

# ANDAMIAJES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA



DIAGNÓSTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN  
DE GOBIERNO ABIERTO EN LA  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES



# ANDAMIAJES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

DIAGNÓSTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN  
DE GOBIERNO ABIERTO EN LA  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES



**ANDAMIAJES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**  
**Diagnóstico de la implementación de Gobierno Abierto en la**  
**Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

**Realizado por:**  
**Equipo Partícipes de Asuntos del Sur**

**Equipo de trabajo**

Coordinación y elaboración:

Cristian León  
Fiorella Wernicke

Investigación de apoyo:

Tatiana Cárdenas

Edición de estilo:

Ignacio Lara

Diseño e ilustración:

Laura Lara

Buenos Aires - 2020

<b>El proyecto Partícipes</b>	<b>9</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>11</b>
<b>2. Gobierno Abierto. Innovación, confianza y futuro</b>	<b>19</b>
a. Participación ciudadana	23
b. Rendición de cuentas	24
c. ¿Desde dónde innovar el sector público?	25
<b>3. Estilo CABA, un recorrido hacia el Gobierno Abierto</b>	<b>29</b>
a. Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2015-2017	34
b. Segundo Plan General de Acción de Gobierno 2019-2021 y Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018- 2020	38
c. Mecanismos de rendición de cuentas	42
<b>4. Andamiajes políticos e institucionales</b>	<b>51</b>
a. Dimensión legal y política	51
b. Dimensión Relacional	61
c. Dimensión Informativa	70
d. Dimensión Argumentativa - Dialógica	72
e. Dimensión Socio-política	76
<b>5. Balance final</b>	<b>87</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>99</b>





## EL PROYECTO PARTÍCIPES

Desde Asuntos del Sur, desarrollamos el presente documento en el marco del proyecto “Partícipes”.

La iniciativa propone incrementar la incidencia política ciudadana a través de la acción colectiva, haciendo foco en la participación de la sociedad civil organizada en los procesos de co-creación -junto con los gobiernos- para la definición, implementación y evaluación de políticas públicas.

En argentina la red de trabajo Partícipes es financiada por Unión Europea y coordinada por Fundación Avina, en alianza con Asuntos del Sur, Acción Colectiva, Democracia en Red, Nuestra Córdoba y Nuestra Mendoza. Se lleva adelante en cuatro localidades argentinas: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mendoza.

Para lograr los objetivos del proyecto, se pusieron en marcha acciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades de organizaciones territoriales para la incidencia en la agenda pública, la participación y el monitoreo de políticas locales.

A través del proyecto, buscamos evidenciar el estado de situación del proceso de “co” construcción del andamiaje institucional de gobierno abierto en cada ciudad mencionada. Así también, se apunta a identificar los obstáculos en la construcción dialógica de dichos esfuerzos en su interés de generar participación y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas.



Asuntos del Sur ha liderado el trabajo de este proyecto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA), distrito considerado “ejemplar” a nivel global en cuanto a gobierno abierto, por haber sido uno de los primeros programas a nivel subnacional en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (en adelante, OGP por sus siglas en inglés).

En este sentido, nos propusimos construir lazos -y profundizar los existentes- con las organizaciones de la sociedad civil en CABA, para lo cual comenzamos a implementar encuentros bilaterales para desarrollar entrevistas y lograr conocer en profundidad el trabajo que se lleva adelante, las potencialidades de articulación y de incidencia.


Asimismo, llevamos adelante varios espacios de encuentro colaborativo para sentar bases de comprensión de estas temáticas en articulación con organizaciones de CABA comprometidas con estas temáticas. Los resultados contribuyeron a contrastar la visión ciudadana con respecto a la del gobierno de la ciudad, los cuales plasmamos en este documento.

## 1 Introducción

Transitamos una época en la que innovar la gestión pública no es una opción. Nos encontramos en un contexto álgido, donde los gobiernos -nacionales o locales- no están logrando dar respuestas exitosas e integrales a las innumerables manifestaciones ciudadanas que vienen convulsionando la región y el mundo.

Por un lado, observamos la aceleración de profundas transformaciones sociales a partir de masivos movimientos migratorios, así como una intensa degradación ambiental, la constatación del crecimiento sostenido de las desigualdades y una producción masiva de información a partir del uso de nuevas tecnologías. En el caso de estas últimas, se verifica también un fuerte componente de vigilancia y control ciudadano. Estas transformaciones afectan profundamente la convivencia, las relaciones de poder y atizan la búsqueda de acciones por parte de los gobiernos para resolver sus efectos negativos.





Por otro lado, las instituciones de la democracia liberal están siendo cuestionadas y puestas en tela de juicio. Estas dejaron de ser las principales depositarias de confianza de la ciudadanía y perdieron su capacidad de intermediación política. Así, de acuerdo a Latinobarómetro (2018:14), “la democracia declina de manera sistemática año a año hasta llegar al 48% en 2018. Estamos en el mismo punto que estuvimos en el piso de la crisis asiática en 2001 en cuanto a apoyo a la democracia se refiere luego de siete años consecutivos de disminución”.

En Argentina, del 2017 al 2018, el apoyo a la democracia cayó 10 puntos porcentuales (de 68 a 58%), y viene teniendo caídas año tras año. Al mismo tiempo, sólo 26% de la población confía en el Congreso y 14% en los partidos políticos.

Es este el marco que nos lleva a considerar la necesidad de abordar mecanismos que resuelvan los problemas de intermediación del poder, fortalezcan los vínculos entre la ciudadanía y los gobiernos (en sus distintos niveles de acción), e innoven las instituciones democráticas.

Desde lo político, la esfera de decisión subnacional (municipal y provincial) parece ser un espacio de innovación privilegiado desde el cual proyectar un nuevo tejido institucional. Esto, en tanto la mayor cercanía entre autoridades y ciudadanía da un enorme potencial a estos gobiernos para generar mayor interacción con sus representados y representadas, incrementar la confianza de la ciudadanía respecto a quienes

toman decisiones y así recuperar la capacidad de intermediación de las instituciones.

Decimos esto también con base en la emergencia de movimientos como Barcelona en Comú (Cataluña), Wikipolítica en Jalisco (México) o Muitas en Belo Horizonte (Brasil), entre otros, los cuales no sólo replantean el ejercicio de disputa del poder, sino también generan prácticas de participación e inclusión de la ciudadanía. A su vez, cobran fuerza los nuevos municipalismos como propuesta para fortalecer este nivel de gestión y hacer frente a los desafíos urbanos, con miras a impulsar una agenda de construcción de lo común y del derecho a la ciudad.

El nivel local de gestión, sumado a los nuevos modelos que replantean la visión y la lógica de la toma de decisiones -como lo es el gobierno abierto (en adelante, GA)-, plantea desafíos importantes dado que podría transformar a la ciudadanía de beneficiaria a colaboradora, y al mismo tiempo promover el diálogo y una mayor generación de confianza. El GA, con sus pilares de transparencia, participación y co-creación, presenta la potencialidad de poder dar paso a nuevas prácticas y mecanismos que promuevan ese acercamiento deseado entre gobernantes y gobernados/as, a su vez que incrementa las expectativas positivas y colabora en producir una mayor apropiación de las políticas públicas (Bianchi, 2018).

El gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA), ha sido uno de los más activos en buscar adoptar estrategias y programas



de GA. Esto se muestra en la adopción de diversas herramientas, como plataformas digitales para la participación ciudadana, así como los varios espacios de articulación ciudadanía-gobierno, mecanismos de rendición de cuentas, sistemas de información y datos abiertos disponibles. No obstante, a pesar de sus avances, aún no se ha logrado generar una participación ciudadana sostenida ni consolidado un ecosistema de colaboración con sociedad civil.

En lo que respecta a los mecanismos de rendición de cuentas del ecosistema de GA de CABA, los mismos responden a iniciativas del propio gobierno y han sido creados de forma unilateral, como por ejemplo, los denominados Compromisos de Gobierno. A través de estos, podemos identificar que existe una estrategia de gestión de “apropiación técnica” (Cáceres, 2018) que ha permitido modificar procesos internos de gestión y de integración de equipos, así como implementar una “gestión orientada a resultados” que condujo a un ulterior proceso de transformación cultural en la burocracia tradicional, en la gestión administrativa y de política pública (Herrero, 2019), permitiendo también “elevar los debates” sobre temas centrales de gobierno por la generación de métricas y apertura de datos.

Resulta compleja la evaluación de los resultados de la gestión en función de los Compromisos de gobierno planteados, ya que los mismos no explicitan la metodología de su definición, son dispares en su alcance y se presume cierta intencionalidad comunicacional-política en ellos. Esta situación es replicable en casi todos los otros mecanismos implementados por el gobierno de CABA.



En este sentido, el siguiente paso para continuar profundizando y mejorando la innovación pública a través del GA, implicaría una “apropiación política” de los instrumentos, es decir:

/... reconstruir la legitimidad de los gobiernos, generando espacios de interlocución entre Estado y ciudadanía, construyendo consenso y marcando lineamientos y metas compartidos. Sobre los cuales sea posible que la sociedad se involucre en el seguimiento de los objetivos fijados y aportando propuestas para soluciones adaptadas a la complejidad de los problemas urbanos (Cáceres, 2018).

Estos problemas de mayor profundización, como se verá más adelante, parten de la dificultad de garantizar que la participación se transforme en decisiones vinculantes y que la interacción generada se expanda más allá de colaboraciones puntuales. A su vez, entre la dicotomía de dar más autonomía a la ciudadanía o generar una gestión más vertical, la configuración actual de GA no condice con la visión política descentralizada expresada en su normativa, por lo que la falta de una perspectiva vinculante de la participación ciudadana en la toma de decisiones termina generando un aparato tecnocrático efectivo pero aún con un alto control centralizado.

Las iniciativas de GA no debieran quedarse en la parte instrumental, sino que es necesario lograr que la población se apropie de estos. De hecho,



los avances tecnológicos, por sí solos, no harían más que contribuir a acentuar la tendencia a la fatiga democrática, aumentando las asimetrías y las desigualdades de acceso a la utilización de las TICs y la participación ciudadana (Oszlak, 2013).

En este sentido es clave llevar a cabo una profundización democrática que conlleve una sustantiva y empoderada participación ciudadana (Cáceres, 2018; Gaventa, 2006), lo más inclusiva posible, con el objeto de dirimir los conflictos desde el diseño y toma de decisiones de la política, y así potenciar su posterior aceptación y apropiación por parte de la población. De este modo, se generaría una redistribución del poder en la toma de decisiones, poniendo a la ciudadanía en el centro y rompiendo con la concepción clásica de que las políticas públicas pueden estructurar la competencia del poder -y no al revés (Jaime et al., 2013).

Ahora bien, no parece factible que los gobiernos decidan “abrirse” voluntaria y espontáneamente, por lo que es allí donde una ciudadanía empoderada hace la diferencia en la consecución de futuros posibles (Cáceres, 2018). La ciudadanía sólo participa cuando percibe que sus acciones pueden tener impactos, cuando conoce sus derechos y tiene garantía para ejercerlos. Esto sólo puede lograrse si lo entendemos como un proceso de aprendizaje, en el que generemos predicción sobre aquel otro en el que generamos confianza, y se muestren resultados de las acciones de participación.

Entonces, pese a los esfuerzos llevados adelante, nos encontramos ante un retroceso de la incidencia en la agenda pública, dado que quienes están incidiendo parecieran ser “los mismos de siempre”. Esto marca el fracaso de la apertura de determinados espacios que apuntaban a poner en el centro de la política tanto actores como voces históricamente postergadas, así como a aumentar la cantidad y calidad de la participación. Asimismo, vale la pena diferenciar que participar no es lo mismo que decidir. Existe una brecha entre el decisionismo real y la simulación de decisiones. La ciudadanía es solo invitada a participar pero las decisiones las siguen tomando los servidores públicos puertas adentro de sus despachos.

El presente documento se inscribe en las anteriores líneas, buscando analizar la implementación y el funcionamiento de los nuevos andamiajes y mecanismos institucionales del GA desde lo local, tomando como referencia la CABA y analizando las acciones promovidas por la primera gestión de Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno (2015-2019) en el marco de la agenda de GA.

Para ello, indagamos la normativa vigente, el ecosistema de GA desde sus diferentes mecanismos y los planes operativos, en modo de llevar adelante una estrategia de articulación y construcción participativa con diversos actores de CABA. Nuestra mirada buscó ir más allá de un diagnóstico, sino también implicó explorar cómo las acciones adoptadas en el marco del GA -y desde una perspectiva de participación y rendición de cuentas-, pueden potencialmente



generar nuevas interacciones y tener impactos en la gobernanza local. Para ello, nos guiamos en cinco dimensiones desde las cuales se ha venido innovando el aparato público.

La información analizada fue obtenida a través de entrevistas a nueve organizaciones de la sociedad y a funcionarios/as del gobierno de CABA, así como de disertaciones en eventos públicos<sup>1</sup> de las que participamos. Asimismo, analizamos documentación y normativa vigente, la bibliografía escrita sobre la temática y el caso específico de CABA.

Este trabajo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, un abordaje a las implicaciones del GA desde su aporte a la innovación pública abierta y a la gobernanza local, con énfasis especial en la participación ciudadana y rendición de cuentas. En segundo lugar, la descripción del ecosistema de GA en CABA desde su estructuración, funcionamiento y los dos planes de acción adoptados. Finalmente, un análisis acerca de los andamiajes institucionales a partir de cinco dimensiones: relacional (interacción entre funcionarios y ciudadanía), legal y política, informativa (información disponible para la ciudadanía), argumentativa (capacidad de deliberación) y sociopolítica (oportunidades para la participación).

<sup>1</sup> - Alvaro Herrero “Transparencia en Infraestructura”  
Argentina Abierta, La Plata, 2019.

Juan Vila “Obras Abiertas”,  
Smart City Expo, Buenos Aires, 2019.

## 2 Gobierno abierto. Innovación, confianza y futuro

La institucionalidad de la democracia liberal ya no alcanza para dirimir los dilemas políticos actuales. De hecho, las protestas que emergieron en varios países de América Latina durante 2019 pusieron al descubierto una seria crisis de confianza e intermediación con el poder (Bianchi, 2019).

Uno de los problemas para poder resolver estos desafíos con los que nos encontramos, está vinculado con las limitaciones de la propia comprensión de los mecanismos de la democracia. Es por ello que, necesariamente, debemos comenzar por concebir la democracia más allá de la visión clásica, o sea como un conjunto de normas y procedimientos para la competencia electoral, para pasar, en cambio, a identificar su rol en los procesos de toma de decisiones que afectan la vida de la ciudadanía.

Esto es, justamente, lo que tratan los debates sobre la profundización de la democracia (Cáceres, 2018) y es algo que compete a las formas de gestionar

el aparato público (gestión pública). Desde estos debates (Gaventa, 2006) la democracia busca introducir enfoques para una gestión del poder a través de la mayor participación. La democracia sería, según esta concepción, un ejercicio inagotable de desconcentración del poder que afecta no solo la selección de representantes y tomadores de decisión, sino la decisión misma.

En lo que respecta a la gestión pública, el poder siempre ha estado fuertemente concentrado. De hecho, los enfoques clásicos de gestión pública, como el racional weberiano, se basaron en una perspectiva positivista del mundo, de acuerdo a la cual los principios de funcionamiento de la toma de decisiones se basaban en la legalidad, la formalidad, la racionalidad, la impersonalidad y la jerarquía (Weber, 1987); es decir, su idea principal era el pragmatismo antes que la inclusión. En este sentido, se contraponen una idea de selección de representantes públicos que es democrática, frente a un concepto de gestión que es todo lo contrario.

De acuerdo al teórico de la democracia Robert Dahl (1989), la toma de decisiones implica siempre una tensión entre dos elementos: la autonomía y el control. La primera se refiere a la posibilidad que la ciudadanía tenga el espacio para actuar en función a sus propios intereses, mientras que el segundo limita la libertad individual para dar mayores atribuciones a la administración, de arriba hacia abajo. Por ende, mientras más tecnocrática y pragmática la gestión, tendrá más tendencia hacia el control y menos componentes democráticos (Ingrams, 2019).

La situación de alta conflictividad social, que se repercutió en la generación de un hiato entre gobierno y ciudadanía y en una mínima apropiación de las políticas públicas -reduciendo su impacto-, llevó a que en la década de los 90s se diera un giro hacia una mayor autonomía de la ciudadanía.

Entre los enfoques que fueron surgiendo para intentar revertir lo anterior, aparece en primer lugar el de la buena gobernanza, el cual hacía hincapié en cuatro pilares fundamentales: mayor participación en la toma de decisiones, Estado de derecho, rendición de cuentas y transparencia (Cerrillo, 2017).

Desde entonces, la gestión pública viene implementando, incrementalmente, diversos mecanismos para la profundización democrática, sobre todo a niveles subnacionales. Ejemplo de lo anterior son los presupuestos participativos, las audiencias públicas y el uso de sistemas de información para generar transparencia, entre otros. Se supone que estos, en gran medida, buscan una práctica democrática que no sólo necesita de votantes individuales, sino de una ciudadanía organizada (Peruzotti, 2010). En este sentido, Schimttter (2004) sostiene que mientras más mecanismos conecten a la ciudadanía con el gobierno, mayor es la calidad democrática.

Entonces, en la administración del poder en lo público, se está debatiendo acerca de ampliar o profundizar la práctica democrática que se vale, a diferencia de los paradigmas clásicos, de la mayor inclusión ciudadana a partir de nuevas interfaces, o andamiajes, para la



participación y rendición de cuentas. Es en ese marco que se colocan enfoques como el gobierno abierto (GA), que viene siendo impulsado hace más de una década como un nuevo modelo de gestión pública y toma de decisiones para profundizar la gobernanza.

El GA implica un curso de acción que busca revitalizar el espacio de participación política y, con ella, la confianza en sus instituciones. La visión detrás de este modelo contempla el despliegue de estrategias para potenciar la deliberación ciudadana y fomentar la alianza entre la sociedad civil y el Estado, para crear conjuntamente soluciones de manera participativa; más aún, su mayor fortaleza pasa por colocar a la ciudadanía como un actor central en el diseño y la toma de decisiones de las políticas públicas y no ya como una mera beneficiaria de las mismas.

Por esa razón, el GA es una innovación política, en tanto busca desarrollar y sostener una sustantiva y empoderada participación ciudadana que supere los confines de la democracia representativa, convirtiéndose así en lo que Gaventa (2006) propone como profundización de la democracia. El GA, tiene entonces la potencialidad no sólo de incrementar las expectativas positivas con respecto a los gobiernos, sino también de generar interacciones sostenidas que lleven a mayores niveles de confianza y gobernanza.

A continuación, diseccionamos el modelo de GA desde sus aportes a la participación y rendición de cuentas, así como las dimensiones desde las cuales puede ser impulsado en el sector público.



## a. Participación ciudadana

Los modelos tradicionales de gestión y políticas públicas no incluían la participación ciudadana como condición para su diseño e implementación. En estas, la ciudadanía representaba la parte afectada por los problemas, o bien la beneficiaria de las soluciones.

El enfoque de GA, en cambio, sí centra su lógica en torno a la participación. Su propuesta parte de la ampliación de la participación ciudadana en el diseño y toma de decisiones en políticas públicas, pero va más allá, pues busca la co-creación de iniciativas a través de espacios de incidencia y colaboración con la sociedad civil.

El GA opera a través de la apertura de espacios para la interacción, entre funcionarios/as y ciudadanos/as, que pueden tomar diversas formas, como mesas para el diseño de políticas públicas, herramientas digitales para recabar propuestas, laboratorios cívicos, consejos o comités con actores estratégicos y consejos ciudadanos, entre otros. Además, la utilización de este enfoque impulsa la transparencia de la información pública a través de la publicación de presupuestos, la rendición de cuentas y la transmisión de las sesiones en vivo, por citar sólo algunas de las estrategias para dicho fin. En última instancia, se da la posibilidad para que la propia ciudadanía plantee metas, compromisos y planes de acción, en modo que puedan incidir en las decisiones más programáticas de la gestión pública.

En cualquier de sus mecanismos, el GA busca incrementar la participación ciudadana en todas las etapas del ciclo de políticas públicas. Esta puede tener un importante efecto en cómo se plantean las políticas públicas, dado que, si la participación es lo suficientemente inclusiva, puede ayudar a dirimir los conflictos desde el diseño y toma de decisiones de la política, y así, potenciar su posterior aceptación y apropiación por parte de la población.

## **b. Rendición de cuentas**

La rendición de cuentas puede ser planteada como parte de un proceso que da potestad a la ciudadanía para controlar las acciones de sus autoridades. En el marco del GA, ésta fortalece la transparencia y la participación, en tanto no se trata sólo de la publicación de información, sino del escrutinio activo por parte de la población.

La rendición de cuentas se aplica a través de normas, procedimientos y prácticas que obligan a los y las agentes públicos a informar sobre sus decisiones y a justificarlas en público, así como implica el derecho de los ciudadanos de exigir mayor responsabilidad a sus representantes y gobernantes. Asimismo, puede tener mecanismos horizontales, a través de controles y contrapesos internos en el mismo Estado -lo que requiere de una fuerte institucionalidad y de separación de poderes-, o bien ser de tipo extrainstitucionales, que es cuando se trata de instancias de participación y presencia ciudadana (Cáceres, 2018). Estas últimas pueden tomar la forma de portales para contrataciones y presupuestos

abiertos, audiencias públicas, entre otras, que facilitan la generación de interacción.

Tollbert y Mossberger (2006) ya habían notado cómo iniciativas propias del gobierno electrónico, en relación a la transparencia, podían influir positivamente en la imagen de los gobiernos. De similar manera, en algunos municipios que implementaron estrategias de GA, la sociedad civil creó conexiones y buenas relaciones con funcionarios/as que decidieron invitar a organizaciones a usar datos abiertos, evaluar resultados y participar de distintas acciones (Bianchi, 2018).

Para que la rendición de cuentas cobre sentido, se requiere un compromiso de doble vía. En primer lugar, el gobierno debe contar con la voluntad política y la capacidad técnica para implementar estrategias y herramientas que permitan dar cuentas de su gestión. Pero con ello no es suficiente, dado que la simplificación y la capacitación de la ciudadanía en la materia resultan centrales para su efectividad. Una ciudadanía comprometida y empoderada, que cuenta con los medios materiales para poder entender y las herramientas, asume de otro modo su responsabilidad cívica, conoce y es pro-activa frente a sus necesidades y derechos, llevando a un mayor y mejor uso de las herramientas de rendición de cuentas.

## **c. ¿Desde dónde innovar el sector público?**

La introducción de cambios que lleven a los gobiernos hacia transformaciones democráticas profundas desde el GA, que logren una mayor



descentralización del poder, y la implementación de mecanismos de participación y rendición de cuentas, requiere de una visión integral.

La innovación pública no se da sólo a través de la implementación de una tecnología o de la creación de un sólo espacio colaborativo, sino que implica más bien una visión política, la creación de normativa que consolide los cambios y la formación de un ecosistema de relaciones con diversos actores, entre otros elementos.

Nuestro análisis para pensar la innovación, desde la democratización de la gestión pública, se basa en las dimensiones que explicaremos a continuación (Cáceres, 2018):

- **Relacional:** se refiere al nivel y espacio brindado para la interacción entre agentes/funcionarios/as públicos/as con respecto a la ciudadanía. Estos canales de relacionamiento pueden ser formales y directos, como las instancias electorales o los espacios creados a través del GA, o informales e indirectos, como las plataformas de redes sociales.
- **Legal y política:** tiene que ver con el establecimiento de una normativa específica que consolide transformaciones sustantivas en la manera de cómo se espera transcurra la participación y se rinda cuentas. A su vez, se vincula con la decisión y voluntad política de querer asumir las transformaciones, mostrando así compromiso institucional. La dimensión política tiene un efecto importante para la institucionalización y la conversión de

mecanismos informales e indirectos en espacios constituidos que, poco a poco, transformen la cultura política.

- **Informativa:** implica la publicidad de las decisiones y acciones, e información relevante al respecto. De este modo, se permite una mayor socialización y comprensión de las transformaciones, de los espacios creados, de los mecanismos existentes, generándose un mayor acercamiento con la ciudadanía.
- **Argumentativa y dialógica:** se refiere específicamente a la capacidad de deliberación y participación generada, a partir de los mecanismos o canales creados. Este es un componente de legitimidad, ya que implica el desarrollo de un potencial deliberativo y dialógico entre la ciudadanía y el Estado, y la posibilidad de generar un acuerdo social colectivo con respecto a las decisiones que se toman en el gobierno. La ciudadanía se convierte no ya en la receptora y/o beneficiaria de la gestión y la información, sino más bien en agente activa que puede pedir explicaciones, hacer escrutinio público y ser parte del proceso de toma de decisiones.
- **Sociopolítica:** se vincula a la necesidad que haya igualdad de oportunidades para la participación y rendición de cuentas, detectando potenciales asimetrías o fricciones que puedan impedir un efectivo uso de los canales y/o mecanismos generados. A su vez, la importancia de esta dimensión radica en que permite identificar cuál es el nivel real de incidencia en el que se puede convertir la participación.



## 3 Estilo CABA, un recorrido hacia el Gobierno Abierto

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) fue una de las primeras ciudades del mundo en implementar una agenda de GA. Desde 2015, se ha ido armando una infraestructura pública y un ecosistema de servicios complejo alrededor de los principios y objetivos centrales del GA, en consonancia con lo establecido por el OGP.

A nivel del armado institucional, la base normativa ha sido la ley 3.304/2009, la cual crea el Plan de Modernización de la Administración Pública, que estipula en su Artículo 2 “Orientar la Administración al servicio de los ciudadanos, a través de una gestión transparente y de canales efectivos de participación y control ciudadano”.

Desde el Poder Ejecutivo de la Ciudad se ha buscado consolidar el ecosistema de GA mencionado a través de dos Secretarías: la General y la de Relaciones Internacionales (SGYRI). Esta última es, además el punto focal de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)



para la adecuación, seguimiento y monitoreo de la Agenda 2030 de Naciones Unidas en el Gobierno de CABA.

A partir de 2015, la SGYRI se estructuró en dos subsecretarías y dos unidades: la Subsecretaría General de Gestión Estratégica y Calidad Institucional (SSGECI); Subsecretaría de Relaciones Internacionales e Institucionales (SSRIEI); la Unidad de Gestión del Cumplimiento (UGC) y la Unidad de Coordinación del Plan Estratégico. De esta manera, se generó una estructura específica para las iniciativas vinculadas al GA y se dotó a la SGYRI de nuevas funciones.

La SSGECI y la UGC, que son consideradas las arquitectas de la innovación, impulsan iniciativas de GA y llevan adelante tareas de coordinación y articulación entre las diversas áreas de gestión del gobierno y actores, en general, involucrados en cada una de las iniciativas. Ahora bien, desde estos espacios se lideran los procesos, el trabajo y cuentan con una impronta transversal para la cual deben lograr comprometer a las diferentes áreas de gestión respecto a la relevancia de llevar adelante estos cambios.

Hacia adentro de la gestión, y para poder desarrollar la apertura de datos y aumentar la transparencia del Gobierno, se implementó la Plataforma Integral de Gestión (PIG)<sup>2</sup>, la cual permitió centralizar y tener

<sup>2</sup> - El equipo transversal del PIG acompaña la definición del Plan de Gobierno junto con Jefatura de Gobierno y Jefatura de Gabinete y coordina a todas las áreas del Gobierno de la Ciudad para que puedan alcanzar sus metas en tiempo y forma.

disponible online y en tiempo real información de los más de 1.500 proyectos que se llevan a cabo desde las diferentes áreas de gestión. Junto a permitir tener la información en un mismo lugar, esta plataforma garantiza a los equipos de Gobierno poder elaborar su plan anual, darle seguimiento en tiempo real y mantener una comunicación constante que para su actualización.

En lo que respecta específicamente al ecosistema de GA de CABA, hemos identificado una estrategia integral que engloba 13 iniciativas:

## Ecosistema Gobierno Abierto de la Ciudad de Buenos Aires



Fuente: [www.gobiernoabierto.buenosaires.gob.ar](http://www.gobiernoabierto.buenosaires.gob.ar)

*Apertura del Plan de Gobierno, BA Obras, Gestión Colaborativa de Solicitudes, Plan Estratégico Participativo de BA 2035, BA Data, Legado Olímpico, Participación Ciudadana, BA Elige, BA en OGP, Dialogando BA, BA Ciudad Colaborativa, Presupuesto Abierto y Compromisos de Gobierno.*

A simple vista, considerando lo anterior, se confirma la preponderancia de la transparencia por sobre los otros dos pilares de la agenda de GA. Dichas iniciativas cuentan con diversos grados de complejidad y alcance, y algunas se encuentran incluso contenidas en otras.

Los Compromisos de Gobierno aparecen como el proyecto central y vertebrado de este ecosistema, ya que se posicionan como ejes prioritarios de la gestión de gobierno que suponen ser: medibles, contar con metodología sistemáticas de apoyo al cumplimiento y sobre los que se deben rendir cuentas a la ciudadanía (Alessandro, 2016). Siguiendo a Castagnola y Herrero (2019) es posible afirmar que los Compromisos permitieron materializar un nuevo modelo de gestión en CABA, basado en resultados.

BA Obras, destinada a mejorar la capacidad de rendición de cuentas del Gobierno así como una apertura de datos y transparencia de la gestión<sup>3</sup>, aparece como uno de los compromisos cumplidos. Esta iniciativa se presenta como una plataforma en línea de formato abierto que provee información geo-referenciada y visualizada sobre las obras que realiza el gobierno de la Ciudad, con la finalidad de comunicar, abrir y monitorear.

En lo que respecta a la participación, si bien existe un proyecto en sí mismo con dicho nombre, es destacable la iniciativa BA elige, conocida como la idea que “cambió el paradigma en la forma de

3 - Ver: <https://publications.iadb.org/en/open-government-ecosystem-city-buenos-aires-model-change>



participación y toma de decisiones”<sup>4</sup> en CABA. Se trata de una plataforma de software libre que aspira a que la ciudadanía proponga y elija ideas que ayuden a mejorar los barrios, las comunas y la Ciudad en general. En estrecha vinculación con lo anterior, la plataforma Dialogando BA se constituye como un espacio de diálogo destinado a fortalecer el proceso democrático. La plataforma, que cuenta con ejes temáticos en los que cada quien puede participar (previa inscripción online), fue utilizada en la discusión de la reciente reforma del Código Electoral y en la actualización de la Ley de transparencia, entre otras.

Más allá de esta estructura, en el marco de su participación en OGP, el gobierno de CABA tiene el mandato de implementar Planes de Acción de GA. Acercándose ya el tiempo para el tercero de ellos, resulta importante repasar brevemente los contenidos de los dos primeros planes.

#### **a. Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2015-2017**

El Primer Plan de Acción de GA definió los lineamientos trianuales de la gestión del gobierno de CABA entre 2015 y 2017. El mismo se basa en cuatro ejes: 1. Mejora de trámites, 2. Ciudad inteligente, 3. Participación ciudadana y 4 Capital humano. Este documento fue el resultado de la articulación de una mesa de trabajo -cuya convocatoria fue realizada a través de redes sociales y correos electrónicos- que

4 - Ver: [http://bapc.buenosaires.gob.ar/2018/09/25/baelige\\_cierre\\_2018/#.XOFYtdNKiu4](http://bapc.buenosaires.gob.ar/2018/09/25/baelige_cierre_2018/#.XOFYtdNKiu4)

involucró a organizaciones de la sociedad civil -como la Fundación Directorio Legislativo, ACIJ, ADC y Fundación Conocimiento Abierto-, así como representantes de los tres poderes del Estado local.

En este sentido, es destacable el rol asignado a la Jefatura de Gabinete de Ministros en promover la participación ciudadana y el cambio cultural en CABA, que, según se estipula, se debe llevar adelante trabajando articuladamente con otras áreas de gobierno, vecinos/as, ONG's y empresas. A su vez, la generación de espacios de participación conjunta entre dichos actores debía realizarse a través de la promoción del involucramiento responsable y solidario, con vistas a mejorar y cuidar el espacio público.

Por su parte, el Ministerio de Modernización tiene a cargo la tarea de agilizar y aumentar los servicios en línea, fortalecer el GA y mejorar la infraestructura de gobierno.

En lo relativo al *E-Government*, se apunta a la implementación de una gestión de gobierno basada en el uso intensivo de la tecnología para mejorar la eficiencia de los procesos internos que impliquen transacciones con el vecino o la vecina, así como impulsar la gestión electrónica, entre otras.

En relación al fortalecimiento del GA, se estipula específicamente la necesidad de aumentar el vínculo con la comunidad, a través del desarrollo y profundización de la relación existente entre el Gobierno y los vecinos y las vecinas, incorporando



y explotando las posibilidades que las nuevas tecnologías ofrecen en materia de información y redes sociales.

Otra cuestión a destacar, en el marco de este Plan de Acción es que el mismo:

/... busca transformar la relación entre la ciudad y el ciudadano, para que además de ser transaccional, eficiente, y que agregue valor, ayude a construir un vínculo positivo y constructivo. A través de la generación de espacios donde el vecino aporte y construya soluciones en lugar de reclamos. Transformar la relación entre el gobierno y la ciudadanía en un vínculo colaborativo. Ser un gobierno abierto a los aportes del vecino. Invitar a los ciudadanos a detectar y mejorar los trámites que deben ser corregidos o eliminados a través de concursos, juegos y votaciones.

En lo que respecta a las Comunas<sup>5</sup>, se propone acompañar la gestión de sus competencias, para mantener o mejorar el nivel de servicio percibido por quienes viven en CABA, es decir, desarrollar espacios de participación ciudadana para acercar nuevas herramientas de participación a la ciudadanía. Aquí se explicita la intención de articulación y no solapamiento o reemplazo entre la Ley de Comunas y

5 - Estas son “unidades descentralizadas de gestión política y administrativa que, en algunos casos, abarcan a más de un barrio porteño”. Para mayor información, ver: <https://www.buenosaires.gob.ar/comunas>



las herramientas digitales de participación ciudadana, ya que se plantea “fortalecer la identidad comunal al mismo tiempo que se abren canales digitales en los que el vecino pueda opinar sobre las políticas aplicadas en su Comuna”.

Este Plan de Acción se trabajó a través de mesas sectoriales con instancias presenciales y revisiones virtuales, trabajando con una lógica de consenso y colaboración, a pesar que no siempre se lograron acuerdos. A su vez, las relatorías de los talleres realizados se encuentran disponibles online.

Los compromisos asumidos fueron:

<b>Compromiso 1</b>	Portal integral de provisión de información y canal de reporte sobre servicios de salud sexual y reproductiva en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
<b>Compromiso 2</b>	Mapa de obras de infraestructura en escuelas
<b>Compromiso 3</b>	Apertura de datos de transporte bajo estándares internacionales
<b>Compromiso 4</b>	Estado abierto: apertura de datos en los tres poderes
<b>Compromiso 5</b>	Coordinación en la producción y publicación de datos en un Estado Abierto

Cuadro de Elaboración Propia

**b. Segundo Plan General de Acción de Gobierno 2019-2021 y Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018- 2020**

El Segundo Plan General de Acción de Gobierno 2019-2021 -en gran medida, alineado con el Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto- se basa en 4 ejes centrales: disfrute, escala humana, integración social y creatividad e innovación. Se mantiene la dinámica de trabajo, basada en mesas de trabajo temáticas así como la mesa de gobernanza. Al igual que en el Primer Plan, la información de los debates se encuentra disponible online, así como los resultados de los talleres.

Pero este Segundo Plan resulta más abarcativo que el primero, ya que existe una mayor desagregación de datos en general, como por ejemplo la cantidad de foros deliberativos desarrollados (85) por comuna y género y el número de participantes de las mesas de trabajo desarrolladas (308). A su vez se hace explícito el ecosistema de GA vigente en CABA y la evolución de los espacios de aprendizaje e intercambio generados en el marco de la mesa de gobernanza.. Por último, en este Segundo Plan se detallan los compromisos acordados.

El documento se divide en ejes de implementación o iniciativas con sus correspondientes hitos:

<b>Iniciativa 1</b>	Apertura e innovación para un Estado Abierto Hitos: 1. Fortalecimiento de los procesos de publicación de información para mejorar el vínculo entre demanda ciudadana y Estado (Estado Abierto). 2. Apertura de datos y reutilización, participación ciudadana: apertura de información. 3. Seguimiento de procesos, datos abiertos y participación en la Legislatura. 4. Juzgados abiertos (laboratorio de innovación judicial).
<b>Iniciativa 2</b>	Ciudad a escala humana Hitos: 1. Plataforma de innovación en veredas (estado de la accesibilidad en el espacio público). 2. Mapa de dinámica urbana. 3. Portal de las personas mayores. 4. BA Cultural: apertura de información de líneas de fomento a la cultura.
<b>Iniciativa 3</b>	Movilidad y transporte Experiencia del usuario Hitos: 1. Movilidad sustentable: planificación abierta y basada en la experiencia del usuario. 2. Mi Subte BA.
<b>Iniciativa 4</b>	Gobierno abierto para la equidad de género Hitos: 1. Presupuesto Abierto en temas de género. 2. BA Educación Sexual Integral
<b>Iniciativa 5</b>	Vivienda Hito: 1. Sistema de indicadores

Cuadro de Elaboración Propia

En lo que respecta a la dimensión de género, ésta pasa al centro de la agenda pública y es concebida como uno de los cinco ejes de GA y de trabajo del gobierno. La incorporación fue novedosa y con ella se busca debatir, pensar y co-crear iniciativas relacionadas con temáticas más específicas como: “género y políticas públicas, género y datos, género y educación, género y violencias, entre otros”.

Asimismo, se cuenta con registros desagregados por género de los y las participantes de los foros deliberativos (41 femeninos y 44 masculinos). Por otro lado, si bien la cuestión de género no aparece de forma transversal en los compromisos que se proponen para el período de acción, podemos encontrar un proyecto concreto vinculado a la temática “Gobierno Abierto para la Equidad de Género”, en el cual se proponen abrir la información de todos los programas y recursos de la Ciudad destinados a políticas de género y transparentar información sobre la aplicación del Programa de Educación Sexual Integral. Vale la pena aclarar que, desde 2017, ya se contaba con el Sistema de Indicadores de Género de CABA (SIGBA), el cual sigue los lineamientos de la División de Asuntos de Género de la CEPAL y permite visibilizar la situación diferenciada entre varones y mujeres en la Ciudad mediante la sistematización de indicadores sociodemográficos, la autonomía económica, la autonomía física, la autonomía en la toma de decisiones y los indicadores de gestión.

Si bien la página web fue actualizada recientemente, sigue presentando dificultades para desplegar la información desagregada y son escasos los indicadores se encuentran actualizados a 2019. La información de mayor relevancia que podemos extraer de allí es que la tasa de desocupación en 2017 fue del 5,9% para los varones mientras que para las mujeres ascendía al 8,6%. Por otro lado, los cargos jerárquicos ocupados por mujeres en el gobierno de la Ciudad aumentaron del 18,5% en 2008 a un 35,5% en 2019.

Porcentaje de magistrados (ministras, camaristas, juezas, y juezas de paz) mujeres en el Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires						
Año						
2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
47,8	48,6	50,0	47,1	46,4	46,6	47,4

Unidad de Medida: Porcentaje

Fuente: Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Mapa de género de la Justicia.

Como es posible observar en los Planes mencionados, existe un amplio ecosistema que cuenta con una multiplicidad de instrumentos y estrategias para el desarrollo operativo de la gestión. A través de estos Planes, es posible trazar una hoja de ruta de la gestión ya que, si bien existen varios documentos y herramientas que dan cuenta de ello, los mismos coinciden en el contenido de fondo. Si bien en ambos documentos se detallan -de lo macro a lo micro- los



ejes, objetivos, políticas y metas a implementar en el tiempo previsto en el correspondiente Plan, para lo que es GA específicamente se desarrolla en mayor medida la modalidad en que se ha llegado a la definición de dichas políticas, es decir, la co-creación de las mismas, lo que no sucede en el caso del Plan General.

### c. Mecanismos de rendición de cuentas

Las estrategias de rendición de cuentas y participación ciudadana son centrales en lo que respecta al ecosistema de GA. Su página web<sup>6</sup> concentra la información de las 13 iniciativas que engloba, abriendo la posibilidad de que aquellas personas interesadas se sumen a cualquiera de ellas o tengan acceso a los numerosos datasets. A través de esta estrategia se busca una mayor cercanía con la ciudadanía, así como aumentar la legitimidad de las acciones implementadas por contar con aparentes apoyos.

En lo que respecta a la ya mencionada Unidad de Gestión de Cumplimiento (UGC), que coordina la estrategia Compromisos de Gobierno y apoya la interacción con el Gabinete Metropolitano como ámbito interjurisdiccional con la Provincia de Buenos Aires, ésta se propone desarrollar una nueva forma de gobernar en la Ciudad. Lo anterior se establece mediante la fijación de metas precisas y la comunicación permanente con la ciudadanía, rindiendo cuentas de los avances y de aquello que falta lograr, así como con la construcción y utilización

6 - Ver: <https://gobiernoabierto.buenosaires.gob.ar/>

de datos y evidencia de manera sistemática, para diseñar e implementar políticas públicas de calidad.

Los Compromisos de Gobierno representan los ejes prioritarios de la gestión de gobierno, y estos tienen que ser medibles, contar con metodología sistemáticas de apoyo al cumplimiento y sobre ellos se deben rendir cuentas a la ciudadanía (Alessandro; 2016). Fueron anunciados públicamente en febrero de 2016 por el Jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, como parte nodal de su estrategia de transparencia y rendición de cuentas.

Según indican sus funcionarios, el planteo de los Compromisos se dio a partir de la voluntad del Jefe de Gobierno de explicitar sus ejes de su gestión, sus prioridades, e informar a los vecinos y las vecinas al respecto. La intención era cambiar la lógica política, pasando a una estrategia de gestión basada en resultados que genere confianza ciudadana (Castagnola y Herrero, 2019).

La construcción de dichos Compromisos se llevó a cabo en un plazo considerablemente acotado (diciembre-febrero), a pesar de lo ambicioso, transformadores y factibles que buscaban ser. La formulación de los mismos requería un complejo trabajo de equilibrar tres factores: la inclusión de todos los ejes de gobierno, la incorporación de los temas importantes para los vecinos y las vecinas, y al mismo tiempo representar a todos los ministerios<sup>7</sup>

7 - Entrevista Martín Alessandro, Subsecretario de la Unidad de Gestión del Cumplimiento, abril 2019.

Desde el gobierno se evaluó la estrategia como exitosa y útil para la comunicación pública. Por lo que, cuando se llevaron adelante las sesiones de rendición de cuentas anuales (en 2017 y 2018), se realizaron nuevos anuncios, aumentando el número de compromisos, de información y de datos disponibles. Los Compromisos llegaron a ser un total de 54 en diferentes etapas de ejecución.

Según indica Alessandro, lo que marca el grado de involucramiento de las diversas áreas de la gestión en la ejecución de los Compromisos es la apropiación de los mismos desde al máximo nivel político, que prioriza esta agenda. Por esa razón, se ha trabajado para que aquellos resulten accesibles a la población a través de mecanismos de visualización de datos.

En su página web, se colocó un “explorador de compromisos”, en el cual se puede filtrar por categoría: género, seguridad, desarrollo humano y salud, creatividad y cultura, más espacio público y verde de calidad, transporte público seguro y de calidad, transformación educativa y grandes obras públicas. A su vez, se pueden realizar búsquedas por palabra clave, por año, por avance del compromiso (0-25%, 25-50%, 50-75% o 75-100%) y por comuna.

Asimismo se pueden desplegar cada uno de los Compromisos o geolocalizarlos en un mapa. Al ingresar a cualquiera de los compromisos asumidos, se puede encontrar información respecto al grado de avance del mismo y más información sobre el compromiso, con explicación y fotos de lo que se llevó adelante.









Al 24 de mayo de 2019, el grado de cumplimiento de los compromisos resulta elevado, según la información publicada en la web<sup>8</sup>:






















- Entre un 0 y 25% por cumplir, se encuentra solamente el indicador “Teatro Colón en el Distrito de las Artes”.
- Con un nivel de 25-50% de cumplimiento, hay cuatro compromisos: “110 hectáreas de nuevo espacio verde”, “20.000 familias acceden a la vivienda propia con apoyo de la ciudad”, “Mudar el Ministerio de Educación al Barrio 31” y el desarrollo de un “Sistema de información de llegada de colectivos”.
- Entre un 50 y 75%, están: “23.000 metros de obras hidráulicas y sistema de alerta temprana”, “8 nuevos corredores de Metrobus”, “80.000 vecinos de barrios vulnerables con infraestructura urbana y servicios públicos”, “Campus Urbano en Plaza Houssay”, “Duplicar el desempeño superior en matemática”, “Jornada extendida para todos los chicos entre 11 y 14 años” y “Retiros de autos abandonados en 15 días”.
- Mientras que, con un 75 y 100% de cumplimiento, se encuentran los siguientes compromisos:

8 - Ver: <https://www.buenosaires.gov.ar/compromisos>

# Compromisos del Gobierno de la Ciudad con mayor cumplimiento

Fuente: [www.buenosaires.gob.ar/compromisos](http://www.buenosaires.gob.ar/compromisos)

 1 Centro Integral de la Mujer por Comuna	 1 millón de nuevos vecinos en MUA	 1.000 nuevos restaurantes amigos de las mascotas
 1.000 policías más a la calle	 10.000 cámaras en colectivos, subtes y vía pública	 100% docentes capacitados en tecnologías digitales
 110 hectáreas de nuevo espacio verde público	 12 nuevas plazas	 12 polideportivos y 4 grandes parques renovados
 2 nuevos espacios verdes en Orce	 20.000 familias acceden a la vivienda propia con apoyo de la Ciudad	 200 estaciones de EcoBici
 23.000 metros de obras hidráulicas y sistema de alerta temprana	 25 nuevos pasos bajo nivel y aperturas de calles	 3.000 alumnos continuarán estudiando
 5 nuevas áreas con prioridad peatonal	 7 consultas pediátricas en el primer año de vida	 8 nuevos corredores de Metrobus
 Apertura de nuevas PyMES en 10 días	 Bachos solucionados en 15 días	 Campus Urbano en Plaza Houssey

 Construir el Paseo del Uajo	 Construir un Polo Educativo en Mataderos	 Desarrollar 20 Centros Comerciales a Cielo Abierto
 Duplicar el desempeño superior en matemática	 Duplicar la capacidad de reciclado de basura	 Duplicar puntos de acceso WIFI
 Historia Clínica Electrónica en todos los centros de salud	 Iluminación LED en todas las calles	 Integrar a 100.000 adultos mayores al mundo digital
 Llegar a 250km de ciclovías y a 400 estaciones de EcoBici	 Mapa del delito online	 Mudar el Ministerio de Desarrollo Humano al precio del Elefante Blanco
 Médico de cabecera para las familias	 Partidas de nacimiento en el día en todas las Comunas	 Reducir un 30% las muertes en siniestros viales
 Sistema de información de llegada de colectivos	 Sistema online de obras públicas abiertas	 Subte cada 3 minutos y WIFI
 Tarjeta de acceso a bienes culturales para jóvenes y docentes	 Teatro Colón en el Distrito de las Artes	 Transformar la Villa Olímpica en viviendas



Otra iniciativa destinada a mejorar la capacidad de rendición de cuentas del Gobierno de la Ciudad es BA Obras<sup>9</sup>, plataforma en línea -en formato abierto- que provee información georeferenciada y visualizada sobre las obras que realiza el Ejecutivo porteño. Esta iniciativa tiene tres objetivos: comunicar, abrir y monitorear.

Vale la pena destacar que, favoreciendo la promoción de prácticas de GA, se está replicando este tipo de portales en 13 ciudades del país y 5 del exterior<sup>10</sup>. En la página oficial de BA Obras<sup>11</sup> se cuenta con acceso a la información de 984 obras, que representa una inversión de \$46.232.433.717, el trabajo de 9.024 personas empleadas en las obras y un 88% de finalización de las mismas. Es posible elegir explorar el mapa en función de las comunas, la inversión, las etapas y el tipo de obra (espacio público, escuelas, arquitectura, salud, hidráulica e infraestructura, vivienda y transporte).

En los desayunos de incidencia, así como en diversas entrevistas realizadas a representantes de organizaciones de la sociedad civil, encontramos que los Compromisos de Gobiernos representan la estrategia de mayor conocimiento. De todos modos, surgieron diversos cuestionamientos, como la falta de conocimiento de la metodología, cómo los mismo se conformaron

9 - Ver: <https://publications.iadb.org/en/open-government-ecosystem-city-buenos-aires-model-change>

10 - Zárate, Soledad "El Poder de la Colaboración en el Gobierno Abierto ", 4ta Conferencia de Argentina Abierta (Mayo 2019, La Plata).

11 - Ver: <https://www.buenosaires.gob.ar/baobras>

y la intencionalidad política que representan. A su vez, entre los aspectos críticos, no se encuentra un hilo conductor entre el planteo de los Compromisos, cuáles son acciones concretas de gestión y cuáles son realmente metas.

Otra cuestión que surgió desde las organizaciones -teniendo en vista la necesidad de democratizar los espacios de participación y priorizar las voces a las que se les dificulta el acceso- es la opinión generalizada de que debían generarse instancias para lograr mayores sinergias. Asimismo, se señaló la oportunidad de implementar estrategias mixtas analógico-digitales, que tengan un carácter complementario. En líneas generales, las opiniones coincidieron en que la efectividad de la herramienta de participación ciudadana, tanto análogas como digitales, dependen de cómo sean aplicadas, difundidas y qué tanta incidencia se genere desde dicha participación pero, en ningún caso, son excluyentes.

Teniendo en cuenta lo previamente mencionado, es posible indicar que CABA cuenta con una normativa para garantizar cierto acceso a la ciudadanía, pero no se encuentran suficientemente desarrollados los programas específicos para llegar a aquella población que no tiene conectividad a internet o no cuenta con el tiempo o los medios necesarios para dedicarle a las instancias presenciales. Asimismo, se verifica un amplio desconocimiento de los canales existentes y de las funciones de los organismos de control.

Marcelo Giullitti<sup>12</sup> menciona, como parte de la problemática, que las iniciativas de GA no tocan nodos centrales de cuestiones que afectan a los y las habitantes de la Ciudad. Sobre la agenda de GA que lleva adelante el Gobierno de la Ciudad, sentencia:

/... no pasan por ahí todas las políticas públicas. CABA tiene que crear vacantes escolares y no hace parte de compromisos de gobierno, no todas las políticas centrales o importantes pasan por ahí. Sirve como un método de publicidad.

12 - Entrevista, Representante ACIJ, julio 2019

## 4 Andamiajes políticos e institucionales

Para analizar los componentes políticos e institucionales de cómo efectivamente se está dando la innovación pública en CABA a través del GA, hemos dividido el abordaje desde cinco dimensiones: la legal y política, la relacional, la informativa, la argumentativa y la socio-política.

### a. Dimensión legal y política

La Ciudad de Buenos Aires se institucionalizó como autónoma luego de la reforma constitucional de 1994, con instrumentos legales y políticos de vanguardia. En esta jurisdicción se dieron grandes avances en la legislación vinculada a la participación ciudadana y la transparencia, que son previos a la implementación del paradigma de GA como tal. No obstante, la normativa no fue puesta en práctica tal como se encuentra planteada ni se actualizó luego con las innovaciones propuestas por los últimos mecanismos de apertura e inclusión ciudadana del ecosistema de GA.

La Constitución de CABA, sancionada en 1996, establece el carácter participativo del gobierno en varios de sus artículos e incorpora instrumentos necesarios para el ejercicio de dicha participación. En el Artículo 1, indica que la Ciudad “organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa(...)”<sup>13</sup>.

Dentro de los mecanismos de participación previstos por la Constitución, encontramos también el Artículo 52, que establece el carácter participativo del presupuesto y la necesidad de fijar por Ley los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos. Sin embargo, al día de hoy, las disposiciones del citado artículo no sido operacionalizadas.

Por su parte, la Ley N° 70<sup>14</sup>, que reglamenta el Sistema de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad, garantiza en su Art. 9

/... la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad a través de foros temáticos y zonales. A estos efectos se articulará los mecanismos que surjan de la Ley de Presupuesto Participativo.

13 - Ver: <http://www.cedom.gov.ar/constCABA.aspx>

14 - Ver: <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley70.html>



A pesar de la ausencia de una ley específica, en el año 2002 se realizó la primera experiencia de presupuesto participativo y, a través de la Resolución 99/SDyPC/200226, se crearon la Unidad Ejecutora Central de Presupuesto Participativo y el Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo, integrado por representantes de gobierno, de organizaciones no gubernamentales y por los/as consejeros/as que surgieron de la elección de vecinos y vecinas en los foros barriales de 2003 (Passini, 2015).

Ese proceso fue luego suspendido, y en la Ley de Comunas 1777/2005, más precisamente en el Artículo 131, se estipuló que “(...) cada Comuna debe crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias...” (Passini, 2015).

Entonces, en modo de dejar sentada la intención por la descentralización del poder y de la administración pública, se permitió que cada una de las 15 comunas creadas pudiesen generar sus programas de acción y anteproyectos. Dichas comunas cuentan con un presidente, un órgano ejecutivo –la junta comunal– y un órgano consultivo –consejo comunal. La elección de los y las representantes se da de forma directa, con arreglo al régimen de representación proporcional, y se pensaron para facilitar la participación ciudadana y promover el desarrollo de mecanismos de democracia directa.

Al mismo tiempo, el sistema contempla la realización de ciclos de asambleas barriales, con



sus correspondientes comisiones temáticas, foros regionales, consejos de presupuesto participativo y paritarias regionales. Estas deberían definir las prioridades de las distintas comunidades territoriales para su incorporación al Presupuesto de la Ciudad, informar a los vecinos y las vecinas para que se garantice una participación formada y elaborar un diagnóstico participativo de las áreas territoriales correspondientes a cada Centro de Gestión y Participación para elaborar proyectos de escala local que contribuyan al desarrollo de los distintos barrios de la ciudad<sup>15</sup>.

Sin embargo, según indican desde el gobierno, estas son instituciones nuevas y la adecuación lleva tiempo, así como se va dando gradualmente el reconocimiento e involucramiento de los vecinos y las vecinas en dichos espacios. Por su parte, los partidos de la oposición manifiestan que no hay una implementación completa por la falta de voluntad política de descentralizar la administración, principalmente, del presupuesto.

Andrea Zaidel, juntista de la comuna 14, indica que la articulación se da entre quien preside la comuna y los funcionarios y las funcionarias del gobierno (Secretaría de Gestión y Atención Ciudadana)<sup>16</sup>. Más allá de las diferentes percepciones políticas, de acuerdo a Passini (2015), se ha evidenciado una considerable dificultad para consolidar la implementación de los presupuestos participativos

15 - Ver: [https://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/pp/reglamentacion.php?menu\\_id=6282](https://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/pp/reglamentacion.php?menu_id=6282)

16 - Ver: <https://www.ambito.com/descentralizacion-la-cuenta-pendiente-la-ley-comunas-n3969374>

a lo largo del tiempo, convirtiéndose en un vacío institucional que ha intentado ser llenado a través de otras instancias.

Otro mecanismo importante, estipulado por el Artículo 63 de la Constitución de la Ciudad, y regulada mediante la Ley N° 6/1998, es el de las audiencias públicas. Estas pueden ser convocadas por la Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas, para debatir cuestiones de interés general de la Ciudad o lo local. Ahora bien, frente a reformas vinculadas a edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos, la convocatoria a las audiencias públicas es obligatoria. Otras iniciativas de participación previstas, en la mencionada Constitución, son la consulta popular y el referéndum.

A este respecto, también resulta importante la consideración de los órganos de control, ya que, como estipula en el Artículo 132, la Ciudad debe contar con "un modelo de control integral e integrado (...) Los funcionarios deben rendir cuentas de su gestión. Se cuenta con la Sindicatura General (Art. 133), la Procuración General (Art. 134), Auditoría General (Art. 135 y 136) y Defensoría del Pueblo (Art. 137)".

Por su parte, el Código Electoral -de reciente sanción mediante la Ley 6.031-, representa en sí mismo un hito en materia de participación. Según indican desde el Ejecutivo, fue producto de una construcción pluralista de consensos a través de

un proceso abierto y participativo<sup>17</sup>, llevada adelante mediante el uso de la plataforma Dialogando BA, desarrollada por la Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos de CABA.

Entre los puntos fuertes del nuevo Código, está la inclusión de la sociedad civil en el Consejo consultivo y como veedora en los procesos de auditorías y en las autorizaciones de nuevas tecnologías.

### Proceso del Código Electoral



Fuente: <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/la-ciudad-tiene-su-primer-codigo-electoral>

Sin embargo, no puede discernirse quiénes ni cuántas personas participaron del proceso de co-creación del mencionado Código. Se indica que organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación, funcionarios/as, ciudadanos/as, experto/as se reunieron en mesas de diálogo,

17 - Ver: <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/la-ciudad-tiene-su-primer-codigo-electoral>

pero no hay constancia ni detalles al respecto. Por otro lado, los ejes parecerían estar estipulados previamente a la reflexión conjunta y las propuestas definidas para acercadas al Poder Legislativo fueron una por eje, en vez de desarrollar diversas que pudieran nutrir el debate.

Por su parte, la Ley de Acceso a la Información Pública, 5784/16, resignifica el concepto de información pública como un derecho<sup>18</sup>. La entrada en vigencia de la nueva Ley 104 se dio el 19 de enero de 2017 y a través de la misma se estipula que “toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna” sin necesidad de justificar la razón por la cual se solicita dicha información<sup>19</sup>.

En CABA, el GA no se ha restringido al Poder Ejecutivo, sino que también afecta al Legislativo, como organismo del Estado con alta capacidad de influenciar el marco normativo. Resulta interesante analizar su composición para el período 2017-2019, ya que si bien existen 11 bloques, el oficialismo “Vamos Juntos” cuenta con mayoría propia: 34 Diputados/as de los 31 que se necesitan para aprobar cualquier proyecto y los requeridos para Leyes aprobadas con mayoría simple. Aquellas que requieren dos tercios del total de los miembros de la Legislatura (40 votos), fueron aprobadas junto con los votos de las formaciones Evolución, GEN y el Socialismo.

18 - Ver: [http://cdn2.buenosaires.gob.ar/cope/PEPBA2035\\_Cuaderno\\_3.pdf](http://cdn2.buenosaires.gob.ar/cope/PEPBA2035_Cuaderno_3.pdf)

19 - Ver: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5784.html>

Podemos destacar que, en dicho periodo legislativo, se trataron y aprobaron Leyes centrales y controversiales para la Ciudad, tales como el Código Urbanístico, el cambio de zonificación, la venta de numerosos terrenos para el pago de deuda, la Creación de la Universidad del Docente (UniCABA) y del Ente Público No Estatal “Visit Buenos Aires”, entre muchas otras.

Un importante avance en el marco de la participación, fue la introducción de la paridad de género, a través de la Ley nacional 27.412, en la cual se fundamenta la necesidad de garantizar “la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios”.

Actualmente, son 22 las mujeres que representan en el recinto, es decir un 36,6% del total. De las 34 bancas de Vamos Juntos, 11 corresponden a mujeres; en Unidad Ciudadana la relación es de 4 mujeres de 8 bancas; PTS Frente de Izquierda 1/1; Izquierda Socialista en el Frente de Izquierda 1/1; Evolución 2/5; Bloque Peronista 2/4; Autodeterminación y Libertad 1/2.

La Constitución de la Ciudad estipula al respecto, en el Artículo 38, la necesidad de incorporar la perspectiva de género en el diseño y ejecución de sus políticas públicas y elaborar participativamente un plan de igualdad entre varones y mujeres. Cabe destacar que se menciona la relevancia de “la participación de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a las temáticas de las mujeres en el diseño de las políticas públicas”.

Otros antecedentes que podemos mencionar son, por un lado, la Ley N° 474/00 de Igualdad Real de Oportunidades y de Trato de Mujeres y Varones, desde donde se implementó el “Plan de Igualdad” y dentro de la Ley 1.777 de Comunas, la cláusula transitoria primera, que indicaba que las listas presentadas por los partidos políticos para la elección de los miembros de las Juntas Comunales no podían incluir dos personas de un mismo sexo en forma consecutiva.

Por otra parte, en junio de 2019 se aprobó el “Presupuesto con Perspectiva de Igualdad de Género” (PPG) con 46 votos afirmativos de la Legislatura.

### Resultados votación aprobación “Presupuesto con perspectiva de igualdad de género”

Afirmativos: 46	Negativos: 2	Abstenciones: 3
ABBOUD	GONZALEZ HEREDIA	STRAFACE
ABREVAYA	GORBEA	SUAREZ
ACEVEDO	GOTTERO	TOMADA
ALVAREZ PALMA	GUOUMAN	VILLALBA
APREDA	HALPERIN	VISCHI
ARCE	HEREDIA	YUAN
BAUAB	MARIAS	MARTINEZ
BLANCHETIERE	MENDEZ	VILARDO
CINGOLANI	MICHIELOTTO	BREGMAN
CORTINA	PETRINI	MARRONE
DE LAS CASAS	PRESTI	SOLANO
DEL SOL	QUINTANA	
ESTEBARENA	RECALDE	
FERRARO	REYES	
FERRERO	ROBERTO	
FIDEL	ROMERO	
FORCHIERI	RUEDA	
GARCIA DE AURTENECHÉ	SAHONERO	
GARCIA DE GARCIA VILAS	SANTAMARINA	
GONZALEZ ESTEVARENA	SANTORO	

Fuente: @LegisCABA

Según declaraciones de la presidenta de la Comisión de Presupuesto de la Legislatura de la Ciudad, Paula Villalba:

/... el objetivo es fomentar la igualdad de géneros con criterio transversal viendo cómo cada área de gobierno contribuye a lograr esta igualdad y que quede plasmado en la ley de leyes es decir la ley de presupuesto que es factible y ejecutable<sup>20</sup>.

Resulta importante destacar que el espíritu de la Ley es promover la igualdad de géneros como una política de Estado, convirtiendo a CABA en la primer ciudad del país en contar con PPG.

En lo expuesto previamente puede observarse la existencia de un marco normativo que hace de base para promover una mayor participación y la rendición de cuentas. Si bien posibilita la promoción de una visión de apertura, aún resulta débil en la práctica. Esto puede deberse a la arquitectura institucional, en la que existe una fuerte centralización en el Ejecutivo, que goza y hace uso de su poder de veto así como una baja capacidad de contrapeso, tanto de los otros poderes como de las agencias estatales de control (Cáceres, 2018; O'Donnell, 2001). Por otro lado, se observa la demora en la regulación de lo legislado así como la falta de consideración o la desestimación recurrente respecto a los aportes de la sociedad civil en espacios participativos.

20 - Ver: <https://www.legislatura.gov.ar/posts/aprobaron-una-ley-para-incorporar-la-perspectiva-de-genero-en-el-presupuesto-de-la-ciudad454.html>

Asimismo, se encuentra un desfase con respecto a los procesos de implementación del ecosistema de GA. Esto debido a que, en primera instancia, el GA no se halla plasmado en la propia normativa, de modo que se registre y refleje en los avances programáticos, haciéndolo perdurable en el tiempo, más allá de una gestión de gobierno específica.

En segundo lugar, mientras se busca generar interacción y lazos de confianza con la ciudadanía en diferentes espacios y a través de diversos mecanismos implementados, la agenda pareciera continuar cooptada por decisiones jerárquicas e intereses sectoriales (Coleman, 2010); las normativas, con algunas excepciones, siguen siendo desarrolladas por los mismos actores y no desde una visión de co-creación con la ciudadanía.

#### **b. Dimensión relacional**

Esta dimensión hace referencia a las instancias y mecanismos de participación (presenciales y digitales) que favorecen la interacción bidireccional entre gobierno-ciudadanía para generar mayor confianza y construir redes de alianza.

En lo que respecta a CABA, encontramos que existen diversas estrategias o lo que hemos denominamos mecanismos de participación *Allium Cepa*, por representar capas que van complementando el proceso integral.

El núcleo duro, inicial, lo identificamos en aquellos canales, más tradicionales, estipulados por la



Constitución y por diversas leyes, tales como las audiencias públicas, la iniciativa popular, el presupuesto participativo, la administración descentralizada e intervención vecinal así como el acceso a la información pública y amparo gratuito, entre otras.

Continuando con las capas, encontramos las estrategias de participación planteadas en el ecosistema de GA y la política de “cercanía” planteada por el Poder Ejecutivo. En este sentido, podemos destacar que el Gobierno de la Ciudad, además de desarrollar plataformas de participación, se enfocó en aumentar los canales informales de comunicación y articulación.

Así por ejemplo, se generaron las reuniones denominadas “de cercanía”, a saber: cafés con el Jefe de Gobierno donde se pretende que un grupo muy reducido de vecinos/as (10-20) puedan expresar lo que sucede en su comuna; estrategia de comisarías cercanas, entendidas como una idea de comisaría abierta, en donde utilizan tótems para mostrar la funcionalidad y la posibilidad de control ciudadano así como la posibilidad de interactuar con los y las responsables de la seguridad de la comuna y diputados/as de la misma; reuniones comunales; comunicación *in situ*, y la atención ciudadana vía “chatbox 147”, herramienta virtual que se utiliza para resolver consultas de la gente relacionadas con trámites de la ciudad, denuncias y solicitudes de información y la aplicación 147 en esa misma línea de forma más integral. En el 2018 se mantuvieron

90 reuniones con vecinos/as<sup>21</sup> mientras que en 2019 esos números fueron ampliamente superados por ser un año electoral.

Vale la pena señalar que, en lo que respecta específicamente a la estrategia de participación ciudadana, esta se encuentra directamente relacionada a la comunicación, y la ciudadanía suele confundirla con acciones de campaña o promoción de la gestión.

La agenda de participación es amplia y variada, pero poco relevante para la mejora de la vida de las personas o el empoderamiento de las mismas. El gobierno le propone a la ciudadanía participar en diversas maneras: a través de las reuniones de funcionarios/as con vecinos/as, votando preferencias respecto a determinadas políticas en la página web y redes sociales -tales como la posibilidad de viajar con mascotas en el subte<sup>22</sup>-, y por último conociendo y visitando las obras que se desarrollan en el barrio que la persona habita.

En el marco de la agenda participativa, se creó la iniciativa “Vamos los Vecinos” que cuenta con seis programas: Grandes Choferes, Policías Cercanos, Esta es mi Cuadra, Motocicletas Seguras, Velocidad Permitida y Conductor Responsable. Todos ellos apuntan a acercar a la ciudadanía al cumplimiento de la norma, otorgando ciertas retribuciones por hacerlo, lo que se puede traducir en la carga por año de la tarjeta SUBE o exceptuar el pago de patente o del ABL por el lapso máximo de ejercicio fiscal.

21 - Ibid.

22 - Ver: <http://bapc.buenosaires.gob.ar/2017/02/17/mascotas-en-el-subte/#.XitS6hNKhy8>

Otra estrategia, en esa línea, se denomina “Horacio, Diego y Vos”, desde donde se realizan las siguientes acciones: Desayuna con Horacio<sup>23</sup>(en referencia al Jefe de Gobierno porteño), Reuniones de Vecinos, Reuniones de Relevancia y Reuniones con Ministerios. Por su parte “Obras en tu barrio” permite participar de reuniones para las futuras obras del barrio y ver qué obras en curso cuentan con participación ciudadana. No obstante, los resultados de estas reuniones no son públicos ni accesibles, por lo que no se puede confirmar el tipo de incidencia que tienen en la toma de decisiones.

Una estrategia que sobresale es BA elige, que ha sido catalogada por sus impulsores como la iniciativa que “cambió el paradigma en la forma de participación y toma de decisiones”<sup>24</sup> de la Ciudad. Se trata de una plataforma de software libre que aspira a que entre todos y todas se propongan y elijan ideas que ayuden a mejorar los barrios, las comunas y CABA en general.

En 2017 se seleccionaron 239 proyectos ganadores y en 2018 fueron 443, resultado de una participación de más de 26.000 propuestas<sup>25</sup>. Si bien esta estrategia fue utilizada por los ciudadanos y las ciudadanas para subir proyectos, a la hora de votar

23 - “Todas las semanas Horacio se junta a desayunar con vecinos, para charlar y escuchar sus ideas y sus sueños. La opinión de cada vecino es importante y permite saber en qué venimos bien y qué es lo que todavía hay que mejorar”. Ver: <http://bapc.buenosaires.gob.ar/>

24 - Ver: [http://bapc.buenosaires.gob.ar/2018/09/25/baelige\\_cierre\\_2018/#.XOFYtdNKiu4](http://bapc.buenosaires.gob.ar/2018/09/25/baelige_cierre_2018/#.XOFYtdNKiu4)

25 - Ver: <https://www.puraciudad.com.ar/lanzan-la-tercera-edicion-de-ba-elige-vecinos-propondran-y-votaran-proyectos-de-obra-publica/>

dichas propuestas se visualizan pocos apoyos, contando la más votada con alrededor de 800 votos. Manuela Maunier, ex Directora General de Comunicación Participativa de CABA indica que “la forma de construir la ciudad es entre todos los que vivimos en ella y estos resultados son producto de un gran compromiso y trabajo en equipo entre el gobierno y los ciudadanos”<sup>26</sup>

Por otro lado, en relación a la estrategia de implementación de GA en CABA, se creó una mesa de gobernanza, que se encarga de desarrollar el proceso de co-creación y seguimiento del Segundo Plan de Acción. En ella, las decisiones se toman por consenso, y está conformada por diversas áreas de gobierno de la Ciudad, universidades y organizaciones de la sociedad civil, aunque la regulación e institucionalización de la participación de estas últimas no se formalizó. Para la confección del Segundo Plan de Acción, se implementó esta mesa y contó con 300 participantes, se involucraron 29 áreas de gobierno, 5 instituciones académicas y 20 organizaciones de la sociedad civil.



Fuente: Presentación Soledad Zárate. Panel: “Participes: Abriendo ciudades desde la participación ciudadana” Argentina Abierta 2019

26 - Ver: [http://bapc.buenosaires.gob.ar/2018/09/25/baelige\\_cierre\\_2018/#.XOFYtdNKiu4](http://bapc.buenosaires.gob.ar/2018/09/25/baelige_cierre_2018/#.XOFYtdNKiu4)

Si bien la mesa de gobernanza se sigue reuniendo, la participación de la sociedad civil organizada, que fue reducida desde sus inicios, continuó decreciendo, salvo en casos puntuales donde se tratan políticas con temáticas específicas que van de la mano de la coyuntura -como puede ser, el caso de las mesas de alquileres, de las que participaron más de 20 actores especializados en los siete encuentros que se realizaron.

Cabe mencionar que, a través de la resolución N° 23-SSGECI/19 de la Subsecretaría de Gestión Estratégica y Calidad Institucional, en diciembre de 2019 se institucionalizó una mesa interactoral de Estado Abierto, de la cual se llevó adelante un primer encuentro.

Otro mecanismo generado, de manera participativa, fue el Plan Estratégico Participativo (en adelante, PEP), producto del trabajo consensuado entre 183 organizaciones de la sociedad civil durante ocho meses en el marco del Consejo de Planeamiento Estratégico (en adelante, CoPE). El PEP se traduce en ideas y propuestas con un correlato en acciones, con metas e indicadores para su evaluación de cumplimiento. El mismo cuenta con 24 lineamientos, 96 propuestas de actuación, 217 acciones, 432 metas y 510 Indicadores.

El plan estratégico no representa un plan de gobierno sino un plan de ciudad, según expresa el Secretario a cargo del organismo, aunque debe articularse con la planificación del gobierno. Una de las tareas que llevaron adelante, a la par de comenzar a plantear la



estructura del plan, fue la de organizar 26 reuniones con los ministerios, subsecretarías, unidades fuera de nivel y empresas del gobierno para intercambiar propuestas, comentar los objetivos y compartir planes de gestión con compromisos a ejecutarse en el 2017, en el 2019 y en algunos casos con proyecciones al 2030.

El cuarto lineamiento del PEP se denomina “Gobierno abierto, transparente y eficiente”. En este marco, se propone la instrumentación del plan de metas mediante la sanción de una “Ley de Plan de Metas” y su correspondiente instrumentación.

N°	METAS	AÑO
19.1	Sancionar ley de Plan de Metas.	2019
	Aplicar el procedimiento.	2023
N°	INDICADORES	
19.1	Existencia de una ley de Plan de Metas en 2019.	
	Aplicación del procedimiento en inicio de la gestión.	

Fuente: Plan Estratégico Participativo - Buenos Aires 2035

En relación a lo antedicho, el Subsecretario mencionó que el CoPE es un órgano consultivo y, por tanto, no se puede ejercer ningún tipo de presión para que las propuestas del PEP sean efectivizadas, por lo que terminan representando una hoja de ruta propuesta por consenso entre una gran cantidad de representantes de la sociedad civil.

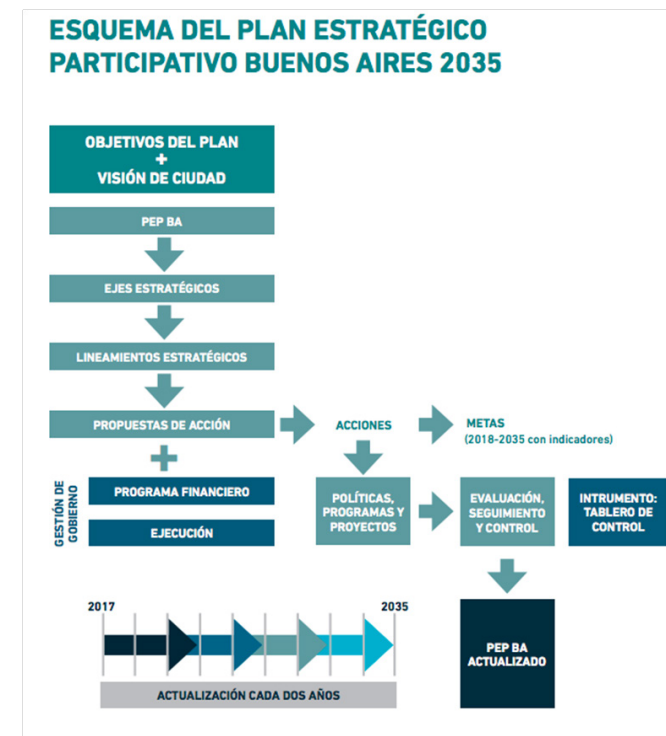
Jorge Giorno indica que CABA es la única Ciudad donde

/...el PEP es realizado por la sociedad civil y asegura que a la hora de redactar la constitución, proceso del que participó activamente, representó un punto de tensión pero se logró mantener por entender que las gestiones de gobierno son finitas y no corresponde que condicionen la agenda de aquellos que puedan llegar a sucederles en el poder. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil trascienden y piensan más allá de los proceso de gestión.

Según se pone de manifiesto, el rol del Consejo es pensar la Ciudad del futuro, focalizar en el mediano y largo plazo, dejándole el día a día a la gestión pero revisando periódicamente el rumbo de las acciones. Cada dos años se hace una revisión de los diferentes planes para adaptarlos a la coyuntura y las nuevas necesidades, poder corregir el rumbo de las acciones y mantener vigente los lineamientos y las propuestas de actuación. El PEP es complementado con Planes específicos en relación a temas concretos, como por ejemplo cultura o desarrollo económica e innovación<sup>27</sup>. Otra estrategia que implementa el CoPE es la llamada formación y red de “Estrategas Urbanos”, con el objetivo de brindar herramientas para que, quien así lo desee, pueda diseñar planes estratégicos urbanos. Esto se implementa con el fin de acercar a los/as funcionarios/as con representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

27 - Entrevista a Jorge Giorno, *Subsecretario de la Unidad de Coordinación del Consejo de Planeamiento Estratégico*, Mayo 2019

Por otro lado, en materia de capacitación a funcionarios/as, el Laboratorio de Innovación de CABA, BA Lab, desarrolla cursos de formación a “Innovadores Públicos” mediante el cual buscan “una transformación cultural para crear una red de innovadores/as públicos/as en el Gobierno, dejando capacidad instalada mediante el aprendizaje de metodologías ágiles y herramientas asociadas al pensamiento creativo”<sup>28</sup>.



Fuente: Cuaderno 3 – Fase Propositiva – PEP. Pág: 45

28 - Ver: <https://www.buenosaires.gob.ar/educacion/ciencia-tecnologia-e-innovacion/laboratorio-de-innovacion/formacion-de-innovadores>



A pesar de la existencia de estos espacios, aún hay poca información sobre cómo las propuestas se transforman en políticas públicas y decisiones de largo aliento, es decir, no hay certeza sobre cómo la ciudadanía participa efectivamente y genera incidencia en la planificación de la Ciudad, sino que se constituye como otro espacio donde los/as funcionarios/as de las diversas áreas de Gobierno van a rendir cuenta y dar explicaciones de su gestión en función de las dimensiones específicas. Esto se da en el mismo sentido que vimos con anterioridad, los/as funcionarios/as van a exponer lo realizado, avances y aspectos a mejorar, pero no a debatir respecto a la co-creación de políticas específicas. Más allá que en la dinámica de la reunión se generen debates e intercambios de ideas, nada garantiza que las mismas lleguen a materializarse.

### c. Dimensión informativa

En relación a esta dimensión, encontramos dos elementos: por un lado, el hecho de la transparencia y apertura de la información; y por el otro, la usabilidad y la accesibilidad de aquellos datos, a lo que podemos sumar el bajo conocimiento de las herramientas y datasets disponibles.

El pilar “transparencia” de GA, es uno de los principales para el Gobierno de CABA. De acuerdo con Juan Vila, Director General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto de la Ciudad de Buenos Aires, allí siempre se piensa en las plataformas basadas en datos y sostiene que estos últimos terminan siendo relevantes en tanto y en cuanto la ciudadanía los consuma.

Por otra parte, merece la pena mencionar que la apertura de datos, que comenzó por el Poder Ejecutivo, actualmente ha alcanzado tanto al Poder Legislativo como al Judicial, contando respectivamente con la estrategia Legislatura Abierta y Laboratorio de Justicia Abierta e Innovación de CABA.

Mediante entrevistas a referentes de organizaciones de la sociedad civil y desayunos de incidencia, ha sido posible verificar que el trabajo de apertura de datos es conocido, aunque en menor medida utilizado. Los instrumentos de transparencia identificados como los más conocidos son, en primer lugar, los Compromisos de Gobierno y los Desayunos con el Jefe de Gobierno, seguidos por BA elige, BA Obras y BA Data. Los menos conocidos son las aplicaciones móviles BA 147 y Legislativa. En cuanto a la usabilidad, de acuerdo con las organizaciones de la sociedad civil que participaron en nuestros encuentros, BA Data resulta la más conocida y mejor calificada de las herramientas evaluadas; y en relación a utilidad, la mejor evaluación la obtuvo el portal de datos abiertos BA Data, mientras que el resto no fueron tan bien calificados.

Ahora bien, varias de las personas entrevistadas, provenientes de las mencionadas organizaciones, coincidieron en subrayar la dificultad de utilizar la información disponible, así como la recurrencia de no encontrar a disposición la información que se desea averiguar, debiendo cursarse la correspondiente solicitud -mediante la Ley 104 de acceso a la información pública, a la que el gobierno debe responder obligatoriamente.



La estrategia de transparencia y apertura de datos representa una bandera para el gobierno, ha ganado premios internacionales como referente en la temática y exportó plataformas como BA Obras, que se replican en más de 30 localidades actualmente. Sin embargo, se debe avanzar en capacitar a la ciudadanía para la usabilidad de los datos disponibles así como evitar la atomización de la gestión, estratégica y disponibilidad de la información.

#### **d. Dimensión argumentativa - dialógica**

Como se mencionó previamente, las instancias y procesos de definición de políticas públicas y rendición de cuentas facilitan y generan procesos de deliberación y argumentación pública (audiencias públicas, instancias legislativas, etc.), posicionándose como un componente estratégico de la legitimidad.

Si bien es posible identificar numerosas instancias de diálogo y deliberación, el mayor obstáculo encontrado es que las mismas concluyen en meros espacios de intercambio de ideas o posiciones, sin permitir una incidencia real de la ciudadanía en los procesos.

Es en esta dimensión el gobierno de CABA tiene aún mucho camino por recorrer. Dialogando BA es una de las iniciativas que se destacan, ya que se constituyó como un espacio de diálogo entre la ciudadanía y el gobierno respecto a diversos temas. En el último tiempo se han estado tratando aspectos centrales de la reforma político-electoral que se llevó adelante en la Ciudad, con el objeto de fortalecer el proceso democrático. Dialogando

BA cuenta con ejes temáticos de los que se puede participar, con previa inscripción online. Además de la discusión sobre la reforma del Código Electoral, la plataforma también fue clave en la actualización de la Ley de transparencia, entre otras iniciativas<sup>29</sup>. Cabe destacar, que desde Asuntos del Sur, nos hemos inscrito para ser convocados a dialogar sobre diversas cuestiones, aunque dicha convocatoria no se ha materializado hasta el momento.

En los desayunos de incidencia realizados por Asuntos del Sur para evaluar los mecanismos de participación ciudadana del gobierno de la Ciudad con las organizaciones de la sociedad civil, surgió que -pese a inscribirse para ser convocadas- estas no terminan siendo convocadas<sup>30</sup>. En estos encuentros, se concluyó que no existe suficiente conocimiento, capacitación y difusión sobre los mecanismos vigentes, así como tampoco se conoce la estrategia integral bajo la que estos mecanismos se crean o la intención detrás de los mismos, entre otras cuestiones. En reiteradas ocasiones se puso en evidencia la necesidad de que las instancias propiciadas por el gobierno tengan carácter vinculante, dado que, de otro modo, no se percibe la utilidad de las mismas. En este sentido, la Fundación Cambio Democrático mencionó que

---

29 - Ver: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/manual\\_dialogando.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/manual_dialogando.pdf)

30 - De hecho, desde Asuntos del Sur, nos hemos inscrito para ser convocados a dialogar sobre diversas cuestiones, aunque dicha convocatoria no se ha materializado hasta el momento

Al ciudadano nadie le garantiza que lo que está aportando es tomado en cuenta, debería ser vinculante e ir hacia una instancia en la que se modifique la ley que diga que la participación social es vinculante. Actualmente, se mezcla la consulta y el rol del Estado, le delega al otro cosas que son propias del rol del Estado.



Por su parte, desde el Observatorio Derecho a la Ciudad, entienden que

La democracia participativa implica decisión en las políticas urbanas, no es solo que se nos consultó ni se nos pregunta. Cualquier ámbito de participación que no permita tomar decisiones no es participativo.

Desde la organización La Flecha se indica que la apertura desde el gobierno es solamente aparente, ya que las ideas bajan como paquetes cerrados: “se promociona la idea de la participación desde la ciudadanía y las instituciones pero no es real”.

Otro aspecto importante se refiere a la legitimidad y la confianza. Según Álvaro Herrero<sup>31</sup>, ex Subsecretario de Gestión Estratégica y Calidad Institucional del Gobierno de CABA, este último cuenta con evidencia respecto a la efectividad de sus compromisos en generar confianza en

31 - TEncuentro de Gobierno Abierto. Recalculemos la Gobernanza Democrática. ADS- UNSAM. Diciembre 2019, Buenos Aires.

la ciudadanía, confirmando que aquellos/as que conocían los compromisos tenían mayor confianza en el gobierno y, en sentido contrario, quienes no habían tenido contacto con estos.

En lo que respecta a la construcción de legitimidad, varias de las personas entrevistadas indicaron que, tanto desde el esquema de GA en general como de la participación ciudadana en particular, las cuestiones que se abordan son periféricas, dejando de lado los temas centrales para la ciudadanía. Esto redundo en dificultades para aumentar la confianza, así como en la efectividad de los canales propuestos.

Samanta Doudtchitzky, de la Fundación Crisol, indica que, para lograr aumentar la confianza, se podría transitar un camino que parta de reconocer “a quién se convoca, cómo se implementa. (...) Hay muchas organizaciones que hacen trabajo territorial, debería haber opciones para escalar este trabajo”.

Por su parte, desde la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) mencionan la posibilidad de generar “mecanismos de responsabilidad”, ya que actualmente se cuenta con una gran cantidad de información disponible.

En este sentido, ACIJ puede ser presentada como un caso de éxito en la articulación con el Gobierno de CABA. En el encuentro “Gobierno Abierto: Recalculando la Gobernanza Democrática” (UNSAM 2019), Rosario Fassina, mencionó la utilización de diversas estrategias institucionales y extra institucionales para lograr incidencia: el litigio

estratégico como una forma de reclamar derechos que están siendo vulnerados; la herramienta de acceso a la información a través de la Ley 104; el análisis de presupuesto y su distribución, así como el uso de los datasets de la Ciudad para realizar sus diagnósticos; y la participación activa en instancias como las audiencias públicas.

Sin perder de vista lo anterior, resulta importante destacar la existencia de canales formales que propician el diálogo y la deliberación en CABA, de los cuales participan diversas organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos/as sin pertenencias institucionales. Las mencionadas organizaciones que participan de forma constante son pocas, y suelen ser las de mayor tamaño. También se cuentan con organizaciones más pequeñas que trabajan temáticas específicas y articulan en relación a ello. Las instancias institucionales son acompañadas, normalmente, por procesos informales, donde realmente sucede el diálogo y se construyen consensos.

Siguiendo a Pamela Cáceres, es posible afirmar que, en ocasiones, los mecanismos institucionales están diseñados para que sea imposible que lleguen nuevas voces y nuevas argumentaciones, dado que el proceso legal está pensado en esos términos. Es por eso que el mejoramiento de estos canales requiere convocatorias que tomen en cuenta distintos tipos de organizaciones, propicien el diálogo abierto que no esté condicionado por brechas o diferencias, y que se puedan generar transformaciones e incidencia real en la toma de decisiones.

## e. Dimensión socio-política

Esta dimensión se focaliza en la capacidad de generar participación en igualdad de oportunidades, en relación a las prácticas, plataformas y espacios de deliberación, planificación, monitoreo y evaluación de políticas públicas en diferentes áreas de gestión de la ciudad.

Si analizamos de forma integral el sistema de participación en CABA, en lo que respecta a esta dimensión, se observa que desde 1996 se han ido sumando espacios de participación y deliberación, pero los mismos mantienen cierta complejidad respecto a la usabilidad y acceso. A su vez, varias de las estrategias vigentes aún no cuentan con una participación masiva y representativa de toda la población de CABA, lo que pone en tela de juicio su efectividad.

Así, por ejemplo, Betiana Cáceres (Fundación Huésped) menciona que los espacios generados por el gobierno “no son instancias efectivas de participación para las organizaciones temáticas como Huésped. No hay confianza porque hay mucho desconocimiento”.

Al hablar de la oportunidad de accesos, se encuentran diversas dificultades, según el mecanismo a utilizar. Uno de estos, por ejemplo, es el de las audiencias públicas, en las cuales cualquier ciudadano/a que tenga interés en exponer su parecer durante la misma puede inscribirse personalmente en el lugar de registro habilitado o enviando un mail. En el caso de instituciones o



asociaciones, estas pueden inscribirse a través de sus representantes legales o apoderados/as. Quienes sólo quieran presenciar la audiencia, sin exponer, sólo tendrán que acercarse a la misma en la fecha y horario correspondiente.

Ahora bien, las opiniones de quienes se expresan en dicho espacio, presentan un carácter consultivo y no vinculante. Una vez finalizada la audiencia, la autoridad a cargo debe elaborar un informe acerca de cómo las ha incorporado o por qué se han desestimado, según el caso. En este sentido, la audiencia pública se constituye como un espacio institucional para el contacto entre la autoridad responsable de la toma de decisión y la ciudadanía.

En la página web del gobierno de CABA se pueden encontrar y descargar las versiones taquigráficas de las audiencias públicas. Sin embargo, los informes que se realizan con los aportes de la ciudadanía, una vez finalizadas las mismas, no son abiertos ni están disponibles para su consulta.

Siguiendo con la conformación de espacios para canalizar la participación previstos en la Constitución, encontramos el ya mencionado Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE), a través del cual las organizaciones sociales representativas del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas y los partidos políticos tienen la posibilidad de construir y proponer, periódicamente, planes estratégicos de carácter consultivos.

Desde Asuntos del Sur consultamos para incorporar la organización del Consejo y se mostraron abiertos a nuevas incorporaciones. En las entrevistas realizadas, organizaciones miembro expresaron la necesidad de que el CoPE sea tomado como una voz de referencia en los temas relevantes de la Ciudad por contar con especialistas, vecinos/as comprometidos/as y profesionales muy competentes para hacerlo. Por otro lado, mencionaron que participan tanto organizaciones grandes como muy pequeñas y que si bien ello da un gran potencial de articulación, crecimiento y aprendizaje, a veces, puede resultar engorroso.

Asimismo, según se desprende de la entrevista con Jorge Giorno, hubo un crecimiento exponencial de la participación de las organizaciones de la sociedad civil dentro del Consejo en los últimos dos años. Actualmente, 120 de las 199 que la componen trabajan activamente, mientras que años anteriores eran entre 50 y 60. Giorno hace hincapié en que las que forman parte del CoPE son aquellas que buscan realizar aportes, no son organizaciones demandantes que focalizan en el corto plazo.

Por otra parte, se encuentra el Consejo Económico y Social (CESBA), que aglutina asociaciones sindicales, organizaciones empresariales, colegios profesionales y otras instituciones representativas de la vida económica y social. Este consejo produce informes con recomendaciones, informes de diagnósticos y declaraciones. Como el CoPE, cuenta con iniciativa parlamentaria a los efectos de facilitar el acceso de más voces al recinto.

Estos consejos resultan una interesante alternativa para presentar propuestas. Sin embargo, es frecuente la alta burocratización, por lo que las organizaciones se ven desalentadas a tomar esta vía y seguir por caminos menos institucionalizados para hacer oír sus voces.

En lo que respecta al Poder Legislativo, la Legislatura pone a la participación ciudadana como uno de sus ejes prioritarios.

En el marco del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto de la Ciudad, en 2018 se llevó adelante un proceso de co-construcción en la Legislatura, donde se implementaron encuentros con organizaciones de la sociedad civil, los diferentes poderes del Estado y se definieron nuevos compromisos a realizar, con base al diálogo con estas organizaciones (como Democracia en Red y Directorio Legislativo, entre otras).

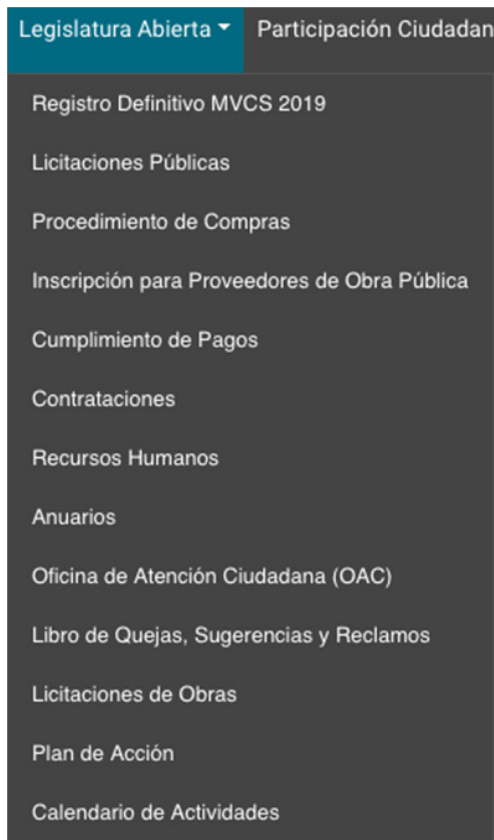
La Legislatura también participó de ambos Planes de Gobierno Abierto, definiendo dos tipos de compromisos. Por un lado, la apertura del portal de datos abiertos, que implicaba simplificar el acceso a la información en datos abiertos y reutilizables, incluyendo información institucional, parlamentaria y administrativa. De esta forma se unificaban los datos que ya eran públicos, para construir otros nuevos y con formatos más ágiles.

Otro compromiso asumido -y cumplido- fue la generación de una oficina de participación ciudadana. A su vez, también se llevó adelante la modernización de la aplicación móvil, que además de programar

notificaciones, seguir a diputados/as y sus comisiones, permite presentar propuestas y acceder a las noticias de la Legislatura en general.

Ahora bien, cabe destacar que se cuenta con una estrategia amplia de articulación con los/as vecinos/as, ONG's y universidades, que abarca desde las audiencias públicas y la articulación con las comunas hasta programas como La Legislatura y la Escuela, el concurso Jóvenes Legisladores y foros participativos, entre otros.

Se desarrolló un Plan de Acción 2018-2019 que, según indica, está centrado en los/as trabajadores/as y se basa en tres lineamientos: continuidad, austeridad y modernización. A su vez, se establecieron cuatro ejes: cercanía, comunicación interna, patrimonio y comunidad. Lo que puede apreciarse del mismo es que se encuentra centrado en el funcionamiento de la institución. La co-creación y el espacio de consulta se dan en el marco de la planificación con las diversas áreas de gestión de la misma, pero no pensando en una apertura a la participación ciudadana general.



Fuente: <https://www.legislatura.gov.ar>

En lo que respecta al Poder Judicial, podemos encontrar ciertas similitudes con lo que mencionado previamente. Por un lado, encontramos una institucionalidad y normativa clara, que resulta más difusa en la práctica, sumado a las dificultades respecto a las competencias de CABA en relación a los juzgados nacionales así como por el andamiaje institucional vigente y su funcionamiento<sup>32</sup>.

32 - Según la Ley 4.889/13, el Poder Judicial de la CABA es ejercido por: el Tribunal Superior de Justicia; el Consejo de la Magistratura; el Ministerio Público y las Cámaras de Apelaciones (en lo Civil, en lo Comercial, del Trabajo, en lo Penal, Contravencional y de Faltas, en lo Contencioso Administrativo y Tributario, en lo Penal Juvenil); los Juzgados

Hay que resaltar, en el caso de la reciente designación de Fiscal General e Integrantes del Tribunal de Justicia de CABA, que los mecanismos de participación han sido implementados pero no se ha actuado en función de los reclamos ejercidos por representantes de la sociedad civil. En mayo de 2019 se designó a Juan Mahiques como Fiscal General y a Marcela De Langhe y Santiago Otamendi como integrantes del Tribunal de Justicia, aprobados por la Legislatura con 43 adhesiones para los dos primeros y 41 para el último. Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil habían presentado impugnaciones a sus candidaturas. Mahiques fue denunciado por la agrupación Memoria Activa, afirmando que habría incurrido en el encubrimiento de dos fiscales en la Causa AMIA, y tanto él como Otamendi fueron acusados de falta de independencia política e falta de idoneidad profesional por ACO, INECIP y CELS<sup>33</sup>.

Como fuese ya mencionada, resulta importante considerar, en este sentido, el rol de los organismos de control. CABA cuenta con cuatro de estos: la Auditoría General, la Sindicatura General, la Defensoría del Pueblo y el Ente regulador de Servicios Públicos.

La Auditoría General de la Ciudad es un organismo colegiado, creado por la Constitución de CABA para ejercer el control externo del sector público en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales,

de Primera Instancia (en lo Civil, en lo Comercial, del Trabajo, en lo Penal, Contravencional y de Faltas, en lo Contencioso Administrativo y Tributario, de Menores; de Ejecución y Seguimiento de Sentencia) y los Tribunales (de Vecindad, Electoral y de Menores).

33 - Ver: [http://leg.clientes.ejes.com/noticia\\_completa.cfm?id=83022492](http://leg.clientes.ejes.com/noticia_completa.cfm?id=83022492)



de gestión y de legalidad. Allí se dictamina sobre los estados contables financieros de la administración pública, centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, de empresas, sociedades o entes en los que la Ciudad tenga participación, y asimismo sobre la cuenta de inversión. También tiene facultades para verificar la correcta aplicación de los recursos públicos que se hubiesen otorgado como aportes o subsidios, incluyendo los destinados a los partidos políticos del distrito<sup>34</sup>. Se establece también que todos sus dictámenes son públicos y se garantiza el acceso irrestricto de cualquier ciudadano a los mismos.

Por su parte, la Sindicatura General es el organismo de control interno de la administración local (Art. 133 de la Constitución porteña), depende del Poder Ejecutivo y cuenta tanto con personería jurídica como con autarquía administrativa y financiera. Completa el sistema de control con las Unidades de Auditorías Internas (UAI), que están presentes en todas las jurisdicciones que componen la administración central y descentralizada. La Sindicatura tiene a su cargo el control presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables y financieros de la Administración Pública y sobre la Cuenta de Inversión.

La capacidad de control de los organismos mencionados previamente resulta muy baja, en primer lugar, porque sus recomendaciones no tienen carácter vinculante para el Ejecutivo. En segundo

34 - Ver: <http://www.cedom.gov.ar/constCABA.aspx>



lugar, por el desfase temporal existente respecto a las cuestiones auditadas y sus correspondientes recomendaciones. Por último, en el caso de la Sindicatura, merece la pena indicar que la información que presenta en su página web es escasa y sus informes no son públicos, a pesar de los reiterados reclamos de organismos de la sociedad civil. Otro factor que complejiza el acceso a la información, respecto a investigaciones criminales y juicios en casos de delitos contra la administración pública local o de los funcionarios locales en general, es la incumbencia nacional, representando esto último un avasallamiento a los derechos ciudadanos.

En este aspecto, el rol de las organizaciones de la sociedad civil es clave, dado que han logrado generar sistemas de monitoreos para lograr incidir, así como concientizar y lograr acercar a la ciudadanía a estos temas (Kalpschtrej, 2015).

Como mencionamos previamente, otro organismo de control donde los y las habitantes de CABA pueden presentar sus reclamos es la Defensoría del Pueblo, la cual es autónoma e independiente de los tres poderes del Estado (pese a que, en la designación de su figura, intervenga el Legislativo). La Defensoría controla y supervisa a las instituciones y a los funcionarios y funcionarias de la Ciudad, así como también a las empresas que brindan servicios públicos. Su función es proteger y defender los derechos humanos, individuales y colectivos de todas las personas que habitan o transitan por la Ciudad.



# BANCA 62

## ¿QUÉ ES EL PROGRAMA "BANCA 62"?

La "BANCA 62" es una propuesta de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para compartir la Iniciativa Legislativa con las Universidades Porteñas; con el objeto de aportar soluciones a los problemas de la Ciudad y sus habitantes, con rigor y calidad académica.

### INSTITUCIONES COMPRENDIDAS EN EL CONVENIO

UADE  UCA  UP 

### ETAPAS DEL PLAN DE TRABAJO

#### 1ª ETAPA

Presentación del Programa BANCA 62 ante las autoridades universitarias.

#### 2ª ETAPA

Definición de las propuestas y ejes temáticos. Identificación del interlocutor por cada Universidad.

#### 3ª ETAPA

Conformación de un Consejo de Coordinación Estratégica, para el seguimiento de los proyectos.

#### 4ª ETAPA

Elaboración de los proyectos de ley.

#### 5ª ETAPA

Jornada de trabajo entre el Defensor del Pueblo y las distintas Universidades.

#### 6ª ETAPA

Presentación de los proyectos y reunión con los bloques legislativos.



0800 999 3722

Atención al Ciudadano Av. Bejarano 673  
www.defensoria.org.ar

Defensoría del Pueblo  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

# 5

## Balance Final

Iniciamos el recorrido de este trabajo afirmando que uno de los problemas de las actuales democracias es su agotamiento conceptual y performativo, es decir, las limitaciones propias de sus mecanismos, que fueron orientados a una visión electoralista de la participación. En un contexto de crisis de intermediación y representación, como la que transita América Latina, no concebir la participación como un ejercicio pleno y constante, desvirtúa la democracia. Ésta debe proyectarse como un ejercicio inagotable de desconcentración del poder que afecte no solo la elección de representantes, sino también la toma de decisiones de cómo se administra lo público. La profundización de la democracia debe poder generar canales y mecanismos para que la ciudadanía pueda ser parte de todo el esquema de diseño y gestión de estas decisiones, así como la rendición de cuentas de las mismas.

En ese marco, la agenda de Gobierno Abierto (GA) se presenta como un conjunto de herramientas y mecanismos que, potencialmente, pueden revitalizar

el espacio democrático y cerrar la brecha entre Estado y ciudadanía, al generar nuevos espacios de encuentro, inclusión para la toma de decisiones y co-creación conjunta de políticas públicas.

El caso Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), analizado en este documento, representa una oportunidad excepcional, especialmente por la voluntad política con la que fue implementado el GA desde el año 2015. Esto facilitó la aprobación de dos planes de acción y la generación de varias iniciativas con alta potencialidad de incidencia en la sociedad civil. A nivel Ejecutivo, se desarrollaron herramientas como la plataforma BA Elige, el repositorio web de datos abiertos (BA Datos), la facilitación de espacios de interacción ciudadana -como los desayunos con el Jefe de la Ciudad-, consejos para la toma de decisiones -como el CoPE-, las mesas de Gobierno Abierto y los Compromisos de Gobierno, entre otras. Al nivel del Poder Legislativo, se cuenta con la iniciativa de Legislatura Abierta, la apertura de una oficina de puertas abiertas y la aplicación para celular Legislatura CABA. Incluso el Poder Judicial cuenta con una iniciativa de transparencia y el Laboratorio de Justicia Abierta e Innovación.

Estos mecanismos, acompañados de una buena legislación y una articulación ciudadana, podrían llegar a constituirse en nuevos andamiajes institucionales para la gobernanza democrática, que sean ejemplo para otros gobiernos subnacionales. No obstante, la aún escasa participación y apropiación por parte de la ciudadanía muestra que es necesario hacer ajustes hacia una perspectiva política de estos

instrumentos, brindando una posibilidad real de poder incidir en la toma de decisiones.

En modo de desentrañar esta cuestión, centramos el análisis en cinco dimensiones e identificamos la implementación del GA desde cada uno de ellas.

En la *dimensión legal – normativa*, encontramos que CABA cuenta con un entramado amplio y abarcativo que puede potenciar el GA, especialmente en relación a la apertura de datos y la transparencia. Si bien se observa la intención de implementar un giro hacia una mayor participación, aún siguen prevaleciendo las prácticas de los modelos tradicionales en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas donde la ciudadanía sigue siendo excluida del proceso de toma de decisiones efectivas.

El CoPE, por ejemplo, que cuenta con rango constitucional, es sólo de carácter consultivo por lo que no estaría garantizado que se tomen en consideración sus propuestas.

Otro aspecto importante es que algunos mecanismos, como los Compromisos de Gobierno, las plataformas en línea y las diversas estrategias de participación ciudadana desarrolladas, no se encuentran ancladas en alguna normativa específica que la regule ni consolide. Esto implica que sus resultados no tienen ningún aspecto vinculante, ni reconocimiento legal, y a su vez, pueden llegar fácilmente a desaparecer en casos de cambio de gestión. Sin embargo, al estar vinculados a compromisos internacionales frente -como es el



caso de OGP-, de alguna manera esto refuerza su continuidad, a pesar de su baja institucionalización.

En lo que respecta a la *dimensión relacional*, tomando en cuenta lo mencionado por los y las referentes entrevistados/as, parecen existir todavía dos mundos disociados que, si bien coexisten, les cuesta encontrar puntos de convergencia. Por un lado, una gestión con amplia disposición para el desarrollo del ecosistema de GA, a su medida y con esfuerzos por sistematizar y centralizar la estrategia planteada, pero con las dificultades que la innovación y la transversalidad de las políticas implican a la hora de gestionar -tanto hacia dentro como con la ciudadanía. Por el otro, una sociedad civil que hace seguimiento pero no llega a comprometerse ni ser el pivote de un nuevo tipo de dinámica gobierno-Estado más fluida.

Quizás, en ese sentido, la plataforma BA Elige tenga mayor llegada a la ciudadanía, debido a su posibilidad tecnológica de alcance masivo. Sin embargo, las políticas públicas que ahí se dirimen no son necesariamente las más estratégicas y el tipo de relacionamiento con el gobierno resulta atomizado y esporádico. Más allá de la mesa de OGP local y el CoPE, no encontramos otros espacios que busquen involucrar a la sociedad civil organizada. A su vez, no queda del todo clara la apertura efectiva de dichos espacios y, al ser una participación de carácter no vinculante, en ocasiones la ciudadanía decide no participar de manera activa en los procesos que el gobierno habilita a tal fin, sino más bien optan por generar

otros espacios o formas de presentar sus reclamos en los márgenes.

Sin embargo aquí encontramos un nicho donde se podrían generar nuevos puentes para la generación de confianza, así como para la mejora en la apropiación por parte de la ciudadanía del ecosistema de gobierno abierto.

Alvaro Herrero (2019) indica que uno de los desafíos es

/... poder cerrar la brecha del feedback loop para que las plataformas desarrolladas permitan acercar a los ciudadanos a las políticas y se conviertan en una herramienta para generar mayor interacción con los funcionarios, de modo de retroalimentar las políticas públicas. Dentro de ésta área hay muchas iniciativas para poner en marcha, con un gran potencial para mejorar finalmente la provisión de los servicios públicos y la confianza en el gobierno (2019: 42).

Mientras que Alessandro, al ser consultado por la potencial construcción de un plan de metas institucionalizado, indicó que “celebraría poder generar sinergias entre los compromisos y las potenciales metas”, así como también sostiene la necesidad de pensar en el desarrollo de los próximos compromisos, con la idea de que cuenten con una mayor participación ciudadana en su construcción. Si bien indica que considera importante lograr

institucionalizar la estrategia de compromisos para que se mantenga en el tiempo, afirma: “somos un gobierno bastante informal, en el que lo importante es el hacer”<sup>35</sup>.

La *dimensión argumentativa-dialógica* se relaciona con las anteriores ya que podemos indicar que, si bien existen procesos de rendición de cuenta así como instancias participativas dentro del proceso de definición de las políticas públicas, encontramos una participación baja, especialmente en términos representativos de la sociedad civil organizada en las mismas.

Por un lado, se ha podido verificar la existencia de organizaciones de la sociedad civil activas que buscan funcionar como contrapeso a la ausencia o debilidad de los organismos existentes. Por otro, hay instancias de rendición de cuenta que no contentan a la sociedad ya que no llegan a explicitar los resultados ni la información que se espera.

Asimismo, no se cumple una condición importante en el ciclo de políticas públicas, que podría implicar un cambio sustantivo en cuanto a participación ciudadana: la sociedad civil no es aún parte activa de la definición de la agenda pública, es decir, aquello sobre lo que se va a discutir. ¿En qué medida la problematización de los temas hecha por la ciudadanía luego es incluida en la agenda política? ¿Quién define aquellas políticas sobre las que se le permite a la ciudadanía opinar? ¿Y en relación a

35 - Entrevista a Martín Alessandro, Subsecretario de la Unidad de Gestión del Cumplimiento, abril 2019

qué aspectos de la política se pone a consideración? ¿Cómo esto socava el *leitmotiv* de las comunas? ¿Qué nivel de efectividad tiene llevar adelante audiencias públicas donde no es tomado en consideración aquello que los expositores presentan?

En lo que respecta a la *dimensión informativa*, esta es quizás una de las mayores fortalezas del Gobierno de CABA. En primer lugar, partimos de la base que el caudal de información disponible en relación a la gestión es considerable, y la misma se encuentra actualizada, categorizada y puede ser desagregada con facilidad. Sin embargo, al explorar las páginas, queda resonando la pregunta de si se cuenta con la información que verdaderamente es relevante para la ciudadanía y si realmente se logra una rendición de cuentas a través de esta.

Encontramos ciertos déficits respecto a la publicación de información, por ejemplo, en información clave sobre las audiencias públicas y los informes que deben elaborar las autoridades con los aportes realizado por la ciudadanía. Algo similar sucede con los resultados de las reuniones que las autoridades mantienen con vecinos y vecinas, ya que no hay registro disponible, siendo que en reiteradas oportunidades dicha información se cita como insumo para la redefinición de las políticas implementadas.

Desde otra perspectiva, hay un notable desconocimiento respecto a la existencia del ecosistema de GA por parte de la ciudadanía. Esto fue corroborado en distintos espacios donde los Compromisos de Gobierno y otros mecanismos



eran desconocidos por organizaciones que incluso trabajan de cerca con políticas públicas. Si bien identificamos espacios de capacitación realizados por la gestión, los mismos no resultan efectivos y no se dirigen hacia la ciudadanía. Al encontrarse la estrategia de participación ciudadana vinculada a la comunicación, se pierde la esencia de lo que concebimos como la clave de este proceso: que el ciudadano o la ciudadana sea el centro de las políticas públicas.

En lo que respecta a la *dimensión socio-política*, en una primera aproximación pareciera que la posibilidad de participar activamente en los esquemas de GA es viable, enfocada en el accionar individual de cada persona. No obstante, de acuerdo al reporte independiente de monitoreo de avances -IRM (2017)-, y como se ha identificado a partir de reuniones con sus funcionarios/as y sociedad civil, el fortalecimiento de la participación activa en los procesos de participación y colaboración de la Ciudad es aún una tarea pendiente. Los mecanismos se quedan solo en implementaciones debido a la falta de participación, las instituciones de la Ciudad presentan aún resistencias a la consulta ciudadana y muestran una alta centralización de poder de decisión.

Por ende, resta el interrogante ¿Cómo se da esa participación? ¿En qué etapa del ciclo de la política pública sucede? En líneas generales, se observa que si bien existe participación ciudadana, no podemos afirmar aún que la sociedad civil sea parte del proceso de toma de decisiones.

La arquitectura institucional, así como los mecanismos horizontales de control, se encuentra altamente centralizada, lo que conlleva a una fuerte concentración del poder. Se mantienen la lógica “*top-down*”, donde muchas acciones y espacios institucionalizados parecen estar encorsetados en el mismo entramado público. En este sentido, sería deseable encontrar nuevos canales de articulación con la ciudadanía o modificar los existentes para lograr una mayor legitimidad.

Consideramos importante destacar que, en ocasiones, la estrategia de participación ciudadana de GA de la Ciudad puede confundirse con una práctica partidaria o de campaña por parte de los y las ciudadanos/as. Es ese marco crítico el que requiere redefinir y explicitar el sentido que le damos al concepto de participación para evitar su estiramiento.

En relación a los aspectos mencionados, tanto los positivos como los negativos, en aras de mejorar los andamiajes institucionales para la participación hemos identificado algunos mínimos comunes, estos son:

- Generar nuevas metodologías, espacios de aprendizaje y creación de carácter colectivo, que sean interdisciplinarios e incluyentes, para lograr construir y afianzar buenas prácticas de participación ciudadana.
- Predisposición por parte de organizaciones, ciudadanos y ciudadanas en generar discusiones sobre cómo se toman las decisiones en la Ciudad, pero también en llegar a soluciones prácticas,

en ser corresponsables de la planeación y el seguimiento a las políticas públicas.

- Necesidad de que los procesos de participación sean convocantes, inclusivos, vinculantes y permitan la implicación de la ciudadanía desde sus lugares, experiencias, intereses, necesidades y posibilidades para lograr la meta común: generar un proceso de participación virtuoso que fortalezca la participación y aporte a la Ciudad.

Ahora bien, mediante el análisis que se ha desarrollado en este trabajo, también identificamos prácticas que alejan a la ciudadanía de los espacios y herramientas de participación existentes:

- Sentirse “instrumentos” validadores de políticas definidas desde arriba;
- La falta de consulta en el diseño y el bajo nivel inclusivo de las herramientas y propuestas de participación vigentes;
- La vinculación directa de las estrategias y políticas implementadas en función de agendas internacionales y modelos de ciudades globales sin que las mismas sean pensadas específicamente en función de las características, necesidades y contexto propio de CABA;
- La participación no vinculante, no deliberativa y atomizada que se propone;
- La falta de capacitación respecto a cuestiones vitales como derechos, obligaciones y funcionamiento de las leyes;



- Carencia de normativa que refleje el ecosistema vigente y el deseable, de participación ciudadana a los efectos de evitar que representen banderas políticas o meras acciones de campaña;
- La inexistencia de directivas claras que genera la percepción en la ciudadanía de que los objetivos o fines últimos para los que se la convocó a participar o monitorear las rendiciones de cuentas de los gobernantes no son genuinos.

Por tanto, concluimos que lo sustantivo en los avances de plataformas y espacios institucionales, desde lo técnico, requieren de esfuerzos similares en apertura de decisionismo político. A su vez, existe un ecosistema de GA aún con un “déficit de institucionalización” (Herrero, 2019). Esto toma mayor relevancia de cara a un cambio de gobierno y/o gabinete ya que, de no generarse legislación específica para la continuidad de dicho ecosistema, este dependerá de la voluntad política de quien asuma el poder.

En el marco de una profundización de la democracia, no se puede promover empoderamiento al centralizar decisiones. La democracia se ejerce en el acto mismo de la participación, por lo que el mejoramiento de su calidad implica necesariamente que la ciudadanía pueda ser cada vez más parte de decisiones informadas que afectan la administración de lo público.





## Bibliografía

Bianchi, M., León, C., Perini, A. (2018). GOBIERNO ABIERTO COMO ESTRATEGIA PARA RESTAURAR LA CONFIANZA EN INSTITUCIONES. Lecciones aprendidas a nivel subnacional en Latinoamérica.

Bianchi, M. (2019). La crisis de los partidos políticos ausentes. En: OpenDemocracy. <https://www.opendemocracy.net/es/democraciaabierta-es/la-crisis-de-los-partidos-ausentes/>

Cáceres, P. (2018); “La rendición de cuentas en el nivel local como instrumento para la democratización. Análisis del caso de los Planes de Metas en ciudades latinoamericanas”. Revista Estado Abierto, Vol.2, N°3

Corporación Latinobarómetro (2018). Informe 2018. Santiago.

Cerrillo, A. (2017). La buena gobernanza: un concepto controvertido ¿y útil?.

Dahl, R. (1989). Democracy and its critics. New Haven, CT: Yale University.

Gaventa, J. (2006). Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the “Deepening Democracy”.

Herrero, A.Castagnola, A. (2019). El Ecosistema de Gobierno Abierto de la Ciudad de Buenos Aires. Un modelo generador de cambios. Banco Interamericano de Desarrollo.

Ingrams, A. (2019), Big Data and Dahl’s Challenge of Democratic Governance. *Rev Policy Res*, 36: 357-377.

Jaime et al. (2013), Introducción al análisis de políticas públicas.ed Universidad Nacional Arturo Jauretche, Florencio Varela.

Oszlak, (2013) Estado Abierto: Hacia un Nuevo Paradigma de Gestión Pública. Presentado a Congreso CLAD Montevideo. <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto..pdf>

Passini, M. (2015). Presupuesto Participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Avances y obstáculos en su implementación. Asociación del Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Weber, M. (1987). *Economía y sociedad*. ed. FCE, México.

Tolbert, C. J., & Mossberger, K. (2006). The effects of e-government on trust and confidence in government. *Public administration review*, 66(3), 354-369.







Esta publicación es el resultado del análisis y sistematización de los mecanismos de participación ciudadana, en el marco del Gobierno y Estado abierto, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se trata de un ejercicio que contó con el acompañamiento y aportes de diferentes organizaciones, con enfoques y posiciones diversas, al igual que las perspectivas de quienes tienen la responsabilidad de gobernar y legislar.

Buscamos brindar una mirada que contribuya a la construcción de nuevas formas de interacción ciudadana y a la innovación en los procesos de gobernanza, tanto en CABA como en otras ciudades que quieran impulsar el gobierno abierto.

**“Andamiajes para la participación ciudadana”** se enmarca en el proyecto Partícipes que es financiado por la Unión Europea. El proyecto es ejecutado por Asuntos del Sur en CABA y coordinado por la Fundación AVINA. Este proyecto busca fortalecer la incidencia de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas y la toma de decisiones desde un enfoque de participación y rendición de cuentas.