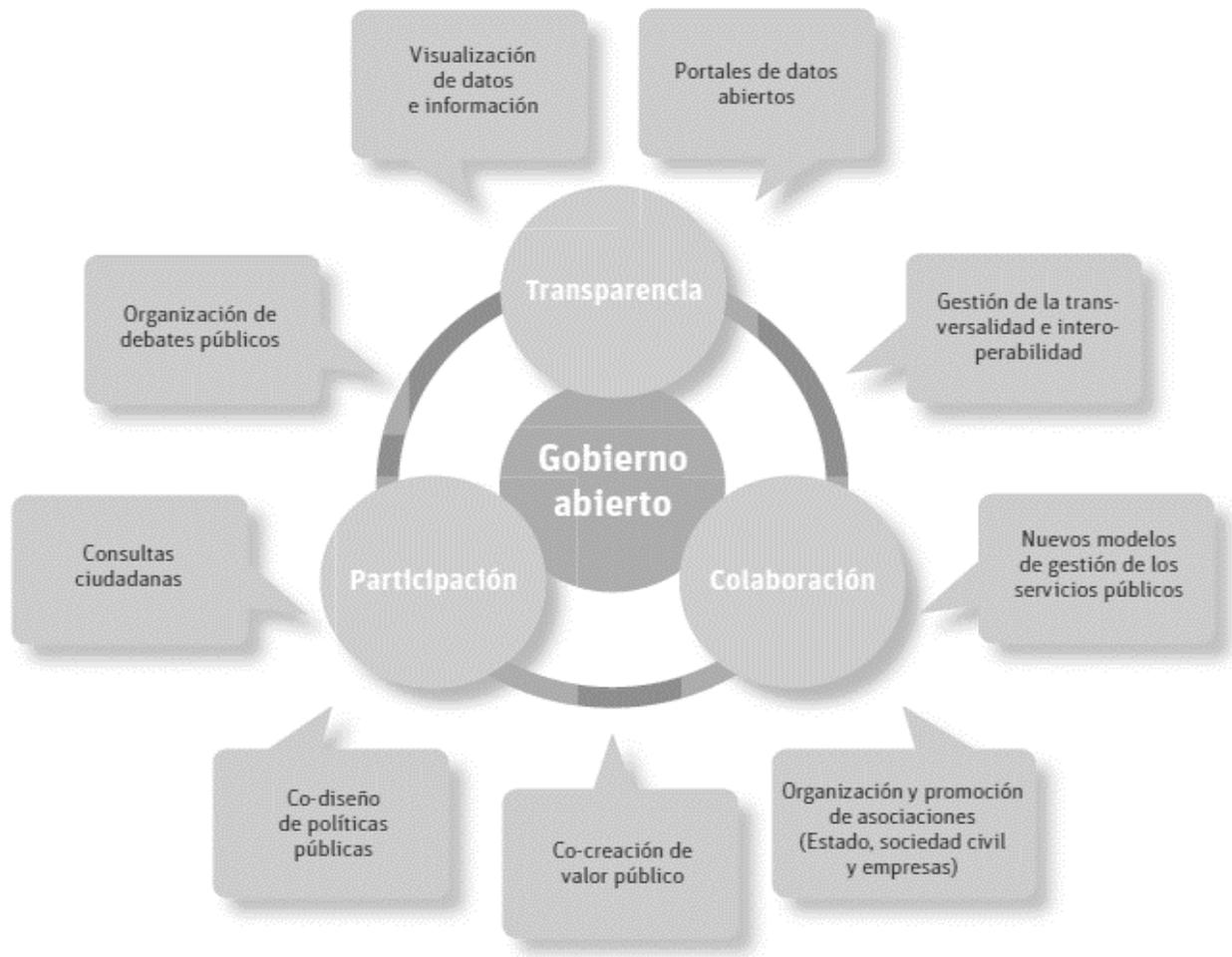
Por su parte, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) define, en la Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto (CIGA), al Gobierno Abierto como un enfoque de gobernanza y buen gobierno que conlleva un cambio cultural, una forma de gobierno por, para y con la ciudadanía (CLAD, 2016):

“El Gobierno Abierto es el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (CLAD, 2016:5).

Para Oszlak, por su parte, más allá de las múltiples definiciones existentes, se trata siempre de un estado de situación deseable, de “una filosofía de gestión de lo público aún no adoptada plenamente en ninguna parte”, es decir, de un concepto normativo que permite avanzar hacia un Estado Abierto (2022:87). En ese marco, sostiene el autor, los Planes de Acción de GA impulsados por la OGP han caído en un estiramiento conceptual.

Ramírez Alujas y Dassen (2012) sugieren hablar de un ecosistema de GA que integre los tres principios:

### Ilustración 1 | Esquema de Gobierno Abierto (GA)



Fuente: Ramírez Alujas y Dassen, 2012:47

La CIGA también incorpora una definición de participación, en concordancia con la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009). Desde la cual se la entiende como el “proceso de construcción social de políticas públicas que, conforme al interés general, canaliza, da respuesta o amplía derechos fundamentales, reforzando la posición activa de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos” (CLAD, 2016:7).

Mientras, la colaboración es definida como “la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la co-creación de iniciativas y coproducción de nuevos servicios públicos” (CLAD, 2016: 7).

Nótese que, en la referencia a la participación, se hace mención a los dos pilares del GA, participación y colaboración como parte de un mismo principio. En este sentido, se coincide con la crítica de Prieto Martín y Ramírez Alujas al afirmar que “la participación es colaboración y la colaboración es participación” (2014:64). De hecho, la misma CIGA, al enunciar los distintos niveles de la participación -informativo, consultivo, decisorio y de cogestión o coproducción- reconoce a la colaboración como la instancia más elevada de vinculación Estado-sociedad.

Ahora bien, la participación implica poner al ciudadano en el centro: atribuirle realmente el papel de “principal” en la relación Estado-sociedad, es decir, en un vínculo donde la ciudadanía funcionaría como mandante de su agente, el gobierno. (Oszlak, 2022:104). El autor se pregunta, no obstante, si esta relación es posible y cuánto el paradigma del GA contribuye a mejorarla contando con la realidad de que “el ciudadano promedio no dispone del tiempo ni de la disposición para ocuparse de asuntos que, muy a menudo, ni siquiera llega a percibir si lo afectan o en qué medida lo hacen” (2022:105).

“*Open is beautiful*”, nos recuerda Oszlak (2022). Pero ¿qué hay más allá de un concepto bonito?

### 1.1 Dimensiones de la participación

Si bien la CIGA (2016) precisa elementos para la promoción de la participación: incentivos; capacidades para una participación eficiente y efectiva; información completa, imparcial, oportuna y entendible; son las dimensiones definidas por la OGP, las que los gobiernos, que forman parte de la misma, adoptan para el seguimiento de estos mecanismos y procesos, básicamente porque es el organismo reconocido para su monitoreo y evaluación.

Se trata de un conjunto de estándares/dimensiones que si bien facilitan el monitoreo y la comparación entre los gobiernos que forman parte de la OGP, su simplificación y estandarización conlleva, tal como se plantea en el supuesto de investigación del trabajo, una noción instrumental de participación ciudadana que no incorpora variables y dimensiones que permitan analizar, comprender, evaluar sus reales posibilidades de desarrollo en

los territorios y su incidencia en los procesos de gestión pública, lo que termina repercutiendo en las formas en las que se concreta la relación Estado – sociedad.

**Tabla 1** | Estándares para la participación definidos por la OGP

| Estándar                                   | Contenido   |
|--|---|
| Apertura                                   | Promoción de consultas públicas por diversos medios animando la participación, en particular, de los grupos de interés comprometidos.   |
| Plazos claros y razonables                 | Procesos participativos estructurados permitiendo que las partes interesadas puedan aprender acerca de la consulta, revisar los materiales, preparar y garantizar la calidad de los aportes.  |
| Información completa, clara y comprensible | Materiales de apoyo utilizados por servidores públicos involucrados en procesos de toma de decisiones están a disposición de la ciudadanía, de forma accesible y comprensible.  |
| Colaboración activa                        | Organismos públicos proactivos en sus interacciones con el público a través de múltiples canales para obtener información (por ejemplo, consultas en línea, audiencias públicas, grupos focales), garantizando que los interesados tengan la oportunidad de participar. |
| Procedimientos de trabajo claros           | Reglas claras para participar: plazos, formas, medios, fechas de inscripción, etc., que se explicitan con anterioridad.   |
| Empoderamiento                             | Incorporación de aportes de la ciudadanía a las decisiones, justificando cómo se han tenido en cuenta las opiniones. Esto a fin de que los procesos participativos sirvan para colocar la decisión final en manos del público.  |
| Transparencia y rendición de cuentas       | Informes al alcance del público sobre aportes de la ciudadanía en instancias participativas, respuestas recibidas y detalle de cómo se tuvieron en cuenta los mismos.   |

**Fuente:** elaboración propia a partir de Naser y Ramírez Alujas (2017: 29)

## 2. Marco metodológico para el análisis del caso

A fin de poner a prueba el supuesto de investigación, se utiliza como guía un esquema matricial que recorre las múltiples dimensiones de la participación, reconociendo la complejidad y multidimensionalidad que tiene el concepto de participación entendido en un sentido de profundización democrática (Signorelli, 2022) y, por tanto, la incidencia que tienen las condiciones territoriales sobre la misma. La Matriz para el Monitoreo y Evaluación de Prácticas Participativas (Guardamagna, 2023)<sup>5</sup> identifica 10 variables de contexto y proceso, 31 dimensiones y 64 indicadores que sirven como soporte para el análisis del caso -IV y V Plan de Gobierno Abierto de Argentina (2019-2024)-.

Es importante aclarar que, la información disponible para el análisis no permite la contrastación de la totalidad de elementos que conforman la matriz (Guardamagna, 2023), es por ello que la misma se utiliza simplemente como guía, adaptándose el presente estudio a la información disponible. Lo que constituye una limitación, pero no por ello una imposibilidad para la puesta a prueba del supuesto de investigación.

Regresando a la matriz (Guardamagna, 2023) dentro de las variables de contexto se reconocen las referidas a las circunstancias, tanto coyunturales como estructurales que inciden, restringen y/o facilitan los procesos participativos: orientación ideológica del gobierno; cultura participativa; condición socioeconómica.

Mientras, entre las variables de proceso se ubican las orientadas a comprender el conjunto de elementos que interactúan y condicionan el éxito, estabilidad y adaptabilidad de las políticas participativas, es decir, sus límites de factibilidad en cada gestión en particular: origen de la demanda; escala; capacidades estatales; participantes -apertura, alcance y representatividad, aprendizaje-; método -nivel de participación, calidad de la información, etapa de la política, capacidad de propuesta, evaluabilidad, deliberación, forma / medio de instrumentación-; coordinación del proceso participativo; resultados.

A partir de la explicación del instrumento, un primer paso, previo al análisis del caso y en pos de entender el alcance del concepto definido por la OGP, fue cruzar los estándares de la participación (Tabla 1) con los

---

<sup>5</sup> El instrumento -Matriz para el Monitoreo y Evaluación de Prácticas Participativas- de forma completa se encuentra disponible de forma completa en Guardamagna, Melina (2023) “¿Inciden las innovaciones del sector público en el vínculo Estado-sociedad? Aportes teórico-metodológicos para evaluar políticas públicas participativas en América Latina”. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nº 85. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 85, Mar. 2023, pp. 271-302.

indicadores definidos en la matriz (Guardamagna, 2023). De esta forma se identifican indicadores que se correlacionan con cada una de las dimensiones que surgen del concepto de participación del GA:

**Tabla 2 | Dimensiones e indicadores de la participación en el GA**

| Variable             | Dimensión<br>(definición OGP -Tabla 1-)    | Indicador (Matriz - Guardamagna, 2023)   |
|----------------------|--|--|
| <b>Participación</b> | Apertura                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Grado de apertura de la instancia participativa.</li> <li>● Grado de diversidad de los actores.</li> </ul>  |
|                      | Plazos claros y razonables                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Definición y publicación de plazos para la participación.</li> </ul>  |
|                      | Información completa, clara y comprensible | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Accesibilidad de la información.</li> <li>● Claridad de la información brindada por las/os servidores públicos.</li> </ul>  |
|                      | Colaboración activa                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Cantidad y diversidad de canales para la participación.</li> </ul>  |
|                      | Procedimientos de trabajo claros           | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Definición y publicación de reglas para la participación.</li> </ul>  |
|                      | Empoderamiento                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Incorporación justificada de aportes de los participantes en la política.</li> </ul>  |
|                      | Transparencia y rendición de cuentas       | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generación de una sistematización de aportes recibidos por parte de las/os participación.</li> <li>● Generación y publicación de un documento final con los resultados del proceso.</li> <li>● Existencia de instancias de devolución de los resultados hacia los participantes del proceso.</li> </ul> |

**Fuente:** elaboración propia a partir de Naser y Ramírez Alujas (2017) y Guardamagna (2023)

Se evidencian también otras variables y dimensiones, tanto de contexto como de proceso, que no son tenidas en cuenta por la OGP. Lo que podría limitar el alcance de las instancias participativas en el marco del GA, y aún

más, ignorar particularidades territoriales y de las gestiones que permitirían comprender el desarrollo o no de procesos participativos y colaborativos entre actores territoriales y gubernamentales en cada coyuntura.

En consecuencia, el análisis de la participación en el marco del IV y V Plan de Gobierno Abierto de Argentina, a través, específicamente del funcionamiento de la Mesa Nacional -órgano que coordina las acciones de los planes- y la contrastación del supuesto de investigación se realiza, como ya se explicitó, desde la guía que aportan las dimensiones e indicadores de la matriz (Guardamagna, 2023). Para ello se recurre a una estrategia de tipo cualitativa, a partir de técnicas como el análisis documental y la realización de entrevistas en profundidad. Se han recopilado informes y documentos de OGP, el Ministerio de Modernización del Estado y la Secretaría de Innovación Pública y se han realizado entrevistas a actores gubernamentales y de la sociedad civil que conforman o conformaron la Mesa Nacional que tuvo y tiene representación en el IV y V Plan.

Por el formato que se le imprime al proceso, ambos planes tienen la particularidad de haber sido diseñados en un período de gobierno (Mauricio Macri, 2015-2019) e implementado por el siguiente (Alberto Fernández, 2019-2023), en el caso del IV Plan (2019-2022). Mientras que el V (2022-2024), ha sido elaborado durante la presidencia de Alberto Fernández y su implementación debería ser comandada por el gobierno de Javier Milei (2023-2027). Por lo que, a priori, se podría afirmar que son las organizaciones de la SC las que garantizan cierta continuidad en el seguimiento de los compromisos.

### **3. El rol de la OGP: metodologías y órganos estandarizados para el seguimiento de las gestiones gubernamentales**

Para dar cumplimiento a sus estándares (Tabla 1) la OGP promueve la generación de planes de acción para el GA. Los planes de acción (PAN) constituyen “el producto de un proceso de co-creación en el que el gobierno y la sociedad civil definen compromisos para fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión” (Sitio web OGP)<sup>6</sup>. Se trata de la elaboración de un documento base donde los gobiernos, a través del Poder Ejecutivo, se comprometen a realizar acciones de GA por un período de dos años (Ministerio de Modernización, 2019:12). Pueden ser a escala nacional, subnacional o local.

---

<sup>6</sup> <https://www.opengovpartnership.org/es/process/action-plan-cycle/>

Para ello, la OGP ha definido una metodología de trabajo estándar -los planes- y un órgano para su puesta en marcha -las Mesas-. Se trata de un foro o plataforma multi-actor, del cual surgen las Mesas de GA y se definen lineamientos para el desarrollo de los planes y la redacción de los compromisos (Ministerio de Modernización, 2019:14) e incluso, penalidades para los gobiernos que no los cumplan<sup>7</sup>. Al momento de formularse los PAN se definen los hitos (acciones) que se realizarán para dar cumplimiento a los compromisos, así como los indicadores de seguimiento para medir y verificar su cumplimiento. Luego, cada país, decide qué herramienta/s de co-creación con participación ciudadana implementará, aunque se debe organizar, al menos, una instancia de consulta pública virtual no vinculante, con una duración de un mes, para recibir aportes y sugerencias de la ciudadanía sobre las propuestas de compromisos del Plan (IRM, 2022). Otro de los requerimientos de la OGP es que toda la información relativa a los planes de acción, desde su proceso de creación hasta su implementación y seguimiento, se publique en Internet, fiel al principio de transparencia del GA.

### 3.1. Planes Nacionales de GA en Argentina

En Argentina, dentro de las iniciativas de GA que se vienen desarrollando desde hace poco más de una década -Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275/16; Portal de Datos Abiertos<sup>8</sup>; Gobierno Digital; Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)<sup>9</sup>; Plan Estratégico de Gobierno Abierto (2020-2023)<sup>10</sup>; Programa Infraestructura Nacional de Datos Públicos (INDAP)<sup>11</sup>, entre las más significativas- se han impulsado cinco Planes Nacionales (dimensión: origen de la demanda):

1. Primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2012-2013). Se enfocó en la apertura de datos públicos, el gobierno electrónico y la mejora de la transparencia en el Poder Ejecutivo Nacional<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Ver Manual de procedimientos y un mecanismo de revisión independiente (IRM por sus siglas en inglés) para el monitoreo de los compromisos que asumen los gobiernos (IRM, 2022). Link:

<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/03/Manual-de-OGP-para-pai%CC%81ses-2022.pdf>

<sup>8</sup> El Estado argentino ha desarrollado un portal de datos abiertos (datos.gob.ar) con información libre y gratuita de áreas como economía, educación, salud, medio ambiente, entre otras. A mayo 2023 contaba con 1.173 conjuntos de datos y 5.868 distribuciones (archivos) publicados y documentados de 36 organismos públicos (V Plan, pág. 17) y un total de 3.1 millones de usuarios históricos.

<sup>9</sup> Argentina es miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto desde 2012. En 2020 co-presidió el Comité Directivo de OGP.

<sup>10</sup> Con el objetivo de transversalizar este enfoque en la administración pública, en conjunto con el Ministerio del Interior, en el 2020 se puso en marcha el Programa Federal de Gobierno Abierto (PFGA), que tuvo su origen en un compromiso del Cuarto Plan (V Plan, pág. 4).

<sup>11</sup> Creado en 2023, su objetivo es actualizar el Sistema Nacional de Datos Públicos (SINDAP) que cuenta con casi 10 años de vigencia.

<sup>12</sup> Para este primer plan la Argentina apenas llevaba medio año en la OGP, por lo que se limitó a impulsar acciones de gobierno electrónico. Aún ni siquiera estaba en agenda la Ley de Acceso a la Información (2016) y no había una cantidad significativa de actores convocados por la agenda de GA, por lo que la participación fue débil. Puede verse más info en:

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_de\\_accion\\_de\\_la\\_republica\\_argentina\\_-\\_2013-2015.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_accion_de_la_republica_argentina_-_2013-2015.pdf)

2. Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2014-2015). Incluyó medidas para el fortalecimiento de la transparencia en los tres poderes del Estado, promoviendo acciones relacionadas con el acceso a la información, la apertura de datos, la participación ciudadana y la integridad pública. Por primera vez, se impulsaron consultas y diálogos ciudadanos en temas de interés nacional y se promovió la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil. “Entre el 23 de mayo y el 6 de junio de 2016, se realizó la consulta pública a través de una plataforma web. El portal fue visitado por más de 3.700 ciudadanos de 51 ciudades y se recibieron 208 comentarios” (Falbo e Isolani, 2018:10)<sup>13</sup>. (Dimensión: calidad de información)
  
3. Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2016-2018). Si bien se continúa trabajando en la consolidación y ampliación de las acciones definidas en planes anteriores, lo más significativo del período es la creación de la Mesa Nacional y la incorporación en la agenda de GA del criterio federal, sumando en las acciones a gobiernos subnacionales y locales. “Durante los meses de abril y mayo de 2017 se realizaron 24 mesas de diálogo en la Ciudad de Buenos Aires, donde se co-crearon 33 compromisos entre 28 organismos de los distintos poderes del Estado y más de 50 organizaciones de la sociedad civil. En paralelo, se desarrollaron mesas de diálogo en 11 provincias, donde participaron más de 90 organizaciones locales que junto a gobiernos subnacionales desarrollaron compromisos que también forman parte de este Plan”<sup>14</sup>. También, se abre el portal para consultas públicas, que durante el período del PAN recibió 1.260 comentarios de 2.032 usuarios registrados, de los cuales el 60% eran residentes fuera de la Capital Federal (Isolani, 2018:35). (Dimensión: alcance y representatividad)
  
4. Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2019-2022). Centrado en la consolidación y profundización de los planes anteriores, sus 18 compromisos surgen de la discusión y acuerdos de 16 mesas temáticas, en las que participaron más de 300 personas y 70 organizaciones de la sociedad civil (IV Plan, pág. 30). Entre las acciones más novedosas se destaca la apertura de datos en diferentes áreas, por ejemplo,

---

<sup>13</sup> El II Plan fue iniciado por un gobierno (Cristina Fernández de Kirchner, 2011-2015) y concluido en 2016 por otro (Mauricio Macri, 2016-2019). En este último, se crea el Ministerio de Modernización que fortalece la agenda de GA a través del Plan de Tecnología y Gobierno Digital; Gobierno Abierto e Innovación Pública; la estrategia País Digital y el Plan de Apertura de Datos.

<sup>14</sup> Información oficial extraída de: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/tercerplangobiernoabierto>

industrias extractivas y género -federalización de la Ley Micaela<sup>15</sup>-; la incorporación del Poder Legislativo, a través del Congreso de la Nación y el acento en la federalización como paradigma del GA y sus compromisos:

“...hay que federalizar estas iniciativas y garantizar un Estado argentino abierto para todas las personas que habitan nuestro país, independientemente de su cercanía a los lugares de toma de decisiones. Los niveles provinciales y municipales deben acompañar estos procesos y replicarlos en sus jurisdicciones. Para ello, la Mesa Nacional debe ocupar un rol fundamental como promotor, facilitador y articulador de gobiernos federales y locales más abiertos” (IV Plan de GA, pág. 9).

Se materializa la formulación del Plan Federal de Estado Abierto como uno de los compromisos centrales del IV Plan (dimensión apertura y diversidad).

**5.** Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2022-2024). En proceso de implementación, vuelve a poner el acento en la apertura, pluralidad de la participación y federalización de los compromisos -al menos en términos discursivos- en los niveles subnacionales y locales de gobierno:

“Merece destacarse la mirada federal de este Quinto Plan. Por un lado, tal como se mencionó se incorpora un compromiso de Estado abierto que busca continuar y ampliar el trabajo desarrollado en el marco del Programa Federal de Gobierno Abierto. Por otro lado, los compromisos asumidos por organismos nacionales abordan, en casi todos los casos, el trabajo articulado en el territorio con los gobiernos provinciales y locales. En ese sentido, se incluye un compromiso cuyo centro es la participación y el control ciudadano en la obra pública en articulación con gobiernos provinciales y otros actores de la sociedad civil (Ministerio de Obras Públicas). La federalización también se vio reflejada en la diversidad de procedencia de los y las participantes, uno de los desafíos que se planteó desde la metodología” (V Plan de GA, pág. 5).

Se avanza, además, en la transversalización de los compromisos de GA con otras áreas del gobierno nacional -además de las tradicionalmente involucradas-. En la formulación del plan, durante el gobierno de Alberto Fernández, se dio continuidad a la articulación con el Ministerio de la Mujer, Géneros y Diversidades y se

---

<sup>15</sup> En el año 2019 se crea una ley (27449) para que todas las personas que trabajan en el Estado aprendan acerca de la perspectiva de género y violencia de género. La ley se llama ley Micaela en homenaje a Micaela García. A Micaela García la asesinaron por ser mujer. Micaela García tenía 21 años cuando la asesinaron. Su asesino recibió el castigo de cadena perpetua y está en la cárcel (Ministerio de Justicia y DD.HH, 2020:1).

incorporó al Ministerio de Ambiente y Obra Pública. Sin embargo, y más allá de la continuidad entre períodos de gobierno que la OGP busca garantizar para los planes, las recientes modificaciones en la estructura de gobierno, y específicamente en la reorganización y eliminación de Ministerios<sup>16</sup>, indefectiblemente impactarán en los compromisos asumidos.

Otro de los elementos a destacar de este plan, que define seis compromisos<sup>17</sup>, es la construcción colectiva y participativa de la definición de GA a partir de la cual se gesta el mismo:

“Gobierno abierto es un enfoque que busca fortalecer y democratizar las instituciones, involucrar a la ciudadanía en las políticas públicas y aumentar la confianza y la colaboración entre los gobiernos y la sociedad. Este enfoque promueve la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas como medios para innovar en la gestión pública y construir un Estado abierto, presente y federal que desarrolle políticas efectivas, genere bienestar e inclusión y amplíe derechos”. (Plan Estratégico de GA, 2022: pág. 6).

La noción se elaboró a partir de la sistematización de 200 aportes (dimensión capacidad de propuesta) y la participación de 4235 usuarios (dimensión alcance y representatividad) que participaron de la Consulta Pública (Plan Estratégico de GA, 2022: pág. 26).

---

<sup>16</sup> Recién iniciado el gobierno de J. Milei (2023-2027) se decidió por Decreto 8/2023, la reducción de los 18 ministerios existentes a nueve. Entre ellos se eliminó el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidades mientras que el de Ambiente está subsumido bajo la órbita del Ministerio del Interior.

<sup>17</sup> Los seis compromisos definidos por la Mesa del V Plan son: (i) Participación pública en la toma de decisiones ambientales en el marco de la implementación del Acuerdo de Escazú en Argentina; (ii) participación y control ciudadano en la obra pública; (iii) más evidencia y menos brecha de mujeres en el sistema productivo federal; (iv) en el marco de la salud mental, desinstitucionalización e inclusión social de personas con padecimiento mental; (v) acceso a la información y políticas de cuidados; (vi) acceso a la información y los prestadores de servicios de salud. A ello se anexa la continuidad del Plan Federal de Gobierno Abierto. Ver en:

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/quinto-plan-de-accion-nacional>

**Tabla 3 |** Compromisos por Plan

| Plan | Período   | Cantidad de Compromisos |
|------|-----------|-------------------------|
| I    | 2012-2013 | 19                      |
| II   | 2014-2015 | 15                      |
| III  | 2016-2018 | 44                      |
| IV   | 2019-2022 | 18                      |
| V    | 2023-2024 | 8                       |

**Fuente:** elaboración propia a partir de los cinco planes de GA.

### 3.2. Mesa Nacional de GA: foro multi-actor donde se definen los planes

La Mesa Nacional de GA (MN) se formaliza mediante Resolución N° 132/2018 al finalizar el III Plan. Su misión es “impulsar la coordinación y trabajo colaborativo entre el gobierno y la sociedad civil para la promoción de políticas públicas de gobierno abierto y articular acciones en el marco de la participación de la República Argentina en la Alianza para el Gobierno Abierto” (Res. 132/18. Art.1), por lo que funciona como instancia de coordinación entre el Gobierno Nacional y la sociedad civil, promoviendo políticas de GA.

Está conformada por cuatro miembros del gobierno nacional y cuatro de la sociedad civil. Hasta el cambio de gestión en diciembre de 2023, en representación del primero, participaban la Subsecretaría de Servicios y País Digital -Jefatura de Gabinete de Ministros-; la Secretaría de Asuntos Políticos -Ministerio del Interior-; la Oficina Anticorrupción (OA) y la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP). Actualmente (julio 2024), no se ha reiniciado la labor durante la gestión de J. Milei aunque hubo conversaciones informales según declaran integrantes de la MN (dimensión continuidad de la dinámica participativa).

Mientras, por la sociedad civil, más allá del espíritu federal que se promueve, las organizaciones de Capital Federal (CABA), tienen un fuerte protagonismo, seguidas por otras provincias de la región Centro del país como

Rosario o Córdoba (dimensión alcance y diversidad). Sumado a lo cual, en el período que va desde la conformación de la Mesa a la actualidad, se evidencia un bajo nivel de rotación:

**Tabla 4 | Organizaciones de la sociedad civil que forman parte de la Mesa Nacional de GA**

| Período   | OSC   | Modalidad de las reuniones            |
|-----------|---|---------------------------------------|
| 2018      | CIPPEC (CABA); ACIJ (CABA), Poder Ciudadano (CABA), Directorio Legislativo (CABA)   | Presenciales en CABA                  |
| 2019      | Fundación para estudio e investigación de la Mujer (CABA); Directorio Legislativo (CABA), FUNDEPS (Córdoba), Centro Latinoamericano de Derechos Humanos (Mendoza) | Híbridas, con presencialidad en CABA  |
| 2020      | ACIJ (CABA); FUNDEPS (Córdoba); Directorio Legislativo (CABA); Fundación para el Estudio e Investigación de la Mujer (CABA).                                      | Virtuales                             |
| 2021-2023 | Democracia en Red (CABA), Fundación Huésped (CABA), FUNDEPS (Córdoba) y Acción Colectiva (Rosario)  | Virtuales                             |
| 2024      | Asociación Civil Somos Pares (Córdoba), Democracia en Red (CABA), Directorio Legislativo (CABA) y Red Ciudadana Nuestra Córdoba                                   | Sin reuniones formales hasta la fecha |

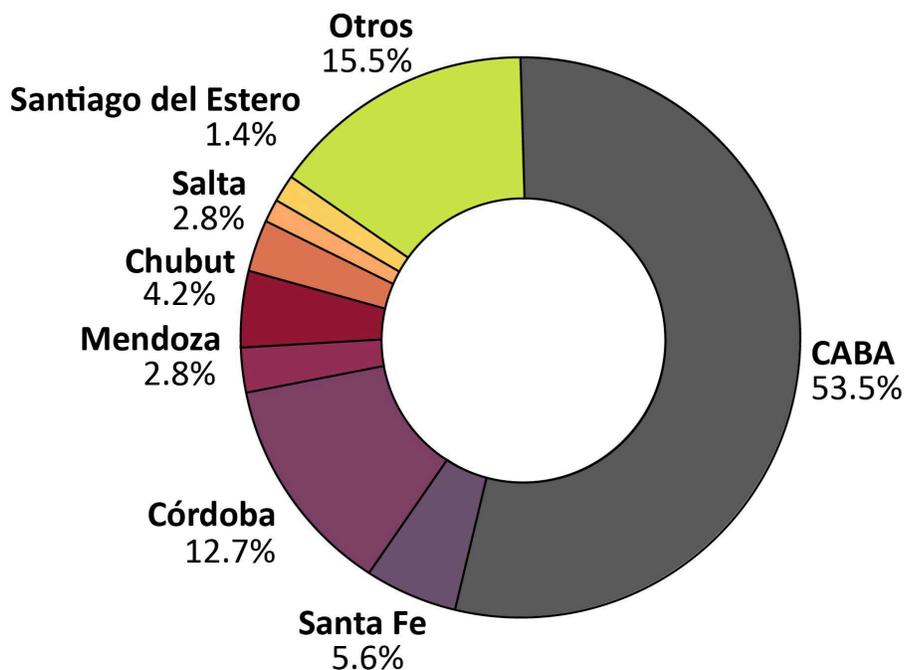
Fuente: elaboración propia en base a la lectura de las Minutas de Reunión<sup>18</sup>

Las organizaciones que conforman la Mesa son electas por votación en el marco de la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado Abierto en Argentina y tienen un mandato *ad honorem* que dura dos años. Esta, a su vez, está integrada, de manera voluntaria, por 71 OSC, de las cuales 38 pertenecen a CABA o provincia de Buenos Aires, 9 son de Córdoba, 4 de Santa Fe, 3 de Chubut, 2 de Mendoza, 2 de Salta, 1 de Tucumán, 1 de Santiago del Estero. Lo que evidencia un bajo nivel de dispersión territorial y, por tanto, un bajo nivel de

<sup>18</sup> <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/mesa-nacional-de-gobierno>

representatividad de las 24 provincias que componen el territorio argentino, con significativas diferencias entre regiones.

**Ilustración 2 |** Distribución Federal Red de OSC



Fuente: OGP<sup>19</sup>

La MN debe reunirse al menos 3 veces por semestre. Las minutas de las reuniones son públicas y validadas por los representantes que la integran (dimensión calidad de la información). Desde su creación, específicamente en la cocreación del IV y V Plan, su rol ha sido central en la definición de la metodología, identificación de temáticas claves, evaluación de propuestas, participación en mesas de diálogo, redacción y seguimiento de

<sup>19</sup> <https://ogp-sociedadcivilargentina.org/#containerQuinto>

compromisos -a través de tableros de monitoreo público- con los equipos responsables para conocer los avances y dificultades en la implementación<sup>20</sup>.

#### 4. La instrumentación de la participación en el proceso de GA

Como se ha puntualizado en la cronología de los PAN, la participación en el diseño de los compromisos y su posterior seguimiento se fue reforzando en el tiempo, tal como se evidencia en el desarrollo del V Plan, sobre el cual se precisa el análisis (dimensión nivel de participación; etapa de la política; capacidad de propuesta).

**Ilustración 3 |** Proceso de diseño del V Plan



**Fuente:** Lineamientos metodológicos para la cocreación del Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2022-2024)<sup>21</sup>

<sup>20</sup> En los Lineamientos metodológicos para la cocreación del Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2022-2024) podemos encontrar referencias al proceso de construcción del mismo y sus espacios participativos. Disponible en:

<https://nube.innovacion.gob.ar/s/se95B63zD4QKCzd>

<sup>21</sup> <https://nube.innovacion.gob.ar/s/se95B63zD4QKCzd>

En cumplimiento de las reglas de OGP y por la experiencia de planes anteriores donde se definieron más de los compromisos a los que se les podía dar seguimiento y cumplimiento, hacia el año 2022, se acuerda admitir un máximo de diez (10), con hasta cinco (5) hitos cada uno. A su vez, la MN establece criterios de priorización de temas, retomando propuestas del “banco de propuestas para el IV Plan” (IV Plan de Acción, pág. 55) y resultados de instancias participativas previas con organizaciones que integran la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil para un Estado Abierto en la Argentina.

Una vez definidos los temas, se realizó una convocatoria abierta a la ciudadanía para participar en talleres virtuales con el fin de identificar los principales desafíos relacionados a los mismos. Luego, se llevó a cabo una instancia abierta al público de recepción de propuestas de acciones o compromisos para dar respuesta a los desafíos priorizados en cada tema.

Para organizar estas instancias participativas, se definió y difundió entre las asociaciones de la sociedad civil, con el soporte de la página web: [argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar) la dinámica propuesta para los talleres, junto a un protocolo de participación, información útil y un formulario de preinscripción. Participaron más de 300 personas (dimensión alcance y representatividad) entre integrantes de organizaciones de la sociedad civil; ciudadanía interesada; organismos nacionales con responsabilidad en la agenda temática; funcionarios y actores de municipios; miembros de la academia, que en algunos casos se sumaron al proceso de co creación, junto a integrantes de la MN, a cargo de la moderación (V Plan, pág. 30-31).

En lo que refiere al formato de la participación, si bien el IV Plan incluyó tanto instancias presenciales de participación (talleres y mesas de diálogo) que se realizaron en CABA, como consultas públicas virtuales<sup>22</sup>, en el V Plan se adopta esta última modalidad para todos los espacios de participación (dimensión formato). Esto con el fin de potenciar la participación federal en el proceso de co creación, recurriendo a la utilización de plataformas para reuniones virtuales de la Dirección Nacional de Gobierno Abierto (DNGA), una sección específica en [argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar) y el portal de consulta pública (dimensión calidad de la información).

En cuanto a las herramientas a las que se recurre para garantizar la participación y co creación, además de la representación de las OSC en la MN, se organizan talleres y consultas públicas en la etapa de diseño del V Plan.

---

<sup>22</sup> “Desde su creación en 2016 hasta diciembre de 2020 se realizaron 40 consultas públicas” (IV Plan, pág. 15)

Los talleres se estructuraron en dos momentos (dimensión deliberación; medio de instrumentación; calidad de la información; formato; capacidad de propuesta), uno de carácter expositivo, orientado a la construcción de un diagnóstico sobre la temática, donde se invita a expertos y actores claves. Se trata de un espacio que está a cargo de representantes del organismo nacional con competencia en la agenda a abordar, una organización de la sociedad civil involucrada en el tema y, eventualmente, un miembro de la academia. Las y los participantes pueden realizar preguntas a través del chat de la plataforma, que son respondidas al final de las intervenciones. Mientras, en un segundo momento, retomando el estado de situación previamente presentado, se divide a las y los participantes en grupos más pequeños (salas) para trabajar colaborativamente en la identificación de los principales desafíos que el tema/problemática propone. Cada grupo (sala) prioriza hasta tres desafíos de acuerdo a su viabilidad e impacto. Posteriormente, en la sala central se hace una puesta en común, donde cada grupo/sala comenta los acuerdos alcanzados. A partir de dicha información, se elabora una matriz de viabilidad e impacto donde se ordenan desafíos priorizados en las salas con el fin de identificar tres desafíos que pasan a la siguiente etapa (Lineamientos metodológicos para la co creación del Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2022-2024), pág. 5).

En el proceso de diseño, una vez concluidos los talleres, se inició el espacio de consulta convocando a la ciudadanía a enviar propuestas de acciones o ideas de compromisos en relación con cada uno de los desafíos seleccionados (dimensión capacidad de propuesta; medio de instrumentación). El mecanismo se instrumenta a través de un formulario diseñado colaborativamente por la MN y contempla una sesión informativa virtual y abierta al público.

La convocatoria se desarrolló durante 15 días, fue difundida por el mailing de la DNGA y, como en instancias previas, se solicitó a los organismos responsables de compromisos y a las organizaciones que forman parte de la MN colaboración con la difusión (V Plan de Acción, pág. 33). Las más de setenta propuestas recibidas fueron analizadas por la MN y enviadas a los organismos responsables (Tabla 5) para que fueran incorporadas -total o parcialmente- en la redacción del compromiso u otorgando una devolución en caso de que no fueran seleccionadas (V Plan de Acción, pág. 34) (dimensión sistematización; instancia de devolución a participantes).

**Tabla 5 | Talleres realizados en el marco del Quinto Plan de Acción Nacional de GA. (Agosto – Setiembre 2022)**

| Taller | Tema / Compromiso   | Organismos nacionales participantes con los que articula la MN |
|--------|---|--|
| 1°     | Democracia ambiental: la participación ciudadana y el acuerdo de Escazú   | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible                 |
| 2°     | Participación y control ciudadano en la obra pública  | Ministerio de Obras Públicas                                   |
| 3°     | Datos y relevamientos sobre espacios e infraestructuras de cuidado  | Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad                |
| 4°     | Salud Mental y procesos de desinstitucionalización de personas con padecimiento mental en clave de inclusión social   | Ministerio de Salud  |
| 5°     | El acceso a la información y los prestadores de servicios de salud  | Ministerio de Salud  |
| 6°     | Fortalecer la federalización y ampliar la comunidad de práctica de Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto | Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior    |
| 7°     | Acceso a la información y transparencia en la gestión de agua y saneamiento del AMBA                                  | Agua y Saneamientos Argentinos -AySA-                          |
| 8°     | Participación ciudadana en la implementación de la Ley de Promoción de la alimentación saludable                      | Ministerio de Salud  |
| 9°     | Mujeres en el sistema productivo federal: más evidencia, menos brecha   | Ministerio de Economía   |

**Fuente:** elaboración propia a partir de la información del V Plan (pág. 31-32)

De acuerdo a los documentos oficiales del plan, los compromisos surgieron de la co creación de 340 personas (dimensión alcance y representatividad); 30 OSC provenientes de dieciocho provincias argentinas y 8 áreas del Estado nacional (V Plan de Acción, pág.5). En este caso, a diferencia de lo ocurrido con el IV Plan<sup>23</sup>, no se encuentran disponibles mayores detalles en torno a las interacciones, cómo se organizaron y los aportes que surgieron de quienes participaron. Sólo se aclara que fueron hechas 57 consultas y se instalaron las dos primeras plataformas de Consulta Pública Federal en los municipios de Pergamino y Bariloche.

Una de las particularidades del V Plan es el interés en profundizar la participación no sólo el diseño sino también en la etapa de implementación (dimensión etapa de la política):

“A partir de la experiencia institucional recogida de planes anteriores y de los resultados de un taller realizado con organizaciones de la Red para evaluar el proceso del Cuarto Plan, se concluyó que la participación de la sociedad civil fue más alta en la etapa de co creación del Plan y menor durante la implementación. Así, con la finalidad de fortalecer la participación durante la implementación (y monitoreo) del Plan de Acción -en línea con los estándares de participación y co creación de OGP6-, la MN acordó incorporar un componente participativo en todos los compromisos, que quede plasmado en su redacción final. El componente (mesa de diálogo, reunión, taller, instancias de cocreación, entre otros) se definió en el proceso de cocreación de cada compromiso” (V Plan de Acción; pág. 28).

A estas herramientas, se sumó la plataforma Metas<sup>24</sup>, creada en el marco del V Plan por la OSC Democracia en Red, para el seguimiento de los compromisos.

---

<sup>23</sup> En el marco la Consulta Pública en el IV Plan: “se realizó una instancia participativa virtual para recibir abiertamente propuestas de ciudadanos, organizaciones de sociedad civil y actores interesados de todo el país. A través de un formulario diseñado colaborativamente se recibieron más de 80 ideas para potenciales compromisos en los temas prioritarios definidos por la MN. El formulario estuvo en línea en el sitio de gobierno abierto desde febrero hasta mediados de abril de 2019. Además, se les solicitó a los organismos públicos nacionales, provincias y otros poderes del Estado interesados en participar, así como a las organizaciones de la sociedad civil, que envíen sus ideas por ese mismo canal. Para que las propuestas fueran visibilizadas y que cualquier persona interesada en la temática pudiera realizar comentarios o apoyos, el equipo de la DNGA las publicó en el sitio Consulta Pública” (pág. 28). Resultados de la participación a través de la consulta pública: 53 comentarios realizados por 32 participantes; 2357 visitas de las cuales 737 fueron únicas. Distribución geográfica: el 50,59% de las y los participantes lo hicieron desde la región AMBA, el porcentaje restante lo hizo desde distintas provincias siendo Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Tucumán las más activas.

<sup>24</sup> <https://metas.argentina.gob.ar/>

## 5. Análisis del caso

Al retomar la preocupación central del trabajo en torno al diseño e implementación de mecanismos de participación ciudadana en el marco del paradigma del GA, el recorrido por los planes nacionales permite afirmar que la misma fue incrementándose y ampliándose, a través de diversos instrumentos.

En lo que respecta al Plan I, la OGP destaca una escasa participación ciudadana, tanto en la elaboración y seguimiento de los planes, como en la promoción y difusión de la agenda de temas de GA en pos de fortalecer la participación de la sociedad civil (OGP; 2014: 117-118)<sup>25</sup>. Tal como se señaló los compromisos estaban más asociados al gobierno electrónico y no incorporaba voces de actores no gubernamentales.

En el Plan II se incorpora la consulta como herramienta de participación y se comienza a promover la creación de la Red de OSC, antecedente de MN que surge en 2017. El Plan III es el primero que incorpora otras voces no gubernamentales. Además, se establece una metodología de seguimiento de los compromisos del segundo plan que involucra a actores de la MN.

En relación con la amplitud, el III Plan incorpora, por primera vez, el criterio federal, que se refleja en los compromisos subnacionales de las 11 provincias participantes. Así como también, en la implementación de consultas virtuales. No obstante, las intenciones de ampliación territorial no alcanzaron el nivel municipal, se evidencian dificultades en el cumplimiento de los compromisos que involucran el nivel subnacional y tampoco existen datos que permitan evaluar el alcance territorial de estos instrumentos. *“Los compromisos tienen componente federal, aunque eso queda a cargo de quienes tienen que ejecutarlo. A eso se suma que las agendas federales no siempre están conectadas con las agendas locales. Entonces se vuelve compleja la implementación”* (Entrevista ex Directora Nacional de GA).

El IV y V Plan fueron creados y monitoreados por la MN. Si bien destacan ciertos avances en términos metodológicos para incorporar y ampliar la participación, hay pocos datos disponibles que permitan verificar su alcance. Mientras la perspectiva federal queda acotada, solamente al hito del Plan Federal de GA en el último plan, disminuyendo su incidencia (dimensión alcance y representatividad).

---

<sup>25</sup> Actualmente el acceso a los informes evaluativos de los planes de argentina por parte de la OGP se encuentra caído.

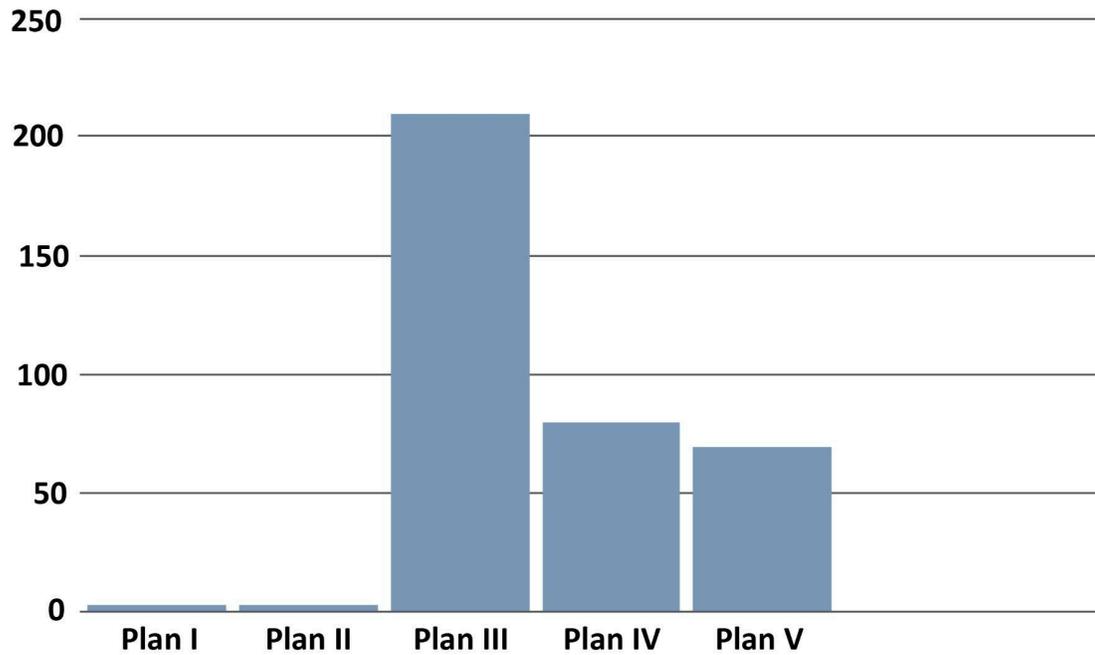
En este contexto, lo que sobresale es la participación activa y sostenida, desde el II Plan, de un núcleo de OSC, a través del Grupo de GA (2016) y las distintas MN de GA (2017). Esto denota, tal como surge del proceso de conformación de la MN, cierta elitización de la participación (Canto, 2014). Se trata de integrantes de OSC ubicadas en las principales ciudades del país, con recursos que les permiten sostener su participación en el proceso, lo que, entre otras cosas, repercute en los compromisos definidos. De esta forma, la participación en la MN y en la definición de acciones potencia su incidencia territorial, la pertenencia a redes de actores y la posibilidad de conseguir más recursos, lo que podría facilitar la captación de estos espacios.

*“En relación a las organizaciones que forman parte de la MN, cuesta que se postulen. Se manda mail a toda la Red, informando la apertura de elecciones. Cada organización tiene un voto, pero el voto no es secreto: se ve quién elige a quién.....es cierto que hay organizaciones que están siempre presentes. No obstante, creemos que la participación aumentó en el V a diferencia de otros planes”. (Entrevista integrante de la MN por una OSC)*

Al analizar estos avances y retrocesos de la participación en el proceso de institucionalización del GA, la formalización de la MN es un hito que, aunque no contempla el federalismo necesario en un país con la diversidad de Argentina, le da continuidad desde la SC a los compromisos asumidos a lo largo de casi 10 años. Es un actor clave y el único con verdadera capacidad de incidencia en las decisiones y evaluaciones del Plan (dimensión cambios en la cultura participativa). *“En la mesa nacional con el asesoramiento de OGP, se decide mucho. No hay otra participación ciudadana con ese alcance”* (Entrevista ex integrante de la MN en representación de las OSC). Sentido en el cual, es también un espacio donde se reproducen pujas de intereses y de poder entre quienes la integran. *“Hay mucha individualidad y cuesta la construcción colectiva. Los actores reproducen las mismas lógicas de la política”* (Entrevista ex integrante de la MN en representación de las OSC).

En cuanto a los instrumentos y mecanismos participativos a los que el proceso recurre -presentación de propuestas; talleres o mesas y consulta- se observa un salto desde los primeros dos planes, donde fueron prácticamente inexistentes, al tercero. El mismo coincide con la incorporación a la OGP y sus estándares (ver Tabla 1). Recién, en este último se incorpora la recepción de propuestas, siendo el año con mayor cantidad de interacciones en ese sentido (dimensión capacidad de propuesta).

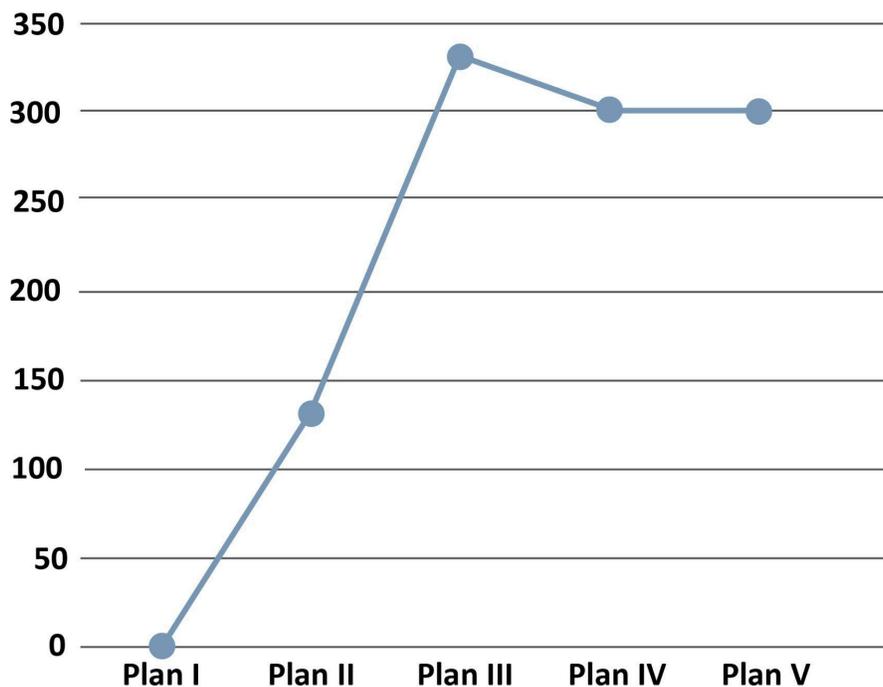
#### Ilustración 4 | Cantidad de propuestas recibidas por Plan



Fuente: elaboración propia en base a información provista en los Planes.

En lo que respecta a los talleres, incorporados en el Plan II, se evidencia un pico máximo en el Plan III y un amesetamiento del IV al V.

**Ilustración 5 |** Cantidad de participantes en talleres por Plan



**Fuente:** elaboración propia en base a información provista en los Planes.

Constante que se revierte en el caso de las consultas. Desde su primer llamado en el marco del Plan II se manifiesta un crecimiento en el indicador de cantidad de comentarios. Sin embargo, el número de participantes y propuestas realizadas en las consultas del V Plan, previamente descritas, no son significativas y menos aún representativas de la territorialidad nacional. Sumado a lo cual, no existen números de participantes totales en estas instancias para analizar la incidencia de forma comparada entre todos los procesos.

*“Las consultas públicas no son espacios que la ciudadanía haya aprendido usar bien. Y al gobierno tampoco le interesa que aprendan. Legitiman con eso desde la supuesta participación. Todo aquello que no vaya en el sentido del gobierno se desecha argumentando que: “no lo has entendido” o “está fuera de lo que es el alcance del plan” (Entrevista integrante de la MN por una OSC).*

En todos los casos, el modelo OGP para el GA promueve iniciativas participativas top-down conservando el poder de iniciativa, de convocatoria e incluso de definición de agenda para el ámbito gubernamental con la sola incidencia de los actores sociales de la MN (dimensión origen de la demanda). Además, no está en coordinación con las agendas locales, ni siquiera en los casos en donde los municipios llevan adelante sus propios planes de GA también monitoreados por la OGP (dimensión alcance territorial de la demanda). Esta puede ser una de las causas del desinterés ciudadano y el poco alcance de la agenda del GA. *“La agenda de GA es poco territorial por eso no se conoce localmente ni genera interés entre quienes sí la conocen”* (Entrevista ex integrante de la MN en representación de las OSC).

El conocimiento de las instancias de participación por una pluralidad de ciudadanos/as, con suficiente antelación e información completa y accesible es otra de las dimensiones que, entre otras cosas, impacta en el alcance territorial de estos procesos. Si bien, para planes anteriores no hay información disponible que permita analizar estas dimensiones, a lo largo del V Plan se hace referencia a los canales por los cuales se difunden las convocatorias y otras informaciones relevantes, fundamentalmente en la etapa de diseño. Momento del proceso en el que se evidencian los mayores avances en relación con el involucramiento de la ciudadanía.

Los mecanismos y acciones a las que más se recurre son: el uso de mailing de la Secretaría de Innovación Pública; la sensibilización sobre el tema del GA con funcionarios y técnicos de otras dependencias del gobierno nacional y sesiones informativas virtuales por el canal de YouTube. También se compromete en la difusión a las áreas gubernamentales involucradas en los compromisos, así como a las organizaciones que forman parte de la MN.

En lo que refiere a la transversalidad es importante destacar que con el transcurrir de los Planes se fueron sumando más áreas del Poder Ejecutivo nacional. Siendo el V Plan el que mayores niveles de articulación intrainstitucional propone, lo que evidencia conocimiento, apropiación de la agenda de GA y voluntad política de quienes lideran dichas áreas de gestión (dimensión compromiso político). *“Resulta más simple potenciar y articular las agendas cuando se le ve el valor, cuando la lógica del GA ya está instalada. En otros casos, hubo incluso compromisos del IV Plan que no se cumplieron”* (Entrevista ex Directora de GA).

En definitiva, a partir de la información disponible y recabada, si bien el análisis del proceso permite afirmar que se cumple con los estándares de la participación (Tabla 1), varias de las dimensiones e indicadores de la

matriz (Guardamagna, 2023) son débilmente contempladas, muchas veces sólo desde lo discursivo, o directamente, no se tienen en cuenta. Tal como se busca representar gráficamente en la ilustración 6 recurriendo a los colores de un semáforo, donde el verde indica la existencia de valores y datos que dan cuenta positivamente de la dimensión; el amarillo una relativa incidencia de la misma en el proceso participativo y el rojo una débil o nula presencia. Especialmente, se evidencian déficits en la dimensión de aprendizajes vinculadas a instancias de capacitación de los participantes y los niveles de aprendizajes que obtienen quienes participan. También en lo que refiere a cambios en la cultura participativa, dimensión vinculada a mejoras en la capacidad de interlocución de los ciudadanos con el Estado; en las instancias de colaboración entre organizaciones participantes, en la permeabilidad del gobierno o la generación de sinergias a partir de la instancia participativa. Finalmente, en la dimensión conformidad con el proceso asociada al grado de aceptación social del proceso y con las técnicas utilizadas para instrumentar la participación.

**Ilustración 6 |** Análisis del caso desde la Matriz Evaluativa

| Dimensión                         | Alcance   | Dimensión                      | Alcance   |
|-----------------------------------|---|--------------------------------|---|
| Origen de la demanda              |  | Deliberación                   |  |
| Alcance territorial de la demanda |  | Forma media de instrumentación |  |
| Recursos                          |  | Claridad de los objetivos      |  |
| Apertura y diversidad             |  | Planificación                  |  |
| Alcance y representatividad       |  | Transversalidad                |  |
| Aprendizaje                       |  | Compromiso político            |  |
| Nivel de participación            |  | Conformidad del proceso        |  |

|                        |   |                                  |   |
|------------------------|---|----------------------------------|---|
| Etapa de la política   |  | Sistematización                  |  |
| Capacidad de propuesta |  | Devolución                       |  |
| Evaluabilidad          |  | Implementación de los resultados |  |
| Formato                |  | Continuidad en la dinámica       |  |
| Calidad de información |  | Cambios cultura participativa    |  |

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz para el Monitoreo y Evaluación de Prácticas Participativas (ver Tabla 2)

## 6. Conclusiones

El GA no es un fin en sí mismo es un medio para fortalecer la democracia, robustecer la institucionalidad pública y promover el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y eso solo es posible cuando se construye desde una participación situada, amplia y federal. Para esto es fundamental que la agenda de GA se integre a otras agendas, sobre todo, con aquellas que tienen trascendencia social. Se trata de promover una participación más amplia, que incorpore nuevos actores y repertorios.

La agenda *per se* del GA convoca a un número restringido de organizaciones sociales; no siendo apropiada por la ciudadanía en general, como se refleja en los bajos porcentajes de participación. El análisis precedente así lo evidencia en la etapa de diseño o co-creación de los planes donde ya aparecen dificultades, lo que se acrecienta en la implementación y evaluación del proceso, tal como lo manifiesta Oszlak:

*“Dos brechas separan las promesas que abriga de sus realizaciones. Por una parte, la distancia entre este ideal y los alcances de las iniciativas que los distintos países que integran la AGA incorporan en los planes de acción presentados regularmente a esta red internacional. Por otra, la distancia entre las iniciativas y*

*compromisos incluidos en los planes de acción y su concreta implementación. Visto desde esta doble perspectiva, la brecha es aún muy amplia y las realizaciones relativamente magras” (Oszlak, 2022:101).*

En ese marco, sería interesante que desde OGP se revisaran los estándares y los procesos de monitoreo y evaluación para no replicar errores y renovar dichos criterios para imprimir nuevas improntas en los Planes, en la implementación de los compromisos y, en particular, en los formatos y resultados a alcanzar con la participación. Hay que comprender, además, que no siempre las prioridades a nivel regional y/o internacional, son las locales y que forzar su incorporación vacía de contenido y fundamento al enfoque de GA que -bien utilizado- es fundamental para nuestras democracias. Además, como sugiere Pando (2017), para que el GA consiga el impacto deseado y no sea mera retórica debe contar con el respaldo político al más alto nivel y en el actual contexto de desmantelamiento del Estado y la escasa voluntad de articulación con los niveles subnacionales en Argentina, eso está en dudas.

En este contexto, se propone re discutir: ¿Qué es lo importante? ¿Qué se logre conformar una agenda de GA en la ciudadanía o que el GA, en tanto enfoque instrumental para la gestión pública, permita el desarrollo de múltiples agendas que surjan con la ciudadanía en respuesta a sus necesidades?

## Referencia bibliográficas

AQUILINO, Natalia y ARENA, Emiliano (2018). "Contribuciones para una estrategia de monitoreo y evaluación del III Plan de Acción Nacional en Gobierno Abierto". DOCUMENTO DE TRABAJO N°173.

CANTO SÁENZ, Rodolfo (2014). "Democracia y políticas públicas. El contorno de sus relaciones". Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 3 N° 6 (Enero-Junio), 2014.

GRANDINETTI, Rita y MILLER, Ezequiel (2020). "Tendencias y prácticas: políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina". Revista RIEM, N°21, año XI. Pp. 89 a 112. Chile.

GUARDAMAGNA, Melina (2023). "¿Inciden las innovaciones del sector público en el vínculo Estado-sociedad? Aportes teórico-metodológicos para evaluar políticas públicas participativas en América Latina". Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 85. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 85, Mar. 2023, pp. 271-302, ISSN 2443-4639.

GUARDAMAGNA, Melina (2022). "Cambia todo cambia... El desafío de innovar desde la gestión participativa de las políticas públicas". Revista Estudios de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Núm. 173. P. 171-190. Disponible en: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/348496>

ISOLANI, Iván y FALBO, Matías (2018). "Diagnóstico sobre la implementación de gobierno abierto en la República Argentina". Trabajo práctico. UBA.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DD.HH (2020). Ley Micaela. Una lectura fácil. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-micaela\\_lectura-facil.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-micaela_lectura-facil.pdf)

NASER Y RAMÍREZ Alujas (2017). "Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los Gobiernos de la región". CEPAL - Serie Manuales N° 81. Santiago de Chile.

OSZLAK, Oscar (2013). "Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública". Colección de documentos de trabajo sobre e-gobierno. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC.

OSZLAK, Oscar (2017). "La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe". En: Alejandra Naser; Álvaro Ramírez Alujas; Daniela Rosales (Editores) Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Chile: CEPAL.

OSZLAK, Oscar (2020). "El Estado en la era exponencial". INAP. Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar (2022). "Perspectivas del Estado abierto en la era exponencial, a la luz de la experiencia latinoamericana". Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 82, pp. 73-114, ISSN 1315-2378.

PANDO, Diego (2017). "No todo lo que brilla es oro: límites, inconsistencias y retos del gobierno abierto en América Latina". Estado abierto, Vol. 1, N.º 2. Pp. 45 a 70. Buenos Aires.

PRIETO MARTÍN, Pedro y RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro (2014). "Principales lineamientos Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto". Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 58, pp. 61-100.

RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro y DASSEN, Nicolás (2012). "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe, en Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe", editado por BID, 41-71. Disponible en: <https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/576>

SIGNORELLI, Gisela (2022). "Presupuesto Participativo en las Universidades Públicas Argentinas: ¿se atreven a hacer lo que recomiendan a otros que hagan?" en "Experiencias participativas en el sur global ¿Otras democracias posibles?" Comp. Suárez, Signorelli y otros. Ed. CLACSO- UNR. ISBN: 978-987-813-188-7. En: [https://clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro\\_detalle\\_mobil.php?orden=&id\\_libro=2485&pageNum\\_rs\\_libros=3&totalRows\\_rs\\_libros=1132&orden=](https://clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle_mobil.php?orden=&id_libro=2485&pageNum_rs_libros=3&totalRows_rs_libros=1132&orden=)

### **Documentos institucionales**

Primer Plan de GA a Cuarto Plan de GA. Argentina. Disponibles:

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/planes-de-accion-de-gobierno>

Quinto Plan de GA. Argentina. Disponible:

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/quinto-plan-de-accion-nacional#:~:text=El%20Quinto%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n,diciembre%202022%20a%20diciembre%202024.>

Minutas MN (2018-2023). Disponibles:

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/mesa-nacional-de-gobierno>

### **Resolución 132/2018**

Secretaría de Innovación Pública. Lineamientos metodológicos para la cocreación del Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2022-2024)

CLAD. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Lisboa, Portugal: CLAD.

CLAD (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA) [en línea]. Disponible en:

[http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA\\_2016.pdf](http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA_2016.pdf)

Ministerio de Modernización (2019). Kit de Gobierno Abierto Argentina en la Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/kit\\_gobierno\\_abierto-alianza\\_para\\_el\\_gobierno\\_abierto.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/kit_gobierno_abierto-alianza_para_el_gobierno_abierto.pdf)

OGP (2022a). Manual para países. Disponible en:

<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/03/Manual-de-OGP-para-paises-2022.pdf>

OGP (2022b). Estándares de participación y cocreación. Disponible en:

<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/03/Estandares-de-participacion-y-cocreacion.pdf>

Secretaría de Innovación Pública (2020). IV Plan de acción (2019-2022). Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/cuarto-plan-de-accion-de>

Secretaría de Innovación Pública (2023). V Plan de acción (2022-2024). Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/quinto-plan-de-accion-nacional>

#### **Listado de OSC.**

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/mesa-nacional-de-gobierno#:~:text=La%20Mesa%20Nacional%20de%20Gobierno.su%20reglamento%20interno%20de%20funcionamiento>

#### **Mapa interactivo SC**

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/sociedad-civil-y-desarrollo-comunitario/mapa-federal-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil>