

INAP

Serie 30 años del Consejo Federal
de la Función Pública (CoFeFuP)

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 3 • 2022 | Cuadernos del INAP

Gobierno abierto y transparencia. Las experiencias en las provincias de Córdoba y Entre Ríos

María Lucrecia Escandón, Melisa Gorondy Novak,
Aixa Jais y Denise Laurens

105

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

**Gobierno abierto y transparencia.
Las experiencias en las provincias
de Córdoba y Entre Ríos**

María Lucrecia Escandón, Melisa Gorondy Novak,
Aixa Jais y Denise Laurens

105

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dr. Juan Luis Manzur

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Mag. Leandro Bottinelli

Director Institucional del INAP

Índice

Presentación de la Serie 30 años del Consejo Federal de la Función Pública	6
1 La provincia de Córdoba y sus mecanismos de gobernanza hacia el desarrollo sostenible	18
2 Gestionar con transparencia: la implementación de una agenda de desarrollo como ejercicio de derechos en las administraciones públicas	42

PRESENTACIÓN

Serie 30 años del Consejo Federal de la Función Pública

En 2022 se cumplen 30 años de la creación del Consejo Federal de la Función Pública. Con el objetivo de conmemorar la continuidad de este espacio de diálogo con articulación federal y reflexionar sobre los desafíos futuros, la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del INAP en colaboración con el CoFeFuP, lanza la Serie 30 años del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP). Se trata de una colección en donde se reflexiona sobre experiencias de gestión pública provinciales y se las difunde, con el fin de promover la mejora de las capacidades públicas en temas de empleo e innovación desde una perspectiva genuinamente federal.

Cada publicación de esta serie recupera el trabajo articulado de diferentes áreas de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación con los gobiernos provinciales, que —a través del CoFeFuP y el INAP— tomaron la iniciativa de abrir este espacio para conocer y divulgar múltiples y valiosas experiencias de políticas públicas en las 23 jurisdicciones provinciales y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esta serie, además, es un reconocimiento a la continuidad de una verdadera política de Estado que, a lo largo de tres décadas, trascendió diversas coyunturas político-institucionales e impulsó —no sin altibajos— la construcción de un federalismo concertado, la búsqueda de ejes de acción estratégicos, la convergencia de intereses y el compromiso responsable del elenco múltiple de actores que participa del diseño e implementación de las políticas públicas.

Desde el Consejo se realizan estudios, se promueven herramientas de gestión y estrategias acordadas para el desarrollo de políticas públicas que contribuyan a la construcción de un Estado efectivo, eficiente, presente y estratégico en beneficio de las ciudadanas y los ciudadanos de nuestro país. La Serie 30 años del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFup) recupera algunas experiencias relevantes de las tantas que se han gestado en el encuentro de la Nación con las provincias, y de las provincias entre sí.

El propósito principal de este conjunto de trabajos es poner en valor los saberes y las experiencias de quienes gestionan las políticas públicas en las diferentes áreas. Cada cuaderno aborda distintas temáticas y describe diferentes modos de organización de las experiencias, donde las lectoras y los lectores podrán encontrar, en algunos, los fundamentos y los horizontes de transformación que las políticas proponen; y en otros, las metodologías, las herramientas de trabajo y los aprendizajes que emergen de los recorridos de gestión.

Esta serie aborda temáticas asociadas a la gestión del empleo público, la formación y el diseño de políticas en torno a la temática de género, la planificación de políticas públicas, las políticas de innovación y de modernización administrativa, y el desarrollo de herramientas para la interoperabilidad asociada a la integración de los procesos.

De esta manera, nos proponemos alentar la difusión y la colaboración horizontal como parte de las acciones de la Secretaría de Gestión y Empleo Público para consolidar los espacios federales que aportan al fortalecimiento del Estado en todos sus niveles y jurisdicciones.

Vanesa Arrúa

Coordinadora del Consejo Federal de la Función Pública

Pablo Nemiña

Director de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones
del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)

Gobierno abierto y transparencia. Las experiencias en las provincias de Córdoba y Entre Ríos

Coordinadoras/es

Vanesa Arrúa

Licenciada en Trabajo Social y doctora en Comunicación por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesora titular en la Licenciatura en Comunicación Social de la UNLP. Integra el Centro de Investigación en Comunicación y Políticas Públicas de la misma universidad. Desde 2021, es coordinadora del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP).

Ramiro Coronel Román

Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor adjunto e investigador de la UNLP. Coordinador técnico de la Comisión de Planificación, Evaluación y Calidad de las Políticas Públicas del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP).

Pablo Nemiña

Doctor en Ciencias Sociales y licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Investigador adjunto del Conicet, con sede en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Investigador asociado del Área de Relaciones Internacionales de Flacso. Director de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Autoras

María Lucrecia Escandón

Secretaria de Modernización de la Provincia de Entre Ríos, representante ante la Asamblea del CoFeFuP y miembro de la Comisión de Gobierno Abierto e Innovación del CoFeFuP.

Melisa Gorondy Novak

Directora General de Articulación y Asuntos Institucionales del Ministerio de Coordinación del Gobierno de la Provincia de Córdoba. Miembro de la Comisión de Gobierno Abierto e Innovación del CoFeFuP.

Aixa Jais

Coordinadora de Gobierno Abierto en la Dirección de Articulación y Asuntos Institucionales del Ministerio de Coordinación del Gobierno de la Provincia de Córdoba. Miembro de la comisión de Gobierno Abierto e Innovación de CoFeFuP.

Denise Laurens

Coordinadora de Gestión y Acceso a la Información de la Secretaría de Modernización de la Provincia de Entre Ríos, e integrante de la Comisión de Gobierno Abierto e Innovación y de la Comisión de Planificación, Evaluación y Calidad de las Políticas Públicas del CoFeFuP.

Presentación

Evelin Schönfeld*

La federalización de herramientas fortalecedoras y potenciadoras de políticas públicas en materia de gestión y administración públicas es uno de los pilares centrales que dan vida y animan el espíritu del Consejo Federal de la Función Pública. Desde el CoFeFuP difundimos y promovemos espacios de intercambio de experiencias en materia de gobierno abierto e innovación, no solamente con el objetivo de potenciar políticas públicas desde esta perspectiva, sino también de consolidarlas federal y transversalmente en las provincias y sus distintas áreas de gobierno.

En este *Cuinap*, el segundo de la serie, se abordan puntualmente las experiencias de Córdoba y Entre Ríos, dos provincias con un amplio y sólido recorrido en la implementación del gobierno abierto en sus agendas provinciales. En el primer caso, el de Córdoba, se hace énfasis en el gobierno abierto con sentido y en los ejes de participación y colaboración. Y, en el caso de Entre Ríos, se hace foco en la transparencia como el eje central para el desarrollo y el funcionamiento de las administraciones públicas. Ambos artículos sostienen transversalmente la importancia de la vinculación de la gestión con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Córdoba, incluso, se constituyó como el primer Estado provincial en América que trabajar para adecuar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al contexto regional.

El gobierno abierto y sus componentes se sostienen como un paradigma que, cada vez más, se plantea no solo como un recurso para mejorar las

* Pertenece a la Unidad de Coordinación de la Comisión de Gobierno Abierto e Innovación del CoFeFuP. Esta presentación contó con la colaboración de Melisa Becerra, integrante del CoFeFuP.

administraciones y gestiones públicas, sino como un enfoque necesario e ineludible para constituir un buen gobierno, atento a las necesidades de las y los agentes públicas/os para avanzar en ese trayecto y, sobre todo, para fortalecer la relación Estado-ciudadanía.

El enfoque de gobierno abierto ha ido ganando fuerza en las últimas décadas. Este concepto fue modificándose hasta entenderlo como «la capacidad que los ciudadanos tienen en una democracia para sostener un gobierno plenamente responsable por sus acciones y para evaluar la validez de las medidas que adopta» (Ramírez-Alujas, 2011, p. 101). El concepto se popularizó recién en 2009, cuando el expresidente de los Estados Unidos, Barack Obama, promulgó en 2009 el Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto, basado en los ejes de transparencia, participación y colaboración. En esta línea, el trabajo de Escandón y Laurens, que se encuentra en este *Cuinap*, es de suma importancia, ya que cobra evidencia el recorrido histórico y la evolución que ha revestido el concepto de «transparencia», tanto en la teoría como en la implementación.

Qué es el gobierno abierto y cuáles son sus pilares fundamentales son preguntas sin una única respuesta. Más aún, las y los especialistas en la temática han propuesto varias definiciones y posturas acerca de cuáles son los componentes centrales que constituyen —o deben constituir— este paradigma. En este sentido, existen debates conceptuales que enriquecen la discusión y propician una reflexión continua de las implicancias del gobierno abierto.

Oszlak y Kaufman (2014) sitúan el gobierno abierto como una «fase superior» del gobierno electrónico. Pero inmediatamente aclaran, por un lado, que un gobierno abierto podría serlo sin contar necesariamente con el auxilio de la informática y, por otro lado, que un Gobierno Electrónico

podría no ser abierto. En cambio, si consideramos que la electrónica es un auxiliar inestimable de un gobierno abierto, el Gobierno Electrónico sería un componente indispensable del primero. Ambos conceptos apuntan a mejorar el desempeño del sector público, simplificar su gestión y facilitar la vinculación entre la ciudadanía y el Estado (Oszlak y Kaufman, 2014, p. 38).

En efecto, un gobierno abierto busca superar el esquema ciudadano-cliente como sujeto separado del Estado, y supone un paso más adelante que el Gobierno Electrónico, el cual alude principalmente a la aplicación de la tecnología —es decir, de los instrumentos necesarios para obtener la mayor eficiencia y efectividad de los trámites y servicios a disposición de las/os ciudadanas/os—, y a abrir nuevos canales de comunicación (Campos y Corojan, 2013, p. 125).

Además, la idea de gobierno abierto implica una transición institucional sin precedentes en la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza fundados en la transparencia, la recuperación de la confianza, el acceso a la información, la legitimidad de la acción pública, que buscan contar con la ciudadanía como centro y protagonista de su propio desarrollo (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2019, p. 28). Por lo tanto, si bien es un tema de alcance político y defensa de derechos, también conlleva un cambio cultural. Se trata de una nueva forma de gobernar: por, para y con la ciudadanía. Es un nuevo modo de redistribución y trabajo conjunto en la toma de decisiones públicas; del uso de las nuevas tecnologías¹ de la información para la reducción de las desigualdades y asimetrías; de la creación y el acceso a los espacios de participación ciudadana y deliberación pública; de rendición de cuentas, responsabilidad y control social efectivo; de un proceso más sustantivo de

1 Sobre la concepción de la tecnología en las cartas iberoamericanas del CLAD ver Levy (2022).

diálogo, consenso y construcción entre Estado, la sociedad civil, el sector privado y otros actores del desarrollo (CLAD, 2019, p. 29).

Escandón y Laurens reflexionan sobre estas definiciones, así como también sobre las constantes disputas de sentido en la definición de gobierno abierto, en general, y la transparencia, en particular, reconociéndola como un principio transversal de la gestión al servicio del desarrollo y, por ende, «cumple un rol clave la cultura de las organizaciones públicas ante el desafío de incorporar el principio de transparencia a la práctica pública diaria». Esta premisa refleja fielmente parte de los continuos esfuerzos federales que se realizan desde el Consejo Federal de la Función Pública.

Distintas instituciones regionales e internacionales con competencia en la materia, como la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership [OGP]), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), han elaborado definiciones de gobierno abierto que tienen en común la consideración del enfoque como un paradigma de gestión o una cultura de gobierno cuyo actor central es la ciudadanía, no como un fin en sí mismo sino como un medio que se pretende transversalizar a todos los poderes del Estado para fortalecer la democracia y la legitimidad de la acción pública, mediante la promoción de la transparencia, la participación, la colaboración, la innovación y la rendición de cuentas (Secretaría de Innovación Pública, 2021).

El paradigma de gobierno abierto es difundido e implementado cada vez más por administraciones públicas que hacen de sus ejes una suerte de identidad para su gobernanza, con el fin de legitimar su accionar al estrechar la relación sociedad-Estado. La experiencia de Córdoba,

esbozada en este trabajo, permite enriquecer el análisis y las experiencias a partir de la profundización que se realizan en los ejes de participación y colaboración, entendidos como medios indispensables para alcanzar un gobierno abierto con sentido, orientado a lograr el desarrollo sostenible en las comunidades, que implica un cambio no solo hacia el interior de los gobiernos, sino también en los comportamientos sociales.

Los mecanismos de gobernanza multinivel y multiactoral puestos en práctica en la provincia de Córdoba consolidan la posibilidad de transversalizar y cumplir con los Objetivos de la Agenda 2030. En ese sentido, como aseguran Gorondy Novak y Jais en uno de los trabajos de este *CuinaP*, la agenda brinda un lenguaje común para dar respuestas y soluciones concretas a problemas de nuestra realidad provincial. Este recorrido allana el camino para otras administraciones públicas provinciales.

El intercambio de buenas prácticas y el espíritu solidario federal son constitutivos de la identidad de la Comisión de Gobierno Abierto e Innovación del CoFeFuP. En este marco, el Portal de Gestión Abierta, la publicación de la Memoria de Gestión Gubernamental, la Mesa Interministerial de ODS, la Mesa Provincia Municipios y el Programa Punto Mujer son algunas de las herramientas que la provincia de Córdoba lleva adelante en su gestión, en pos de la transversalización del gobierno abierto y la territorialización colaborativa de los ODS, sin excluir los enfoques de género y de juventudes y teniendo en cuenta el contexto de recuperación de la pandemia por COVID-19.

Siempre es bienvenida y necesaria la reflexión constructiva para seguir mejorando el trabajo del aporte federal derivado del diálogo Nación-provincias en el marco del CoFeFuP. Pensar los efectos y los desafíos de implementación del gobierno abierto es un camino y, en esa

línea, las reflexiones al respecto de los trabajos realizados en las provincias de Córdoba y Entre Ríos son un gran insumo para lograrlo.

El Estado y la administración pública son «una relación social y una estructura de poder que establece un orden» (Rey, 2019a, p. 134). Diferentes corrientes críticas llaman la atención a las teorías hegemónicas sobre el gobierno abierto, respecto de su tendencia a enfocar el tema desde una mirada puramente técnica. Bajo esta perspectiva, se denuncia que esta relación social y de poder queda subsumida a una fuerte horizontalidad entre el Estado y el resto de los actores sociales que, desde el enfoque de gobierno abierto, deben incidir y controlar al Estado en su funcionamiento, eficacia, y en la elaboración y la ejecución de políticas públicas. Por ello es preciso recordar el rol del Estado como garante de un desarrollo, un crecimiento justo y con equidad. En palabras de Rey como «el eje de las propuestas de involucramiento social» (2019b, p. 35).

Para el gobierno abierto también es un desafío la consecución de «políticas públicas inclusivas, [...] que garanticen continuidad e impacten el desarrollo sostenible, que permitan una gestión efectiva de los servicios públicos, que reduzcan los niveles de pobreza y desigualdad» (Montero, 2015, p. 47; Chirino, 2015). Las experiencias de las provincias de Córdoba y Entre Ríos son ejemplos de la intensa y continua labor de sus administraciones públicas al enfrentar este desafío.

A su vez, con el paradigma de Gobierno Abierto surge un nuevo sujeto social que adquiere cada vez más centralidad: el «ciudadano digital». Por eso, no podemos pasar por alto la necesidad imperante de iniciativas estatales de ampliación y fortalecimiento de las capacidades de participación popular,

que reduzcan la brecha digital existente en la Argentina y en América Latina (Rey, 2019b; Montero, 2015)².

En este contexto, los puntos críticos enriquecen la reflexión y el camino que se viene construyendo desde el Consejo Federal de la Función Pública. Sin duda, el carácter político de los paradigmas de gestión, junto con el constante trabajo de intercambio y fortalecimiento federal que se impulsa desde el CoFeFuP, son algunas de las herramientas con las que se pueden contar para abordar los desafíos de la implementación del enfoque de gobierno abierto con carácter participativo en las administraciones públicas. El trabajo de este Consejo y las experiencias provinciales que se presentan en este *Cuinap* son ejemplos de ello.

Referencias bibliográficas

- Campos, E. y Corojan, A. (2013). Estado del arte del gobierno abierto: Promesas y expectativas. En A. Hofmann, A. Ramírez Alujas y J. A. Bojórquez Pereznierto (coords.), *La promesa del gobierno abierto*. Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2019). *Cartas Iberoamericanas*. <https://dad.org/wp-content/uploads/2020/10/0-Cartas-iberoamericanas-CLAD-2019.pdf>
- Chirino, C. (2015). Gobierno Abierto en la Administración Pública Nacional. En E. Thill (comp.), *Políticas y experiencias de Gobierno Abierto en Argentina*. Gobierno Abierto Argentina-Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Levy, M. (2022). Desarrollo y transformaciones tecnológicas: una mirada a partir de las cartas iberoamericanas del CLAD. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(99). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/314>

2 Cabe mencionar el Programa INAP Futuro que, desde fines de 2021, promueve la capacitación de las y los agentes públicos en nuevas tecnologías y la reflexión acerca de los posibles escenarios futuros.

- Obama, B. (21 de enero de 2009). *Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto*. The White House President Barack Obama. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- Montero, G. (2015). Gobierno Abierto en América Latina. En E. Thill (comp.). *Políticas y experiencias de Gobierno Abierto en Argentina*. Gobierno Abierto Argentina-Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Oszlak, O. y Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del Gobierno Abierto: lecciones de la Experiencia Internacional*. IDRC, Red GEALC, OEA.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista enfoques: ciencia política y administración pública*, 9 (15), 99-125.
- Rey, M. (2019a). Gobierno Abierto e innovación: de conceptos hegemónicos a un pensamiento nacional. En C. Bernazza (coord.), *Más y mejor Estado. Una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional*. PATRIA.
- Rey, M. (2019b). Cuarta Revolución Industrial y Estado nacional-popular: propuestas para no regalar las nuevas tecnologías al neoliberalismo. *Revista Movimiento*, 13, 13-22.
- Secretaría de Innovación Pública (2021). *Introducción al enfoque de gobierno abierto. Un recorrido por las conceptualizaciones, experiencias e historia de gobierno abierto en Argentina*. Jefatura del Gabinete de Ministros. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/programa-federal-de-gobierno-1>

1

La provincia de Córdoba y sus mecanismos de gobernanza hacia el desarrollo sostenible

Por Melisa Gorondy Novak y Aixa Jais

Resumen

El *gobierno abierto* se postula como un renovado paradigma que implica la apertura de los gobiernos para ser coconstruidos entre todas las personas, de manera colaborativa, participativa y transparente. Los componentes del gobierno abierto se han constituido como una hoja de ruta de gobernanza transformadora e integral hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental.

En este artículo, a través de la experiencia de la provincia de Córdoba, se muestra cómo el enfoque de gobierno abierto brinda una oportunidad para consolidar lazos de confianza entre el gobierno y sus múltiples actores, como la academia, el sector privado y las organizaciones de sociedad civil. De este modo, se destaca la importancia de los mecanismos de gobernanza multinivel y multiactoral.

Este paradigma constituye un eje fundamental en el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 en la provincia de Córdoba, al promover la trazabilidad, la gobernanza en las decisiones políticas y, al mismo tiempo, involucrar a la ciudadanía en la estrategia de desarrollo. De esta manera,

en la provincia de Córdoba, el gobierno abierto se convierte en un vehículo en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible junto a todos los actores y los niveles.

Palabras clave

Gobierno abierto, ciudadanía, experiencia provincial, agenda 2030, desarrollo sostenible.

Abstract

Open Government (OG) is a renewed paradigm that implies the opening of governments to be co-constructed by all people in a collaborative, participatory and transparent way. The components of OG have been constituted as a roadmap for transformative and integral governance towards economic, social and environmental sustainability.

This paper present how the open government approach provides an opportunity to consolidate bonds of trust between government and its multiple actors such as academia, the private sector and civil society organisations, thereby highlighting the importance of multilevel and multi-stakeholder governance mechanisms in Cordoba, Argentina.

It also shows how this paradigm constitutes a fundamental axis for meeting the 2030 Agenda Goals in Córdoba, promoting traceability and governance in political decisions, while involving citizens in the development strategy to be achieved. In this way, Open Government for the Province of Cordoba becomes a vehicle for the implementation of the Sustainable Development Goals with all actors and at all levels.

Key words

Open Government, citizenship, provincial experience, 2030 agenda, sustainable development.

Introducción

El gobierno abierto se postula como un paradigma renovado que implica la apertura de los gobiernos para ser coconstruidos entre todas las personas, de manera colaborativa, participativa y transparente. Este enfoque brinda una oportunidad a los Estados nacionales o locales para consolidar lazos de confianza entre los gobiernos y la ciudadanía, potenciar los canales participativos y colaborativos, y generar sinergias que permitan visibilizar diversos problemas. Con ello, la meta es lograr el diseño y la cocreación de soluciones innovadoras que proporcionen resultados sostenibles en el tiempo y de alto impacto en la sociedad, la economía y el medio ambiente.

En este trabajo, por un lado, se propone un abordaje conceptual respecto de la visión estratégica de gobierno abierto en la provincia de Córdoba, con el fin de ampliar la perspectiva basada en los ejes de participación y colaboración a través de una gobernanza multinivel y multiactoral. Por otro lado, se busca trabajar estos enfoques alineados al abordaje de la Agenda 2030, entendida como una guía y un lenguaje universal que facilita la creación de acciones políticas concretas en conjunto con todos los actores de la sociedad.

En ese sentido, primero, se explica conceptualmente qué es el gobierno abierto (en adelante GA), con especial énfasis en los pilares colaboración y participación. Segundo, se profundiza en la visión de la provincia de Córdoba sobre un GA con sentido, es decir, para el alcance del desarrollo sostenible; en ese marco, se da cuenta de las diferentes iniciativas, como

la memoria de gestión, el proceso de territorialización y el presupuesto provincial alineado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Tercero, se desarrollan las instancias de gobernanza multinivel necesarias para coordinar, como el trabajo conjunto en el nivel nacional con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), la articulación con la región centro como instancia de gobernanza regional y municipal, dando cuenta de políticas públicas que se alcanzan a través de la mesa provincia-municipio. Además, se aborda la experiencia de Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership [OGP]) local, en la que trabajan, actualmente, cinco municipios de Córdoba para territorializar la agenda en el nivel municipal. Cuarto, se enfatiza el rol de los actores no gubernamentales y las instancias de colaboración con ellos en mesas, clústeres, foros y consejos, además de su involucramiento en distintos órganos mixtos donde se comparte la toma de decisión. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Gobierno abierto

El GA se postula como un renovado paradigma para mejorar las capacidades del gobierno y modernizar las administraciones públicas (Ramírez-Alujas, 2011). El objetivo último del GA es, entonces, atender lo que solicitan los actores y la ciudadanía, tomar decisiones basadas en sus necesidades, comunicar lo que decide y hacerlo de forma abierta y transparente.

Se entiende, entonces, como «una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil» (Oszlak, 2013). Se trata de un paradigma o una «filosofía de gobierno» (Oszlak, 2013), en tanto supone una transformación en el rol de la persona en su vínculo con el Estado, que pasa de ser una simple receptora pasiva de servicios a una generadora de valor y conocimiento. Es decir, renuncia

a ser una mera espectadora y se vuelve protagonista en los asuntos públicos, más allá del proceso electoral, al mismo tiempo que asume un compromiso mayor como un actor fundamental de la gestión pública. En este marco, las innovaciones unidireccionales se vuelven una práctica multidireccional que mejora la colaboración entre el gobierno y la sociedad en la formulación y el seguimiento de políticas públicas.

Esta nueva forma de percibir el gobierno, no solo se relaciona con la modernización de las herramientas del Estado, además implica una apertura de este al abordar los ejes de participación y colaboración. Es así como el GA comprende mecanismos en los que el gobierno involucra y compromete en el propio trabajo de gestión y de toma de decisiones a actores no gubernamentales (empresas, academia y organizaciones de la sociedad civil), así como a ciudadanas/os no organizadas/os.

La incorporación de la participación y la colaboración ciudadana conlleva un proceso complejo que acompaña el cambio hacia el interior de los gobiernos, ya que presupone establecer instituciones o mecanismos, en los cuales los comportamientos sociales se transforman simultáneamente. De ese modo, el GA supone la colaboración y la cooperación del Estado con las/os ciudadanas/os, las empresas, el sector académico y los demás agentes sociales.

Una mayor colaboración y participación pública pueden conducir a mejores políticas y servicios, que, al mismo tiempo, promuevan la integridad del sector público, esencial para mantener la confianza en la neutralidad y la fiabilidad de las administraciones públicas. Por tanto, entendemos el GA como un medio y un modelo de gestión, y no como un fin en sí mismo, necesario para alcanzar políticas públicas más sólidas, integrales, que

consideren la voz de todas/os aquellas/os que son parte del desarrollo social, económico y ambiental de una comunidad.

Gobierno abierto en Córdoba

Los valores y las visiones del GA se han constituido como una hoja de ruta en el nuevo paradigma de gobernanza transformadora e integral, hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental. El paradigma de GA presenta a los gobiernos una oportunidad para ir más allá de lo declarativo y avanzar en una gestión enfocada en temas prioritarios, como la erradicación de la pobreza, la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todas/os, ciudades sostenibles y cambio climático, entre otros. Además, fortalece los compromisos que reconocen a las personas, la paz, la prosperidad compartida, el planeta y las alianzas como los principales rectores de la estrategia de gobierno.

La Agenda 2030 es una herramienta fundamental para profundizar el modelo de desarrollo de GA. A partir de 2016, el Gobierno de la provincia de Córdoba considera y vincula la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con distintos programas para consolidar y materializar su modelo de gestión. Este trabajo se plasma anualmente por medio de una herramienta de rendición de cuentas disponible en el Portal de Gestión Abierta (gestionabierta.cba.gov.ar). Este portal está basado en la gestión misma del gobierno de la provincia y da cuenta de la materialidad sobre la que trabaja el Gobierno provincial, con el objetivo de visibilizar en su recorrido el proceso de la política pública. De esta manera, se busca plasmar un diferencial, al mostrar la materia que alimenta la planificación y la gestión del gobierno.

Desde su creación, el Portal de Gestión Abierta brinda información referida a la ejecución de los distintos programas, agrupados por ejes de gestión y vinculados de manera directa e indirecta a los ODS y sus metas. Además, cuenta con una sección de datos abiertos que alimentan la información de gestión disponible. Cabe destacar, que la plataforma fue diseñada con la premisa de constituirse en un espacio de fácil acceso y entendimiento para toda la ciudadanía, por eso incluye infografías con datos presentados de manera amigable.

De la mano de este portal, la publicación *Memoria de Gestión Gubernamental* completa las líneas de acción, con el fin de poner en práctica los mecanismos de sensibilización y difusión de la Agenda 2030. Desde su primera confección integrada, Córdoba comenzó la vinculación de los principales planes y programas de Gobierno con cada ODS propuesto por las Naciones Unidas. El trabajo para seleccionar las acciones destacadas de gobierno y agruparlas dentro del marco de los ejes gubernamentales de gestión que, a su vez, coinciden con los grupos de ODS, permite que el informe se transforme en una herramienta de difusión para el seguimiento de las políticas públicas en pos del marco global de desarrollo sostenible propuesto por la Agenda 2030.

Además, la confección, la redacción y la publicación de *Memoria de Gestión Gubernamental 2020* —informada bajo los lineamientos de GRI (*Global Reporting Initiative*)— permite unificar la comunicación de parte de las organizaciones acerca de los impactos que tienen sus actividades en las esferas social, económica y ambiental. A partir de este documento, Córdoba se consolida como la primera provincia en informar su gestión bajo esta metodología, cuyos estándares representan las mejores prácticas en el nivel global.

Cabe destacar que el desarrollo actual de políticas públicas, que toma como guía los ODS, es producto del trabajo de la Provincia a lo largo de más de seis años, orientado a construir una base sólida de procesos que permitan institucionalizar la Agenda 2030 en el nivel gubernamental. En este contexto, mediante un proceso de territorialización colaborativa con el sector privado, la academia y la sociedad civil, se definieron los objetivos y las metas prioritarias para el desarrollo sostenible de nuestra comunidad. Para ello, se contó con el acompañamiento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyo vínculo le permitió a la Provincia constituirse en la primera localidad de América en participar del Piloto para la Territorialización de los ODS junto a otras ciudades y regiones del mundo. De esta manera, Córdoba desarrolló colaborativamente una matriz de relaciones entre los objetivos y las metas priorizadas, una herramienta orientada a guiar las estrategias políticas desde una perspectiva integral, que reúne a todos los actores que aportan a las diversas dimensiones del desarrollo local.

En 2020, la provincia de Córdoba inició el proceso de vinculación del Presupuesto 2021 con la Agenda 2030 y sus 17 ODS, y presentó una primera etapa de identificación de los programas presupuestarios orientados al cumplimiento de los ODS. Como resultado de este proceso de vinculación, se lograron identificar los programas presupuestarios y su correspondiente alineación a los ODS con especial foco en la perspectiva de género, es decir, en el ODS 5. La provincia de Córdoba ha estado trabajando por el alcance de la igualdad de género en todas sus dimensiones, con el fin de dar respuesta a las brechas de género existentes a partir del fortalecimiento de las autonomías de las mujeres y las diversidades.

La Agenda 2030 brinda un marco conceptual, un lenguaje común para dar respuestas y soluciones concretas a los problemas de nuestra realidad

provincial. No obstante, es necesario llevarla adelante en conjunto con todos los actores y niveles de toma de decisión, sobre la base de la construcción de una gobernanza multiactoral y multinivel robusta que potencie de igual manera la participación ciudadana. Mediante estas articulaciones se amplía el impacto de nuestras acciones.

Gobernanza

El trabajo de Córdoba hacia la Agenda 2030 pone el énfasis en el aspecto social, es decir, en los ODS orientados al bienestar de las personas, por medio de la generación de oportunidades de empleo, promovido por el crecimiento económico sostenible a partir de la diversificación de nuestra matriz productiva y energética. Además, este trabajo se acompaña con acciones sociales que dan respuesta urgente a la necesidad de las personas más vulnerables en materia alimenticia, de salud, educación e igualdad de género. En este marco, si bien es un condicionante el contexto global de incertidumbre, no solo en relación con el aspecto económico, sino también con los procesos sociales, culturales y políticos, entendemos que para reducir la pobreza multidimensional y no dejar a nadie atrás, necesariamente se requiere del esfuerzo de todos los actores y los niveles de gobierno.

Por ello, los esfuerzos y los desafíos de la provincia de Córdoba en el camino de la sostenibilidad ponen de relieve la importancia de trabajar en una gobernanza sólida que consista en articulaciones entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial o municipal), así como entre vínculos multiactorales, que involucren a los diferentes sectores (privado, académico y la sociedad civil) en alianza permanente. A través de diversos mecanismos de coordinación, el objetivo es alcanzar el desarrollo conjunto de estrategias en materia social, económica y ambiental, que comprometan

a todos los actores y niveles para el abordaje multidimensional de las desigualdades.

Para la consecución de este modelo, la provincia de Córdoba actualmente trabaja con distintos niveles y actores que la acompañan en este camino.

Multinivel

El Gobierno de la provincia de Córdoba entiende la *gobernanza multinivel* como uno de los componentes fundamentales en el proceso de territorializar la Agenda 2030, con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible sobre la base de la articulación con el Gobierno nacional, otros gobiernos provinciales, con especial énfasis en los 427 gobiernos locales que conforman nuestra realidad territorial.

La gobernanza multinivel consiste en aplicar un proceso de toma de decisiones inclusivo, a partir de la acción coordinada de los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, regional y municipal). Además, como puede incluir los espacios de articulación y toma de decisión internacionales, la gobernanza multinivel hace referencia a la responsabilidad compartida entre los distintos niveles de toma de decisión.

Con respecto a la gobernanza multinivel vertical, que abarca los diálogos con actores internacionales, se destacan los esfuerzos coordinados desde 2015 con la OCDE. En 2015 se llevó adelante la realización de una Revisión Territorial de la Provincia. Esta iniciativa, en 2018, dio continuidad a la implementación del Marco de Bienestar y; en 2019, a la puesta en práctica del proceso de territorialización colaborativa, con todos los grupos de interés de los ODS. Cabe resaltar que la Provincia se constituyó en el primer Estado subnacional en América en trabajar con la organización

internacional para la territorialización de los ODS, es decir, para adecuarlos al contexto regional.

Asimismo, se trabaja articuladamente con otros organismos referentes para la conformación del primer Informe Voluntario Local hacia el Desarrollo Sostenible (VLR, por sus siglas en inglés) en diálogo y aprendizaje constante con órganos y programas de las Naciones Unidas, como UN DESA y UN HÁBITAT. Finalmente, con el objetivo de profundizar los lazos con otros actores locales y regionales del mundo, se forjaron lazos con organismos, como OGP (Alianza para el Gobierno Abierto) y con Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG).

A propósito de la articulación vertical, que involucra vínculos con el Gobierno nacional, actualmente, la provincia de Córdoba dialoga con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales como punto focal del país en materia de Agenda 2030. De esa manera, la provincia de Córdoba da cuenta de la firma del convenio de Cooperación ODS (2017) con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación como paso para iniciar el proceso de adopción de los 17 ODS y las respectivas metas para la gestión gubernamental.

En este marco, la Provincia participa de los encuentros organizados por la Red Federal ODS del Consejo Nacional, un espacio de participación y diálogo entre los representantes políticos y técnicos a cargo de la implementación de la Agenda 2030 por parte de los Gobiernos provinciales. En estos encuentros se comparten las experiencias del proceso de implementación de la agenda en los territorios provinciales y se proporcionan herramientas institucionales, de forma colectiva y colaborativa, para fortalecer la adopción y la adaptación de los ODS y dar respuestas a los desafíos planteados.

Las articulaciones multinivel también se traducen en el nivel regional, en diálogo con otras provincias de la Argentina, reforzando así el trabajo federal hacia el desarrollo sostenible. Córdoba forma parte de la Región Centro, un bloque de integración territorial interprovincial, conformado por los gobiernos de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, cuya finalidad es promover el desarrollo económico y social, el desarrollo humano, la salud, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura. Se concibe como la plataforma para el desarrollo de las tres provincias, que entiende la integración como la herramienta que multiplica la potencialidad de cada una por separado, abriendo nuevos horizontes. El bloque lleva adelante acciones, como los Juegos Federados de la Región Centro, la Feria del Centro, industrias creativas, los estudios de logística y cargas, referido al origen y destino de las cargas de la producción de la Región Centro. Además, se realizan las Misiones internacionales de la Región Centro, con el fin de lograr la consolidación de la oferta exportable de esta región en un solo registro accesible en diferentes idiomas.

En cuanto a la coordinación horizontal que involucra a los actores del gobierno en el nivel interno, se trabaja con una Mesa Interministerial de ODS en la que participan todas las reparticiones del Gobierno provincial. Cada ministerio, agencia y secretaría definió un representante que participa de esta mesa, cuyo objetivo principal es vincular los programas de gobierno con las metas de los ODS. Actualmente, el desarrollo de estas actividades forma parte del trabajo constante de adaptación y priorización de la Agenda 2030.

De manera prioritaria, dentro de estos mecanismos institucionales de gobernanza multinivel, la provincia de Córdoba dialoga y construye mecanismos de articulación con los gobiernos locales para consolidar el

modelo de gestión orientado al logro del desarrollo sostenible en nivel municipal.

Con el objetivo de resolver los temas estratégicos y prioritarios, existe una Mesa Provincia-Municipios, donde se acuerdan acciones conjuntas que resultan en la coadministración de programas que se llevan adelante en pos de lograr los objetivos prioritarios para nuestro territorio. Varios programas dan cuenta de ello:

- Los programas orientados a la reducción del hambre y la promoción de la nutrición infantil, como el «Programa de Atención Integral de Córdoba» (PAICor), que brinda alimentación a niños y niñas de escasos recursos que asisten a establecimientos educativos. En este caso y en el marco del Plan de Federalización de la Gestión de los Comedores, la Provincia junto con los municipios y comunas coadministra la gestión de los servicios de alimentación, que responden a las necesidades especiales de cada gobierno local. Este programa involucra a 338 municipios y comunas.
- Los programas que implican el apoyo y la atención a mujeres que han sufrido violencia. En ese sentido, el «Programa Punto Mujer» provee de espacios en diversas localidades de la provincia de Córdoba. Este programa se articula territorialmente con los municipios y las comunas de Córdoba. Actualmente cuenta con 130 Puntos de la Mujer en el territorio provincial.
- Los programas relacionados con la salud de las personas. Así, la Provincia y los municipios trabajan articuladamente para brindar una mayor cobertura para los ciudadanos. Para ello, se complementan, por un lado, los Centros de Atención Primaria de la Salud, donde ocurre el primer contacto entre las/os vecinas/os y el personal de salud, que reciben asistencia sanitaria esencial y; por otro lado,

la estructura de programas provinciales de salud orientada a brindar una cobertura más amplia en la atención médica de mayor complejidad.

- Los programas que promueven la adquisición de vivienda y el bienestar de nuestros barrios en áreas urbanas y rurales. Un caso es el «Programa Vivienda Semilla», que consiste en la entrega de asistencia financiera a través de la línea hipotecaria para la construcción de una vivienda única y permanente. Los gobiernos locales son los encargados de seleccionar a las familias beneficiarias y acordar los términos de devolución del crédito. Luego, reintegran a la Provincia las cuotas correspondientes mediante descuentos en la coparticipación. Del mismo modo, realizan las correspondientes inspecciones de cada obra.

Estos son algunos ejemplos de coordinación, cofinanciación y coimplementación entre el Gobierno provincial y los municipales para lograr con acciones políticas metas concretas de desarrollo sostenible. En este contexto, el Gobierno provincial cuenta con herramientas para llevar adelante y financiar determinadas acciones prioritarias (por ejemplo, obras de infraestructura, como gasoductos y acueductos troncales, red de fibra óptica, red vial, hospitales, escuelas, etcétera). Además, los gobiernos locales tienen el conocimiento y la cercanía de la realidad de cada lugar, conocen sus particularidades, sus necesidades y también su potencial, cuestiones clave para avanzar en la territorialización de la agenda.

La experiencia de OGP Local para la localización de los ODS

Un caso especial sobre la vinculación multinivel hacia el desarrollo sostenible es el compromiso de la Provincia con los municipios en su proceso de adopción y territorialización de la Agenda 2030. De esa manera, la gobernanza multinivel se potencia aún más con los gobiernos locales, con los cuales la Provincia mantiene vínculos estratégicos para la localización de los ODS.

Para ello, la Provincia inició una serie de articulaciones en pos de acompañar a los gobiernos locales en sus procesos de territorialización con foco en el paradigma de un GA. En 2020 el Gobierno de Córdoba fue seleccionado para participar en una prueba piloto mundial para fortalecer el trabajo colaborativo y consolidar el desarrollo sostenible en el nivel local. La Alianza para el Gobierno Abierto aprobó la postulación de la provincia de Córdoba junto con la Municipalidad de la ciudad de Córdoba, quienes pasaron a formar parte del programa que reúne a más de 50 gobiernos subnacionales: provinciales, municipales y comunales de todo el mundo.

Esta participación implicó un proceso de cocreación de un plan para la territorialización de los ODS en el nivel local durante 2020-2021, que culminó con la presentación del Plan de Acción en curso, que se llevará a cabo hasta 2023. Este plan tiene como objetivo alcanzar las metas de Desarrollo Sostenible a través de un modelo de gestión de GA. De ese modo, el GA se convierte en un vehículo en la implementación de los ODS.

El trabajo se llevó a cabo conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil (FUNDEPS, PARES) por medio de un convenio de cooperación. Asimismo, la provincia de Córdoba se alió con la Secretaría de Innovación en la Gestión de la Universidad Nacional de Córdoba, institución que interviene como ente de monitoreo del plan de acción.

El convenio con estas entidades tiene la finalidad de instrumentar medidas de coordinación, colaboración y cooperación que contribuyan hacia un GA con sentido: orientado a una territorialización colaborativa de los ODS en las comunidades locales.

El plan de acción contempla la adaptación de la Agenda 2030 y los ODS a las necesidades de cuatro municipios de Córdoba (Freyre, Alta Gracia, Vicuña Mackenna y San José de la Dormida) con una perspectiva significativa de GA, que enfatiza la colaboración entre actores de la sociedad. La propuesta es lograr la identificación de problemas que impactan en las agendas de cada localidad, en particular, para entender cómo la territorialización de los ODS contribuye a su resolución mediante el diseño conjunto de soluciones.

Asimismo, con el fin de alcanzar el compromiso de territorializar la Agenda 2030 y los ODS en el nivel municipal, se propone la adopción de las perspectivas de GA, de colaboración entre actores y un enfoque de género y juventudes, que implica dar respuesta a las brechas de género y generacionales a partir del fortalecimiento de las autonomías de las mujeres, las diversidades y las juventudes, además de la incorporación de sus voces.

Cabe destacar que esta iniciativa es acompañada por un compromiso conjunto para desarrollar un Estado provincial de transparencia plena y receptividad, que adapte sus servicios a las necesidades de la ciudadanía, mejore la calidad y el alcance de los bienes públicos y fortalezca las relaciones con los diferentes grupos de interés de los territorios.

En este contexto, Córdoba obtuvo el tercer puesto en los Premios a la Innovación Local organizados por la Alianza para el Gobierno Abierto. La distinción evaluó nuevos servicios, plataformas, reglas o sistemas que generan valor para la ciudadanía y los gobiernos.

La provincia de Córdoba viene trabajando bajo una coordinación multinivel. Por un lado, en el nivel vertical, lo que posibilita profundizar los compromisos y colaboraciones en los niveles internacional, nacional y regional, así como municipal, y; por otro lado, en el nivel horizontal, con todos los sectores que hacen parte del gobierno. Estas instancias colaborativas han permitido priorizar, acordar y compartir avances y desafíos para la localización de los ODS, así como trabajar conjuntamente en acciones concretas para alcanzar el desarrollo sostenible en todo el territorio.

Es por ello que el Gobierno de la provincia de Córdoba entiende la gobernanza multinivel como uno de los componentes fundamentales, que supone articulaciones que aseguren el diálogo con los distintos niveles jurisdiccionales que, a su vez, se vinculan con sus diversos actores para finalmente satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

Multiactoral

La provincia de Córdoba lleva adelante diálogos con diferentes actores para consolidar el modelo de gestión orientado al logro del desarrollo sostenible, con el fin de garantizar, definir e implementar acciones en conjunto con todos los sectores sociales: el sector privado, la sociedad civil organizada y el sector académico. Estos diálogos y esfuerzos colaborativos son el reaseguro de que nuestras decisiones integran a todas/os y son para todas/os.

En relación con este tema, existen innumerables ejemplos de la articulación de programas con dichos sectores. Con el empleo como vector del desarrollo social, el Gobierno de la provincia de Córdoba ha impulsado programas de transición hacia el empleo formal de jóvenes, mujeres y grupos vulnerables,

mediante la capacitación y el entrenamiento en ambientes de trabajo que se congestionan y cofinancian con el sector privado.

Asimismo, la Provincia cuenta con una serie de mecanismos institucionales para asegurar una participación plena, inclusiva y significativa; y colaborar con grupos específicos de interesados. Por un lado, los concejos provinciales son espacios colaborativos para la realización de actividades en conjunto con diversos actores sociales, que busca el desarrollo de políticas públicas conjuntas. En ese sentido, los Gabinetes Provinciales Sectoriales, creados por el gobernador de la Provincia, están conformados por ministras/os y secretarías/os que se encargan del tratamiento conjunto de asuntos de sus respectivas competencias con responsabilidades asignadas por el gobernador. En la provincia de Córdoba actúan el Gabinete Social y el Gabinete Productivo, liderado por un/a coordinador/a.

Por otro lado, los clústeres, con el propósito fundamental de asociatividad, dieron lugar a la conformación de nodos intersectoriales que reúnen diversos actores clave. Se trata de modelos de vinculación entre la academia, el sector público y el privado. Este tipo de alianzas dinamiza el entramado socio-productivo, expande el potencial y permite posicionar la Provincia a la vanguardia de las tendencias tecnológicas mundiales. Algunos ejemplos son Córdoba Technology Clúster, clúster Impulso Tecnológico Villa María, clúster de la Industria Audiovisual, clúster Tecnológico de San Francisco, clúster Biotecnología, clúster de Maquinaria Agrícola, clúster Gourmet, clúster Tecnológico Río Cuarto, clúster Porcino de Oncativo, clúster del Petróleo, Gas y Minería, y clúster de Construcción, entre otros.

Además de la Mesa de Gobierno Abierto Local, compuesta por organizaciones sociales, referentes ministeriales, universidades y gobiernos locales, junto con sus grupos de interés, se conformaron las Mesas Intersectoriales

enmarcadas en la política de gestión abierta y mejora continua para profundizar la implementación de los ODS. La participación de la Provincia en la Alianza para el Gobierno Abierto busca profundizar el trabajo en materia de gobierno abierto para alcanzar los ODS a partir de un trabajo articulado con distintos actores locales.

A su vez, la provincia de Córdoba participa del Foro ODS Córdoba desde 2018. Este espacio busca dialogar con responsables y tomadores de decisiones institucionales de empresas, organizaciones sin fines de lucro, gobiernos que aplican o deseen aplicar los ODS y sus metas en la toma de decisiones institucionales. El foro fue impulsado por la Universidad Tecnológica Nacional y la Facultad Regional Córdoba, a través de la Secretaría de Vinculación Institucional.

Como una ampliación de este foro en el nivel regional, se constituyó la Red Latinoamericana de ODS. Esta red fue creada en 2020 cuando la Universidad Tecnológica Nacional convocó a una reunión para constituir la RedLat ODS, con el objetivo principal de generar un espacio de análisis, debate, difusión, promoción y concientización de los ODS para la Agenda 2030 a nivel latinoamericano. Participan de la red representantes de países latinoamericanos en categorías de investigadores académicos, referentes internacionales en la temática ODS, representantes del Estado provincial y miembros de la comunidad en general. Actualmente, en la Red Latinoamérica de ODS se encuentran representados 14 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.

Cabe destacar que, además de la configuración de espacios de articulación entre la Provincia y los grupos de interés, como mesas, consejos o foros,

sector académico, sector privado y de sociedad civil, en muchos casos integran formalmente estructuras diseñadas por el Gobierno provincial:

- La Agencia Córdoba Innovar y Emprender, que promueve la radicación de emprendimientos innovadores mediante mecanismos de coinversión con el sector privado. El órgano directivo de esta sociedad se encuentra integrado por el sector privado y el sector académico.
- La Agencia Procórdoba, una sociedad de economía mixta que promueve la política comercial externa y la inserción internacional de las empresas. Su Directorio está conformado por autoridades que representan al Gobierno provincial, los municipios y las cámaras empresariales de los diferentes rubros productivos y regiones provinciales. Trabaja bajo un esquema de cofinanciamiento entre sector público/privado en partes iguales.
- El Consorcio Caminero Único, creado por ley con el objetivo de mejorar la transitabilidad de la red de caminos rurales de la provincia de Córdoba. Lo integran el Gobierno provincial y las entidades rurales y se financia con los fondos que surgen del impuesto inmobiliario rural que aporta cada productor agropecuario. Estos fondos son administrados por el Fideicomiso para el Desarrollo Agropecuario (FDA). Las obras que surgen en este marco se acuerdan entre las partes por medio de un mecanismo de validación con los beneficiarios y se ejecutan por el sistema de contribución por mejoras, por el cual productores locales aportan el 50 % del costo total, en cuotas a pagar durante los tres o cinco años posteriores de finalizada la obra y el otro 50 % lo aporta el Gobierno de la provincia.

Las instancias de articulación mencionadas potencian un enfoque que, si bien, amplía el alcance de los ODS, requiere de la adopción de mecanismos

integrados de gobernanza multiactoral. De hecho, los ODS ofrecen amplias oportunidades para que los Gobiernos subnacionales fortalezcan su influencia al remodelar el diálogo entre los grupos de interés de la provincia. En este contexto, la centralidad de la gobernanza multiactoral para el avance hacia la Agenda 2030 se acentúa en los ejes de participación y colaboración de un GA.

Reflexiones y desafíos

Uno de los compromisos fundamentales asumidos por el Gobierno provincial en pos del cumplimiento de la Agenda 2030, sus ODS y los desafíos globales adaptados a su contexto territorial está orientado a destinar todo el esfuerzo en la sostenibilidad y la inclusión social para no dejar a nadie atrás. Se trata de un doble desafío, ya que se busca elaborar políticas alineadas a los ODS que, además, procuren la recuperación pospandemia para reconstruir y transformar con igualdad la vida de las personas.

Complementariamente a estas acciones, se suman esfuerzos dinamizadores de la Agenda 2030 en la provincia de Córdoba, como los procesos de vinculación de los ODS con los programas presupuestarios, teniendo en cuenta que el presupuesto es una poderosa herramienta de transformación social en términos de reducción de desigualdades sociales. Por lo tanto, el desafío es profundizar las acciones de manera que los recursos orientados al gasto social garanticen la protección social en materia de trabajo, salud y educación, y favorezcan la recuperación transformadora con énfasis en la inclusión. Todas las políticas que se alinean, en simultáneo, con el cumplimiento de la Agenda 2030 y la recuperación con eje en la sostenibilidad en sus tres dimensiones (social, económica y ambiental) comprenden el desafío de contar con datos e información que permitan el seguimiento de los indicadores ODS.

Estas iniciativas siguen las recomendaciones de la OCDE y la Organización de Naciones Unidas (ONU), en el marco de un diálogo de políticas que constituyan los pasos fundamentales para avanzar en el recorrido hacia la consolidación de un modelo de gestión alineado con la Agenda 2030 para el escenario pospandémico, en el sentido de ratificar, consolidar, revisar y/o modificar la definición de nuevas metas trazadas y la actualización de indicadores.

La gobernanza multinivel y multiactoral resulta fundamental en la gestión gubernamental. Como consecuencia, es necesario transformar los espacios de participación en espacios de diálogo reales, donde el conflicto se trabaje como una oportunidad para la negociación constante en la gobernanza. También debemos institucionalizarlos de manera creativa, sabiendo que las mesas con actores no estatales y diversos generan las políticas públicas más sostenibles. La gobernanza multinivel consiste, entonces, en aplicar un proceso de toma de decisiones que sea inclusivo, a partir de la acción coordinada de los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial, regional y municipal. Este proceso también puede incluir los espacios de articulación y toma de decisión internacionales. Asimismo, esta gobernanza puede asumir diferentes formas, que van desde la complementariedad hasta la coadministración de las acciones.

Asegurar la factibilidad en las acciones es un factor clave en los diferentes niveles y participaciones de gobernanza. En los acuerdos entre partes debe existir una posibilidad clara de viabilidad en la gestión. Además, es necesario comunicar los limitantes o desafíos que los mismos Gobiernos enfrentan para articular y llevar adelante propuestas con otros sectores. Y para ello, la comunicación debe ser clara, sencilla y asertiva. En ese sentido, la Agenda 2030 pretende unificar un lenguaje común y proponer

conceptos para transmitir a la ciudadanía, a los grupos de interés en la gestión y a los propios grupos internos.

La cocreación de acciones, planes e iniciativas generan la creación de un mapa de desarrollo, una guía, una ruta coconstruida para ese camino hacia el desarrollo local, que canaliza y planifican soluciones reales a las problemáticas locales mediante los ODS.

La Agenda 2030 es una oportunidad para detectar dónde no se ha trabajado, y abordar los vacíos desde nuevas formas colaborativas con herramientas de participación ciudadana, haciendo foco en la colaboración interna y considerando a los actores externos como aliadas y aliados.

Por todo lo expuesto, se vuelve fundamental repensar las políticas concretas en el marco de un nuevo paradigma, en vías de recuperación de la pandemia y en la transformación de esta nueva realidad a la que el mundo se está adaptando. La Agenda 2030 y el paradigma de GA son dos pilares transversales fundamentales en este contexto, que deben funcionar como guías para acompañar cada paso hacia sociedades más justas, inclusivas, participativas y transparentes.

Referencias bibliográficas

- Oszlak, O. (octubre de 2013). *Estado Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Trabajo presentado en el panel Gobierno abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones*. XVIII Congreso Internacional del CLAD. Montevideo, Uruguay.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista enfoques: ciencia política y administración pública*, 9(15), 99-125.

Gobierno de la Provincia de Córdoba (2022). *Presupuesto Provincial 2022 en el marco de la Agenda para el Desarrollo Sostenible*. <https://gestionabierta.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2021/12/Presupuesto-2022-alineado-a-ODS-con-especial-abordaje-ODS-low.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2021). *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals in Córdoba, Argentina*. https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/a-territorial-approach-to-the-sustainable-development-goals-in-cordoba-argentina_f11a65c2-en

2

Gestionar con transparencia: la implementación de una agenda de desarrollo como ejercicio de derechos en las administraciones públicas

Por María Lucrecia Escandón y Denise Laurens

Resumen

En este artículo se realiza un recorrido por las principales conceptualizaciones teóricas que sustentan el paradigma de gobierno abierto, así como del marco transversal otorgado por la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Asimismo, se analiza la aplicación de la propuesta en la provincia de Entre Ríos.

Palabras clave

Gobierno abierto, transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Agenda 2030.

Abstract

This paper aims to review the main theoretical conceptualisations underpinning the Open Government paradigm, as well as the cross-cutting framework provided by the 2030 Agenda and its Sustainable Development

Goals (SDGs), anchoring the proposal in the province of Entre Ríos, and finally offering a series of reflections derived from the analysis of the case.

Key words

Open government, transparency, access to public information, accountability, participation, Sustainable Development Goals, 2030 Agenda.

Introducción

El concepto de *gobierno abierto* (en adelante GA) se encuentra en permanente evolución y cambio, con variaciones en diversos grados según el país, la provincia y la organización. Procura alcanzar objetivos claros con miras a involucrar, entre otros aspectos, a una ciudadanía comprometida con lo público. De los pilares que se desprenden de este concepto, interesa detenerse en la *transparencia*, haciendo énfasis en sus concepciones, potencialidades y usos. Todo ello, enmarcado en una Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que promueve ampliar las bases sociales del derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas como un elemento indiscutible para promover instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas que, a su vez, fortalece la gobernabilidad y la democracia. En este sentido, el principio de *transparencia* se presenta como un punto a transversalizar en el ciclo de las políticas públicas, de modo que se reconoce su importancia tanto en la función social del control (rendición de cuentas-transparencia pasiva) como en el impacto del acceso a la información para garantizar otros derechos (transparencia activa).

Además, se pretende tender puentes con los principios que pregona el paradigma del GA y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, para lo cual, la promoción de un GA como fin en sí mismo —con enfoque en la apertura, el acceso a la información y la transparencia—

debe pensarse en línea con el Objetivo 16, que busca promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas para todas y todos a través de instituciones que rindan cuentas.

En este artículo se propone un recorrido por las principales conceptualizaciones teóricas que dan sustento al paradigma del GA, el enmarque transversal otorgado por la Agenda 2030 y los ODS, además se suma el anclaje de la propuesta en la provincia de Entre Ríos. En esa propuesta, el gobierno brega por dotar a la ciudadanía de un mayor empoderamiento, para ello aúna esfuerzos en alcanzar una planificación provincial integral e integrada, que toma los ODS como el «paraguas» institucional para pensar la gestión pública; y la transparencia no es considerada como un fin en sí mismo, sino que su objetivo último es crear valor social en términos sostenibilidad y desarrollo humano.

Los orígenes del gobierno abierto y aproximaciones conceptuales

Los primeros aportes referidos al GA pueden identificarse desde hace poco más de dos décadas atrás. En el Reino Unido, a finales de los setenta, se observan algunas expresiones que se vinculan a cuestiones relacionadas con el secreto del Gobierno e iniciativas «para abrir ventanas» del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objetivo de reducir la opacidad burocrática (Chapman y Hunt, 1987, como se citó en Ramírez-Alujas, 2012). Comienza a observarse, de modo embrionario, la necesidad de apertura del sector público en la relación entre Gobierno y ciudadanía. La apertura, la transparencia y otras virtudes asociadas a la claridad pasan a tener preeminencia sobre el secreto, la cerrazón y la oscuridad (Oszlak y Kaufman, 2014, p. 3).

Por su parte, autores como Weir y Beetham (1999), enfatizan la necesidad de contar con un «gobierno abierto, transparente y responsable» en lo que refiere a la democracia representativa (como se citó en Ramírez-Alujas, 2012). Para ellos, el GA se caracteriza por establecer la comunicación de información objetiva sobre sus políticas desde el propio Gobierno, el acceso de las/os ciudadanas/os y de la prensa a documentos gubernamentales, la apertura de reuniones al público y la prensa; y, por último, la consulta sistemática a las personas interesadas en la formulación y la ejecución de decisiones políticas.

Sin embargo, el concepto de GA ha estado en permanente evolución y ha cambiado incluso al interior de algunas organizaciones. En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha pasado de un enfoque que entiende a la Administración Pública como transparente, accesible y receptiva hacia uno que considera el GA como una plataforma para resolver cómo trabajar con la sociedad y con los individuos con el objetivo de cocrear valor público (OCDE, 2010, como se citó en Ramírez-Alujas, 2012). Estudios más recientes también mencionan que el GA puede tener diferentes significados para los distintos actores implicados y responsables de políticas públicas, que se encuentran influenciados por factores políticos, sociales y culturales. Por esta razón, la definición de GA puede variar y reflejar las prioridades de los diversos países (OCDE, 2016).

Entre los hechos que se relacionan directamente con el paradigma de GA y, especialmente con movimientos ciudadanos, se puede citar el sucedido en los Estados Unidos, en 1956, donde se instó a los principales partidos políticos a que acordaran y se comprometieran a consolidar el acceso abierto a la información pública. Este fue un antecedente central al Freedom of Information Act (FOIA) —en español, Ley de Libertad de Información— de 1966 (Ramírez-Alujas, 2012), que otorga el derecho

de acceso a la información del Gobierno federal de los Estados Unidos. No obstante, el acontecimiento más significativo fue la promulgación del Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto, en 2009, por parte del entonces presidente Barack Obama, que instaba a la apertura de la información del Gobierno y a «establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración», pilares centrales del enfoque de gobierno abierto.

Ese mismo año, las/os ministras/os responsables de las políticas sobre administración electrónica de la Unión Europea emitieron la Declaración Ministerial sobre la Administración Electrónica. Ante el reconocimiento del contexto crítico en términos económicos, sociales y ambientales, se planteó la demanda de la ciudadanía y de las empresas europeas de que los gobiernos sean más abiertos, flexibles y cooperativos en la forma en que ofrecen los servicios públicos en el continente.

Para 2015, se establecieron objetivos, entre los cuales se destacaron:

- Mejorar los servicios de la administración electrónica para tener en cuenta las distintas necesidades de las/os usuarias/os y atenderlas/los de la manera más efectiva.
- Invitar a terceros (empresas, ciudadanía, sociedad civil) para que colaboren en el desarrollo de servicios de la administración electrónica.
- Aumentar la disponibilidad de la información del sector público para su reutilización.
- Reforzar la transparencia de los procesos administrativos.
- Involucrar a los actores en los procesos de políticas públicas.

En 2011, recuperando el antecedente del Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto y en el marco del 66° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ocho países y nueve organizaciones de la sociedad civil (OSC) lanzaron, formalmente, la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership [OGP]). Se trata de una iniciativa internacional con múltiples interesados, diseñada para ayudar a los países en el avance de reformas orientadas a ofrecer más transparencia, participación y rendición de cuentas a la ciudadanía (Solís Ribeiro, 2017, p. 91, como se citó en Ramírez-Alujas, 2012). Actualmente, de esta alianza participan 77 países, 76 jurisdicciones locales que trabajan junto a miles de OSC. La Argentina, que se unió en 2012, en la actualidad, está implementando el cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto.

Otro actor importante, en el marco del GA, es el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) que, en 2016, en la 17° Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, aprobó la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Entre sus objetivos principales, la Carta menciona la definición de las bases conceptuales y prácticas que sustentan el GA desde el enfoque de la gobernanza y el buen gobierno en el contexto iberoamericano.

Naser y Ramírez-Alujas y Rosales (2017) destacan que el año 2016 se constituyó en el punto de inflexión en el concepto y en las estrategias de GA. Desde la creación y el lanzamiento de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011, se ha establecido una mirada mucho más amplia e integral a la que se denominó «Estado abierto», al menos, en el contexto latinoamericano. Esta situación se detalla en el último informe publicado por la OCDE a finales de 2016, donde se ofrece una mirada comparada de los avances de las políticas de GA en el nivel global y se exponen diversos lineamientos para el futuro, entre ellos —quizás el más importante— una propuesta hacia la

construcción de un Estado abierto, concepto que supone avanzar en los tres niveles del Estado por igual (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Hasta el momento, la mayor cantidad de avances se vislumbran en el Poder Ejecutivo, por lo tanto, encaminarse hacia el Estado abierto supondrá alcanzar el Parlamento abierto y la Justicia abierta, como etiquetas más utilizadas.

Pilares que sustentan el gobierno abierto. El debate en torno a la transparencia

Un Gobierno abierto es entendido como

... un gobierno que abre sus puertas al mundo, coinnova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red (Tapscott, 2010, como se citó en Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017).

Como se mencionó, el Memorándum sobre la Transparencia y el Gobierno Abierto constituyó un hito significativo en el paradigma en cuestión, puesto que planteó que el Gobierno ha de ser transparente, además de promover la rendición de cuentas y brindar información a la ciudadanía sobre lo que se está haciendo. En relación con la participación, se menciona que esta aumenta la eficacia del Gobierno y mejora la calidad de sus decisiones, ya que el conocimiento está muy disperso en la sociedad y las/os funcionarias/os públicas/os se benefician de tener acceso a él. Respecto de la colaboración, esta implica que las/os ciudadanas/os se involucren activamente en el trabajo de su Gobierno.

Así, los pilares sobre los que se erige el gobierno abierto son los siguientes:

- **PARTICIPACIÓN:** el Gobierno promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas. Fomenta la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo y la implicación de las/os ciudadanas/os en los asuntos públicos (Ramírez-Alujas, 2012, p. 19), además del conocimiento que estas/os aportan al proceso de políticas públicas en diversas temáticas.
- **COLABORACIÓN:** este principio implica la articulación con un conjunto más amplio de actores ciudadanos (diversos agentes sociales, empresas, asociaciones OSC, universidades, entre otros) con el objetivo de trabajar colaborativamente en la resolución de problemas públicos.
- **TRANSPARENCIA:** un Gobierno transparente proporciona información sobre las acciones que lleva a cabo, sus planes de actuación, las fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Esto fomenta y promueve la rendición de cuentas de la Administración ante la ciudadanía y un permanente control social (Ramírez-Alujas, 2012, p. 19).

En los últimos tiempos, se expandió una modalidad llamada *transparencia activa*, que consiste en la difusión obligatoria de información actualizada, regular y gratuita por parte de las instituciones públicas, sin que medie solicitud alguna, es decir, sin responder—como en la llamada *transparencia pasiva*—a la demanda de las/os ciudadanas/os (Oszlak y Kaufman, 2014, p. 11).

El sentido que se le da al concepto de *transparencia* en la agenda pública no es un dato menor a la hora de diseñar, implementar y evaluar políticas de transparencia. Estas pueden ser entendidas como un conjunto de

estrategias y prácticas basadas, esencialmente, en una amplia apertura y disponibilidad de información, que contribuyen a la gobernabilidad y a la rendición de cuentas (*accountability*) en una organización. Estas políticas procuran instalar la mayor parte de la información existente (programas, proyectos, proceso de toma de decisiones, presupuestos, costos, recursos humanos y materiales, procedimientos internos, resultados obtenidos, etc.) frente a la mirada pública, de modo que facilitan los medios para su verificación, evaluación y seguimiento (Baragli, 2005, como se citó en Gilli, 2017). Asimismo, existe un consenso, reconocido en la mayoría de las leyes sobre transparencia y acceso a la información pública, que sostiene que esta debe ser oportuna, clara, actualizada y completa.

El sentido del concepto de *transparencia* se encuentra permanentemente en debate y disputa. Una mirada amplia de esta noción como ejercicio del derecho o una mirada restrictiva que la considera como un fin en sí mismo condicionan el alcance de las políticas, los desafíos, el rol del Estado y su cultura organizacional, el papel de otros actores y de la participación ciudadana, los derechos y las obligaciones involucradas.

La mirada restrictiva sobre la transparencia está generalmente asociada a una mirada de control que pone el foco en el concepto de *transparencia pasiva*, es decir, en la rendición de cuentas. No tiene preeminencia la discusión de las políticas de acceso a la información pública o las acciones de prevención sobre la corrupción. Esta mirada tradicional que se puede observar, con frecuencia, en los medios de comunicación masiva considera que la transparencia es un mandato del poder público en el marco de una relación entre la Administración Pública y el sujeto administrado que parte de un preconcepción de Estado «oscuro», corrupto y, ante ello, de un necesario control. La agenda de transparencia queda reducida a nichos de interés que ponen generalmente el foco en el Poder Ejecutivo y en el

Poder Legislativo. No se discute el rol de la participación ciudadana, de las empresas, de las organizaciones o de la Administración Pública en general. Esta mirada refuerza el concepto de *democracia representativa*, donde la ciudadana y el ciudadano delegan de forma plena el ejercicio de la función pública y donde las políticas de transparencia son un fin en sí mismo.

Se encuentran dentro de esta agenda la promoción de normativas, los órganos de control y las instituciones como garantías suficientes para el control del cumplimiento del mandato público de transparencia. Sobre esta posición, también se ha observado, en los últimos años, un sobredimensionamiento de las agendas de datos abiertos en las cuales se ha promovido que la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales esté abierta y actualizada, sea exhaustiva y se encuentre disponible al público en cumplimiento con los estándares de datos abiertos (por ejemplo, datos legibles sin procesar). Pero, al convertirse en un fin en sí mismo, la mayoría de estas plataformas se han vuelto inaccesibles para la comprensión de la ciudadanía en general y son utilizadas exclusivamente por nichos de interés, como resultado se cuestiona si realmente promueven la transparencia pública y si ello contribuye a generar valor público.

Frente a esto, emerge una mirada amplia y multidimensional de transparencia entendida como el ejercicio de un derecho. Aquí la transparencia no es considerada un fin en sí mismo, sino un principio constitutivo de una agenda de desarrollo que se propone ampliar las bases sociales del derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas como un pilar indiscutible para promover instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, el fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia. Para ello, el principio de transparencia debe ser transversalizado en todo el ciclo de las políticas públicas: con él se reconoce tanto la importancia de la función social del control (rendición de cuentas- *transparencia pasiva*) como el impacto

del acceso a la información para garantizar otros derechos (*transparencia activa*). Sin embargo, no basta con que los organismos públicos presten garantía de accesibilidad y apertura activa de información pública: si el derecho no es ejercido de forma activa por la sociedad, el principio de transparencia pierde sentido público. Es decir, se parte de un concepto amplio de participación ciudadana, donde contar con el compromiso público y la construcción colectiva de la acción pública es clave: la ciudadana y el ciudadano adquieren un rol protagónico desde una mirada de la democracia deliberativa. Asimismo, desde esta postura, no alcanza con el mandato público determinado por normas, órganos de control o la mera institucionalidad, sino que, al entender la transparencia como un principio transversal de la gestión al servicio del desarrollo, cumple un rol clave la cultura de las organizaciones públicas ante el desafío de incorporar el principio de transparencia a la práctica pública diaria (Cuadro 1).

Cuadro 1. La transparencia desde la mirada restrictiva y multidimensional

Paradigma	Mirada restrictiva: control	Mirada multidimensional: ejercicio de derecho
Fundamento	La transparencia como mandato del poder público.	La transparencia como derecho, pilar indiscutible para el acceso a la democracia.
Objetivo	La transparencia es un fin en sí mismo.	La transparencia no es un fin en sí mismo, sino un principio constitutivo para alcanzar una agenda de desarrollo
Mirada sobre el Estado	El Estado es una organización corrupta que debe ser controlada.	La transparencia es transversalizada en todo el ciclo de la política pública, en toda la agenda pública.
Enfoque activo/pasivo	Predomina la transparencia pasiva vinculada a la rendición de cuentas.	Equilibrio entre la transparencia pasiva y activa.
Concepción del control	La responsabilidad está puesta en el poder político, mayormente vinculado a los poderes ejecutivos y legislativos. No se discute el rol de la participación ciudadana, de empresas, de organizaciones o de la Administración Pública en general. Reducida a nichos de interés.	Se amplían las bases sociales. Función social del control.
Paradigma político asociado	Paradigma de la democracia representativa.	Paradigma de la democracia deliberativa.

Fuente: elaboración propia

Dentro de las organizaciones, cuando se intenta transversalizar el concepto de *transparencia*, se enfrentan distintos desafíos. Algunos desafíos son propios del entorno social, otros, particulares de las instituciones.

El primer desafío del entorno social es la desconfianza en las instituciones públicas. Es decir, a pesar de los esfuerzos por transparentar las acciones gubernamentales, nos enfrentamos a una sociedad que toma distancia cada vez más en participar de la construcción de lo público.

Respecto de los desafíos en las organizaciones, se pueden mencionar la resistencia cultural, la necesidad de fortalecer las capacidades estatales bajo una mirada de servicio público, los esfuerzos orientados a la digitalización de las instituciones públicas con el objetivo de poner a disposición mayor cantidad de información pública de forma abierta, y la construcción de agendas federales vinculadas a políticas de integridad y transparencia que ayuden a incorporar estos principios en los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y local).

La transparencia y el gobierno abierto en la Agenda 2030

La Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 es un documento que convoca a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar la prosperidad mundial. Fue aprobada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas durante el desarrollo de la 70° Cumbre para el Desarrollo Sostenible. Basados en la experiencia y las lecciones aprendidas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los países se comprometieron con lograr 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 vinculados al medio ambiente, el desarrollo económico y el desarrollo social.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen un notable avance respecto a los Objetivos del Milenio a los cuales reemplazan. Por primera vez una agenda consensuada por la comunidad internacional conecta las cuestiones de desarrollo y las ambientales —una de las asignaturas pendientes en la agenda anterior— al incluir temas referidos a aspectos sociales (pobreza, hambre, salud, educación, género y agua), económicos (energía, crecimiento, infraestructuras, desigualdad), ambientales (ciudades, consumo, cambio climático, océanos, medio ambiente) o políticos (paz y justicia y alianzas) (Gilli, 2017, p. 44).

Si bien ocurrieron avances en muchos países, no hay hechos significativos que indiquen la velocidad ni la escala necesarias como para que se pudiera pensar que se alcanzarán en su completitud para 2030. Además, las consecuencias de la pandemia por COVID-19 provocaron la desaceleración, incluso el retroceso, en el alcance de gran parte de las metas propuestas.

Durante la Cumbre sobre los ODS, celebrada en septiembre de 2019, el secretario general de las Naciones Unidas hizo un llamamiento a todos los sectores de la sociedad para que se movilizan en favor de una década de acción en tres niveles: acción a nivel mundial para garantizar un mayor liderazgo, más recursos y soluciones inteligentes con respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible; acción a nivel local que incluya las transiciones necesarias en las políticas, los presupuestos, las instituciones y los marcos reguladores de los Gobiernos, las ciudades y las autoridades locales; y acción por parte de las personas, incluidos la juventud, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado, los sindicatos, los círculos académicos y otras partes interesadas, con el objetivo de generar un movimiento imparale que impulse las transformaciones necesarias.

Este llamado pone de manifiesto algunos de los principios generales de la Agenda de Desarrollo, su enfoque multidimensional (el *desarrollo sostenible* entendido como un conjunto de trayectorias interrelacionadas de evolución en materia social, económica y ambiental), su carácter global (aborda las problemáticas globales más importantes de nuestros tiempos), su integralidad (la Agenda interconecta todas sus dimensiones y todos sus niveles de gobierno) y su mirada inclusiva (alcanzar los objetivos es una responsabilidad colectiva de todos los Gobiernos, del sector privado, de la sociedad civil y de todas las personas).

De esta manera, se puede afirmar que la Agenda 2030 es el única compartida de alcance mundial. Bajo un enfoque de derechos, los 17 ODS constituyen un plan de acción que se propone erradicar el hambre y alcanzar la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía sustentable; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz; facilitar el acceso a la justicia; y fortalecer una alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Gobierno abierto y transparencia. Plataforma al servicio de la Agenda ODS

La Agenda 2030 reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y que se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo) en un Estado de derecho efectivo, una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas. En la Agenda se abordan los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las corrientes ilícitas de recursos financieros y armas (Agenda

Global de Desarrollo Sostenible, Declaración: parágrafo 35, Res. A/RES/70/1). Junto a las tradicionales tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, económica y ambiental), la gobernanza ha sido reconocida cada vez más como central para el desarrollo sostenible, tanto como un facilitador como un objetivo por derecho propio. El fortalecimiento de la gobernabilidad mediante instituciones democráticas más sólidas, transparentes y el respeto de los derechos civiles y políticos ofrecen bases sólidas para mejorar los resultados del desarrollo.

Específicamente, el ODS 16 aborda la transparencia como una condición necesaria para el desarrollo, ya que sostiene en sus fundamentos que el Estado de derecho y el desarrollo tienen una interrelación significativa y se refuerzan mutuamente. Este objetivo considera necesario configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que permitan promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todas/os y construir en los distintos niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Dentro de las metas se encuentran: promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todas las personas de aquí a 2030; reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas; fortalecer la recuperación y la devolución de los activos robados, además de luchar contra todas las formas de delincuencia organizada; reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas; crear en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; garantizar el acceso público a la información; y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Sin embargo, aunque los principios de gobierno abierto se mencionan explícitamente en el ODS 16, están integrados en varios ODS, en los cuales

la transparencia, la participación pública y la existencia de instituciones que rindan cuentas son instrumentos necesarios para el cumplimiento de las distintas metas. La Agenda de ODS y la Agenda de Gobierno Abierto comparten sus principios y fundamentos más importantes, y he aquí la importancia de la articulación entre ambas para potenciarse: en primer lugar, las dos agendas ponen a las personas en el centro desde un enfoque de derechos; en segundo lugar, los compromisos públicos asumidos en ambas agendas tienen el alcance de una alianza global de carácter colectiva y participativa, incluso, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible fueron formulados mediante un inédito proceso abierto y participativo liderado por los Gobiernos, que involucró a la sociedad civil y al sector privado; en tercer lugar, la transparencia, la participación ciudadana, las instituciones públicas responsables y la innovación tecnológica no son identificados en estas agendas como fines en sí mismos, sino como facilitadores del desarrollo sostenible; y, finalmente, el fortalecimiento de la gobernanza aparece en ambos espacios como un eje indispensable para la promoción del desarrollo.

En la 70° Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2015, once gobiernos del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto aprobaron la Declaración Conjunta: *Gobierno abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, que reconoce al Objetivo 16 como una meta transversal para lograr con éxito el resto de los ODS. Los principios, políticas y prácticas de gobierno abierto contribuyen tanto al cumplimiento de los Objetivos sustantivos de la Agenda 2030, como al proceso de identificación, implementación y monitoreo de todos los ODS. Asimismo, la Declaración compromete a los Gobiernos participantes a brindar acceso público a información oportuna y desagregada, además de datos abiertos sobre las actividades gubernamentales relacionadas con la

implementación y el financiamiento de los ODS, y a apoyar la participación ciudadana en la implementación de estos.

De esta manera, la Agenda de Gobierno Abierto puede convertirse en una plataforma de enorme importancia para que los Gobiernos en sus diferentes niveles avancen en la implementación de los ODS. Directamente, al promover lograr un gobierno abierto como un fin en sí mismo, mediante el establecimiento de metas y objetivos centrados específicamente en la apertura, el acceso a la información y la transparencia en el marco del Objetivo 16, que busca promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas para todas/os a través de instituciones que rindan cuentas. Indirectamente, al reconocer que los principios de gobierno abierto (transparencia, participación pública e instituciones públicas responsables) son transversalmente fundamentales para el alcance de todos los ODS, dado que fortalecer la gobernanza es un pilar clave para garantizar mejores políticas públicas, programas, gestión de recursos y alianzas que promuevan el desarrollo. Y, finalmente, puede acompañar la implementación de la Agenda en la medida en que esta exige procesos de seguimiento, revisión y evaluaciones periódicas de progreso en relación con los objetivos y metas que sean abiertos, inclusivos, participativos y transparentes para todas las personas y que apoyen la presentación de informes por parte de todas las partes interesadas pertinente. Aquí la articulación de instancias de participación, de los planes de acción de GA, de cocreación de políticas y programas, y la gestión de los datos abiertos son algunas de las herramientas que el paradigma de gobierno abierto puede aportar a la implementación de la Agenda ODS.

El recorrido de la provincia de Entre Ríos en la articulación de las agendas de transparencia y los ODS

La Argentina se encuentra comprometida con la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ya que ha participado de este proceso desde su génesis en 2015, donde el país defendió la necesidad de dar tratamiento equilibrado a las tres dimensiones (social, económica y ambiental) con la aplicación de la perspectiva de género y de derechos humanos de forma transversal. A su vez, la Argentina contribuyó al proceso de negociaciones que concluyó en la creación del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible, instancia regional de seguimiento y examen de los progresos que se vayan obteniendo en la implementación de la Agenda 2030 a nivel regional. El punto focal nacional se encuentra radicado en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, quien articula de manera permanente con las provincias para implementar la Agenda de modo federal, integral e integrada.

Como primer antecedente provincial, se puede citar la convocatoria del exgobernador Sergio Urribarri a una mesa de diálogo en 2009, coordinada por el Consejo Provincial de Políticas Sociales, bajo la órbita del entonces Ministerio de Salud y Acción Social, en el marco de los Objetivos del Milenio, que articuló una serie de encuentros con referentes de instituciones gubernamentales, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

El 20 de agosto de 2020, la provincia de Entre Ríos se adhirió formalmente a la Agenda 2030 y a los ODS. El punto focal de las acciones quedó en el ámbito de la vicegobernación, mientras que la implementación y la coordinación quedaron en la órbita de la Secretaría de Modernización.

La primera fase de trabajo incluyó el diseño de una matriz de datos que articulaba los ODS con las metas internacionales, nacionales y las políticas públicas provinciales, construida a partir de información provista por el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) y fuentes de información secundarias, como portales oficiales web e informes de gestión.

En una segunda instancia, se conformó la Mesa Interministerial de ODS, de la que participan todas las reparticiones gubernamentales dependientes del Poder Ejecutivo a través de 21 representantes. El objetivo primordial de su creación fue la validación de la matriz, y que las/os referentes pudieran realizar los aportes que considerasen necesarios. Como fruto de este trabajo se encuentra el Primer Informe Provincial 2021 que da cuenta de un total de más de 370 iniciativas públicas que la provincia de Entre Ríos lleva adelante para contribuir a alguno de los ODS y un relevamiento sobre los indicadores con los que ya cuenta la gestión para dar seguimiento al cumplimiento de las metas del Gobierno.

La Secretaría de Modernización de la provincia es la responsable de coordinar encuentros con las/os referentes de los organismos que impulsan las iniciativas provinciales para actualizar, ratificar y rectificar la información proporcionada por la matriz desde 2020. De la Mesa Interministerial de ODS participan representantes del Ministerio de Desarrollo Social; el Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas; el Ministerio de Salud; el Ministerio de Gobierno y Justicia; el Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios; el Ministerio de Producción, Turismo y Desarrollo Económico; la Secretaría de Cultura; el Consejo General de Educación y el SIEMPRO. En este sentido, se procura dar cuenta de una estrategia transversal planteada por la Provincia en el trabajo de ODS con la intención de abarcar a todos los actores parte y prever la incorporación de otros, como los

poderes Legislativo y Judicial, las universidades, las OSC y las empresas, entre otros. En este sentido, se plantea una articulación interinstitucional a partir de la generación de acciones con universidades, organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil destinadas a la implementación de los ODS en el territorio. Así, se lideraron eventos intersectoriales durante 2021 con el objetivo de promover la sensibilización en la provincia hacia municipios, comunas, trabajadoras/es de la Administración Pública y legisladoras/es, orientada a desarrollar y fortalecer una agenda propia.

En pos de reforzar este camino recorrido, en diciembre de 2021, la Provincia recibió la aprobación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la realización del proyecto «Fortaleciendo la planificación provincial: camino hacia la Agenda 2030», que será ejecutado por la Secretaría de Modernización. Con una duración de dieciocho meses, el proyecto se propone modernizar el sistema de planificación provincial a partir del fortalecimiento de las herramientas de gestión e información, para lograr que las políticas públicas estén articuladas entre sí y alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta propuesta, que inició en mayo de 2022, tiene tres grandes componentes:

- Diseño metodológico del sistema de planificación provincial.
- Desarrollo de un sistema de información y tablero de gestión de la planificación provincial.
- Institucionalización y diseño metodológico para el seguimiento y la evaluación de la planificación provincial.

En este sentido, la propuesta busca promover e instalar en Entre Ríos una forma de gestionar y de trabajar que cumpla con un formato previamente establecido, consensuado, correctamente normado, tomando como referencias otros casos provinciales, e incluso del orden internacional, que

pueda estar resguardado bajo el «paraguas» de los ODS y que apunte a contribuir con la eficiencia en la gestión del gasto público provincial; garantizar políticas públicas diseñadas e implementadas en base a la evidencia; y que busque atender las demandas reales de la ciudadanía.

Reflexiones finales

Del análisis realizado se desprende que la transparencia, desde una mirada amplia y multidimensional, como ejercicio de un derecho, no es considerada un fin en sí mismo, sino un principio constitutivo de una agenda de desarrollo que se propone ampliar las bases sociales del derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas como un pilar indiscutible para promover instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, el fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia. Para ello, el principio de transparencia debe ser transversalizado en todo el ciclo de las políticas públicas, mediante la que se reconoce tanto la importancia de la función social del control (rendición de cuentas-transparencia pasiva) como el impacto del acceso a la información para garantizar otros derechos (transparencia activa).

A los fines de alcanzar una transparencia con real sentido público es necesario que los organismos garanticen la accesibilidad y la apertura activa de información pública, pero también es imprescindible promover un contrato social con la ciudadanía a través de la participación para que ejerza activamente este derecho. En un contexto donde la democracia deliberativa es la premisa desde la cual nos paramos para pensar la gestión pública y las formas de administrar, la ciudadanía tiene un papel protagónico en tanto agente de cambio, como consecuencia, es requisito imprescindible su participación real en los espacios de decisión. En este sentido, los Gobiernos han de esforzarse por promover instancias de participación en

los planes de acción de GA, en instancias de cocreación de políticas públicas y de otros espacios que busquen involucrar a la ciudadanía en la gestión de lo público, con la intención de hacer del principio de transparencia una realidad que transforme la realidad de la ciudadanía.

Hay un gran trabajo por delante para transversalizar el principio de transparencia en las organizaciones públicas y, en eso, tendrán un papel esencial las/os funcionarias/os al mando de la toma de decisiones y del liderazgo de equipos técnicos, y el rol de la cultura de las organizaciones en pos de incorporar el principio a la práctica pública cotidiana. Aquí, el fortalecimiento de las capacidades es clave para que la transparencia y la divulgación plena de las políticas, datos y programas se conviertan en componentes esenciales del servicio público.

En pos de garantizar los ODS en un plano local, se requiere aunar esfuerzos para trabajar procurando legitimar y alinear las políticas públicas, los presupuestos, instituciones y marcos reguladores de los Gobiernos, así como son necesarias las acciones de las personas y demás actores del ecosistema (incluyendo a universidades, organizaciones de la sociedad civil, empresas, sindicatos, etc.) para impulsar las transformaciones necesarias. Hablar en términos de ODS supone emprender acciones que incluyan un enfoque multidimensional, un carácter global, una integralidad y una mirada inclusiva, y hacer énfasis en el Objetivo 16 como meta transversal para alcanzar a los demás.

Finalmente, no se debe desconocer que los principios que pregona el paradigma del GA están en completa sintonía con los Objetivos de la Agenda 2030. Conseguir un Gobierno (más) abierto no es el fin. La meta no es ser más transparente, participativo y/o colaborativo, sino que el

objetivo último es incrementar el valor público y promover el desarrollo (Gascó, 2014).

Referencias bibliográficas

- Asamblea General de las Naciones Unidas (21 de octubre de 2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución A/RES/70/1. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Bapna, M., Lagunes, A., Robinson, M. & Suter, S. (s.f.). *How Can the Open Government Partnership Accelerate Implementation of the 2030 Agenda*. Open Government Partnership. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP_SDGs_ReportV3_OnlineVersion.pdf
- Barabli, N. (2005). Políticas públicas de transparencia. *Revista Derecho Comparado de la Información*, 1(5), 21-24.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). *Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*. Serie Manuales, 81.
- Gascó, M. (noviembre de 2014). *El Gobierno Abierto como impulsor de la transparencia, la ética y la creación de valor público* [Conferencia]. XIX Congreso Internacional del CLAD. Quito, Ecuador. DOI <https://doi.org/10.13140/RG.2.14710.4083>
- Gilli, J. J. (2017). La transparencia como objetivo del desarrollo sostenible. *Ciencias Administrativas, Revista Digital FCE-UNLP*, 5(9).
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta? *Más poder local*, 14-22.
- Obama, B. (21 de enero de 2009). *Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto*. The White House President Barack Obama. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á. y Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, 144. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016). *Gobierno Abierto: contexto mundial y el camino a seguir*. <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>
- Oszlak, O. (abril de 2012). *Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos* [trabajo]. VIII Conferencia Anual INPAE 2012: Gobierno Abierto. Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa, San Juan de Puerto Rico, Puerto Rico.
- Oszlak, O. y Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del Gobierno Abierto: lecciones de la Experiencia Internacional*. IDRC, Red GEALC, OEA.
- Prince, A. y Jolias, L. (2015). *Políticas y experiencias de Gobierno Abierto en Argentina*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, Coordinación de Gobierno Abierto.
- Secretaría de Modernización del Gobierno de Entre Ríos (2021). *Informe de avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://ods.senadoer.gob.ar/>
- Secretaría de Modernización del Gobierno de Entre Ríos (2022). *Informe voluntario: Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2021*.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 3 - N.º 105 - 2022

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: C1035AAA - Tel.: 6065 2310 – Correo electrónico: digecip@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Leandro Bottinelli

Coordinación editorial

Pablo Nemiña

Edición y corrección

Eugenia Caragunis

Laura Scisciani

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

El INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas

páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada. El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no reproducir prejuicios y estereotipos que promuevan la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a las/os autoras/es individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Noviembre 2022



Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina