

LA TRANSPARENCIA COMO DESAFÍO PARA EL GOBIERNO ABIERTO EN ARGENTINA

LUCÍA CANDELARIA BARALDI*

RESUMEN

Este trabajo se propone abordar de forma analítico-descriptiva el desarrollo y la implementación del Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, poniendo especial atención a los compromisos que refieren exclusivamente a cuestiones de transparencia. Con el propósito de evaluar y reflexionar sobre los avances y retrocesos, indagaremos en los Planes que le precedieron y en los resultados alcanzados. Emplearemos para ello la información provista por los canales formales así como la literatura de referencia en la materia.

This work aims to approach the development and implementation of the Fourth National Open Government Action Plan in an analytical-descriptive way, paying special attention to the commitments that refer exclusively to transparency issues. With the purpose of evaluating and reflecting on the advances and setbacks, we will investigate the Plans that preceded them and the results achieved. We will use the information provided by formal channels as well as the reference literature on the matter.

PALABRAS CLAVE

Gobierno Abierto, Transparencia, Alianza para el Gobierno Abierto

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Baraldi, L. (2021). La transparencia como desafío para el gobierno abierto en argentina. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 19-20, 117-135.

* Estudiante de Ciencia Política, Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Córdoba, Argentina.
Correo electrónico: luciacandelariabaraldi@gmail.com ORCID:0000-0003-0968-9038

INTRODUCCIÓN

*“Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government”*¹. Con estas palabras, el 21 de enero de 2009, Barack Obama promulgaba un memorándum de Gobierno Abierto que sentaría las bases para un nuevo paradigma de gestión pública. Edificada sobre tres ejes fundamentales, transparencia, participación y colaboración, esta iniciativa se presentaba como novedosa a pesar de tener sus orígenes en los años 70, cuando se implementaba el término para referirse tanto a la lucha contra la opacidad burocrática, como a la apertura del sector público al escrutinio ciudadano (Prieto Martin y Ramirez Alujas, 2014, p. 63).

Con el fin de proporcionar una definición acabada del Gobierno Abierto, retomaremos la propuesta por Calderón y Lorenzo (2010), quienes distinguen a este modelo de otros por la relación que entabla con la ciudadanía: existe una conversación constante entre ciudadanos-funcionarios con base a la cual se toman las decisiones, y comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente. La atenta examinación de los tres principios aquí enunciados se presenta como necesaria para la comprensión del paradigma: la transparencia hace referencia al acceso a la información garantizado por el Estado a sus ciudadanos; la participación implica “abrir el juego” a la ciudadanía, habilitando los mecanismos necesarios para que emitan su opinión respecto al rumbo de las políticas públicas a aplicarse; y la colaboración incorpora a los ciudadanos, grupos y organizaciones de la sociedad civil en el gobierno a través de la co-producción y co-construcción de políticas y servicios públicos (Oszlak, 2013).

Es insoslayable indicar que, los tres principios no se presentan de forma aislada sino más bien por el contrario, deben entenderse de forma articulada. Esclarecido esto, argumentamos aquí que el principio de transparencia es esencial, pues permite la participación ciudadana en los asuntos públicos, así como el monitoreo de las acciones del Estado transparentando la gestión pública. Como lo expresa la Organización de los Estados Americanos “el ejercicio del derecho de acceso a la información pública fortalece la participación ciudadana, las políticas públicas, la gestión pública y por ende la gobernabilidad democrática” (2013, p. 3).

1 Fragmento del discurso de Barak Obama extraído de <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

La transparencia, en tanto cualidad de un gobierno de ser abierta en la divulgación de información y el acceso a la misma, se constituye como una herramienta fundamental, ya que contribuye a la prevención, detección y control de la corrupción, a la vez que, genera mayores canales de participación, fortaleciendo la capacidad institucional y subrayando deficiencias en los sectores público y privado que pueden ser ventanas de oportunidad para prácticas corruptas (Baena y Vieyra, 2011). Simultáneamente, la transparencia también puede ser útil para promover una mayor eficiencia en el uso y la distribución de los recursos públicos en las distintas áreas del Estado.

Con estos principios en mira es que se configura la Alianza para el Gobierno Abierto. Se presenta como una iniciativa internacional cuyos miembros se comprometen a unir esfuerzos en pro de promover una agenda global trazada por los principios del gobierno abierto: fomentar la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos (Ramírez-Alujas y Dassen, 2012).

Las siguientes líneas se proponen desarrollar y evaluar el Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina, en relación a los planes implementados con anterioridad. Como objetivo general y como principio rector en este trabajo analizaremos el principio de transparencia presente en cuatro de los actuales compromisos. Evaluaremos en consecuencia los avances y retrocesos alcanzados en cada uno de ellos. Finalmente, esbozaremos una respuesta para el interrogante que ofició como disparador de este análisis: ¿Cuál es el balance del camino recorrido y de qué manera los compromisos adoptados por este plan de acción nacional contribuyeron a impulsar el principio de transparencia en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto?

ACERCA DE LOS PLANES DE ACCIÓN NACIONAL DE GOBIERNO ABIERTO IMPLEMENTADOS HASTA LA FECHA

Bajo el compromiso de promover la transparencia, combatir la corrupción y empoderar a los ciudadanos, el 24 de septiembre de 2011 se creó en la Asamblea General de Naciones Unidas la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Al igual que el resto de países de la región, Argentina se incorporó a esta iniciativa con el propósito de trabajar en torno a los principios de un gobierno abierto y transparente.

En 2012, el gobierno nacional ingresó en la OGP y un año más tarde, en el ámbito de la Agenda Digital Argentina, elaboró junto a otros actores provenientes de distintos sectores el primer Plan de Acción de Gobierno Abierto. Pese a los esfuerzos realizados por los grupos interesados en la temática, el plan careció de capacidad formal para avanzar en un armado institucional y social, lo que devino en una propuesta edificada en torno a compromisos fundamentalmente tecnológicos (Kaufman, 2017). A ello se le añadieron otros conflictos como desórdenes en el proceso de consenso con las organizaciones invitadas, desarticulación en las propuestas y la ausencia de una ley de acceso a la información. Recién en 2013, con la organización de una metodología de trabajo propuesta por las organizaciones de la sociedad civil se logró avanzar en la selección de mesas temáticas las cuales contaban con representantes de la sociedad civil y funcionarios con capacidad de decisión con el fin de elaborar el segundo plan de acción que debía entregarse en junio del 2015 (Gobierno Abierto, 2013).

En ese contexto, se presentó el Segundo Plan de Acción de la República Argentina para el bienio 2015-2017, el cual se distinguió por tener dos momentos constituyentes. Atentos a que dicho plan sería implementado por un nuevo gobierno, desde Coordinación de Gobierno Abierto -en 2015 todavía dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros- se elaboró la primera versión del plan con seis compromisos, de los cuales el último instaba a generar nuevos compromisos de medio término. Como advierte la OGP, luego de más de 3 años de pertenencia en la Alianza, dos planes de acción y tres cambios de gestión dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el medio, Argentina no daba cuenta de avances sustantivos en materia de apertura gubernamental (De Luca, 2016). No fue hasta luego de la asunción de un nuevo gobierno que, en el marco de un conjunto de políticas públicas destinadas a modernizar el estado nacional y a mejorar la calidad institucional, se creó en Argentina, a fines del año 2015, el Ministerio de Modernización con el propósito de implementar nuevas formas de gestión que acerquen al ciudadano al gobierno.

En esa misma línea, a principios de 2016 se definieron nuevas mesas temáticas para organizar el trabajo entre representantes del Poder Ejecutivo Nacional y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), teniendo en cuenta los ejes de gestión delineados por el gobierno. Por lo tanto, en esta nueva propuesta se acordó abordar el trabajo en ocho mesas temáticas (Gobierno Abierto, 2017): Hábitat y desarrollo humano; Trabajar en Argentina; Acceso a la información, transparencia y datos abiertos; Transformación productiva; Justicia y derechos

humanos; Ciencia, tecnología e innovación; Ciudadanía saludable; Cultura y desarrollo.

Como resultante de este trabajo colaborativo en julio de 2017, la República Argentina presentó ante la OGP su Tercer Plan de Acción Nacional, el cual a diferencia del anterior se elaboró con la dirección de la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto perteneciente a la órbita del nuevo Ministerio de Modernización. Este Plan se compuso por 44 compromisos, 33 de los cuales corresponden al gobierno nacional y 11 corresponden a gobiernos subnacionales. En este contexto, los compromisos que componen el Tercer Plan de Acción, se ordenan en cinco ejes (CIPPEC, 2018): Transparencia, Rendición de Cuentas, Participación, Innovación, Subnacionales.

Para este nuevo bienio se presentaron algunos aspectos novedosos como la incorporación de nuevas áreas temáticas presentes en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Uno de los principales desafíos que presentan los ODS, concretamente el Objetivo 16, consistía en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que promueva las sociedades pacíficas e inclusivas, que facilite el acceso a la justicia para todos y cree instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (Naser, Ramirez Alujas, Rosales, 2017).

Asimismo, en pos de federalizar y hacer extensivo el plan de acción a todo el territorio, se incorporaron 11 compromisos a cargo de organismos provinciales. Es conveniente subrayar que estos compromisos convergen conforme a la tendencia que se viene trazando en la región latinoamericana, donde los gobiernos locales cobran cada vez mayor protagonismo producto de la descentralización. José Hernandez Boniviento (2017) hace hincapié en las oportunidades que brinda una lógica de gobiernos locales abiertos, entre las cuales distingue: el desincentivo a las prácticas clientelares producto de la transparencia y rendición de cuentas, el fomento de un mayor involucramiento ciudadano como resultado de una ampliación de la participación, un aumento de la confianza en la institucionalidad y un mayor sentido de pertenencia respecto del territorio como consecuencia de una ciudadanía activa y una administración profesionalizada. Existen empero notorios obstáculos que dificultan la posibilidad de que las provincias enfrenten los nuevos desafíos y responsabilidades que propone la OGP en materia de transparencia y aperturan para los cuales este compromiso puede oficiar de ayuda. Entre ellos Hernandez Boniviento (2017), señala la consolidación de enclaves patrimonialistas y el fortalecimiento de lazos clientelares de

las élites locales; la relación de dependencia existente entre el gobierno nacional y el local producto de las transferencias de recursos financieros; y la falta de capacidades administrativas por parte de los gobiernos locales.

Llegados a este punto es menester hacer una referencia a la participación de las organizaciones de la sociedad civil mediante la institucionalización del trabajo colaborativo entre Gobierno y Sociedad Civil con la creación de la Mesa Nacional de Gobierno Abierto. Ibarra (2017), rescata la importancia de convocar tanto a las organizaciones como a la sociedad civil a ser parte de los procesos de apertura del Estado. La autora explica que la invitación a participar activamente en los espacios de debate debe ser lo más amplia y diversa posible, intentando siempre alcanzar a todos los sectores. Corresponde hacer hincapié en este último punto pues la inclusión de diversos actores dispares entre sí no solo enriquece el diseño de los distintos planes o políticas públicas, sino que refuerza los mecanismos de control y rendición de cuentas sobre esas iniciativas co-elaboradas. Está demás añadir que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso da legitimidad a la propuesta presentada a la Alianza para el Gobierno Abierto.

Continuando con el análisis, Ramírez Alujas y Dassen (2012), concuerdan en que los principios del gobierno abierto se han concretado de forma práctica a través de dos ejes fundamentales. Por un lado, *la open data* hace hincapié en la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente, al tiempo que, mediante la promoción de la innovación utiliza los datos públicos como catalizadores de nuevas aplicaciones y servicios, transforma así a los gobiernos -como proveedores de servicios- en gestores de plataformas. Por el otro, *el open process* y el uso de redes sociales, busca facilitar la comunicación y la participación, aprovechando el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos. Este segundo eje, se enfoca en la participación mediante las “decisiones abiertas” y en la colaboración por medio de los “servicios abiertos”.

Retomando los ejes que describen los autores es posible identificar estas estrategias en los avances obtenidos post implementación del Plan de Acción. Por un lado, respecto a la apertura de datos públicos (*open data*) se pueden destacar en primer lugar, la sanción y reglamentación de la Ley Nacional de Acceso a la Información Pública, y la consiguiente creación de la Agencia Nacional de Acceso a la Información Pública, las cuales generaron las condiciones para institucionalizar en todo el Estado prácticas de transparencia. A su vez, se implementó el Portal Nacional de Datos Públicos (datos.gov.ar) con

el fin de facilitar la búsqueda y consulta de los datos del Gobierno Nacional. En forma complementaria, y para facilitar la publicación de datos abiertos por parte de gobiernos provinciales y municipales, se desarrolló la Plataforma Andino (andino.datos.gob.ar): un portal redistribuible desarrollado por el equipo de datos para ayudar a los organismos del Estado, en todos sus niveles, en el proceso de apertura de sus datos. Asimismo, cabe destacar la incorporación de las plataformas comprar y contratar.

Finalmente, en relación con las estrategias de apertura de procesos (open process) y el uso de redes sociales, se distingue la promoción de la participación ciudadana en las políticas públicas, y la apertura de la plataforma digital Consulta Pública, un canal de diálogo y debate que permite la interacción entre el gobierno y la comunidad.

CUARTO PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE GOBIERNO ABIERTO

El desarrollo del Cuarto Plan de Acción Nacional comenzó a inicios de 2019, y como sucedió en años anteriores una nueva gestión asumió la presidencia, motivo por el cual los compromisos asumidos en el periodo de elaboración fueron reestructurados. A su vez, a propósito de la pandemia COVID-19, Argentina aceptó la propuesta extendida por la OGP de extender los plazos establecidos por los planes de acción, de allí que este cuarto plan se extienda hasta agosto del año 2022.

Con un manifiesto enfoque de derechos, la propuesta enfatiza la necesidad de reducir las desigualdades y brechas de género, así como atender cuestiones relativas a colectivos y a grupos minoritarios. En esta línea, se propone transversalizar la perspectiva de género y diversidad en la implementación de los compromisos del Plan siguiendo las recomendaciones del Ministerio.

El Cuarto Plan de acción nacional de gobierno abierto se compone de los 15 compromisos iniciales más tres compromisos nuevos, producto de los debates entre las OSC, la Mesa Nacional de Gobierno Abierto y la Dirección Nacional de Gobierno Abierto. De los tres compromisos añadidos, dos de ellos refieren al Plan de Acción de Congreso Abierto -uno por cada Cámara del Congreso- y el tercero, versa sobre el Programa Nacional de Educación Sexual (ESI) a partir del cual se dispone la creación del Observatorio Federal de Implementación de la ESI.

De los 18 compromisos, cuatro refieren específicamente a cuestiones de transparencia, posicionando a esta temática como una de las más relevantes en la agenda, esto debido en gran medida a su carácter transversal. Considerando que el Estado debe regirse por los principios de publicidad y transparencia, y atentos a que el acceso a la información es un derecho que se encuentra estrechamente vinculado a la democracia y al ejercicio de la ciudadanía, es que el nuevo plan refleja mediante los siguientes compromisos su determinación en combatir la corrupción: transparencia en industrias extractivas, índice de transparencia activa, presupuesto transparente, apertura de información en el Sistema de Contrataciones de Obra Pública.

TRANSPARENCIA EN INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

El Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina reportó que desde 2005, en Argentina los conflictos sociales con motivo de detener el desarrollo de proyectos mineros se incrementaron en un 500%. Los proyectos que se suspendieron o cancelaron por movilizaciones fueron el 53%, mientras que en el mundo es de tan solo 25%, posicionando al país como el cuarto país en cantidad de conflictos. Sin embargo, las movilizaciones en contra de la minería no fueron las únicas, en los últimos 15 años las manifestaciones sociales contrarias al desarrollo proyectos hidrocarburíferos (convencionales y no convencionales) y construcción de grandes obras de infraestructura asociadas, entre otros, se han proliferado (Psathakis y Sarudiansky, 2015).

Como exponen los autores, estos conflictos de índole socio-ambiental se componen de diversas aristas que los vuelven particularmente complejos: “la conjunción de actores diversos y heterogéneos; la presencia de intereses muchas veces no representados; la multiplicidad de jurisdicciones que intervienen en su dinámica; la cuantiosa información técnica que involucran; la manifestación de impactos en diferentes escenarios espaciales y temporales y los nuevos movimientos sociales y actores que emergen para poner en agenda pública los temas socio-ambientales” (Psathakis y Sarudiansky, 2015, p. 15). Para los autores, muchos de los conflictos que derivan de las actividades desplegadas por la industria extractiva se desatan en torno a la incertidumbre -respecto a los potenciales impactos- que genera la falta de transparencia e información accesible. De allí, que la transparencia como política transversal sea un mecanismo necesario, a fin de facilitar la construcción democrática de consensos, para el desarrollo de estas actividades productivas.

Es a partir de lo enumerado que el primer compromiso que asume el cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto busca contribuir a la transparencia en las industrias extractivas, entendiendo que la falta de información en formatos abiertos sobre ciertos aspectos jurídicos, sociales, ambientales y económicos de las actividades extractivas (petróleo, gas y minería), impide la gobernanza y la transparencia en estas industrias. Por este motivo se decidió resolver el problema de la falta de información mediante la publicación de información acerca de las industrias extractivas referida a aspectos económicos, jurídicos y tributarios, así como las evaluaciones de los costos y beneficios fiscales del régimen de inversiones mineras (Ley 24.196) realizadas sobre la base de una metodología cocreada con organizaciones de la sociedad civil (Gobierno Abierto, 2019).

En paralelo a la Alianza para el Gobierno Abierto, Argentina decidió adherir al Estándar Internacional para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés), una iniciativa internacional que persigue los objetivos de promover la gestión abierta y responsable de los recursos petroleros, gasíferos y mineros, mejorar los mecanismos de transparencia en la producción y circulación de la información que se genera desde la industria extractiva. El EITI se edifica sobre doce principios fundantes que versan sobre el cuidado y el uso prudente de los recursos naturales teniendo en consideración el beneficio ciudadano, la rendición de cuentas y la participación multiactor en la toma de decisiones.

En diciembre de 2017 y con el apoyo del por entonces Ministro de Energía y Minería, de las cámaras empresariales y de varias organizaciones de la sociedad civil, a fines de 2018 el GMP había quedado conformado y envió la solicitud de candidatura del país al EITI, cuyo Consejo aprobó la candidatura en febrero de 2019. De la vinculación entre el plan de acción y la iniciativa EITI, surgió el primer “entregable” de ese compromiso: una publicación correspondiente al ejercicio fiscal del año 2018 que versa sobre los sectores minero y de hidrocarburos. Este informe adopta la modalidad flexible, producto de la pandemia del Covid-19. Este formato implica que se realizó un enfoque de divulgación unilateral por parte del gobierno y las compañías, sin llevarse a cabo la reconciliación de datos.

Tanto la adhesión a la iniciativa EITI como el consecuente informe presentado, representan un valioso avance en materia de transparencia puesto que la falta de transparencia no sólo dificulta la posibilidad de tener acuerdos informados, mejor gobernanza y un menor nivel de conflictividad, sino que además genera

costos económicos concretos. Ligado a ello, Psathakis y Sarudiansky entienden que contar con medidas que garanticen la transparencia en el sector extractivo permitiría, en primer lugar, reducir la incertidumbre respecto a los impactos que puedan tener las actividades desplegadas, para lo cual es necesario contar con mecanismos que permitan verificar el cumplimiento de la normativa. En segundo lugar, disponer de información accesible y actualizada permitiría el debate público informado de políticas de aprovechamiento de los recursos naturales, lo cual sería muy provechoso en términos de desarrollo económico.

En último lugar, resaltar los beneficios económicos que se vinculan a una gestión transparente de las industrias extractivas: mejor gestión en la recaudación y la administración de los recursos y servicios públicos, optimización del clima de inversión, fortalecimiento de la confianza entre los gobiernos, las empresas y los ciudadanos, mayor legitimidad y sostenibilidad de las actividades, entre otros (Psathakis y Sarudiansky, 2015).

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA ACTIVA

Cuando Argentina presentó su primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto en el año 2013, ocupaba el puesto número 106 de 174 en el índice de percepción de la corrupción. Tras la implementación del segundo y tercer Plan de Acción bajo un gobierno de signo político opuesto al de la gestión kirchnerista (2003-2014), el informe correspondiente al año 2019, reveló que el país se posicionaba en el puesto 66, indicando así una mejora significativa en términos de lucha contra la corrupción.

Es factible argüir que tal progreso, se debe en gran medida a la implementación de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública y a la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), el organismo responsable del control de la implementación de la ley. Como señala Adrián Perez (2016), la sanción de esta ley fue un aporte fundamental en tanto “consiste en asegurar el pleno ejercicio de un derecho que, en sí mismo, constituye una herramienta fundamental para la participación ciudadana” (p. 21). En este sentido, el acceso a la información pública se presenta como una prerrogativa que permite a la ciudadanía conocer cualquier tipo de información generada por el Estado y su administración pública, de esta manera se establece como premisa que a través de este derecho los ciudadanos pueden ejercer su “ciudadanía” sustento básico de la democracia (OEA, 2013)

La Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, es un meritorio avance en cuanto a los compromisos asumidos y a los objetivos planteados en los últimos planes de gobierno abierto. En especial, en lo que refiere exclusivamente a materia de transparencia, pues la Ley no solo contempla un capítulo de transparencia activa, sino que también incluye un artículo que establece la información que deben publicar las instituciones incluidas en la norma según su especificidad (art. 32) y además indica que la información debe ser completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos.

El compromiso número once se asume con el propósito de dar seguimiento al cumplimiento del mencionado artículo. Para ello se propuso el diseño colaborativo de una metodología que facilitara los procesos de medición y monitoreo (Cuarto Plan de acción, 2019). El resultado de este trabajo fue la construcción de un Índice de Transparencia Activa, que mediante la publicación de en un tablero interactivo y accesible a la ciudadanía, reflejará los niveles de cumplimiento de la norma en los distritos organismos centralizados del poder ejecutivo junto a otros sujetos obligados. Este nuevo índice abarca a 26 organismos centralizados, 92 organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional, 55 empresas públicas y 66 universidades.

A fines del mes de febrero del corriente año, la Agencia de Acceso a la Información Pública presentó los primeros resultados del Índice de Transparencia Activa. Lamentablemente, pese a los avances conseguidos en años previos, la medición arrojó que existe un bajo cumplimiento en la publicación de las declaraciones juradas, auditorías, subsidios y transferencias (Índice de Transparencia Activa, 2021). Ciertamente, a pesar de la publicación del tablero interactivo en el sitio oficial del gobierno nacional, se evidencia aún un notorio incumplimiento en la publicación de auditorías, subsidios, transferencias y declaraciones juradas. Esto ilustra de manera acabada el escaso esfuerzo que realiza la administración por dar cuenta del cumplimiento de la normativa, así como de la apertura del gobierno.

Entre los organismos centralizados más transparentes están el de las Mujeres, Defensa, Transporte, Salud y Justicia. Mientras que los que menos información tienen publicada al momento del análisis fueron la Secretaría Legal y Técnica, el Ministerio de Turismo y Deporte, el de Relaciones Exteriores, el de Desarrollo territorial, la Secretaría General de la Nación y la Secretaría de Asuntos Estratégicos, que obtuvieron un puntaje de 0 en numerosas categorías: solicitudes de acceso a la información pública, autoridades y personal,

escala salarial, declaraciones juradas, compras y contrataciones, presupuesto, auditorias, y subsidios y transferencias (Índice de Transparencia Activa, 2021)

En cuanto a los organismos descentralizados el mejor posicionado fue la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), mientras los tres restantes fueron pobremente calificados. La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Programa de Atención Médica Integral (PAMI) y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) obtuvieron puntaje cero en múltiples apartados. Tanto el PAMI, como el ANSES no pudieron dar cuenta del cumplimiento de transparencia, en especial el último, que alcanzó un puntaje cero en todas las categorías. Lo cual demuestra todavía una reticencia por parte de los organismos a seguir publicando información.

PRESUPUESTO TRANSPARENTE

Los datos presupuestarios en la Argentina ofrecen limitaciones para el acceso pleno de la ciudadanía. Estas limitaciones generan opacidad y reducen significativamente las oportunidades de participación y control ciudadano. Gonzalez y Páramo (2001) define que en el marco de lo público, un proceso presupuestario puede ser calificado como transparente “cuando permite a todos los agentes con interés en el proceso conocer la verdadera situación de las finanzas públicas y verificar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios”. La línea argumentativa que expone esta definición explícita los niveles en los cuales se experimenta la opacidad presupuestaria: “cuando cierta información no se publica o cuando a pesar de publicarse requiere de conocimientos técnicos o acceso a tecnologías específicas para comprender y analizar dichos datos” (Alianza para el Gobierno Abierto, 2019).

En este orden de ideas, es notable recoger el aporte que realiza Lucena Betriu (2003), cuando dilucida que existen dos exigencias para garantizar un proceso presupuestario transparente: “se debe primero, generar toda la información relevante a los fines mencionados y, segundo, incorporar los medios técnicos y humanos necesarios para dichos objetivos, con especial atención a la inteligibilidad de la información” (p. 8).

Respecto a lo mencionado anteriormente, es posible tomar en consideración las recomendaciones esbozadas por la comisión europea, quien manifiesta que “una política presupuestaria sólida debe basarse en una información presupuestaria fiable. Para los responsables políticos es esencial por muchas razones,

disponer de información exacta, oportuna y exhaustiva sobre la ejecución del presupuesto”. Cómo se explaya en el informe, se identifican tres motivos por los cuales es menester contar con información presupuestaria fiable. En primer lugar, garantiza que los presupuestos aprobados por el poder legislativo sean ejecutados correctamente. En segundo lugar, impide cualquier desviación respecto de las trayectorias presupuestarias aprobadas permitiendo a las autoridades tener control sobre los procedimientos. En tercer lugar, posibilita que la planificación presupuestaria se esboce en torno a datos actualizados “minimizando los efectos de base causados por revisiones ulteriores de los datos presupuestarios”.

Es a partir de estas consideraciones que el tercer compromiso estriba en publicitar aquella información referida a la ejecución de gastos, enlazando así el presupuesto con el detalle de la gestión de bienes y servicios de la Administración Pública Nacional, en el sitio Presupuesto Abierto. Adicionalmente, se alineará esta práctica con los Principios de Alto Nivel en Transparencia Fiscal de la Iniciativa GIFT (Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal). Dicha iniciativa se presenta como una red de acción establecida en 2011 para lograr mejoras sostenidas y medibles en cuanto a transparencia fiscal, a su vez promueve la discusión sobre la apertura presupuestaria.

A pesar de los compromisos asumidos, en Argentina persiste un gran déficit de transparencia presupuestaria. El International Budget Partnership, mediante una encuesta que evaluaba la rendición de cuentas de los paquetes de política fiscal de emergencia implementados por 120 gobiernos, ubicó a Argentina entre los países de transparencia limitada. Más aún, el país fue considerado entre los países que no brindaron información completa sobre los paquetes de ayuda implementados en la emergencia ni sobre el uso de procedimientos de adquisición simplificados. En el caso nacional, a causa de la situación de emergencia, una de las medidas implementadas para enfrentar la crisis fue disponer un nuevo sistema de compras y contrataciones excepcionales, distinto al Régimen de Compras para la Administración Pública Nacional (Decreto 1023/01). Con el objetivo de facilitar y agilizar el procedimiento de compras y contrataciones públicas, se decretó el 17 de marzo del 2020 la ampliación de las facultades para efectuar la contratación de bienes y servicios al resto de los Organismos Públicos y Empresas del Estado. Como advierte el capítulo argentino de International Transparency (2020), a pesar de que todas las compras y contrataciones realizadas bajo este régimen especial deben ser publicadas en la página web de la Oficina Nacional de Contrataciones y en el Boletín Oficial, el nuevo sistema

de compras públicas COVID-19 “muestras preocupantes márgenes de discrecionalidad y bajas exigencias de transparencia y rendición de cuentas” (p. 2).

Lógicamente, esto no solo dificulta el control de los principios establecidos en el régimen de contrataciones, sino que además permite la adquisición de bienes y servicios de manera no fundada.

Finalmente, hay que destacar una serie de avances centrales que viene desarrollando el gobierno en torno a la incorporación de la perspectiva de géneros en la materia. De esta manera, Argentina envió el primer presupuesto con perspectiva de género al Congreso en el mes de septiembre. En el mensaje de remisión al Congreso el texto expresa

Las políticas públicas no son neutrales al género. Tanto su diseño como implementación y el presupuesto que se les asignan, tienen impacto sobre la actividad económica y la distribución de los ingresos, la infraestructura y los servicios públicos y, por tanto, sobre diversas brechas de desigualdad.

APERTURA DE INFORMACIÓN EN EL SISTEMA DE CONTRATACIONES DE OBRA PÚBLICA

En América Latina las discusiones en torno a la corrupción ocupan siempre un lugar en primera plana, y ciertamente, la temática se presenta recurrente en los espacios académicos y en los debates parlamentarios. Concretamente, en Argentina los hechos de corrupción vinculados a la contratación de obra pública encuentran una historia de larga data. Sin embargo, fue en años recientes que tomaron estado público gran cantidad de hechos de corrupción derivados de la contratación y ejecución de la obra pública. Martín Astarita (2014) señala que tal relevancia de estos fenómenos se explica por numerosos motivos, entre los cuales se encuentra “el flagelo que representa para la legitimidad de las instituciones democráticas, su repercusión negativa en el desarrollo económico y en la erradicación de la pobreza” (p.2).

María Victoria Bagattini (2016) reconoce el carácter fundamental del principio de transparencia, como una pieza fundamental de la democracia y la buena gobernanza. Sin embargo, sugiere que esta es una condición necesaria más no suficiente para garantizar la integridad en el proceso de contratación. Entre los demás requisitos considera necesario un uso óptimo de los recursos, un comportamiento ético que preserve los intereses de la ciudadanía, acceso libre a la información para facilitar el control y la rendición de cuentas, entre otros.

La regulación de un sistema de compras debe tener en cuenta entonces los tres objetivos de la democracia: el desarrollo humano, la eficiencia y la transparencia. Para ello, son los Estados quienes deben establecer sistemas de contrataciones públicas “que conjuguen los tres principios rectores, de manera que las adquisiciones de bienes y servicios tiendan a satisfacer la mayor cantidad de derechos, sean eficientes en el gasto económico procurando conseguir la mayor y mejor cantidad de bienes y servicios al menor costo posible, y que sean transparentes en todas sus etapas, desde la planificación hasta el control posterior de la adquisición” (Caprarulo y Guillitti Oliva, 2018, p. 3).

Llegados a este punto, el cuarto compromiso del plan vigente se propone publicar toda la información referida al ciclo de vida de las contrataciones de obra pública, así como conformar una mesa de trabajo con los actores involucrados con la finalidad de proponer reformas a la normativa vigente, mejoras en la gestión de obras y publicación de nuevos datasets. Estos objetivos se enmarcan en la órbita de la Oficina Nacional de Contrataciones, el órgano rector del Sistema de Contrataciones de Obras Públicas y Concesiones de Obras Públicas, con el objetivo de diseñar y controlar las políticas destinadas a atenuar el riesgo de que haya una mala administración, sobrecostos y corrupción en la obra pública.

Este compromiso es sumamente importante, dado que el sistema de contratación y ejecución de la obra pública se encuentra particularmente expuesto al riesgo de mala gestión, fraude y corrupción. Esto es así puesto que las contrataciones son un punto de encuentro entre la Administración Pública y el sector privado, quienes frecuentemente tienen intereses contrapuestos lo cual puede devenir en el ejercicio de presiones por parte de algunos sectores para satisfacer su propio interés. Gusmán (2016), aporta a esta argumentación señalando que, usualmente la clase política subyuga el interés público al personal debido a que no existe un escrutinio público que impida su accionar corrupto. Es así como la contratación pública plantea diversas oportunidades para que tanto los agentes públicos como privados desvíen fondos del pueblo de la Nación para la consecución de ganancias particulares.

Considerando esto, la publicación periódica, actualizada y verídica de la información sobre el ciclo de vida de las contrataciones de obra pública incrementará la transparencia en estos procesos y facilitará el acceso a información clave para el ejercicio del control ciudadano, asegurando que los representantes políticos y empresarios rindan cuentas a la ciudadanía de sus actos.

CONCLUSIÓN

Este escrito ha tenido como pretensión realizar un recorrido organizado y sistematizado de los Planes de Acción nacional para el Gobierno Abierto llevados a cabo en la República Argentina, enfatizando el análisis en aquellos compromisos estrechamente vinculados con el principio de transparencia presente en el paradigma de Gobierno Abierto. Con el fin de alcanzar este propósito, se tomó en consideración el material oficial provisto por organismos oficiales, así como la literatura más relevante sobre la temática abordada.

A modo de conclusión, y en un intento por dar respuesta al interrogante planteado al inicio de este escrito, resulta necesario dedicar unas líneas a como ha sido el desenvolvimiento nacional respecto al Plan de Acción Nacional para el Gobierno Abierto en general y al principio de transparencia en particular.

Esbozar una reflexión sobre el Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto implica necesariamente establecer una comparación con los planes implementados en períodos anteriores. Como se reflejó a lo largo de este trabajo, dos de los planes que antecedieron al vigente tuvieron sus notorias deficiencias y dificultades en la implementación, por lo que naturalmente el avance ha sido significativo respecto al cumplimiento de los primeros objetivos. El verdadero desafío se presenta al volver a ver el Tercer Plan de Acción, pues el progreso alcanzado en el bienio 2015-2017 fue inconmensurable en lo que refiere a cuestiones de transparencia y apertura.

Evidentemente, el diseño del Cuarto plan representó una superación del anterior, en tanto ya se contaba con la experiencia de haber puesto en marcha una serie de compromisos lo cual permitía conocer las áreas en las que el gobierno debía fortalecer lo que en los informes se había evidenciado como más deficiente. Sin embargo, es posible notar que las mejoras en la planificación de los compromisos no necesariamente se reflejaron en el cumplimiento de los mismos, lo cual se vió retratado en los mismos informes y sitios oficiales presentados por el gobierno.

A pesar de ello, es posible reconocer que desde la puesta en marcha del Tercer Plan se han abandonado prácticas nocivas que históricamente

han persistido en la administración pública, sin embargo, aún queda un largo camino para recorrer.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Alianza para el Gobierno Abierto (2013). *Plan de Acción Nacional de la República Argentina*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_accion_de_la_republica_argentina_-_2013-2015.pdf
2. Alianza para el Gobierno Abierto (2015). *II Plan de Acción Nacional de la República Argentina*.
3. Alianza para el Gobierno Abierto (2017). *Tercer Plan de Acción Nacional de la República Argentina*.
4. Alianza para el Gobierno Abierto (2019). *Cuarto Plan de Acción Nacional de la República Argentina*.
5. Aquilino, N. y Arena, E. (2018). *Contribuciones para una estrategia de monitoreo y evaluación del III Plan de Acción Nacional en Gobierno Abierto*. CIPPEC.
6. Astarita, M. (2014). *Los usos políticos de la corrupción en la Argentina: una perspectiva histórica*. ESPECTROS. Buenos Aires
7. Baena Olabe, P y Vieyra, J. C (2011). *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://www.researchgate.net/publication/241759896_Acceso_a_la_informacion_y_politicas_de_transparencia_focalizada
8. Bagattini, M. V (2016). *Transparencia de la contratación pública en Argentina. Armonización con la normativa prevista internacionalmente*. Revista del Notariado. Buenos Aires. <http://www.revista-notariado.org.ar/2017/01/transparencia-de-la-contratacion-publica-en-argentina-armonizacion-con-la-normativa-prevista-internacionalmente/#5-transparencia-y-derecho-a-la-informacion-publica-en-la-contratacion>
9. Calderón, C y Lorenzo, S (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Alción Editores: México. <https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>
10. Caprarulo, J. y Guillitti Oliva, M. (2018). *Transparencia en las contrataciones públicas del sistema nacional*. ACIJ. <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/10/transparencia-en-las-contrataciones-publicas-nacional.pdf>

11. Dassen, N. y Vieyra, J. C. (2021). *Gobierno abierto y transparencia focalizada*. CIPPEC. <https://www.cippec.org/publicacion/gobierno-abierto-y-transparencia-focalizada/>
12. González-Páramo, J.M. (2001). *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
13. GUSMÁN, A. (2016). *Acceso a la información pública. Fortalecido en los tribunales, debilitado en el congreso*. Buenos Aires.
14. Ibarra, P. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Capítulo IX: El papel de la sociedad civil en la auditoría social y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44769/S1601154_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
15. Índice de Transparencia Activa (2021). <https://www.argentina.gob.ar/aaip/acce>
16. Kaufman, E (2017). *El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto: reflexiones sobre el proceso del ciclo de los planes de acción nacionales*. Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas.
17. Lucena Betriu, M. (2003). *La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones*. Fundación Alternativas. <https://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/la-transparencia-presupuestaria-problemas-y-soluciones>
18. Naser, A. Ramírez-Alujas, A. Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL
19. Organización de los Estados Americanos. (2013). *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>
20. Oszlak, Oscar (2013). *Gobierno Abierto: hacia un Nuevo paradigma de la gestión pública*. Red GEALC. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
21. Psathakis, J. y Sarudiansky, R. (2015). *Transparencia en Industrias Extractivas en Argentina*. Plataforma Argentina de Diálogo ‘Minería, Democracia y Desarrollo Sustentable’. http://cambiodemocratico.org/wp-content/uploads/2017/08/INFORME_Transparencia_en_las_Industrias_Extractivas_en_Argentina.pdf

22. Perez, A. (2016). Ley de Acceso a la Información Pública Comentada. Ministerio del Interior, Obras públicas y Vivienda. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-27275-comentada.pdf>
23. Prieto Martin y Ramirez Alujas. (2014) Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 58, febrero, 2014, pp. 61-100 <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533690003.pdf>

