

TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO PÚBLICO Y CONTROL CIUDADANO: CLAVES DEL PLAN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO 2016

Alberto Edgardo BARBIERI
Universidad de Buenos Aires
(Argentina)

Isabel BLANCO
Universidad de Buenos Aires
(Argentina)

RESUMEN:

En el ámbito público coexisten espacios transparentes, translúcidos y opacos. El Plan de Modernización del Estado Argentino, aprobado por el Poder Ejecutivo en marzo de 2016, procura una ampliación de los espacios transparentes, entendiendo como principio rector del quehacer del Estado, el servicio a la ciudadanía, en un marco de confianza mutua.

En este trabajo se expone la noción de transparencia pública, se analiza el Plan de Modernización, y su convergencia con la funcionalidad de los sistemas de información, la existencia de indicadores confiables, y la rendición de cuentas, considerando a estos tres elementos conjuntamente, como condición de viabilidad del control ciudadano de la gestión pública.

Palabras claves: *Transparencia, información pública, rendición de cuentas, control ciudadano, modernización del Estado.*

INTRODUCCIÓN :

La explosión demográfica y el aumento de la esperanza de vida, han hecho que los recursos para administrar las prestaciones públicas vayan en creciente disminución, a la vez que crecen las necesidades sociales. El Estado debe optimizar la eficacia y eficiencia de su gestión. Para ello requiere herramientas aptas de información y control, que movilicen la participación creativa de las personas, tanto en su propia esfera, como en la sociedad civil. Esto va de la mano de la difusión del conocimiento, la transparencia de la información pública, el aprovechamiento de los saltos cualitativos de la tecnología, y la participación ciudadana en el control de la gestión pública. Tales son los propósitos del Plan de Modernización aprobado por el Poder Ejecutivo argentino en 2016.

La finalidad de estas páginas es analizar el plan, las acciones instrumentadas hasta el presente y su proyección, en armonía con el planteo expresado.

SIGNIFICADO DEL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA

Una de las primeras manifestaciones documentadas sobre el tema, se remonta al siglo XVIII en Estados Unidos, cuando algunas comunidades de Nueva Inglaterra consiguieron celebrar reuniones individuales con los servidores públicos (Perramon, 2013).

La ley sueca de Libertad de Prensa de 1766, tiene jerarquía constitucional. Trata sobre el derecho a la libertad de solicitar y recibir información. Esta cultura está hoy muy arraigada, tras muchos años de experiencia. Se basó en que los partidos políticos, consideraron a la apertura como generadora de mayor igualdad de condiciones para ellos, cuando ya no estuvieran en el poder (Mendel, 2008).

Entre otros precedentes, en el proceso de la Revolución Francesa, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1788, estipula en su capítulo 15, “La sociedad tiene derecho a pedir a todos sus agentes, cuentas de su administración” (Gimenez Chornet, 2012).

El culto a la apertura instalado en el discurso político, reivindica el derecho ciudadano a tomar conocimiento de los asuntos públicos. El trayecto pendular que fluye desde un mero ejercicio de datos descriptivos, hasta la exposición de las dinámicas, estructuras, mecanismos de toma de decisiones y control de los recursos, tiene dos extremos: el primero, suele denominarse “transparencia opaca”: la información no ilustra sobre cómo se trabaja realmente, cómo se adoptan decisiones en su interior, o cómo se manejan los efectos de ellas (Sosa, 2011). Los datos estadísticos de gran volumen y escasa correlación entre sí, los programas del sector público sin relación visible con la planificación y sin precisión en su seguimiento y evolución, son un ejemplo de ello.

El segundo extremo, la “transparencia clara” se distingue por políticas de acceso a la información, programas que revelan el desempeño de las instituciones, las responsabilidades de los funcionarios, el destino de los fondos públicos, y, en resumen, una descripción inteligible del accionar del Estado (Sosa, 2011). Como ejemplo puede mencionarse la obligación de los poderes públicos de brindar información a la comunidad, responder a sus reclamos, y la sanción por la violación de estos deberes. Esto supone una información que posibilite el control integral de la gestión, los resultados y los costos de las instituciones.

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

La idea de modernizar el Estado no es “moderna” en la historia democrática de América Latina.

En las últimas décadas del siglo XX, a partir de la ola de reformas constitucionales, la región ha sido escenario de nuevos mecanismos de participación. Más allá del ejercicio electoral, se apuntó al fortalecimiento del control social y a la participación de los ciudadanos en las decisiones estatales.

Para ello han sido fundamentales tanto las iniciativas de modernización del Estado como las de democracia participativa. Un interés por el control institucional combinado con el control ejercido por la ciudadanía, impactó positivamente en los procesos de rendición de cuentas (Escandón Vega y Velázquez Bernal, 2015).

En 1989, en Argentina, la reforma estatal tuvo como objetivo la modernización, centrada en el achicamiento del Estado a través de la reducción de personal, privatizaciones, descentralización y tercerizaciones. En 2001, se lanzó un Plan de Modernización a fin de promover una gestión orientada a resultados, implementar políticas de información a la población, y reestructuraciones. Introdujo criterios de gestión empresarial en la administración pública. Entre 2003 y 2015, se ejecutaron medidas de modernización como: tecnologías de gestión, reingeniería de procesos, firma digital, compras electrónicas, cartas - compromiso con el ciudadano, entre otras. Pero más que un proceso de modernización, se focalizó la centralidad del Estado.

En todos los casos, con resultados diversos, figuró la idea de transparencia. Pero la propuesta actual, abarca nuevos instrumentos de información y de control.

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO, TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA (PLAN 2016)

El Plan de Modernización, está estructurado en 5 ejes:

1. Tecnología y Gobierno Digital: incorpora infraestructura tecnológica y redes a fin de promover la interacción entre la sociedad civil y los organismos públicos. Avanza hacia una administración sin papeles, con sistemas que actúan autónomamente interconectados entre los organismo, reduciendo los costos de gestión.

2. Gestión Integral de Recursos Humanos: se concentra en la jerarquización, mediante aprendizaje, mejora de habilidades tecnológicas y profesionalización de los agentes.

3. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos: promueve la definición de prioridades para la toma de decisiones, la evaluación de los procesos para implementarlas, y la reasignación de recursos, como requisitos de un Estado eficiente. El modelo enfatiza resultados y calidad de servicios, basado en sistemas de rendición de cuentas.

4. Gobierno Abierto e Innovación Pública: se refiere a la participación de la comunidad en la evaluación y control de los programas del Estado y sus instituciones.

5. Estrategia País Digital: es un eje transversal a los anteriores. Crea alianzas entre las administraciones subnacionales, a fin de avanzar en la colaboración mutua y el desarrollo conjunto, capitalizando las experiencias exitosas en el territorio nacional.

Tres de los ejes; el primero, el cuarto y el quinto, están vinculados a la transparencia y el control ciudadano, como se explica en el siguiente punto. El segundo y al tercero, abarcan la capacitación del personal para desempeñarse en entornos de alta tecnología, y la gestión por resultados que pone el acento en el compromiso público y la rendición de cuentas. Ambos arriban al mismo objetivo, a través de la eficiencia y eficacia, que optimizan los costos de funcionamiento del Estado.

EL ACCESO LA INFORMACIÓN PÚBLICA

➤ Normativa local

La ley 27275, de acceso a la información pública, de septiembre de 2016, obliga al Estado a brindar la información requerida por cualquier persona, sin necesidad de explicar los motivos, en un plazo de 15 días, con la posibilidad de prorrogarlo por otros 15, con una serie de sanciones para las áreas incumplidoras. Abarca al Ministerio Público Fiscal y de la Defensa, al Consejo de la Magistratura, y a las empresas con participación estatal, mayoritaria o no, a los concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios, empresas, partidos políticos, sindicatos, universidades y al Banco Central de la República Argentina (BCRA), entre otras entidades.

La norma crea una Agencia de Información Pública, para asegurar el efectivo cumplimiento de la ley. El director será elegido por el Poder Ejecutivo en un procedimiento público, abierto y transparente que garantice la idoneidad del candidato. Durará cinco años en el cargo (Boletín Oficial de la República Argentina, septiembre 29, 2016). La Agencia actúa en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Boletín Oficial de la República Argentina, 27/03/2017).

La existencia de un órgano garante, es una ventaja tangible. Es muy distinto contar con la información y tener que acudir a la justicia en caso necesario, que disponer de un ente que se hace cargo del problema y puede resolverlo con una sentencia definitiva si la información es pública. Es un cambio sustantivo para el ciudadano (Lugo, 2016).

La ley también crea un Consejo Federal para la Transparencia, integrado por representantes de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. Su deber será evaluar los avances en materia de transparencia activa y acceso a la información.

La ley modelo interamericana

La Guía de Implementación de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información, establece que la independencia del garante es esencial para su éxito. Incluye la forma de elegir a sus Directores, la duración de su mandato, el procedimiento de destitución, la rama del gobierno que les confiere atribuciones, ante quién responden y la autonomía presupuestaria. El modelo dispone que la Comisión de Información (esto es, el ente garante), debe tener personalidad jurídica completa, poderes para adquirir y disponer de propiedad, demandar y ser demandada, con autonomía operativa, de presupuesto y de decisión. Deberá entregar informes periódicos al Poder Legislativo, que aprobará su presupuesto. Éste deberá ser suficiente para cumplir con sus facultades de manera adecuada (OEA. 2014).

➤ **Normativa sobre el organismo garante en distintos países de América** (Lanza, 2016)

En Canadá, la Oficina de Información, creada en 1983 está dirigida por un Comisionado, con competencia en el ámbito federal. Es un Agente del Parlamento, posee status de independencia y reporta al mismo de manera directa.

En Chile, se creó un Consejo como corporación autónoma de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio.

En Colombia, el Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación se encarga de velar por el adecuado cumplimiento de la ley de información pública.

En El Salvador, el Instituto de Acceso a la Información Pública es una institución de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera, que no depende de ningún otro órgano del Estado.

En Estados Unidos, la Ley de Acceso a la Información de 2007, creó la Oficina de Servicios de Información Gubernamental, dentro de la Administración de Documentos y Archivos Nacionales. Funciona como un “Ombudsman Federal” en materia de acceso a la información.

En Honduras, el Instituto de Acceso a la Información Pública, es un órgano desconcentrado de la administración pública, con independencia operativa, decisional y presupuestaria. Posee jurisdicción nacional y tiene la potestad de establecer oficinas regionales

En México, desde 2014, el Instituto Federal de Acceso a la Información tiene autonomía constitucional.

En Brasil, la Contraloría General de la Unión es responsable de la implementación de la Ley de Acceso a la Información. Provee asistencia directa al Presidente de la República en asuntos relativos a la defensa del patrimonio público y al aumento de la transparencia.

En Uruguay, la Unidad de Acceso a la Información Pública, funciona en el ámbito de la Presidencia de la República, con autonomía técnica y alcance nacional.

GOBIERNO DIGITAL

El gobierno digital utiliza las tecnologías de información con la finalidad de mejorar la relación con la ciudadanía. Provee una ventana siempre abierta a la población y a la función pública, para informar y servir a la toma de decisiones políticas, administrativas y de la población (Fierro y Gil García, 2011). Abarca tecnologías y aplicaciones para diligenciar trámites, expedientes y adquisiciones. Comprende una guía con servicios en línea y a distancia, un portal de compras públicas, y un sistema seguro de administración de documentos digitales mediante firma electrónica (Ministerio de Modernización –a, 2016).

El objetivo general se extiende a objetivos accesorios que guardan congruencia con la misión institucional de los distintos organismos. Por ejemplo, el Instituto de Vivienda de la Provincia de Corrientes (InViCo, 2017), agrega:

- mejora de la imagen del Instituto en la sociedad, y a través de ella, de la del resto de los entes públicos
- disminución de la “brecha digital”, proporcionando a los ciudadanos, elementos para facilitar el acceso a Internet y el uso de la tecnología
- información a los ciudadanos para el seguimiento de su postulación o el estado de su crédito como adjudicatario de la vivienda.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (o digital), postula un objetivo estratégico e indirecto: la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo (CLAD, 2007). El objetivo es constituir sociedades de la información y la comunicación centradas en la gente, incluyentes y equitativas, en las que las personas puedan crear, utilizar, compartir y diseminar libremente la información y el conocimiento, y acceder a éstos, para mejorar su calidad de vida y llevar a la práctica su potencial (Torres, M. R., 2005).

GOBIERNO ABIERTO

La expresión caracteriza una modalidad de vinculación entre ciudadanía y estado, que parecería aplicarse exclusivamente al Poder Ejecutivo. Pero, según Oszlak (2013), la tendencia se extenderá cada vez más hacia los ámbitos legislativo y judicial. Por ello, es preferible la expresión “Estado abierto”, aunque el concepto de “gobierno abierto” es el más difundido. Para Oszlak, el Estado abierto, abarca también las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal, incluyendo a las empresas públicas, organismos descentralizados, entes públicos no estatales e, incluso, empresas y organismos que reciben financiamiento o subsidios estatales.

La expresión “gobierno abierto”, vislumbra una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil (Oszlak, 2013). El gobierno abierto se asocia a la transparencia, la información pública y la responsabilidad de los funcionarios.

La información es un recurso de muy bajo costo, debido al desarrollo tecnológico, la velocidad con que fluyen los datos y su fácil acumulación. Pero otorga una gran asimetría de poder entre el Estado y otros actores sociales, por lo cual conlleva serios compromisos para la función pública (Gómez, 2015).

En enero de 2016, el Gobierno creó el “Plan de Apertura de Datos”, promoviendo la gestión de los datos que generan y preservan los Ministerios, Secretarías y organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional. El decreto del Ejecutivo establece que la disponibilidad de datos públicos en condiciones adecuadas de utilización y reutilización, fortalece la democracia, el desarrollo de políticas públicas basadas en la evidencia, la provisión de servicios centrados en el usuario, y la promoción del desarrollo (SAIJ, 2016).

El gobierno abierto se entiende así como la plataforma sustentada en principios de claridad, participación y colaboración. Sitúa a las personas en el epicentro de la acción política y potencia el vínculo entre gobernantes y ciudadanos (Ramírez Alujas, 2012). Esto no significa que las TICs sean condición necesaria para esta modalidad de gestión. Podría concebirse que un gobierno se abra a la participación ciudadana, sin la mediación de tales herramientas. Un gobierno podría considerarse “abierto” en tanto promueva el involucramiento en la gestión, de organizaciones sociales y ciudadanos, sin que ello deba darse mediante interacciones virtuales. En todo caso, la tecnología ha multiplicado los mecanismos a través de los cuales esas interacciones se materializan (Oszlak, 2013).

PAÍS DIGITAL

Esta estrategia está fundada en espacios de capacitación que brindan acceso a las TICs para los agentes públicos y la comunidad. Son polos de convergencia en los que es posible interactuar digitalmente.

Se posibilita así, el desarrollo personal y laboral de los funcionarios en una amplia gama de actividades (Ministerio de Modernización, 2016).

La estrategia País Digital ofrece acceso libre y gratuito a Internet mediante la instalación de wi fi en parques, escuelas y dependencias públicas de todo el país y crea más de 300 centros de inclusión digital con capacitación en el uso de la informática. Los municipios contarán con páginas web con guías de los pasos a seguir para obtener y renovar documentos, habilitaciones municipales o el seguimiento del calendario de vacunación. Se generalizará el sistema de Gestión Documental Electrónica para el paso de expedientes del papel al sistema electrónico (ELeVe, 2016).

El desarrollo de “Ciudades Inteligentes”, impulsa una plataforma de servicios digitales compartidos entre Nación, provincias y municipios, instalando wi fi en los puntos más concurridos del país. Unifica todos los servicios digitales del Estado en ***www.argentina.gob.ar*** y presenta la primera aplicación móvil para que los ciudadanos puedan realizar gestiones, desde su casa o celular, con una única identificación *on line* (El Tribuno, 2016).

GESTIÓN DE LAS PERSONAS Y DE LOS RESULTADOS

Deliberadamente se ha alterado el orden expositivo de los ejes segundo y tercero, ya que su abordaje tiene relación con el conocimiento y la eficiencia como vectores del control ciudadano.

Tanto la Gestión Integral de Recursos humanos, como la Gestión por Resultados y Compromiso Público, se basan en jerarquizar el empleo público y optimizar los resultados y la eficiencia del Estado en todo su espectro, enfatizando una cultura de responsabilidad pública.

Pero esta aspiración sólo tendrá solidez cuando logre penetrar en la idiosincrasia de los seres humanos que gobiernan las organizaciones y en la de los usuarios de sus actividades. Cuando esto suceda, dice Vallaeys (2011), la responsabilidad social se volverá ya no un lujo, una excepción, sino lo “normal”, “lo que la gente hace”, el *ethos* común de las organizaciones. Aquí reside la fuerza del factor educativo para crear conciencia ciudadana e institucional.

La **Gestión Integral de los recursos humanos**, implica reconocer la carrera pública y el mérito, capacitar de manera sistemática, incentivar la innovación, y optimizar la gestión de personal. Se centra en la jerarquización del empleo público, el fortalecimiento de competencias, un sistema integrado de administración de recursos humanos, y un registro único informatizado de quienes trabajan en el Estado (Ministerio de Modernización – c, 2016).

La **Gestión por Resultados** acentúa la medición del desempeño de la gestión pública. Los organismos públicos utilizan insumos (financieros, humanos, materiales), asignados a través del presupuesto, para la producción de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de política pública (resultados). La gestión por resultados implica una administración de las organizaciones públicas focalizada en el cumplimiento de acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno (Makón, 2000).

El Plan de Modernización, adopta este modelo detallando las acciones de planificación con indicadores para medir cumplimiento de metas; reingeniería organizacional; compromisos públicos que deben asumir los organismos y mejora continua de sistemas y procesos (Ministerio de Modernización – d, 2016). La implementación de este esquema focaliza a la administración pública en los logros alcanzados y no en los procedimientos. Es por ello que los indicadores se convierten en un insumo esencial para medir el cumplimiento de las metas fijadas.

Responsabilidad de las entidades y de los agentes en la Administración Pública. Las entidades del sector público experimentan una gran dificultad en transmitir su responsabilidad a las responsabilidades profesionales de sus funcionarios (Goter, 2009). Esto se traduce en una baja calidad de servicios y en una progresiva desvalorización del trabajo. Suele atribuirse a fallas en los sistemas de premios y castigos, desequilibrios salariales, restricciones tecnológicas, bajas expectativas de progreso laboral, entre otras causas (Hintze, 2003). Sin embargo, la gestión por resultados, la clarificación de objetivos, y la reflexión sistemática sobre los cambios organizacionales, motivan actitudes responsables en los funcionarios (Goter, 2009).

El modelo de gestión por objetivos y resultados está constituido por dos subsistemas principales (Ossorio, 2007):

- subsistema de **responsabilización**. Modifica el criterio sobre el que se asienta la responsabilidad de los funcionarios públicos, históricamente fundada en el cumplimiento de normas y procedimientos, para orientarla al logro de resultados concretos y verificables

- subsistema de **gestión estratégica**, conformado por el conjunto de herramientas de Alta Dirección que sistematizan el gerenciamiento del sector público

Lo enunciado conduce a esclarecer las prioridades institucionales, identificando procesos, productos y beneficiarios, como una actividad metodológica de apoyo a la definición de indicadores de desempeño (Makón, 2000).

Los dos subsistemas instalan una cultura de responsabilidad presupuestaria, ya que el responsable de cada programa es el actor prioritario del proceso de proyección y de justificación de eventuales desvíos entre los datos reales y los presupuestados.

El instrumento básico de planificación de corto y mediano plazo es el **presupuesto**. En el contexto de la gestión por resultados, para lograr una asignación racional de los recursos públicos, la técnica del **presupuesto por programas**, refleja los procesos productivos públicos y posibilita que la asignación de recursos se realice con base en la producción programable. Esta técnica exige un volumen adicional de información, además de la de carácter financiero que proporcionan los sistemas tradicionales de contabilidad, por lo que los datos facilitados por el cálculo de costos son de gran utilidad (Calle y Makón, 2013).

La base jurídica de la presupuestación por programas es la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156. En ella se determinan las categorías programáticas, y se crean los Centros de Coordinación a cuyo cargo queda la normatización de la información que permita la cuantificación de la gestión física de las unidades responsables de cada categoría, de modo que los registros tengan respaldo documental, sean estandarizados, sistemáticos y verificables y que haya responsables de sus contenidos así como penalidades por incumplimiento (SIGEN, 2016).

EL HILO CONDUCTOR DEL CONTROL CIUDADANO

De lo expuesto puede deducirse que los ejes del Plan procuran un horizonte de transparencia. Ahora bien, el efectivo control ciudadano, depende de tres condiciones, cuyos caracteres y propiedades se detallan a continuación, así como las acciones de instrumentadas en el marco de cada una de ellas.

➤ **Funcionalidad del sistema de información**

a) Caracteres

La funcionalidad del sistema de información es una condición necesaria para el control ciudadano. Está estrechamente unida a la transparencia, que literalmente es la aptitud de algunos cuerpos para dejar pasar la luz. Por extensión, dice el diccionario de la Real Academia Española, es la cualidad de aquello que es claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad.

Cuando alguien entrega información, contribuye a dar legibilidad a su pensamiento y acción, y genera un mejor entendimiento con su entorno, siempre que lo que informa sea claro, evidente y comprensible.

Un fluir continuo y masivo de información, puede generar confusión o desorientar, como las tácticas de "intoxicación de datos" que usan algunos servicios de espionaje (López Ayllón, 2011).

La información para la conducción de los entes públicos tiene características semejantes a las de los tableros de control de los automóviles, aeronaves o buques, que informan a los usuarios y permiten el seguimiento por parte de los grupos de interés (Hintze, s/f). Sus requisitos son:

Pertinencia: utilidad para la toma de decisiones de los gestores y la exteriorización de sus actos

Oportunidad: coyuntura acertada de tiempo y lugar

Precisión: contenido conciso, sin exceso de detalles

Volumen reducido: magnitud compatible con un acceso veloz

Inteligibilidad: contenidos comprensibles sin apelación a procesos deductivos o inductivos

Este repertorio, es un subsistema de un sistema mayor, del cual sólo se visibiliza una selección útil para la conducción, que permite sintetizar y formular campos de representación compartidos. Al interactuar sobre una estructura de información común, facilita la rendición de cuentas y su interpretación.

El tablero tiene forma de "iceberg": concentra el espectro de señales de mando en el extremo superior, y además tiene "profundidad". La parte sumergida contiene los niveles desagregados de información hasta llegar a las bases de datos. A diferencia de los tableros de control de automotores, que sólo muestran el "aquí y ahora", los institucionales cuentan con dos funcionalidades adicionales: reflejan tendencias (evolución positiva o negativa de los sucesivos registros y su proyección en el tiempo) y permiten el acceso a todos los niveles de detalle (Hintze, 2003). Pero para que el sistema produzca resultados óptimos, debe basarse en indicadores aptos para medir el resultado de lo planificado, y articularse con instrumentos adecuados de control y rendición de cuentas.

b) Instrumentación

En la Ciudad de Buenos Aires existe desde hace tiempo un tablero general al que sólo acceden las máximas autoridades. Cada Ministerio cuenta además con su propio tablero de control para su área particular. De este modo, el Gobierno evalúa el estado global y particular de la Administración. El sistema permite cargar datos, fechas, hitos de gestión, obras demoradas, estados de ejecución y otros datos. Al inicio de cada año, las áreas presentan un plan que se carga al tablero. Esto dispara reuniones de seguimiento para controlar el desarrollo de los programas y eventuales imprevistos.

El sistema se ha “exportado” a la Nación. Se comenzó a implementar en la Provincia de Buenos Aires, en las ciudades de mayor complejidad: La Plata, Quilmes y Mar del Plata (Palese y Moscoso, 2016).

En cuanto a la exteriorización de los datos, a fin de fomentar el gobierno abierto y facilitar el acceso a los detalles de la gestión, todos los organismos que dependen del Poder Ejecutivo elaboraron en forma conjunta sus Planes de Apertura de Datos para que su acceso esté disponible en forma proactiva, en formatos libres y bajo licencias que garanticen su consulta y reutilización. Entre ellos se destacan: Inventario de Inmuebles del Estado Nacional; Sistema de Contrataciones Electrónicas; Banco de Proyectos de Inversión Pública; Datos Electorales; Indicadores Educativos; Sistema Integrado de Transporte Automotor; Registros, Estadísticas e Indicadores de Salud; Vademécum Nacional de Medicamentos; Sistema de Consulta Nacional de Rebeldías y Capturas; Sistema Nacional de Información Criminal; Inventario del Archivo Histórico de la Cancillería Argentina; Inventario de Archivos Abiertos de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Modernización, 2017).

Además de la publicación de planes de apertura, se incorporaron funciones al Portal Nacional de Datos Abiertos para presentar información actualizada por tema. Se concreta accediendo a: <http://www.datos.gob.ar/dataset?q=>

También se lanzó el Portal Andino, una plataforma de fácil instalación desarrollada sobre CKAN¹. Su objetivo es ayudar a los organismos públicos, a abrir datos de calidad de forma fácil y rápida. Cuenta con la tecnología necesaria para que todo lo que se consulta a través de él cumpla con los estándares de metadatos que el portal nacional adoptó de forma paralela. Así, los organismos pueden ser federados en el portal nacional datos.gob.ar para que los ciudadanos encuentren fácilmente lo que necesitan.

➤ **Indicadores**

a) Caracteres

Desde mediados de los años 80 varios países han introducido indicadores de desempeño que intentan reflejar los objetivos esperados y los resultados alcanzados en los programas del Estado. El pionero fue Nueva Zelanda, que en 1984 inició un innovador programa de reformas económicas y de reestructuración del sector público con énfasis en los resultados.

Entre las funciones de un indicador, se destacan la función descriptiva y la valorativa (Bonney y Armijo, 2005). La primera informa sobre el estado real

¹ Software de portal de datos de código abierto, libre y gratuito, con una interfaz amigable que favorece la navegación en el sitio. Fue desarrollado por la organización sin fines de lucro Open Knowledge Foundation.

de una acción o programa, por ejemplo, “número de habitantes que reciben subsidios”. La segunda, agrega un juicio sustentado en conceptos objetivos que evalúan si el desempeño ha sido adecuado, por ejemplo, “número de subsidios otorgados a familias vulnerables o a personas carenciadas”. Esta última expresión, dado un objetivo explícito de “incrementar los subsidios para familias o personas que están por debajo de la línea de pobreza”, informa sobre el logro de las expectativas.

Entre otros aspectos, las reformas introducidas en Nueva Zelanda propusieron diferenciar entre insumos (“inputs”), resultados o productos (“outputs”) y objetivos finales (“outcomes”) para el sector público. Los resultados globales en las empresas privadas son medidos por las utilidades, pero este mecanismo es inapropiado para el Estado. Se distinguen indicadores de desempeño para cuatro ámbitos del control de las instituciones públicas. Son los siguientes (Millán Smitmans, 2006):

- Indicadores de impacto: indican un mejoramiento en las condiciones de vida de la población objetivo o la satisfacción de una necesidad social.
- Indicadores de productos o resultados: miden la contribución específica a la satisfacción de una necesidad social identificada.
- Indicadores de procesos o componentes: miden acciones y trabajos terminados, que conducen a lograr bienes y servicios.
- Indicadores de actividades: miden el desarrollo de las principales tareas a realizar para lograr los diversos componentes identificados para la institución o programa.

Tomemos como ejemplo, la normativa sobre Patrocinio Letrado Gratuito a las víctimas de violencia de género, cuyo objetivo es poner a disposición de las víctimas, todos los recursos necesarios que garanticen el efectivo ejercicio de sus derechos, disponer de servicios de asistencia jurídica gratuita, asegurar las garantías del debido proceso, adoptar medidas para asegurar la exención de los costos del proceso y el acceso al recurso judicial.

El *indicador de producto*, es el número de víctimas atendidas. El *indicador de procesos*, entrega los componentes identificados: cantidad de auxilios en áreas del derecho, las ciencias sociales o la salud. El *indicador de actividades* informa sobre cada una de las tareas desarrolladas: prevención, exclusión del hogar, protección, patrocinio de causas.

Si se conociera la población total que antes de la normativa tenía conflictos que no podía resolver sin asistencia, y la que los resolvió satisfactoriamente después de su sanción, se contaría con un *indicador de impacto* (contribución al objetivo final).

b) Instrumentación

Se han elaborado indicadores específicos para determinar el grado de alcance de las metas establecidas, y su impacto en la realidad.

A diciembre de 2016, el Poder Ejecutivo instaló una herramienta de control con cien prioridades, que obligó a 22 ministerios y organismos descentralizados a cargar sus lineamientos estratégicos, objetivos y proyectos, definiendo al funcionario responsable de cada tema. Las variables son cuatro: metas, hitos (registro para establecer fechas de inicio y final), tiempo y presupuesto. La evaluación del sistema se asimila a un semáforo: verde (aprobado), amarillo (precaución) y rojo (alarma).

El software para monitorear el avance hacia los 100 objetivos trazados y el rendimiento de cada ministerio, utiliza indicadores para cada meta y proceso de las unidades definidas, traduciendo su desempeño en el tablero de control por medio de señales de color (Dapelo, 2017).

El Presidente no es el único que utiliza el sistema. Hay más de 500 usuarios (ministros, secretarios, directores y asesores), aunque con permisos diferenciados de acceso. Además de los objetivos prioritarios, cada cartera ingresa los propios. A la fecha indicada había más de 1.200 proyectos cargados con alrededor de 2.000 indicadores (Síntesis de Prensa Nacional, 2016).

➤ **Rendición de cuentas**

a) Caracteres

La existencia de mecanismos de control reduce la brecha entre representantes y representados. De este modo se asegura la rendición de cuentas (*accountability*), por parte de los protagonistas de la vida pública, obligándolos a informar sobre sus decisiones, y a exponerse a ser sancionados en caso de incumplimiento o mal cumplimiento.

Dos tipos de *accountability* se complementan entre sí: horizontal y vertical. El primero, comprende dos subtipos: “*accountability horizontal de balance*”, ejercida por alguno de los poderes (ejecutivo, legislativo o judicial) sobre otro. La supremacía de alguno de ellos tornó insuficiente este control, y así surgió el segundo subtipo: las agencias de “*accountability horizontal asignada*” (auditorías, Ombudsmen, contralorías, fiscalías, etc.), encargadas de prevenir, desalentar y sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales nacionales o subnacionales (O’Donnell, 2001).

Por su parte, la versión vertical, tiene dos facetas: *electoral* (elecciones periódicas y limpias) y *social*, que es un mecanismo de control político ejercido por la ciudadanía, a través de reclamos que exponen necesidades, insertan nuevas cuestiones en la agenda pública o activan el funcionamiento de los mecanismos horizontales.

Emplea herramientas institucionales, como demandas legales ante los órganos de control, o no institucionales, como las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas. Aporta nuevos recursos al repertorio clásico de las instituciones electorales y constitucionales para controlar al gobierno (Peruzzotti y Smulovitz, (2002).

Independientemente de las formas de rendición de cuentas, ésta tiene tres dimensiones insustituibles (OLACEFS, 2014):

- **informativa:** acción y efecto de indagar sobre hechos generados en el ejercicio de la función pública;
- **explicativa:** justificación de las acciones públicas;
- **sancionatoria:** penalización por el cumplimiento insatisfactorio de los deberes públicos.

La rendición de cuentas supone una relación asimétrica entre quien posee el derecho a demandar y el agente controlado. Por ello, cobra especial relevancia el marco normativo, que habilita el control y el ejercicio del derecho de accionar ante el Estado.

b) Instrumentación

El vínculo gobierno-población que se observa en las aplicaciones de Gobierno Digital, el libre acceso a los portales de datos, facilitador de la

intervención ciudadana, visible en las medidas de Gobierno Abierto, y la inclusión de las personas en el mundo de la tecnología que exhibe la estrategia País Digital, consolidan herramientas propicias para concretar la rendición de cuentas. La Gestión de Recursos Humanos y de resultados, avanza en la preparación de la sociedad civil para controlar a los poderes públicos, y a los agentes para responder a sus demandas. La ley de acceso a la información pública sienta las bases para hacer factible este propósito, y contempla las tres dimensiones de la rendición de cuentas.

CONCLUSIÓN

Hemos examinado la modernización del Estado desde la perspectiva de la transparencia como vehículo para el control ciudadano. Como cimientos de la transparencia hemos designado a la arquitectura de la información, los instrumentos de medición, y los requisitos de la rendición de cuentas.

El proceso ofrece información accesible para el control de gestión en todo su espectro, desde los signos esenciales hasta la profundidad de los datos. Los ejes del Plan “despapelizan” la gestión, crean y difunden el conocimiento en la función pública y en la ciudadanía, para mejorar la eficiencia del Estado y viabilizar el control de sus actos. Existen elementos que neutralizan las asimetrías de poder: la Agencia y el Consejo creados por la ley 27275 de Acceso a la Información Pública. Estos órganos garantes aseguran la provisión de toda información solicitada a los poderes públicos y poseen capacidad sancionatoria ante el incumplimiento de esos deberes. Persiste el interrogante sobre su autonomía decisoria, administrativa y presupuestaria. Habrá que aguardar su efectiva entrada en vigencia, que está fijada para el 29 de septiembre del corriente año por el decreto presidencial 206/2017, para evaluar su funcionamiento.

No debemos dejar de lado, la probabilidad de que el optimismo generado por las nuevas herramientas tropiece en la realidad con cuestiones inherentes a la renuncia al secreto, a la renuencia de los agentes para aceptar la intervención ciudadana, sus eventuales críticas, y su coparticipación en la producción de bienes y servicios (Oszlak, 2013). También es complejo, confiar en una vocación natural de la población para involucrarse en la gestión pública aun cuando existan medios adecuados.

La diafanidad no depende sólo de la decisión del poder, sino también de la acción de la sociedad, que se apropia de la información para controlar e intervenir en las decisiones que la afectan (Oszlak, 2016). En todos los avances del Plan se perciben acciones que muestran una decidida inclinación a desarrollar habilidades y competencias acordes a las exigencias del nuevo escenario que propone la Carta Interamericana de Gobierno Electrónico, cuando postula el objetivo estratégico de construir una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo. Para lograr este propósito, todavía está pendiente una profunda tarea de la educación: despertar la conciencia cívica en los individuos de todas las edades.

Lo cierto, es que a pesar de las reservas señaladas, está quedando atrás el reino de la opacidad, y los pasos se dirigen hacia un efectivo ejercicio democrático del control ciudadano de la gestión pública.

El rumbo está marcado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boletín Oficial de la República Argentina (2016, septiembre 29). Derecho de acceso a la información pública. Ley 27275. *Secretaría Legal y Técnica AR*. Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/151503/null>
- Boletín Oficial de la República Argentina (2017, marzo 27). Acceso a la información pública. Decreto 206/2017. *Secretaría Legal y Técnica AR*. Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/160631/20170328>
- Bonnefoy, J. C. y Armijo M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. *Documento del Programa CEPAL/GTZ Modernización del Estado, Administración Pública y Desarrollo Económico Local y Regional*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, noviembre. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf
- Calle, R. y Makón, M. (2013). La estimación de costos en las entidades del sector público: una propuesta metodológica. *ASIP Asociación Internacional de Presupuesto Público*. Recuperado de: <http://asip.org.ar/la-estimacion-de-costos-en-las-entidades-del-sector-publico-una-propuesta-metodologica/>
- CLAD (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 38, junio, 2007, pp. 195-214. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela.
- Dapelo, S. (2017, enero 21). Tablero de control. El trío que supervisa la gestión gana más poder. *La Nación. Política*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1977742-tablero-de-control-el-trio-que-supervisa-la-gestion-gana-mas-poder>
- ELeVe (2016), Macri lanzó el Plan País Digital para modernizar la administración pública. *Noticias*, junio. Recuperado de: <http://www.ele-ve.com.ar/Macri-lanzo-el-Plan-Pais-Digital-para-modernizar-la-administracion-publica.html?>
- El Tribuno (2016). La modernización del Estado, en marcha. *Nacional*. Salta, Argentina. Recuperado de: <http://www.eltribuno.info/la-modernizacion-del-estado-marcha-n676975>
- Escandón Vega y Velázquez Bernal (2015). *Accountability social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana*. DOI: dx.doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.10. *Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81235391011>

- Fierro, A. E. y Gil García, J. (2011). Más allá del acceso a la información. CIDE, División de Administración Pública, N° 262, diciembre, México. Recuperado de: <http://libreriacide.com/librospdf/DTAP-262.pdf>
- Giménez-Chornet, V. (2012). Accesos de los ciudadanos a los documentos como transparencia de la Gestión Pública. *El profesional de la información*, septiembre-octubre. Recuperado de www.elprofesionaldelainformacion.com
- Gómez, L. (2015). *La implementación de políticas de Gobierno Abierto en entornos locales: el caso del Municipio de Rafaela, Santa Fe, Argentina*. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Goter, F. (2009). De la responsabilité societale des organisations du secteur public á la responsabilité professionnelle des agents. *Colloque International et Consortium Doctoral, ISEOR – Academy of Management*, 8, 9, 10 juin, Lyon, France.
- Hintze, J. (s/f). El tablero de control de efectividad y la construcción de indicadores. Recuperado de: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE%20Jorge%20-%20%20El%20tablero%20de%20control%20de%20efectividad%20y%20la%20construcci%C3%B3n%20de%20indicadores.pdf>
- Hintze, J (2003). Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 28 al 31 de octubre, Panamá.
- InViCo (2017). Plan Estratégico de Gobierno Digital que conduce la tecnología en el INVICO. *InViCo. Gobierno Digital*. Corrientes, Argentina. Recuperado de: <http://www.invico.gov.ar/Instituto/GobiernoDigital>
- Lanza, E. (2016). El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento. Informe Anual 2014 de la *Relatoría Especial para la libertad de Expresión: OEA, CIDH, RELE*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/AccesoES.pdf>
- López Ayllón, S. (2011). La opacidad de la transparencia, *Política Digital, Innovación gubernamental*. Recuperado de: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=21188>
- Lugo, A. (2016, marzo 23). Entrevista a Moisés Sánchez: Venezuela es uno de los tres países que no cuenta con una ley de acceso a la información. Recuperado de: <http://runrun.es/nacional/254407/entrevista-venezuela-es-uno-de-los-tres-paises-que-no-cuenta-con-una-ley-de-acceso-a-la-informacion.html>

- Makón, P (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional. *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana. Recuperado de:
<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MAKON.%20Marcos%20-%20El%20modelo%20de%20gestin%20por%20resultados.pdf>
- Mendel, T. (2008). *Libertad de información: comparación jurídica*. París, Francia, UNESCO, Segunda Edición.
- Millán Smitmans, P. (2006). Modernización del Estado e Indicadores de Desempeño del Sector Público. *Documento de Trabajo N° 11*. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Departamento de Economía. Universidad Católica Argentina, octubre.
- Ministerio de Modernización -a - (2016). Capacitación. *Ministerio de Modernización. País Digital*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/paisdigital/capacitacion>
- Ministerio de Modernización- b- (2016). Tecnología y Gobierno Digital.) *Ministerio de Modernización. Tecnología y Gobierno Digital*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de:
<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/ejes/tecnologiagobiernodigital>
- Ministerio de Modernización – c- (2016). Desarrollo de los Recursos Humanos. *Ministerio de Modernización. Desarrollo de los Recursos Humanos*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de:
<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/ejes/recursoshumanos>
- Ministerio de Modernización – d- (2016). Gestión por Resultados. *Ministerio de Modernización. Gestión por Resultados*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de:
<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/ejes/gestionporresultados>
- Ministerio de Modernización (2017). Avanza el Plan de Apertura de Datos del Gobierno Nacional. *Ministerio de Modernización*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de:
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/avanza-el-plan-de-apertura-de-datos-en-el-gobierno-nacional>
- Ossorio, A., coord. (2007). La gestión pública por objetivos y resultados: una visión sistémica. *Subsecretaría de la Gestión Pública*, enero. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de:
http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/libro/Gestion_por_resultados_version_completa.pdf

- OLACEFS (2014). Las entidades fiscalizadoras superiores y la rendición de cuentas. Bogotá, Colombia, *Corporación Acción Ciudadana*. Recuperado de: <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2014/12/EFS-y-la-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas.pdf>
- OEA (2014). Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública y su guía de implementación. *Departamento de Derecho Internacional. Secretaría de Asuntos Jurídicos*. Washington D.C. Recuperado de: http://iplexcr.org/wp-content/uploads/2014/05/Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf
- Oszlak, O. (2013), Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *XVIII Congreso Internacional del CLAD*, Montevideo, 2013.
- Oszlak, O. (2016, abril 8). Estado abierto, la próxima frontera. *La Nación*. Sección Opinión.
- Palese G. y Moscoso M. (2016, marzo 28). El PRO exporta “el tablero” para enseñar a gestionar a sus intendentes. *Letra P*. Recuperado de: <http://www.let2ap.com.ar/nota/2016-3-28-tablero-de-control>
- Perramon, J. (2013). La transparencia: concepto, evolución y retos actuales. *Revista de Contabilidad y Dirección*, Vol. 16, pp. 11-27. Recuperado de: http://www.accid.org/revista/documents/La_transparencia_Concepto_evolucion_y_retos_actuales.pdf
- Peruzzotti, E. & Smulovitz, C., eds. (2002). Accountabiliy social: la otra cara del control. En Peruzzotti, E. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires, Grupo Editorial Temas.
- Poder Ejecutivo Nacional (2016, 1º de marzo). Decreto 434/2016. Plan de Modernización del Estado. Aprobación. *Infoleg. Información Legislativa*. Presidencia de la Nación. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm>
- Ramírez Alujas, A. (2012). Gobierno abierto: ¿las nuevas ropas del emperador? Las luces y sombras en su definición y operacionalización en el marco de la alianza para el gobierno abierto y su impacto en Latinoamérica. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cartagena, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre. Recuperado de: https://www.academia.edu/3292720/Gobierno_abierto_las_nuevas_ropas_del_emperador
- SAIJ (2016). Plan de modernización y transformación del Estado con políticas de Gobierno Abierto. *Sistema Argentino de Información Jurídica*.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación.
Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/plan-modernizacion-transformacion-estado-politicas-gobierno-abierto>

SIGEN (2016). Ley 24.156. Ley de Administración financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Actualización, diciembre 2016.
Recuperado de: <http://www.sigen.gob.ar/pdfs/ley24156.pdf>

Síntesis de Prensa Nacional (2016, diciembre 11). Tablero de Control. *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. Recuperado de: <http://prensa.cancilleria.gov.ar/macri-ya-tiene-su-app-para-gobernar-y-evaluar-cada-ministerio-desde-una-computadora>

Sosa, J. (2011). Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio. *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Siglo XXI Editores.

Torres, M. R. (2005). Sociedad de la información / Sociedad del conocimiento.
Recuperado de: <http://www.ub.edu/prometheus21/articulos/obsdiberprome/socinfocon.pdf>

Vallaes, F. (2011). La responsabilidad social de las organizaciones.
Recuperado de: <http://durs.cayetano.edu.pe/images/Biblio/MarcoConceptual/QueEsRS/aresponsabilidadsocialdelasorganizaciones.pdf>