



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Capacidades burocráticas de rendición de cuentas para el
gobierno abierto: su implementación en políticas de género,
Argentina (2017-2019)

AUTOR: LIC. STELLA MARIS IRIARTE

TUTOR: DR. DIEGO PABLO PANDO

ABRIL, 2022

A mi hijo, Felipe.

Agradecimientos:

A mi director de tesis, Diego Pando, por su generosidad en haber aceptado orientar este trabajo, gracias por su paciencia y mirada precisa.

A mi profesora de taller de elaboración de tesis, Gimena Lorenzi, por su tiempo y palabras reconfortantes.

A las personas que aportaron sus opiniones e hicieron posible concretar esta investigación, y a mi compañero de vida, Manolo Mohedano Torres, por su amor y valentía.

RESUMEN

Este documento aborda la construcción de capacidades burocráticas de rendición de cuentas en políticas por motivos de violencia de género, desde la perspectiva de la burocracia como actor con el liderazgo de la Alianza para el Gobierno Abierto. En concreto, se analiza la implementación del compromiso 15, del III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, Monitoreo del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la violencia contra las Mujeres, 2017-2019, por el Instituto Nacional de las Mujeres.

El encuadre metodológico, de tipo exploratorio y cualitativo, se basó en un muestreo dirigido y mixto, seleccionado del Informe de Medio Término del Banco Interamericano de Desarrollo, Informes del Mecanismo de Revisión Independiente, y minutas de los hitos del compromiso publicados en internet con el software privado Trello. Asimismo, se realizaron pedidos de informes y revisión de registros documentales.

Se generaron controversias con relación a las tareas de monitoreo: la prescindencia de capacitación y de estructuras organizacionales cohabitaron con la designación arbitraria de responsabilidades por parte de funcionarios públicos, no obstante, la capacidad de *accountability* de los enlaces técnicos hicieron posible el cumplimiento de los reportes y el control de la política pública.

Asimismo, se observó que la continuidad del compromiso fue favorecida por la intensidad de la acción conjunta de la organización intersectorial a partir de la inclusión, en la etapa de formulación, de organismos gubernamentales y de burocracias híbridas.

Estos hallazgos, que se desprenden del desarrollo institucional de la política, respaldaron la propuesta de incorporación y participación de las burocracias con capacidades técnicas y funcionales en las etapas de formulación y evaluación de los compromisos, y la formalización en reglas institucionales de los sistemas de Información y Gestión implementados en gobierno abierto.

Palabras clave: género, políticas públicas, gobierno abierto, capacidades burocráticas, rendición de cuentas, *accountability*.

Índice:

GLOSARIO

CAPÍTULO I:	10
Presentación del tema de investigación y encuadre metodológico	10
Introducción	10
Planteamiento del problema de investigación	11
Encuadre analítico	17
Justificación	25
Objetivo general y Objetivos específicos	29
Estrategia Metodológica	30
Selección de la muestra	32
Técnicas de recolección de datos	35
CAPÍTULO II:	39
Consideraciones teóricas para abordar la investigación	39
Categorías y conceptos sustantivos que apoyan el encuadre analítico	39
Modelo secuencial de las políticas públicas	42
Capacidades Institucionales	45
Intersectorialidad como expresión dinámica de las capacidades burocráticas	48
Perspectivas institucionales y articulación de conceptos clave	50
Problemas de implantación	50
Monitoreo y Evaluación	52
Rendición de cuentas, responsabilización y <i>accountability</i>	53
Configuraciones burocráticas	54
El modelo de gestión de Gobierno Abierto: entre la modernización administrativa y la sustentabilidad de las políticas	57
<i>Alcances conceptuales</i>	57
<i>Estructura organizacional y capacidades institucionales</i>	58
<i>El modelo de gestión en el contexto nacional</i>	61
<i>Apreciaciones sobre el principio de rendición de cuentas, la transparencia y los acuerdos voluntarios</i>	63
CAPÍTULO III:	66
Identificación de capacidades burocráticas y condicionantes en sectores de políticas	66
Unidad de análisis: INAM	68
Dimensión Estática: Arreglos institucionales y Estructura Burocrática	68
Núcleo de competencias sustantivas en materia de monitoreo	68
Acceso a la información y rendición de cuentas	70
Asignación de las responsabilidades de monitoreo	71
Dimensión Dinámica: Implementación ¿qué se integró? ¿cuándo y de qué modo?	73
Consecuencias en el tablero de reporte	76
Gobierno Abierto: sinergias y solapamiento de etapas	79
Finalización de la política	83
El contexto de las evaluaciones	86

Unidad de análisis: enlaces técnicos de organismos responsables de la aplicación del PNAVCM	88
CAPÍTULO IV:	91
Formas que adopta el principio de rendición de cuentas en el proceso secuencial	92
<i>Articulación con los arreglos institucionales: Sistemas de Información y Gestión para llevar adelante el monitoreo</i>	92
<i>Responsabilización y acceso a la información</i>	94
<i>Déficit de capacidad institucional: el rol de las burocracias híbridas en la rendición de cuentas</i>	96
<i>Gobierno Abierto y brechas institucionales</i>	100
<i>Evaluación y rendición de cuentas</i>	100
Unidad de análisis: enlaces técnicos de organismos responsables de la aplicación del PNAVCM	102
Implementación: asignación de responsabilidades, colaboración y <i>accountability</i>	102
Unidad de análisis: Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos	107
Cristalización de nuevas reglas de juego: elaboración de la metodología de medición del PPG	107
CAPÍTULO V:	111
Conclusiones	111
Cuestiones pendientes, líneas de investigación a futuro	118
Reflexiones y propuestas	123
Referencias	127
Bibliografía	137
Anexos	140

GLOSARIO

ACIJ: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

AGA: Alianza para el Gobierno Abierto

APN: Administración Pública Nacional

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CdG: Centro de Gobierno

CEDAW: (Siglas en inglés). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

CFM: Consejo Federal de las Mujeres

CIPPEC: Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Crecimiento

CCSC: Consejo Consultivo Ad Honorem

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

CNCPS: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

CNM: Consejo Nacional de las Mujeres

CSNJ: Corte Suprema de Justicia de la Nación

ELA: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género

FEIM: Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer

GA: Gobierno Abierto

INADI: Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo

INAM: Instituto Nacional de las Mujeres

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública

IRM-AGA: Informes del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto

JGM: Jefatura de Gabinete de Ministros

LGTBI+: La sigla LGTBI+ está formada por las letras iniciales de las palabras lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti, intersexual, mientras que el símbolo + representa los colectivos o identidades que no están incluidas con las iniciales anteriores.

MESECVI: Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

PNAVCM: Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019

PIOD: Plan de Igualdad de Oportunidades

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PPG: Presupuesto con Perspectiva de Género

SIEMPRO: Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales

III Plan de Acción: III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto

Capítulo I:

Presentación del tema de investigación y encuadre metodológico

Introducción

La sanción, en el año 2009, de la ley nacional 26.485, dispuso en su ordenamiento los principios rectores de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), ratificada por Argentina en 1986; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), de 1994, y la Convención sobre los Derechos de los Niños de 1989.

Creado en 1992, la normativa asignó al organismo rector, en ese entonces Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), la competencia en la defensa de los derechos de las mujeres y fue facultado para velar por el cumplimiento de la CEDAW.

En 2017, se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), como organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, el cual adquiere la totalidad de las facultades y competencias del CNM, entre las cuales se contempla el diseño, implementación y monitoreo del Plan Nacional de Protección, Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (en adelante, PNAVCM).

La ley 26.485, estableció, además, responsabilidades a distintos organismos gubernamentales competentes en salud, educación, seguridad, defensa, medios de comunicación, trabajo, empleo y seguridad social, discriminación, xenofobia y racismo, como también del poder judicial.

Este marco normativo exigió al estado nacional la implementación y el monitoreo de un plan, incluyendo en éste la participación de la sociedad civil (en adelante, OSC), en el ciclo de vida de la política pública, así como también de responder y armonizar la política pública según el Mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), -artículo 10-, mecanismo creado en 2004.

Sobre estos antecedentes normativos y marcos legales relacionados con la rendición de cuentas, en el período 2017-2019, con el liderazgo de la Alianza para el Gobierno Abierto, se incorporan la agenda estatal de género al III Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto, y se codiseña con la participación de OSC, la formulación e implementación del Monitoreo del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la violencia contra las Mujeres 2017-2019.

Planteamiento del problema de investigación

Desde el siglo pasado, el repudio y la exigencia de la acción del estado frente a la violación de los derechos humanos de las mujeres es realizado por diversas organizaciones de mujeres y movimientos feministas.

La capacidad de agencia (Oszlak, 2013) de organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC) de vasta trayectoria en el campo de los derechos humanos de las mujeres, tales como el Equipo Latinoamérica de Justicia y Género (ELA), la Fundación de Estudios e Investigación para la Mujer (FEIM), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), observatorios y centros de investigación académica y el cúmulo de investigaciones producidas durante años conocidos con el nombre de informes sombra, profundizaron las recomendaciones del MESECVI.

A través de la participación de distintos espacios gubernamentales como el Congreso de la Nación, la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Consejo Consultivo ad honorem, este último en el ámbito de la ley nacional 26.485, persiguieron incidir en el seguimiento, diseño, implementación y evaluación de políticas de género.

Las movilizaciones de los Encuentros Anuales de Mujeres (desde el año 1986), la conmemoración del día de la Mujer Trabajadora (8 de marzo), las marchas contra los travesticidios (28 de junio) y por el día de la no violencia contra las mujeres (25 de noviembre), las convierte en un actor social y político con incidencia en las políticas públicas.

Hacia 2014, Argentina se encontraba entre los cuatro países con mayor tasa de femicidio en América Latina y El Caribe, después de Honduras, Brasil y México (CEPAL, 2014). En el mismo año, la Oficina de la Mujer del Poder Judicial de la Nación registraba la cantidad de 225 víctimas. En 2015, registró 235 víctimas, siendo que en 2016 se incorporan otras categorías vinculadas al tipo de femicidio, contando 254 víctimas.

El significativo aumento de la máxima expresión de la violencia contra las mujeres constituida en femicidios, incrementó el repudio de la sociedad y el 3 de junio de 2015, se produce en el país una amplia movilización impulsada por el colectivo Ni Una Menos, Vivas Nos Queremos, a la que concurren extensos sectores de la sociedad convirtiéndose en una masiva convocatoria trascendiendo el escenario local, regional e internacional, que se repetiría en los años sucesivos (2016, 2017, 2018, 2019), acompañada junto a otros colectivos como #Mirá como nos ponemos, o #Mee Too en Norteamérica.

Las marchas impulsadas por el colectivo Ni Una Menos convergieron en las calles, ocuparon el espacio público y articularon masivamente las demandas del movimiento de mujeres, de colectivos intergeneracionales, del feminismo académico, de las disidencias (LGTBI+) y

representantes de diversa extracción política logrando transformar la presión social en toma de posición por parte del estado nacional.

Luego de seis años de la sanción y reglamentación de la ley nacional 26.485, en 2015 el Consejo Nacional de las Mujeres presenta el primer Plan Nacional de Prevención, Protección, Erradicación de Violencia contra las Mujeres 2015-2017. Pero la desconfianza estaba instalada, el plan se había presentado tarde y le faltaban muchas precisiones:

No tiene una línea de base para medir si cumplieron lo que se propusieron. Un plan debe permitir 'evaluar' avances, pero los gobiernos se aterran con esta palabra y eso indica que ignoran que la planificación es justamente eso, y es la única forma seria de manejar políticas públicas. Esperamos que se supere con los nuevos gobiernos. (Mabel Bianco en Virzi Díaz, 2015).

Asimismo, Amnistía Internacional señalaba que el plan "mostró las falencias propias de una política no meditada y destinada al fracaso, en tanto no se le asigna presupuesto para su ejecución y funcionamiento (...)." (Virzi Díaz, 2015).

Previo al comienzo del período político que va de 2015 a 2019, el 9 de diciembre de 2015, se publica el comunicado conjunto "Hacia la construcción de una agenda de trabajo para un Plan Nacional Integral contra la violencia hacia las mujeres"¹. El documento, debatido por más de cien representantes de OSC, militantes y activistas, señalaba los puntos centrales de una agenda integral para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En esa agenda, el punto 5: "Garantizar la asignación y ejecución de presupuesto, así como el monitoreo y evaluación de las diversas políticas implementadas", se tradujo en el objetivo

¹ Disponible en: [AgendaPlanNacional.pdf](#) (feim.org.ar)

general e implementación del plan de Monitoreo, dentro de los compromisos del principio de Rendición de Cuentas del III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2017-2019. Este objetivo general luego se transformó en una de las acciones clave del Plan de Igualdad de Derechos y Oportunidades (PIOD), que incluyó, entre sus acciones prioritarias la elaboración de una metodología de medición del presupuesto nacional con perspectiva de género (Acción 28), dentro del eje Transformación Cultural – Interrelación de Autonomías.

A continuación, se señalan los ejes del punto 5, vinculados con la política analizada, cuyo contenido formaba parte del documento entregado al organismo rector facultado para el diseño del plan, CNM:

- a. Implementar mecanismos participativos y transparentes para la asignación presupuestaria que garanticen la implementación de las políticas y programas;
- b. Destinar recursos suficientes para garantizar las condiciones materiales de funcionamiento de los programas y políticas, incluyendo la infraestructura adecuada y accesible, en términos edilicios, de equipamiento y de recursos humanos capacitados y en condiciones laborales estables;
- c. Establecer mecanismos de acceso a la información pública que permitan el monitoreo y evaluación de la ejecución presupuestaria;
- d. Mejorar las prácticas actuales para que la información presupuestaria sea presentada con un mayor nivel de detalle y desagregación, que permita garantizar que las partidas sean ejecutadas en su totalidad, sin repetir la práctica de subejecución;
- e. Establecer mecanismos periódicos que permitan medir el impacto de las políticas públicas, incluyendo el desempeño y los resultados de los servicios encargados de brindar atención, asesoramiento y prevención, así como el desempeño de los ministerios públicos (fiscalías y defensorías) y el Poder Judicial.

Ese fue el escenario que trazó la planificación del PNACVM 2017-2019, en el ámbito institucional del CNM, organismo que, en 2018, llevaría el nombre del Instituto Nacional de las Mujeres -INAM-. Su presidencia fue liderada por actrices de la esfera de la sociedad civil, particularmente de la Asociación Civil La Casa del Encuentro. La asociación civil participó de las movilizaciones, debates y elaboración del documento mencionado anteriormente.

El equipo de voluntarias, redes y alianzas, trayectoria, etc., pero sobre todo la investigación que realizaba a través del Observatorio de Femicidios en Argentina “Adriana M. Zambrano” le otorgaron a la asociación civil una notoria legitimidad en la materia. En efecto, de acuerdo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), el registro de actualización anual se convirtió en un marco de referencia para todos los actores gubernamentales que desde 2008 producía estadísticas sobre femicidios, siendo que el estado nacional comienza a realizar esta tarea en 2014, a través de la Oficina de la Mujer de la CSJN.

Simultáneamente, desde 2015, durante la discusión del proyecto de ley del presupuesto, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia -ACIJ², trabajó de forma transversal el tema de género en el análisis presupuestario, funcionando como articulador del uso de la herramienta de análisis presupuestario, así como de las mesas de discapacidad, de derecho a la vivienda, de niñez, de transparencia presupuestaria en general. (IC 9-21). En la primera mesa de género del año 2015, “se pudieron identificar algunas partidas, por ejemplo, la de salud sexual y procreación responsable, o algunas que muy claramente se vinculaban con la reducción de las brechas de género.” (IC 9-21). De esta manera se comenzaba el análisis de partidas que tienen como destinatarias a las mujeres o que buscarían reducir brechas de género.

² La información que aparece en esta sección surge de la recopilación de distintas fuentes primarias (principalmente de IC 2 y 9-21) y secundarias, publicaciones periodísticas e informes de las distintas OSC.

En 2016, también en el marco de esa mesa, se da a conocer el PNAVCM 2017-2019. Sin embargo, en el proyecto de ley que se presentó en septiembre de 2016, - para aprobarse y regir durante el año siguiente- las OSC identificaron que no estaban asignadas las partidas para el plan. A pesar de que en su documento tenía un apartado sobre presupuesto, es decir, decía cuántos recursos financieros se iban a destinar, no era muy claro cuánto se iba a distribuir a cada ministerio, siendo que el plan contemplaba una cantidad muy extensa de actividades³, pero sin mucha precisión sobre quién las implementaría. (IC 9-21).

Por ello, las OSC y diversas representantes legislativas entendieron que era necesario un reflejo presupuestario porque era muy difícil de monitorear, de saber a quién y qué exigir de las diferentes acciones que tenía, ya sea la construcción de hogares o las capacitaciones, entre otros dispositivos de políticas. (IC 2 y 9-21). Seguidamente, en octubre-noviembre 2016, las OSC, convocaron a las diputadas resaltando que había un problema en los documentos presupuestarios puesto que no permitían monitorear el plan, tampoco una partida específica para esta política. Tal es así que, en el dictamen de comisión de diputados se agregó una línea específica para el PNAVCM y se aumentó también el presupuesto del entonces CNM, organismo rector de las políticas de género, además se aumentó la asignación presupuestaria porque las organizaciones evidenciaron que había habido una reducción.

No obstante, en enero de 2017, cuando se distribuye el presupuesto, después de aprobado -se sanciona la ley, se publica y el ejecutivo a principios del año para ejecutar el presupuesto hace la distribución asegurando qué le corresponde a cada entidad, jurisdicción, etc.- las OSC vieron que no estaba el aumento asignado por el Congreso. En otras palabras, el Ejecutivo no lo había distribuido. (IC 9-21).

³ El plan comprendió un número de 69 medidas y 137 acciones sistematizadas en un marco lógico.

Las organizaciones entendieron que debían aplicar la Constitución Nacional, diciendo que era inconstitucional porque no respetaba la división de poderes, no respetaba la voluntad del legislativo y era regresivo: el recorte no se condecía con la situación dramática de las mujeres, además de que ese recorte era ilegal. Las OSC presentaron un amparo, realizaron una conferencia de prensa, y en una estrategia combinada entre las organizaciones, ACIJ lidera la presentación de la causa judicial. Finalmente, frente a estas acciones, el ejecutivo, volvió a restituir el presupuesto reasignado.

Este fue el antecedente por el cual las OSC, pidieron la participación en la planificación del III Plan de Acción Nacional, puesto que en paralelo ya se estaba implementando el PNAVCM 2017-2019. Las OSC exigieron la garantía de la transparencia de la ejecución del plan y que además haya una matriz de relevamiento detallado sobre el presupuesto asignado a las unidades ejecutoras de manera que sea posible seguir los cambios en el presupuesto y su ejecución con publicación de información periódica.

Encuadre analítico

La descripción de los antecedentes que dieron origen a la política que aquí se analiza tuvo como propósito visibilizar la demanda sostenida por la sociedad civil, su recorrido e incidencia en el seguimiento y control presupuestario del PNAVCM, en el espacio del ámbito legislativo que luego se trasladó al ámbito del ejecutivo.

La individualización de las asignaciones presupuestarias se solicitaba con el objetivo de obtener herramientas institucionales que garanticen un seguimiento adecuado de las acciones y medidas de los actores estatales responsables, esto es, por cada agencia gubernamental comprometida con el PNAVCM, sin embargo, una vez sancionado el presupuesto y frente a la

respuesta del ejecutivo la demanda se introdujo al ámbito del gobierno abierto, en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, con foco en el principio de rendición de cuentas.

La senda de las primeras acciones realizadas por las OSC, la traducción de la política y el trabajo de incidencia en el poder legislativo, así como la diferenciación de los espacios de gestación de los planes de acción, tanto del PNAVCM, en el espacio institucional del CNM, como del plan de monitoreo y el PIOD, en gobierno abierto, sirven de vehículo para validar y esclarecer la utilidad del modelo secuencial de la política pública en el desarrollo de este trabajo.

Este marco teórico y conceptual, que luego se describe en el capítulo II, tiene el propósito de echar luz respecto del alcance de la organización de la acción intersectorial y la gestión de gobernanza para arribar a la comprensión de la construcción de capacidades institucionales y burocráticas de rendición de cuentas.

El enfoque del proceso secuencial permitió desarrollar el objetivo general de este trabajo siguiendo la traducción de la intencionalidad política a partir de las demandas de las OSC en el ámbito del gobierno abierto y la gestión de la gobernanza que fue trasladada al diseño del PIOD, es decir del monitoreo del PNAVCM introducidos al plan que también es formulado en el mismo ámbito de gestación, resultado documentado por la autoevaluación del propio INAM.

Éste último plan, a diferencia de la planificación del monitoreo (realizado con la participación de las OSC), sumó y formalizó en su diseño la participación de organismos gubernamentales. En tanto que, la acción 28: elaboración de la propuesta de medición del Presupuesto con Perspectiva de Género (PPG), fue continuador de la traducción del objetivo general del compromiso 15, respecto de la demanda de las OSC que solicitaban diferentes herramientas institucionales para transparentar la ejecución presupuestaria del plan.

Se desprende entonces, que a diferencia del PNAVCM 2017-2019, realizado en el CNM, el ámbito de gestación del Plan de Monitoreo del PNAVCM 2017-2019, se realizó en el marco

del liderazgo de la Alianza para el Gobierno Abierto (en adelante, AGA), al igual que la planificación participativa (con la inclusión de las OSC y de organismos gubernamentales) del PIOD, el cual recogió la demanda de elaborar una metodología de medición del PPG.

A continuación, se representa el encuadre del proceso secuencial y la relación de los planes de acción de manera gráfica en la Figura 1.

Figura 1:

Proceso secuencial de los planes de acción



Nota. La figura muestra la relación entre los planes de acción, su ámbito de gestión y los principios rectores que guían su desarrollo institucional: PNAVCM 2017-2019 (CNM) - Monitoreo del PNAVCM y PIOD 2018-2020 (Gobierno Abierto), rendición de cuentas y participación, respectivamente.

Entre los elementos que orientan al desarrollo de las políticas públicas que se describieron, se resalta la inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS Agenda 2030, objetivo 05 - Igualdad de Género y sus metas al 2030-, impulsada por la Jefatura de Gabinete de Gobierno, focalizada específicamente en la construcción de capacidades de rendición de cuentas desde el aspecto presupuestario (Informe de Implementación de la Agenda 2030 en la Argentina 2016-2019). En esta línea, la AGA produjo la recomendación de incluir temas prioritarios que formaban parte de las demandas de las OSC y de la agenda pública: transparencia presupuestaria y género, entre otros.

Así, el III Plan Nacional de Acción incluyó compromisos que suponen mecanismos de reporte de acciones del estado, demandados por las OSC (como el Monitoreo Participativo del PNAVCM a cargo del INAM). Estos mecanismos siguen el concepto que remite al valor de rendición de cuentas según el IRM, (Pousadela, 2019, p. 178), esto es, “la obligación de los actores gubernamentales, responsables de su accionar, de justificar, responder y asumir las consecuencias de sus acciones o decisiones a través de tableros de seguimiento de ejecución de proyectos en tiempo real”.

En este sentido, la presente investigación tuvo por objeto indagar cómo se implementó el Monitoreo participativo del PNAVCM 2017-2019, compromiso 15, cuyo objetivo general fue:

Garantizar la transparencia en la ejecución presupuestaria del primer Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (2017-2019) de modo que sea factible el monitoreo de las acciones, que esté asegurado el presupuesto para el Plan y que se identifiquen sus prioridades. (Ministerio de Modernización, 2017-2019, p. 103)

Esto con el objeto de comprender cuáles son las capacidades burocráticas de rendición de cuentas, así como su institucionalización y limitaciones, en tanto política intersectorial. En

síntesis, se propone indagar cómo el GA favoreció la cristalización de capacidades burocráticas y de reglas institucionales que permitieron la rendición de cuentas en el PNAVCM.

Es pertinente aclarar que este trabajo no plantea la efectividad del compromiso de rendición de cuentas, es decir el desempeño productivo de la burocracia. Es evidente que tampoco se analiza el diseño de la política pública en los términos de su definición política en la que se producen diferentes arenas, o desde las acciones y medidas incluidas en el plan de acuerdo con la perspectiva de la violencia por motivos de género. Vale decir que las diversas manifestaciones de la violencia responden a un complejo entramado de causas que requieren de un abordaje integral, transversal e interseccional. Estos abordajes son construidos por paradigmas y marcos interpretativos en el que intervienen capacidades y competencias técnicas, pero principalmente capacidades políticas de gobierno.

Se propone prestar atención al problema de las capacidades desde un abordaje organizacional en torno a la articulación del proceso secuencial -la diferenciación de las etapas de la política y su ámbito de gestación-, y la construcción de la intersectorialidad. La direccionalidad manifestada en las etapas desprenderá combinaciones del aparato productivo dando lugar a capacidades burocráticas, donde la rendición de cuentas supone una aptitud y un ejercicio de responder al reporte de monitoreo para el cual se precisan elencos con capacidades técnicas preexistentes y conocimientos específicos sobre la cuestión de género.

A continuación, se presenta la estructura del trabajo. Además de esta introducción, el primer capítulo expone su justificación, asimismo se describe el objetivo general, los objetivos específicos, la pregunta de investigación principal y preguntas secundarias, y la hipótesis. Seguidamente se aborda la metodología de investigación, las técnicas de recolección de datos y la construcción de la muestra, así como la razón de elección de la misma.

En el segundo capítulo se desarrolla el marco conceptual sobre el cual se encuadra la investigación. Se definen las categorías sustantivas que estructuran y apoyan el trabajo (género, burocracia, política pública y política estatal). Luego se desarrolla el proceso secuencial de las políticas públicas, y se profundiza en la etapa de implementación, y en los aspectos estructurales y organizativos con la incorporación de las capacidades institucionales, como conceptos clave, y se introducen nociones relativas a los problemas de implantación de los modelos de gestión.

Posteriormente, se abarca la literatura que aborda el proceso de monitoreo desde sus diferentes acepciones, y se realiza una articulación entre rendición de cuentas, responsabilización y *accountability*, para luego describir la tipología de configuraciones burocráticas. Se continúa con la descripción de la intersectorialidad desde un nivel de análisis organizacional, expresión dinámica de las capacidades burocráticas.

Se finaliza el capítulo con el paradigma de gestión Gobierno Abierto con foco en el principio de rendición de cuentas y diversos ejes temáticos, y la relación con la metodología de planificación propuesta por la AGA, que es el marco general del trabajo.

En los capítulos cuarto y quinto se presenta el análisis de los objetivos específicos. Siguiendo la línea conceptual respecto de las capacidades burocráticas, se parte de la pregunta ¿capacidades para qué? (Bernazza et al, 2015; Bertranou, 2015). La respuesta orientadora del trabajo es la definición explícita del compromiso 15, que se detalló en los apartados previos.

Desde esta base se plantean dos dimensiones: estática que alude a las capacidades producidas en la formulación, al igual que las capacidades preexistentes (Isuani et. al, 2018) y otra dinámica, que refiere a la implementación, como manifestación de la política pública analizada. Siguiendo a Oszlak (2006), la burocracia es la expresión de las políticas públicas, es lo que hace/hizo, por ello la dimensión estática funciona como imagen congelada del punto de partida hacia la implementación de la política.

No obstante la manifestación de la burocracia es concomitante y posterior a la ejecución de la política pública dado que en el trayecto se sitúa el proceso secuencial que dará cuenta de una dinámica, de un movimiento, esto es: las fases o etapas de la política, diseño, implementación, en este caso el monitoreo que abarca la extensión de la política, así como también la evaluación producida por el INAM, en el marco del seguimiento y liderazgo de la AGA, a las que se suman la evaluación de implementación del IRM, y de procesos del SIEMPRO-BID. En la dimensión estática se indaga sobre las capacidades burocráticas y se asignan las siguientes variables estrechamente vinculadas con el objetivo de la política, es decir el monitoreo expresado en el contexto del gobierno abierto: capacidades burocráticas del organismo rector -personas para realizar el monitoreo, normativa, estructura y configuraciones burocráticas- y a la vez se describen las capacidades de los organismos u organizaciones gubernamentales que se incluyen en la muestra -Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, Ministerio de Seguridad, Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones-, esto en razón de tratarse de una política intersectorial.

La expresión dinámica de la capacidad burocrática es dada por la acción intersectorial de las etapas de la política. Las siguientes preguntas sirven de guía para situar este análisis: ¿qué se integra/comparte?, ¿quiénes intervienen en la integración? ¿dónde se produce la integración? ¿cómo se realiza la integración? (Cunill Grau, 2014). El sentido de estas formulaciones es indagar quiénes participan y qué se comparte de cada etapa, esto es, si se comparte la definición presupuestaria en el diseño de la planificación o bien se realiza en otra etapa, también, en este caso de estudio, cómo es la gestación (a puertas cerradas o en el gobierno abierto) y con quiénes se diseña (OSC y/o ministerios) y construye la herramienta de monitoreo, entre otros ejemplos.

Con respecto a la descripción del concepto rendición de cuentas -segundo objetivo- se optó por su dimensión dinámica. En el ciclo de vida de la política la rendición de cuentas

adopta distintos mecanismos: operativos, formales e informales. A la vez adquiere otros alcances según sea su actor, esto en referencia a la división del trabajo y de las consiguientes asignaciones de responsabilidades, por ello se apela a los conceptos de *accountability* y responsabilización, y a su articulación con la normativa (arreglos institucionales). Finalmente, se presentan las conclusiones en el capítulo cinco.

La siguiente Tabla sintetiza el encuadre analítico adoptado.

Tabla 1

Dimensiones y conceptos analíticos:

Dimensión		Capacidades Burocráticas
Estática	Capacidades para realizar el monitoreo:	Arreglos institucionales y estructura burocrática: Núcleo de normativas sustantivas en materia de monitoreo. Personas para realizar el monitoreo.
Dinámica (e intersectorial)	Relación proceso secuencial/ ámbito de gestación: <ul style="list-style-type: none"> ● INAM (a puertas cerradas) ● Gobierno Abierto ● Condicionantes en sectores de políticas. 	Organización Intersectorial: ¿qué se integra/comparte?, ¿quiénes intervienen en la integración? ¿dónde se produce la integración? ¿cómo se realiza la integración? (Cunill Grau, 2014)
Dimensión	Rendición de Cuentas	
Dinámica	Proceso secuencial/ ámbito de gestación: <ul style="list-style-type: none"> ● Gobierno Abierto 	Alcance de la rendición de cuentas: <ul style="list-style-type: none"> ● formas que adopta en el proceso secuencial; ● en articulación con arreglos institucionales (formales/informales); ● como cristalización de nuevas reglas de juego.

Nota. Elaboración propia a partir del marco teórico seleccionado.

Las siguientes preguntas fueron formuladas con el objeto de desmenuzar el desarrollo de los objetivos específicos en sus expresiones dinámica y estática:

Estática: ¿Cuáles fueron las formas organizativas que coincidieron con la estrategia de gobierno abierto en las áreas comprometidas con el plan de acción? ¿Cómo se tradujeron las prácticas de rendición de cuentas en la estructura organizacional?

Dinámica: ¿Cómo se implementó el monitoreo? ¿Cuáles son las adaptaciones intraburocráticas que contribuyeron a expandir la capacidad operativa de rendición de cuentas? ¿Cómo se incorporaron los agentes públicos al paradigma? ¿Cómo se trasladaron las capacidades técnicas de la consultoría del BID a las organizaciones comprometidas con el plan? ¿Cómo se relaciona la informalidad con las características de los arreglos institucionales orientados a la rendición de cuentas? ¿Cómo se tradujeron las demandas de rendición de cuentas en instrumentos concretos de responsabilidad? ¿Cuáles son las potencialidades para la burocracia? ¿Cuáles son las nuevas reglas de juego?

Justificación

La demanda por la generación de capacidades institucionales de rendición de cuentas en políticas de género, particularmente contra la violencia machista, es parte de los reclamos históricos del movimiento de mujeres en el involucramiento y compromiso por construir una sociedad más justa e igualitaria. La inclusión de mecanismos para garantizar colectivamente los derechos humanos de las mujeres ha sido sino producto de disputas y tensiones libradas en masivas protestas y movilizaciones, y de la toma de los espacios públicos, como lo fue a principios del siglo XX con la reivindicación de la mujer en la declaración de los derechos del hombre⁴.

⁴ “El reconocimiento internacional de los derechos de las mujeres como derechos humanos ha estado marcado por una larga e importante lucha de avances y logros, pero también de importantes brechas entre los reconocimientos formales

En el contexto político reciente, de acuerdo a los antecedentes que se describieron más arriba, la definición de la demanda social fue interpretada por la toma de posición estatal y -mediada-, por instituciones democráticas de participación pública. El marco introductorio describió el escenario por el cual se escoge el recorte temporal 2017-2019, dentro del III Plan de Acción Nacional de GA.

En línea con las corrientes teóricas y conceptuales que aquí se utilizan, se trata de una política pública establecida en un plan, es decir en un período de tiempo específico para el cual se precisan determinadas capacidades: ¿capacidades para qué?, que responde a un objetivo concreto, que, si no estaban, se presume fueron construidas. La línea conceptual respecto de las capacidades estatales refiere que la capacidad no puede ser concebida en abstracto (Bertranou, 2011, 2015). En la política que aquí se describe hay una finalidad específica que se realiza bajo el paradigma de gestión de gobierno abierto.

Por ello, lo que se pretende como aporte principal de este trabajo es comprender si esta confluencia entre el paradigma de gestión de gobierno abierto y la planificación de la implementación de las acciones, siguiendo los tres tiempos (Oszlak, 2012), produjo reglas institucionales sustentables, cuestión que es marcada con preocupación por la literatura específica Oyhanarte y Niilus (2017), Kaufman (2017), y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2016, p. 20).

Un segundo aporte, dado el abordaje que se presenta que considera a la burocracia como actor del proceso de la política pública, es decir sus intereses, y las tensiones que produce en la

y su vigencia plena. Si bien ya la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU (1948) reconocía la igualdad en derechos entre hombres y mujeres, de hecho, desde el discurso de Steven de 1928 no vuelve a haber un reconocimiento expreso internacional sobre el carácter de derechos humanos que tienen los derechos específicos de las mujeres hasta 1993, cuando tiene lugar la Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos” (Luz Patricia Mejía Guerrero, p. 190-191, Revista IIDH).

arena pública, es conocer si los esfuerzos realizados por la conjunción de los distintos actores intervinientes para resolver la demanda que plantea la sociedad civil permea las prácticas institucionales (Babino, 2017) y pone a la vista la opacidad de los distintos actores: ¿cuáles son las potencialidades para la burocracia?

En relación con este punto, cabe identificar una dimensión: la apelación a mecanismos sancionatorios operativos del principio de rendición de cuentas estará ausente. De las etapas de ciclo de la política pública analizada, los marcos sancionatorios fueron desprendidos de este principio puesto que la informalidad de los arreglos institucionales es un registro del gobierno abierto. La ley nacional de Acceso a la Información Pública, sancionada en 2016, suplirá estas instancias.

En la metodología de planificación que propone la AGA, el principio de rendición de cuentas se cristaliza en objetivos operativos informales, que, como lo señala la bibliografía se realiza con el mecanismo Tablero de reporte asumido por la heterogeneidad de las organizaciones gubernamentales, el cual asume la forma de matriz de monitoreo (compromiso 15). En concreto, lo implementan personas que ocupan puestos técnicos, y se prescinde de arreglos que diferencien la división del trabajo en estructuras jerárquicas con obligaciones, responsabilidades y deberes según rango y asignación de cargos, sin relación directa -no vinculante- con el mecanismo de rendición de cuentas que se aplica hasta terminar las etapas de ejecución de los hitos del compromiso asumido. Ese entretelón es velado por el gobierno abierto y por el marco de la AGA. En los apartados correspondientes al desarrollo se pretendió contribuir en este aspecto.

En tercer lugar, la cuestión de la intersectorialidad (Cunill Grau, 2014). El encuadre que se propuso parte de una mirada organizacional y administrativa, distinta al enfoque integral pues esta última se distingue por su carácter específicamente político. Desde el abordaje propuesto, se

arriba a su descripción desde la lectura que abarca la combinación del sistema de producción del organismo rector a partir del proceso secuencial por etapas, es decir desde una mirada dinámica.

Se trata de una política reciente liderada por actrices que emergieron de la sociedad civil - con sus redes, alianzas y reglas de juego- hacia la esfera estatal. En este punto es válido recurrir a las reflexiones del autor, Martínez Nogueira (2010):

En síntesis, la coordinación (lo mismo vale para la coherencia) raramente puede alcanzarse a través de la jerarquía del poder, mecanismos de cúpulas organizacionales o arreglos formales. A esos recursos, hay que agregar, con abundantes evidencias de su efectividad, la coordinación al interior de redes sustentadas en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades, con actores que comparten concepciones sobre el sentido y las orientaciones de las contribuciones particulares. (pp.21-22).

La forma en que se produjo el enfoque organizacional, por ejemplo, cómo y en qué momentos de la planificación se determinó la distribución de las responsabilidades de las acciones, qué mecanismos de coordinación -formales/informales- se ejecutaron al interior de los equipos gubernamentales, o los arreglos colaborativos, pero también la capacidad de agencia o el “saber hacer” y el “saber por qué se hace”, fue un factor decisivo en el alcance de la rendición de cuentas favorable a los sectores tradicionales, en este caso en políticas de género: seguridad, derechos humanos. Asignaciones que fueron establecidas en la normativa específica (ley nacional 26.485), aspectos que sin duda están relacionados a los conceptos de *accountability* (Oszlak, 2013) y a la capacidad técnica de los cuadros burocráticos (Zuñanic y Iacoviello, 2010).

Por último, el trabajo presenta una oportunidad para comprender cuál es el alcance en tanto generación de capacidades de rendición de cuentas en políticas de género frente al seguimiento del MESECVI, y la experiencia de gestionar con el liderazgo de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Objetivo general y Objetivos específicos

Objetivo general

Indagar las capacidades burocráticas para la rendición de cuentas en políticas de género del III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, que permitan avanzar hacia la comprensión de su institucionalización y de los alcances del proceso de modernización del Estado.

Pregunta de investigación principal:

¿Cuáles son las capacidades burocráticas para la rendición de cuentas en políticas de género del III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, que permitan avanzar hacia la comprensión de su institucionalización y de los alcances del proceso de modernización del Estado?

Objetivos específicos

1. Identificar capacidades burocráticas de rendición de cuentas orientadas a la implementación de compromisos en políticas de género y sus condicionantes en relación con los sectores de políticas.
2. Describir las definiciones y alcances del principio de rendición de cuentas en lo que respecta a su aplicación en los compromisos asumidos en políticas de género.

Preguntas de investigación secundarias:

¿Cuáles son las capacidades burocráticas de rendición de cuentas orientados a la implementación de compromisos en políticas de género y sus condicionantes en relación con los sectores de políticas?

¿Cuáles son las definiciones y los alcances del principio de rendición de cuentas en lo que respecta a su aplicación en los compromisos asumidos en políticas de género?

Hipótesis:

Las políticas públicas de género del III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto propiciaron prácticas ligadas a la intersectorialidad y capacidades burocráticas de rendición de cuentas en sectores de políticas no tradicionales.

Estrategia Metodológica

El presente trabajo es una investigación de tipo exploratorio no experimental cualitativa. La estrategia de muestreo se basó en una elección mixta dirigida (no probabilística). Siguiendo a Fernández Collado et al (2014):

Los tipos de muestras que suelen utilizarse en las investigaciones (cualitativas) son las no probabilísticas o dirigidas, cuya finalidad no es la generalización en términos de probabilidad. También se les conoce como “guiadas por uno o varios propósitos”, pues la elección de los elementos depende de razones relacionadas con las características de la investigación. (Ragin, 2013, Saumure y Given, 2008a y Palys, 2008, citado por el autor).

La investigación indagó cómo se realizó el proceso secuencial de la política pública a cargo del organismo rector, INAM, desde la descripción de la intersectorialidad en tanto dimensión dinámica, es decir como variable causada (Cunill Grau, 2014) que produjo combinaciones en el sistema de producción burocrático. A su vez se indagó respecto de la descripción de la rendición de cuentas ejercida por los organismos responsables del monitoreo del plan PNAVCM.

Este proceso tuvo una etapa de autoevaluación en el marco de la AGA cuyos resultados y lecciones aprendidas fueron incorporadas al PIOD. Por su parte, la consultoría del BID elaboró un Informe de Medio Término, en tanto que el IRM realizó una evaluación de implementación, y se elevó un pedido de evaluación de procesos por parte del SIEMPRO, financiada por el BID, (IC 1-21).

La descripción de la intersectorialidad y de la rendición de cuentas se aborda desde el conjunto de los informantes clave del organismo rector (ex funcionarias o cuadros políticos), enlaces técnicos y personas con responsabilidades técnicas (cuadros técnicos o empleados públicos), consultoría del BID, y OSC. El enfoque propuesto articula el análisis del proceso secuencial de la política pública y la construcción de capacidades burocráticas que se desprenden de su implementación.

En un primer momento la unidad de análisis es individual, siendo el organismo rector - INAM- que tuvo a cargo el diseño, implementación y monitoreo del PNAVCM, y el ciclo de las políticas comprometidas en el tercer plan de gobierno abierto que concurren en la población seleccionada, esto es: Monitoreo Participativo del PNAVCM 2017-2019 y el PIOD 2018-2020. En una segunda etapa la unidad de análisis se compone por un conjunto de unidades organizativas responsables de implementar el monitoreo: son organizaciones gubernamentales seleccionadas por la muestra dirigida que reportan al organismo rector a través de la consultoría del BID.

Las etapas mencionadas cobran sentido en la indagación del primer objetivo, mientras que la tercera etapa que comprende al organismo que participó de la elaboración conjunta de la acción 28 del PIOD, Dirección de Política Fiscal e Ingresos, se incluye en el segundo objetivo destinado a la rendición de cuentas y su articulación con el ciclo de la política (ver Anexo, Figura 3).

En resumen, el encuadre analítico buscó el apoyo de un recorte teórico y conceptual que permitiera realizar una articulación coherente con el paradigma de gestión de gobierno abierto. La literatura tradicional que aborda el proceso secuencial de las políticas públicas, y el análisis organizacional se introdujeron con el propósito de obtener una descripción argumental que diera sustento al enfoque de construcción de capacidades burocráticas de rendición de cuentas. (ver Anexo, Figura 4).

Selección de la muestra

La muestra intencional de los organismos responsables de la ejecución del monitoreo del PNAVCM se construyó de acuerdo al registro de personas mencionadas en los agradecimientos del Reporte de medio término del BID (López Mayher, 2019). Asimismo, se consultó la información registrada por las minutas publicadas en internet por la plataforma de software privado Trello, de los hitos correspondientes al compromiso 15.

Es una muestra homogénea y por conveniencia (Fernández Collado et al, 2014), constituida por actores e informantes clave que se desempeñaron de manera informal como enlaces técnicos de los siguientes organismos: Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural del ministerio de Justicia, la Dirección de Ejecución de Políticas de Genero y Diversidad del ministerio de Seguridad, y la Dirección de Salud Mental del ministerio de Salud de la Nación. En esta muestra se incluyó a la Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos de la Secretaría de Política Económica del ministerio de Hacienda que participó en el diseño del PIOD (compromiso 23), y en la elaboración cooperativa del PPG (acción 28), éste último a partir de la información obtenida de las entrevistas del muestreo políticamente importante.

Como se señaló anteriormente, el encuadre analítico propuso un enfoque de políticas públicas desde la perspectiva de la burocracia como actor. Zuvanic e Iacoviello (2010) sitúan que el énfasis puesto en comprender a las burocracias desde la óptica desde el ciclo de vida de las

políticas otorga relevancia a las capacidades funcionales que adquieren en su proceso porque demandan competencias y habilidades técnicas en su ejecución. Las autoras enfatizan en la siguiente proposición: “Las burocracias importan porque sirven para la elaboración, ejecución, control, y evaluación de políticas públicas.” (Zuñanic y Iacoviello, 2010, p. 19), en la cual conceden valor a la autonomía y a la capacidad técnica, variables que asimismo se conjugan con el mérito y la capacidad funcional.

Respecto de la conceptualización sobre la participación de las burocracias en la primera etapa de las políticas, se tuvo presente la mirada de Isuani et. al. (2018). Los autores advierten sobre el siguiente consenso: “la proposición presente en la literatura sobre capacidades institucionales sugiere que la existencia de una burocracia estable y altamente profesionalizada contribuye a la formulación de políticas públicas más eficaces y efectivas” (p. 540). Esta asociación se presenta cuando los equipos técnicos participan de los procesos de formulación de las políticas públicas, cuestión es analizada por los y las autoras en el campo de la infraestructura vial de la administración pública nacional.

Siguiendo con la selección de la estrategia muestral, también se optó por un tipo de muestreo denominado políticamente importante (Casilimas, 2002, p. 124). La importancia de este tipo de muestreo se relaciona con el proceso de la política, objeto de investigación. Son actores que intervinieron directamente de modo significativo en la toma de decisiones involucradas en el diseño, implementación y evaluación de la política ocupando el rol de gestión y coordinación, por lo que tuvieron una visión organizativa y holística del proceso.

Comprender su visión fue fundamental para conocer el rumbo que siguieron las etapas en cuestión y de ahí la importancia de este tipo de muestreo. Forman parte de esta muestra las personas a cargo de la Dirección Nacional de Comunicación, Información y Difusión, que tuvo a cargo el ciclo de vida del Compromiso 15, así como la elaboración participativa e interministerial

del PIOD; la Dirección Nacional de Protección Integral y Articulación de Acciones Directas y la Coordinación del Equipo de Investigación del INAM a cargo del diseño e implementación del PNA, Jefatura de Gabinete del organismo rector.

Siguiendo la descripción de Fernández Collado et al (2014), respecto de la composición de las muestras confirmativas, se decidió entrevistar a la consultoría del BID. El organismo de consultoría y financiamiento internacional realizó el proceso de construcción conjunta de la matriz de reporte de acciones ejecutadas para el monitoreo del PNAVCM y participó del proceso de gestación y diseño del PIOD.

Por otra parte, en esta muestra se incluye a un actor de la sociedad civil: la asociación civil ACIJ participó en el diseño del monitoreo del PNAVCM, incidió en la agenda estatal y en el seguimiento y análisis presupuestario.

Descripción de las fuentes primarias: informantes clave (IC)

- IC 1-21, a cargo de la Dirección Nacional de Comunicación, Información y Difusión, INAM. Lic. en RRII. Docente, con estudios de posgrado y experiencia de trabajo en NNUU. Voluntaria de La Casa del Encuentro.
- IC 2-21, a cargo de la Dirección Nacional de Protección Integral y Articulación de Acciones Directas, INAM. Abogada, con estudios de posgrado, voluntaria de la Casa del Encuentro, con experiencia en la APN.
- IC 3-21, a cargo Jefatura de Gabinete, Coordinación del Equipo de Investigación, INAM. Lic. en Trabajo Social, con estudios de posgrado, voluntaria de La Casa del Encuentro.
- IC 4-21, consultoría del BID, línea específica monitoreo del PNAVCM 2017-2019.

- IC 5-21, enlace técnico, Dirección de Ejecución de Políticas de Género y Diversidad, Ministerio de Seguridad. Lic. en Ciencia Política. Investigadora del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), con estudios de posgrado. Personal ACARA, ingreso a la APN en 2015.
- IC 6-21, enlace técnico, Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Sociólogo. Docente, con experiencia en consultoría. Personal ACARA, ingreso a la APN en 2005.
- IC 7-21, enlace técnico, Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, Ministerio de Salud. Lic. en Psicología, con estudios de posgrado. Personal de Sistema Nacional de Empleo Público, SINEP, con diez años de antigüedad en la APN.
- IC 8-21, a cargo de la Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos, Subsecretaría de Programación Macroeconómica de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda. Lic. en Economía, con estudios de posgrado y experiencia de trabajo en OSC (CIPPEC) y organismos internacionales.
- IC 9-21, ACIJ. Coordinadora Programa de Justicia Fiscal. Abogada, con estudios de posgrado y experiencia de trabajo en organismos internacionales.

Técnicas de recolección de datos

La recolección de información con el empleo de entrevistas en profundidad se realizó en los meses de junio y julio de 2021, en el contexto de las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO), mediante videollamadas autorizadas para su grabación. Es importante reconocer en la singularidad de la situación epidemiológica la predisposición y generosidad de las distintas personas que prestaron su tiempo para describir sus experiencias y expresar sus opiniones de la política analizada.

Asimismo, durante los primeros seis meses del mismo año, se complementó el trabajo con pedidos de información (ley nacional 27.225) y revisión de registros documentales. Las entrevistas solicitadas vía correo electrónico, en los meses de mayo y julio con la Dirección Nacional de Gobierno Abierto, y con organizaciones de la sociedad civil que participaron de la elaboración del compromiso 15, de la Mesa de Trabajo de Gobierno Abierto, y de los intercambios producidos para la elaboración del PPG, constataron respuestas afirmativas generando expectativas de compromiso y de fehaciente colaboración con el trabajo de campo, sin embargo, llegado el momento de concretar los encuentros, se desconocieron cuáles fueron las razones por las cuales los propios actores y actrices desestimaron las entrevistas.

La línea de indagación concilió la adopción de la mirada de Isuani et. al, (2018) con las lecturas de Zuvanic e Iacoviello (2010), respecto de la estabilidad e independencia de las burocracias, por esto se observó que la composición de los cuadros técnicos y administrativos que a nivel del ejecutivo nacional gestionan el Gobierno Abierto en el marco de la AGA, se caracterizaba por elencos estables -desde 2015 hasta el presente 2021-, esto considerando que Argentina ingresa a la alianza internacional en 2012, período y signo político distinto al recorte analizado, datos que fueron consignados con pedidos de informes (EX-2021-32354402- -APN-DNAIP#AAIP), cuya respuesta se inscribe en NO-2021-39178145-APN-DNPSYGI#MMGYD e información suministrada por IC 1, 2 y 3- 21.

Por esta razón se estableció contacto directo con mandos ejecutivos del Gobierno Abierto, así como del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades que revistieron como asesoras del recorte analizado pues diseñaron conjuntamente los planes de acción de monitoreo del PNAVCM y el PIOD del INAM. El acceso a las personas del ministerio se materializó en distintas instancias de comunicación y en un intercambio de mensajes se enviaron las preguntas de las entrevistas por correo electrónico, no obstante, las respuestas no fueron efectivizadas.

Por otra parte, muchas de las personas que fueron contactadas a partir de la descripción de sus nombres en las minutas de los hitos del compromiso 15, publicados en internet por Trello, informaban que habían pasado a otras áreas. En el caso de informantes clave que participaron de las entrevistas para este trabajo, desconocían que sus nombres aparecían en las minutas cuestión que es abordada en el desarrollo del trabajo de campo.

La siguiente Tabla se presenta con la intención de identificar las técnicas de recolección de datos, clarificar sus objetivos y la funcionalidad de las fuentes primarias y secundarias utilizadas.

Tabla 2

Síntesis descriptiva de las técnicas de recolección de datos

Técnica	Objetivo	Descripción/cantidad
Entrevistas en profundidad	Obtener información de fuentes primarias con el fin de conocer las opiniones de los distintos actores involucrados en el ciclo de la política pública, así como sus capacidades preexistentes, trayectoria laboral, académica y experiencia en el sector.	Informantes clave (IC) del Organismo Rector (3). IC que se desempeñaron como enlaces técnicos de los organismos gubernamentales responsables de la ejecución del PNA (3). IC que elaboraron el PPG en el marco del PIOD (1). IC que tuvieron el rol de consultoría externa y reportaron informes técnicos - BID- (1) IC de la sociedad civil que participaron de los compromisos y el seguimiento del análisis presupuestario (1)
		Total 9.
Revisión de documentos	Relevar información generada por el organismo rector, en el marco de la ejecución de la política, así como de la consultoría externa del BID, del AGA, de la Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos, y del SIEMPRO, que incluya aspectos indicativos	Producidos por el organismo rector, INAM (3): -PNAVCM 2017-2019, -PIOD 2018-2020. -Autoevaluación del compromiso 15. Producidos por el AGA, IRM (2): -Reportes de evaluación de diseño e implementación.

(guías), propositivos, y recomendaciones de las políticas analizadas. (ver Anexo, Figura 4).

Producidos por JGM (5):
-III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.
-Minutas compromiso 15.
-Matriz de monitoreo de los organismos responsables del PNA publicadas en Trello.
Producido por BID (1):
-Reporte de Medio Término del PNA 2017-2019.
Producidos por SIEMPRO-BID (1):
-Consultoría para la coordinación del estudio: Evaluación del PNAVCM. María del Carmen Feijoó, 2020. Pedido de Informe: EX.2021-67064706-APN-DNAIP#AAIP, respuesta IF-2021-852555-45-APN-SIEMPRO#CNPS.
Total: 12

Capítulo II:

Consideraciones teóricas para abordar la investigación Categorías y conceptos sustantivos que apoyan el encuadre analítico

Género

La categoría género *-gender-*, es impulsada por el feminismo académico anglosajón en la década de 1970, para diferenciar las construcciones sociales y culturales de la biología. La distinción entre las categorías sexo y género, supuso una organización de las diferencias sociales basadas en la asignación de jerarquías de las prácticas sociales. Esta acción colectiva permite que se imponga un deber ser de los varones y las mujeres desencadenando estructuras de subordinación y estereotipos de género (Batthyány, 2021).

De acuerdo con Cook y Cusack (2010), la emancipación de las mujeres puede producirse a través de la eliminación de los estereotipos de género basados en la construcción de roles serviles con características y atributos inferiores (Cook y Cusack, 2010, p.2). Por otra parte, los estereotipos de género varían en cada país y al interior de su estratificación social. En este sentido, el ejercicio crítico de nombrar los estereotipos de género e identificar el daño que ocasionan sirve a los efectos de su erradicación.

La perspectiva de género amplió la base teórica argumentativa a favor de la igualdad de las mujeres generando fisuras en paradigmas y en el análisis de las políticas públicas (Batthyány, 2021).

Burocracia

La línea de argumentación que sostiene este trabajo incorpora el concepto capacidad burocrática como antesala y derivación de las políticas públicas que se planifican e implementan en torno a la expansión de los diferentes planes de acción de Gobierno Abierto llevados adelante. Esta posición se apoya en la perspectiva teórica que concibe a la burocracia desde las relaciones de poder y como resultado de las políticas públicas: “es un resultado de la política y está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa”, (Oszlak, 2006, p.13), en tanto se define su rol como actor que interviene en los procesos y en los arreglos institucionales para implementar las políticas públicas.

La burocracia se manifiesta en la cristalización institucional de la política pública, es decir en la forma de combinación, las dinámicas, y la estructuración del marco normativo (o autorizaciones legales) con el uso de las tecnologías, las personas, y los recursos presupuestarios. En este sentido el proceso de implementación define el desarrollo institucional y la naturaleza del estado que materializan.

Desde una posición normativa (Zuñanic y Iacoviello, 2010), en calidad de institución, la burocracia es un conjunto de reglas y pautas de funcionamiento. Las autoras explicitan su rol, así como su autonomía respecto del gobierno:

la burocracia debe verse como un actor clave para alentar acuerdos prolongados en el tiempo, especialmente por su capacidad para llevarlos a la práctica. La misma está subordinada al gobierno dentro del sistema constitucional. La burocracia no es legalmente un poder autónomo y responsable del sistema político, sino una parte del Poder Ejecutivo sujeta a la responsabilidad general del gobierno. (p. 10)

Política Estatal y Política Pública

Oszlak y O'Donnell (1981), definen políticas estatales presentándolas como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (pp. 112-113). En tanto que el concepto de política pública es definido por Manuel Tamayo Sáez (1997), de la siguiente manera: “son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. (p.281).

Cabe hacer notar dos aspectos insertos en las definiciones antes señaladas. En la primera definición la intervención u omisión de la acción estatal son validadas de la misma forma, es decir tienen la misma jerarquía, cuestión que también se ciñe al concepto de aparato estatal, pues allí anida la naturaleza de los distintos proyectos políticos implementados. Mientras que en la segunda acepción el foco está puesto en el proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas, *policies*. Ambas miradas son complementarias si se postula una relación entre *policies* y *politics* que va de las primeras hacia las segundas. En razón de esta confluencia, las políticas públicas operan como rezagos sobre el aparato estatal sedimentadas en la burocracia. Siguiendo a Aguilar Villanueva (1996):

las políticas –su diseño y desarrollo–, no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo, sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas [...] se originan, se estabilizan o transforman diferentes estructuras de poder, correlaciones de fuerza, ‘arenas’ (p. 9).

Agenda Social y Agenda Estatal

La agenda social “es el conjunto de necesidades y demandas cuya satisfacción se asigna a determinados actores sociales” (Oszlak, 2009, p.1), mientras que la agenda estatal se produce cuando el estado reconoce o caracteriza esa demanda social y la traduce en una toma de posición (Oszlak, 2006). En consecuencia, el pasaje de la agenda social hacia la “cuestión socialmente problematizada” comienza con la toma de posición por parte del estado respecto de las necesidades sociales.

Modelo secuencial de las políticas públicas

El modelo secuencial de políticas públicas (en adelante, MS) es una herramienta de análisis que permite abordar un fenómeno como un hecho único en el cual interviene una serie de eventos ordenados temporalmente. La noción de “etapa” se encuentra en la literatura especializada como la unidad heurística que permite analizar esta secuencia de diversos acontecimientos, contándose entre cuatro y cinco etapas según como lo diferencia cada autor. Su utilidad radica en “poder reducir complejos escenarios en donde se desarrollan las políticas públicas, en una estructura relativamente simple.” (Estévez y Esper, 2009, p.73).

En líneas generales, se identifican las siguientes etapas: 1-entrada en agenda; 2-elaboración de posibles soluciones; 3-elección de alguna de las alternativas previas; 4- implementación de la alternativa elegida; 5-evaluación de los bienes y servicios brindados. También llevan el nombre de agenda, formulación, legitimación, aplicación (implementación o puesta en marcha de la política) y evaluación (recomendaciones y juicios sobre el valor de la política), Estévez y Esper (2009).

James Anderson, (citado por Estévez y Esper, 2009), uno de los principales exponentes del MS, considera que “las etapas son construcciones teóricas y que, en realidad, es posible toparse con superposiciones entre éstas. (...) por ejemplo, entre la etapa de formulación y la adopción de una determinada política pública” (Estévez y Esper, 2009, p. 81). La literatura también incluye la presupuestación como etapa diferenciada, asimismo se pueden producir retrocesos entre las mismas.

Por otro lado, para el análisis de las políticas que desarrollan el ciclo de vida -agenda, diseño, implementación, evaluación-, es importante mantener la flexibilidad y no sujetarse a una linealidad absoluta. Estévez y Esper (2009), responden a Sabatier sobre la crítica a la falta de predicción del MS, y de una explicación de cómo se realiza el tránsito de una etapa a la siguiente o de la ausencia de una indicación de cómo se llega a las siguientes etapas:

Pero, en efecto, el modelo no buscaba relaciones de tipo causa–efecto, sino describir la realidad del proceso de políticas públicas. Ello explica, consecuentemente, la escasa utilidad del modelo para predecir. Asimismo, el MS permite explicar el fracaso de una política dentro de una etapa determinada. (p. 86)

El objetivo de la política: definición

¿Cuál es el objetivo de la política? Este objetivo, por lo general, es la solución de alguna situación vivida como inconveniente por algún sector de la población, que puede trasladar ese sentido hacia la preocupación pública. La definición que se moldea -o se impone- en la agenda estatal es vital para el ciclo de políticas estatales. Además, la definición de la política es

permeada por las características de los grupos o *stakeholders* que participan de la política transfiriendo sus intereses.

Siguiendo a Tamayo Sáez (1997): “El carácter eminentemente político de esta fase se muestra en toda su extensión cuando observamos las consecuencias que produce optar por una definición del problema y no por otra” (p. 286). La importancia analítica de esta primera definición radica en que prefigura las alternativas que se postularán para solucionarlo.

Siguiendo a Oszlak (2006), se consignan dos cuestiones que aparecen a partir de la incorporación del problema en la agenda estatal. La primera es que la elección del curso de acción implica una relación de causa efecto entre los instrumentos adoptados y los resultados esperados, la segunda es que el estado materializa la decisión en el compromiso de crear organizaciones u organismos: “que existe el compromiso de crear agencias o unidades gubernamentales que pueden contribuir a resolver la cuestión o, en caso de que ya existan, de asignarles los recursos necesarios para que puedan cumplir sus respectivas misiones” (p.20).

En este sentido, desde una mirada más general, esto es, en tanto estado en su conjunto, supone una alternativa (elegida por el estado) o bien una imposición a responsabilizarse ante la cuestión. A la vez, en el nivel individuo-organización, quienes asumen la representación del estado son encargados de generar y/o dotar de recursos a las estructuras organizativas y dispositivos de políticas públicas para llevarlo adelante (Oszlak, 2006).

Implementación

En la fase de implementación se tornan operativas las decisiones políticas, y se ponen en juego las cuestiones burocráticas y las disputas políticas, además de las constricciones al sistema político. En este trabajo interesa poner de relieve las capacidades institucionales de los sectores de políticas, es decir el plano horizontal en lo que refiere a la estructura interna del estado.

La referencia a la capacidad de coordinación vertical es válida para trasladarla al plano horizontal y al campo de la articulación intersectorial de políticas públicas. La lectura de las capacidades institucionales a partir del reconocido trabajo elaborado por Oszlak y Orellana (2001) y de Bertranou (2011, 2015) complementan dichos aspectos.

Capacidades Institucionales

Las referencias analíticas utilizadas por Oszlak y Orellana (2001), desde la metodología implementada por Alain Tobelem (1992), Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI), involucra tanto factores intraorganizacionales como restricciones estructurales y contextuales.

Las restricciones señalan la presencia de una limitación ajena a las organizaciones de realizar modificaciones que acompañen el desarrollo de la política pública, como, por ejemplo, la configuración del marco normativo o reglas establecidas de antemano, que son identificadas como pautas de interacción socialmente aceptadas.

Oszlak y Orellana (2001), definen déficit de la siguiente manera “en la medida en que existe una brecha perceptible entre lo que la tarea implica (v.g. la acción que debe realizarse) y lo que el actor responsable (agencia, individuo, asociación) afirma que hará (lo que desea hacer)” (2001, p.7).

El trabajo de Bertranou (2015) aborda las capacidades estatales desde una perspectiva tanto política como organizacional y administrativa y desarrolla un esquema analítico centrado en ejes prioritarios para su análisis. El autor refiere que la capacidad estatal “es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (p.39), es decir, una función y finalidad específica que se traduce en condiciones para el logro de

resultados. Son condiciones establecidas en un recorte temporal, de allí su carácter contingente. La cualidad de atributo permite que se realice su análisis en función de cualquier objetivo que haya fijado perseguir una unidad organizativa, o conjuntos de unidades gubernamentales.

Es válido introducir aquí cuál es el alcance de la capacidad organizacional que establece Bertranou (2015). Siguiendo la definición de Martínez Nogueira (2013), esta capacidad deriva de la administrativa “que identifica la expresión de capacidad derivada del uso del aparato burocrático de las organizaciones estatales” (citado por Bertranou, 2015).

Bertranou (2015), asigna un valor central al componente Arreglos institucionales y Estructura burocrática. Aquí se identifica a las condiciones internas de la organización, la función de producción y funciones críticas como “condiciones del aparato burocrático que sostiene las actividades de la organización y las características que ofrece el marco institucional de relaciones entre distintas organizaciones estatales” (p.45). Para el interés de este trabajo hacer hincapié sobre este componente es decisivo por las razones consignadas por el autor cuando se refiere a un actor complejo. En este sentido, las dimensiones que fueron seleccionadas son las siguientes:

-Autorizaciones legales: como indicador observable es el conjunto de competencias y funciones específicas asignadas al organismo o al conjunto de organizaciones que actúan de manera colectiva plasmada en instrumentos normativos (leyes, decretos, resoluciones) y por normas informales que perfeccionan e integran el accionar y la autoridad de la organización;

-Personas: son los integrantes de las organizaciones, el capital más significativo de los organismos estatales por su incidencia en el desarrollo de las políticas. Aquí, Bertranou (2015), enfatiza en la figura de una burocracia meritocrática recuperando a Evans (1996), Evans y Rauch, (2007), Skocpol, (1990) y Wade (2008).

-Estructura y procesos organizacionales, modelo de toma de decisiones: la estructura es la relación formal e informal que existe entre “las distintas unidades que integran la organización”. (Bertranou, 2015, p. 45).

-Modelo productivo, el cual comprende la función específica de la organización. Son las funciones críticas que están relacionadas con sus fines, la existencia de un saber hacer, de una técnica.

-Estructura de coordinación, que apela a los mecanismos de coordinación entre distintas unidades internas del actor estatal, que, como se dijo antes, puede ser unitario o colectivo. Bertranou (2015), siguiendo a Martínez Nogueira (2010), si bien no lo menciona de manera directa, atribuye como elemento central para el funcionamiento de esta dimensión una demanda social latente.

-Sistema de Información y Gestión, refiere en términos generales, a sistemas de planificación, sistemas de monitoreo, control de gestión y evaluación, entre otros.

Asimismo, importan los siguientes componentes: Vínculo actor estatal/otros actores para la dimensión Sinergia se establecen los indicadores: instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones.

De lo desarrollado hasta aquí se destacan dos elementos asociados a la implementación: la coherencia interna de los cuerpos estatales, la cual viene asociada a la valía de los cuadros administrativos y la cuestión de la coordinación entre las agencias estatales, aspecto que es tratado más adelante como expresión dinámica de la intersectorialidad.

Respecto de la primera idea, esto es, la coherencia interna de los cuerpos estatales, centrada en la dimensión Personas, la gestión integral del capital humano (CLAD, 2003) adquiere un lugar central en la previsión de la gestión y la búsqueda por lograr el objetivo de la política. Al contrario, la región se caracteriza por un modelo de gestión integral de los recursos humanos

basada en la segmentación, y la imprevisión de las decisiones y procesos (Iacoviello, 2006).

Siguiendo el trabajo de Zuvanic y Iacoviello (2010), las autoras caracterizan a la región de la siguiente manera:

la planificación de las líneas de políticas está fuertemente desacoplada de sus necesidades de recursos humanos, produciendo así importantes desfases entre el personal necesario para la implementación de políticas públicas exitosas y el personal disponible. Esta brecha redonda en instrumentos de coordinación gubernamental poco efectivos. (p.14)

Volviendo al plano de la coordinación entre sectores de política, en la implementación subyace la idea de un mercado político y administrativo. Ramió Matas (2001), especifica que “a nivel intra-administrativo las diferentes unidades (...) compiten para conseguir de las instancias político-administrativas centrales el mayor volumen de recursos”. (p. 25). Desde esta perspectiva la competencia se supedita a los recursos que la pluralidad de los sectores de la administración pública obtiene de la recaudación distribuida por el órgano central.

Intersectorialidad como expresión dinámica de las capacidades burocráticas

La intersectorialidad alude a la integración de sectores gubernamentales orientados a la solución de problemas complejos (*wicked problems*). La integración de sectores, desde esta perspectiva, implica que diversos sectores gubernamentales -considerados aquí en su rol de actores sociales-, además de sus propias funciones -provisión de servicios, regulaciones o suministro de bienes- “se pongan de acuerdo para actuar "conjuntamente" a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial”. (Cunill Grau, 2014, p. 8).

Cunill Grau (2014), pone de relieve que las relaciones de colaboración no son jerárquicas, pero tampoco contractuales. Claramente, en esta definición intervienen capacidades políticas, dado que se presenta un tipo de colaboración que necesariamente debe estar alineada con los

objetivos políticos que se persiguen, por lo cual la intersectorialidad se constituye en objeto de la integración, “emerge como asunto a ser construido” (p. 17).

Siguiendo el esquema adoptado por la autora, la guía de preguntas utilizadas para responder a la intensidad alude tanto a las etapas de la política pública como a los aspectos organizativos: a) Qué se integra / comparte, b) Quiénes intervienen en la integración, c) Dónde se produce la integración, d) Cómo se realiza la integración.

Estos aspectos responden, por ejemplo, a la mancomunidad en la planificación y/o ejecución de las acciones, la decisión de incluir a los actores en las etapas de la política - formulación, diseño, implementación, evaluación-, y también a las formas y arreglos organizacionales de cada sector de políticas que pueden implicar la generación de dispositivos, áreas organizativas, y/o dotación de recursos a fin de resolver la cuestión planteada inicialmente. En resumen, el modo de gestión, organización y ejecución de la intersectorialidad modelan la intersectorialidad y se traducen en el “grado de inclusividad en el ciclo de formación y evaluación de las políticas, el grado de mancomunidad en la ejecución de las acciones y el grado de alteración de las formas organizacionales previas de los sectores gubernamentales involucrados” (Cunill Grau, 2014, p. 21).

Resulta crucial en este foco de análisis la inclusión de los actores en la planificación conjunta, así como las formas utilizadas para llevar adelante los acuerdos iniciales de colaboración. La autora observa que existe un consenso respecto del momento en que son establecidas estas instancias pues la creación de espacios posteriores a la planificación del trabajo de cada sector repercute en la acción conjunta y a su vez en su sostenibilidad, como señala Correa (citado en Cunill Grau, 2014): “se ha resaltado que cuando las instancias creadas para facilitar la relación entre los sectores operan con posterioridad a la planificación del trabajo de cada sector, se tornan estériles tales instancias” (p. 22).

Otro elemento que postula Cunill Grau (2014) es la direccionalidad de la política intersectorial, con ello alude a procesos de centralización de la toma de decisión, a través de arreglos legales, pero también de procesos de control sobre los sectores gubernamentales. La direccionalidad implica procesos de colaboración e integración diferentes. La horizontalidad implica un grado de autonomía con relación centro de gobierno (en adelante, CdG), por otro lado, la integración vertical se manifiesta atada al CdG.

Otro de los factores que inciden en la perfección de la cooperación son el diálogo y los canales de comunicación, los cuales pueden alterar o modificar la intensidad de la integración. Aquí se alude a dispositivos bidireccionales de comunicación como instancias de gobernanza, resultandos eficaces aquellos procesos participativos de deliberación con el objeto de crear interdependencias y significados compartidos, diferentes a los acuerdos logrados por autoridad.

Perspectivas institucionales y articulación de conceptos clave

Problemas de implantación

Un elemento central que asoma y pone de relieve cuando se adoptan, solapan o superponen modelos de gestión diferentes es la cultura organizativa pues interfieren en la forma de organizar, administrar y ejecutar las acciones institucionales. Siguiendo a Ramió Matas (2001) la cultura organizativa “son los comportamientos observados de forma regular en la relación entre los individuos que forman parte de una organización, los valores dominantes aceptados, la filosofía que orienta la política de la organización”. (p.14).

Desde el análisis neoinstitucional, DiMaggio y Powell (1991), utilizan el concepto isomorfismo institucional para indicar aquellos procesos en que las organizaciones responden al cambio o incorporación de modelos institucionales foráneos trasladados a contextos sociales e

institucionales distintos por presiones formales o informales de otras organizaciones (isomorfismo mimético) o por imitación de líderes (isomorfismo coercitivo).

Ramió Matas (2001), señala que se producen procesos de *decoupling* o desacoplamiento cuando valores, exigencias de niveles de eficacia y eficiencia permean reglas de juego previas de la institución y se ven trastocados por la nueva institucionalidad a los que la organización responde no exenta de conflictos. Estos procesos repercuten en los diferentes ciclos de vida de la política y, claramente en las personas que forman parte de la política como agentes del estado. Ramió Matas (2001), utiliza la frase “matices ocultos” (p. 14) para señalar los vacíos que en términos de importación de comportamientos prefiguran la aplicación de modelos de gestión extranjeros.

Con relación a la experiencia latinoamericana, concretamente en Argentina, Schweinheim (2005), señala que los procesos de modernización de la gestión pública de los últimos quince años han estado signados por el paradigma de Gestión por Resultados o gerencia pública, en línea con las reformas administrativas que modificaron la estructura estatal y subnacional.

En un trabajo reciente, el autor subraya un elemento central del paradigma que es la participación de los ciudadanos en la decisión sobre los programas públicos y también la transparencia, valores que, junto a la eficacia, la calidad, y equidad recorren el desarrollo del modelo de gestión de los distintos sistemas configurados por la administración pública nacional: sistema de presupuesto, de contabilidad, entre otros, que abarcan diferentes sistemas de control (Schweinheim, 2016) y (Canievsky, 2007).

En esta línea de argumentación Schweinheim (2016), señala que la situación de los sistemas administrativos en la Argentina, se encuentra consolidado⁵: “Un “sistema” que, al tener

⁵ Depende de la Secretaría de Hacienda (e-SIDIF, presupuesto, contabilidad, tesorería, SABEN para bienes muebles) y de la Secretaría de Financiamiento (administración de la deuda pública).

su origen en una matriz vinculada a ideas del planeamiento y la programación operativa anual, de larga tradición latinoamericana, se presenta como “preparado” para un sistema de gestión para resultados o a un sistema de planificación.” (las comillas pertenecen al autor, p. 34).

Monitoreo y Evaluación

La literatura tradicional identifica el monitoreo y la evaluación como última etapa del ciclo de vida de la política, ambas requieren elementos de la metodología de las ciencias sociales y la planificación de los objetivos. Este último aspecto no debe ocultar que la evaluación tiene una fuerte connotación política, puesto que puede servir como elemento argumentativo a la hora de legitimar ciertas correcciones o fortalecer posturas previas.

Siguiendo a Bertranou (2019), la evaluación ha sido definida como una “actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, y formular recomendaciones” (Olga Nirenberg y otras, 2000, citado por Bertranou 2019).

El Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados del Desarrollo (PNUD, 2009), define al seguimiento como un proceso continuo (que se realiza desde el comienzo de la política pública) por el que las partes interesadas obtienen regularmente una retroalimentación sobre los avances que se han hecho para alcanzar las metas y objetivos propuestos y, a la vez, como resultado del seguimiento se garantiza que el estado modifica acciones y actividades que no llevan a los resultados esperados.

La definición del organismo internacional se centra en la revisión de avances en relación al logro de los objetivos e indica que el proceso de seguimiento ubica a las partes interesadas, como actor implícito del proceso. Según el PNUD (2009), el monitoreo implica acciones simultáneas; el seguimiento de metas e indicadores y, en concurrencia, la modificación de

programas y proyectos orientados a mejorarlos, pieza integral del mismo proceso. Este enfoque se diferencia del más limitado, aquel donde el seguimiento se centra en supervisar los proyectos y el uso de los recursos de la agencia.

Rendición de cuentas, responsabilización y *accountability*

Retomando el enfoque del seguimiento o monitoreo propuesto por PNUD (2009), se señala que, para llevar adelante la rendición de cuentas “se precisan de sistemas de auditoría y normativas de prácticas, mecanismos de planificación participativa y mecanismos de retroalimentación de las partes” (p. 7).

La definición del organismo internacional, conduce a examinar la relación de la rendición de cuentas con los tipos de responsabilidad estatal que intervienen en estos procesos o bien, si esta responsabilidad está diluida entre las partes, es decir entre la sociedad civil y el estado. Para clarificar este aspecto es necesario indagar sobre los arreglos institucionales y los tipos de control que permanecen en los mecanismos de retroalimentación entre las partes.

En este sentido, Oszlak, (2013) distingue responsabilidad de responsabilización en base a dos momentos distintos. El primer momento es cuando el principal (por ejemplo, una OSC) aguarda/ espera/ confía/ supone que ciertos bienes y servicios o disposiciones, van a ser entregadas, mientras que en el segundo implica “una exigencia impuesta por el principal a su agente de que rinda cuentas por lo realizado en el marco de un contrato (explícito o implícito) que los vincula.” (p. 14).

En tanto que *accountability* implica una obligación y un compromiso incorporado por el agente de rendir cuentas, sin la condición previa de exigencia, en tanto es voluntariamente asumida por el sujeto, es decir que forma parte de la cultura organizacional y de arreglos formales

o informales, y no depende de condicionalidades como evaluaciones o sanciones externas (Oszlak, 2013).

Otra precisión que aporta Oszlak (2009) con respecto al objeto de responsabilización es como se produce su materialización, para ello identifica tres instancias y grados de aplicación:

- a) en un contrato, donde se establecen los objetivos y metas a alcanzar, otorgando por lo general una alta autonomía al responsable, tal como lo indica la relación principal agente;
- b) en un rol, según las funciones y metas específicas del puesto de trabajo; o c) en las responsabilidades de una unidad o individuo, a partir de las competencias y resultados asignados a través de manuales u otros instrumentos más o menos formalizado. (p. 22).

Configuraciones burocráticas

La noción de configuraciones burocráticas se presenta desde la perspectiva de Zuvanic y Iacoviello (2010). En el trabajo citado las autoras consignan tres aspectos de las burocracias latinoamericanas: la primera es que, desde el aspecto legal- normativo, no hay señales claras de cuál es el papel que deberían cumplir en el ciclo de las políticas públicas, es decir, en el proceso de formulación, diseño, implementación/ejecución, monitoreo y evaluación, o la provisión de insumos para la provisión de alternativas de políticas.

En segundo aspecto es que, como contracara a esta falta de claridad, la normativa sí indica cuáles son los niveles de responsabilidad en función de los grupos ocupacionales, así como el tipo de función a desempeñar. No obstante, y este es un tercer aspecto a destacar, no se evidencia un desarrollo de los sistemas de organización del trabajo atado a criterios más amplios que defina tareas y perfiles para la concurrencia a la cobertura de los cargos, de manera que la improvisación atraviesa la asignación de responsabilidades hacia el interior del aparato estatal, lo que ha

generado que las burocracias de la región “desempeñen distintos papeles, muchas veces contradictorios” (p.11).

Este último aspecto resulta clave para comprender la heterogeneidad de las organizaciones burocráticas, en términos generales, en un mismo país, incluso en el papel que desempeñan en el ciclo de la política pública. En este sentido, con el objetivo de comprender el funcionamiento de las burocracias de la región desde sus aspectos procedimentales y adaptativos, y heurísticos las autoras desarrollan una tipología basada en la combinación de distintos ejes: capacidad técnica (en la cual intervienen competencias y habilidades adquiridas por formación educativa y experiencia laboral) y autonomía, donde el mérito⁶ y la capacidad funcional impactan sobre la motivación y el compromiso laboral (Zuñanic y Iacoviello, 2010, p. 28).

De esta manera se aborda la burocracia como configuración organizacional, abarcando su funcionamiento en un conjunto de prácticas y estructuras como propiedades distintivas. La tipología resulta en cuatro categorías de burocracia, de las cuales la paralela, la clientelar, y la meritocrática sirven a este trabajo.

La burocracia clientelar se caracteriza por su fragilidad. Zuñanic y Iacoviello (2010), señalan que esta categoría de burocracia puede tener incidencia en las políticas:

por su carácter primario de recurso político del partido gobernante, al tiempo que cumple cierto rol con poder de veto frente a segmentos burocráticos profesionales o meritocráticos, con los que puede entrar en conflicto. Su rol en la formulación de políticas

⁶ El índice de mérito mide “en qué grado existen procedimientos objetivos, técnicos, y profesionales a efectos de reclutar y seleccionar a los empleados, promoverlos, compensarlos y desvincularlos de una organización.” También abarca los conocimientos adquiridos y las capacidades específicas para desempeñar determinadas tareas. (Zuñanic y Iacoviello, 2010, p. 15)

o en su implementación es casi irrelevante, salvo en el plano operativo de las tareas más simples y rutinarias (...). (p. 32).

La burocracia paralela es conocida con el nombre de “equipos técnicos” o “equipos de proyectos”, por lo general cubren la falta de personal con competencias técnicas, mientras que su forma de relación laboral es contractual por tiempo limitado u objetivo concreto (no forma parte de la estructura permanente). La relación con organismos de cooperación externa es una característica de estas burocracias. Poseen conocimientos especializados en temáticas específicas y suele desarrollar aptitudes técnico-político al conducir políticas públicas. Con relación a la ejecución en el largo plazo de las políticas públicas, las autoras señalan “que estas burocracias paralelas poco sirven para construir una institucionalidad duradera por su propia naturaleza y su relación tan especial con el poder político ejecutivo” (p. 33).

Aquí se resalta el término “capacidades golondrina”, ya que aluden que, con la salida y culminación del proyecto y las capacidades técnicas, la institucionalidad instalada es incipiente para el aprendizaje y la continuidad de la política. Zuvanic y Iacoviello (2010) subrayan la advertencia de Martínez Nogueira (2002) respecto de acotar la vinculación de la implementación de las políticas públicas “en el marco de las burocracias paralelas o técnicas, y la gestión ministerial de un gobierno específico” (p.33).

La categoría burocracia meritocrática alude al tipo *weberiano*, centrado en criterios de mérito, relevancia de las credenciales y el reclutamiento abierto. Las autoras explicitan que una alta autonomía se combina con alta capacidad técnica, esta última dada por oportunidades de aprendizaje en el marco de la estabilidad de las carreras profesionales y la capacitación en el marco de políticas sectoriales. Con relación a su papel en el desarrollo de las políticas públicas, Zuvanic y Iacoviello (2010) indican un cierto dinamismo y una incidencia indirecta en el diseño,

en función de la especialidad técnica que “las convierte en actores importantes para sostener la estabilidad y orientación al interés público de las políticas”. (p. 35).

El modelo de gestión de Gobierno Abierto: entre la modernización administrativa y la sustentabilidad de las políticas

Alcances conceptuales

El Gobierno Abierto es una filosofía político-administrativa que se encuentra en permanente construcción conceptual, cuyos valores y principios basados en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, y la profundización de la utilización de los avances tecnológicos, se articulan en las etapas de formulación, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas con el fin de mejorar la relación entre Estado y sociedad y legitimar las instituciones públicas. Ante este panorama, el gobierno abierto se considera dentro del proceso de modernización administrativa (Cruz Rubio y Ramírez Alujas, 2015).

Oyhanarte y Niilus, (2017), sostienen que las prácticas exitosas de gobierno abierto pueden incidir en la agenda pública dando prioridad a los ODS y que las mismas se caracterizan por la integración de políticas, por ello sostienen que estas prácticas hay que construirlas. Las autoras advierten: “La integración de políticas impone repensar las prácticas habituales y considerar la cooperación entre diferentes estructuras gubernamentales. Como toda medida que altere la tradición administrativa, la integración no se salva de enfrentar obstáculos.” (Oyhanarte y Niilus, 2017, p. 20).

Trigo y Álvarez (2017), analizan la relación entre la gestión pública, el gobierno abierto y la democracia en América. Identifican que en la región la satisfacción con la democracia se vincula con el desempeño de los gobiernos: “Tanto a nivel local como nacional, estos “déficits de

capacidad” se manifiestan, entre otras, en las siguientes realidades: falta de conocimiento, prácticas y herramientas de gestión modernas y efectivas; estructuras organizacionales, procesos y procedimientos ineficientes e inadecuados”, (p. 39). En esta línea, los aportes de Babino (2017), contribuyen a ponderar el plano de la formulación las políticas públicas, y en avanzar en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y las capacidades personales y cognitivas de los dirigentes.

Estructura organizacional y capacidades institucionales

Tanto OCDE (2016) como CLAD (2016), recomiendan la construcción de un marco institucional adecuado y suministrar las capacidades que necesiten los funcionarios públicos para su implementación en el CdG y en la creación de una oficina que se encargue de la coordinación.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, en su Capítulo Cuarto: Componentes fundamentales y orientaciones para la implementación de la Carta, Diseño y arquitectura organizativa para el gobierno abierto, resalta la importancia de la presencia de un ente responsable – una estructura burocrática- que dirija, articule y coordine la agenda de gobierno abierto, con mandato institucional, capacidades, recursos necesarios y suficientes para liderar este proceso.

La organización regional también recomienda, al estar vinculado con temas de reforma y modernización del sector público, que la unidad responsable se ubique en el CdG, “que además le permitirá generar espacios de trabajo con otros organismos, poderes o niveles del Estado”. (CLAD, 2016, p. 3).

Respecto al concepto de institucionalización de gobierno abierto como política de estado, el documento del CLAD, refiere a la cristalización de procesos de sostenibilidad (mandato, recursos y capacidades), con clara independencia respecto del gobierno de turno. A la vez que

vincula el cambio cultural “con una profunda transformación en las dinámicas que definen y contribuyen al mejoramiento y profesionalización de la función pública, y su relación de corresponsabilidad con otros actores de la sociedad en la resolución de problemas públicos” (CLAD, 2016, p. 20).

La lectura sobre las capacidades burocráticas se presenta desde la perspectiva del fortalecimiento institucional. Con algunos matices se permite entrever una mirada organizacional al considerar la renuencia de las culturas burocráticas a introducir cambios y una nueva forma de gestión pública.

Siguiendo las líneas mencionadas, se resalta la lectura que vincula los procesos de colaboración con el papel del empleado público como motor del gobierno abierto desde conductas orientadas al intraemprendimiento, la colaboración, etc., (Gascó, 2017, p. 296). Gascó (2017), pone de relieve que esta premisa cohabita con la paradoja de que mientras se exige la apertura y la participación interna, la opacidad y el secretismo que instaban a proteger la información pública, propios del modelo burocrático tradicional, permanecen anidadas en la relación principal-agente.

Oszlak (2012), profundiza en la integralidad de las políticas públicas y la falta de interrelación intersectorial. En este análisis, liga el abordaje intersectorial al ciclo de la política, por ello propone una gestión pública que funcione en tres tiempos: pasado, presente y futuro: “Esta mirada al pasado permite observar cuál ha sido el punto de partida, la línea de base, y cuáles han sido los avances logrados” (p. 6).

Por su parte, Pando (2017), incluye la perspectiva de los trabajos realizados por Amaya, et al. (2016), que al introducir la evaluación en el proceso de las políticas públicas de gobierno abierto, entre otros resultados “se destinarían recursos para fortalecer la capacidad burocrática,

abrir, reutilizar e intercambiar datos, crear un sistema de evaluación, mejorar la articulación entre presupuesto y evaluación, vincular la academia y la gestión de políticas públicas (...)" (p. 59).

En este plano analítico es posible realizar una comparación con los conceptos ligados al sistema SADCI (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional), en Oszlak y Orellana (2001). El déficit de relaciones interinstitucionales y el indicador relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones aplicado al análisis de programas y proyectos pero que no se limita a una única organización, sino que también puede abarcar la trama institucional involucrada en la realización del proyecto o en el desarrollo de los procesos habituales de la organización.

Como se observó, existe un núcleo de análisis entre los autores citados y las recomendaciones de los organismos internacionales en la planificación, las capacidades de gobierno y las estructuras institucionales, y suficiente consenso en torno a la preeminencia de la visión sectorial en el campo de las políticas, y a las capacidades técnicas y funcionales, que en términos de dimensión relacional y organizacional operan como obstáculo en el proceso secuencial de la implementación del gobierno abierto. El interés de este trabajo se centra en esta vertiente. La descripción que hace Pando (2017), sobre la implementación del gobierno abierto como un proceso residual, va en ese sentido.

Es importante incorporar la perspectiva de innovación pública Ramírez Alújas (2012) refiere al proceso de innovación sistémica que depende de la confluencia de muchos factores y protagonistas, de las relaciones que se dan entre ellos y de las capacidades e infraestructura "se requiere alinear, fortalecer, articular y hacer compatibles las tres esferas de la creación de valor público: la gestión política, la gestión estratégica y la gestión operativa". (p. 36).

El modelo de gestión en el contexto nacional

Con relación a la inserción del paradigma de gobierno abierto en el contexto nacional, particularmente en la administración pública nacional (APN), su implementación se inscribió como política pública en el marco de los compromisos con la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). En efecto, en 2012, Argentina comienza a formar parte de la Alianza y, en 2013, suscribe voluntariamente compromisos auditables por investigadores externos, de acuerdo a parámetros y procesos de evaluación del organismo internacional. De este modo se constituye como estrategia relacional, situada y transversal a las agencias gubernamentales y organizacionales del aparato estatal, un trayecto continuado hasta la actualidad.

Desde entonces, el modelo de gestión de gobierno abierto, cuya metodología fue liderada por los distintos proyectos políticos de gobierno desde 2013, implicó el inicio de una nueva relación entre Estado y Sociedad que reflejaron un escenario de interacción entre diferentes actores, cada uno de ellos guiado por sus propios objetivos y visiones de lo que debe ser la sociedad. Este proceso supuso la adaptación de las estructuras organizaciones de la APN a la implementación de las políticas públicas de gobierno abierto, un marco de análisis que excede el alcance de este estudio, pero que se intenta recuperar con el recorte seleccionado.

En este contexto, la preocupación por las capacidades burocráticas de las administraciones públicas se inscribe en torno al proceso de los planes de acción nacionales de los países que conforman la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto (AGA). Por otra parte, la inclusión del fortalecimiento institucional es incluido por las agendas estatales como eje temático de los compromisos asumidos.

En este marco, los documentos producidos por el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) constituyen evaluaciones destinados a medir el impacto de cada compromiso en relación con su implementación. Centralmente se ocupan de determinar el grado

de apertura de los gobiernos que promueven la rendición de cuentas, la participación, la transparencia y las innovaciones tecnológicas conducentes a generar legitimidad en las políticas públicas y así mejorar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas⁷.

En concreto, desde 2012, se adoptaron las metodologías propuestas por el organismo internacional para la realización de los planes nacionales de acción, con énfasis en la coordinación horizontal de los planes, no así en la integración de los mismos. Kaufman, (2017), subraya la necesidad de institucionalizar estos procesos mediante instrumentos formales: leyes o decretos, y reformas constitucionales (p. 319).

Desde el terreno de la sociedad civil -y la práctica adquirida por la apertura de los diferentes gobiernos-, convergen en el siguiente diagnóstico: un déficit de capacidades estructurales de las organizaciones burocráticas para dar respuesta a los compromisos asumidos. Los informes públicos producidos por las OSC señalaron debilidades institucionales para el cumplimiento y seguimiento de los diferentes hitos, sin embargo, resaltaron el incremento de la participación de los organismos gubernamentales en el desarrollo de los compromisos.

Por otra parte, las estructuras administrativas del aparato estatal caracterizadas por tipos de políticas -distributivas, redistributivas, regulatorias, constitutivas (Lowi, 1972 citado por Oszlak, 2006)-, tendieron a generar capacidades burocráticas ligadas a la transparencia y a la rendición de cuentas entre sectores de políticas, como, por ejemplo: presupuesto, compras y contrataciones, salud, seguridad social y educación (Schweinheim 2005 y 2017), (Canievsky,

⁷ La publicación de la CEPAL (2018), *El plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para la región*, destaca entre sus objetivos “la colaboración con las instituciones públicas a reenfocar sus esfuerzos en las necesidades de las personas, en sus manifestaciones, en sus estructuras y en sus procesos”, generar recomendaciones en diversos ejes como la apertura de datos, y convertirse en hoja de ruta en la región sobre los avances en los planes de acción de los países de América Latina y el Caribe.

2007, p. 13), (Banco Mundial, 2013). Esta tendencia se acopló a la ejecución de planes nacionales de acción en gobierno abierto.

En este sentido, la complementariedad de las estrategias de gobierno abierto precisó de un campo normativo específico para su aplicación en la organización y funcionamiento de las instituciones estatales. Siguiendo a Oszlak (1977), “las normas explicitan/traducen el interés general, las estructuras lo viabilizan, los comportamientos lo concretan.” (p.15). En definitiva, estas estrategias implicaron nuevas reglas y prácticas institucionales.

Apreciaciones sobre el principio de rendición de cuentas, la transparencia y los acuerdos voluntarios

Con relación al principio de rendición de cuentas, se adoptó la definición establecida por CLAD (2016):

(...) este pilar se basa en normas, procedimientos y mecanismos institucionales -como deber legal y ético- que obligan a las autoridades gubernamentales a fundamentar sus acciones y asumir la responsabilidad sobre sus decisiones, responder oportunamente e informar por el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados, y por los resultados obtenidos en el cumplimiento del mandato conferido.
(p.33)

Asimismo, es importante establecer diferencias entre los pilares rendición de cuentas y transparencia a fin de reparar en sus limitaciones y alcances. Mientras que el primero alude a una responsabilidad y obligación legal e institucional, e incorpora dimensiones del orden ético y moral, la transparencia implica el derecho al acceso a la información que afecta a los ciudadanos, y por otro la obligación de los gobiernos a generar información de manera proactiva.

La transparencia precisa de la capacidad de agencia de la sociedad para ponerla en práctica pues su incorporación en la legislación surge de la presentación de un pedido explícito. Al contrario, la rendición de cuentas se centra en una obligación del orden institucional inherente a la función pública que, asimismo -desde la metodología de planificación de la AGA-, está ligada al desafío de incrementar la integridad pública (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2017-2019, p.103).

Es oportuno traer aquí el concepto de colaboración que se propone como uno de los ejes transversales en la implementación de las políticas públicas de gobierno abierto y establecer una articulación con la definición de los pilares mencionados. Oszlak y Kaufman (2014) refieren que el concepto de colaboración “trata de uno de los aspectos más complejos de la gestión pública y de los más difíciles de resolver, dada la variedad de habilidades y cambios culturales que exige.” (2014, p. 33).

En la práctica, cuando se refiere a la colaboración en gobierno abierto -en el marco de la AGA-, se está frente a involucramientos voluntarios, tanto de funcionarios como de cuadros técnicos, pero también de la sociedad civil. En otras palabras, no existe una obligación establecida de antemano a participar del diseño o implementación de políticas emprendidas en el marco de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Por otra parte, el desarrollo metodológico de la AGA prevé criterios específicos para incorporar compromisos (guiado desde un principio rector, esto es: participación, transparencia, rendición de cuentas, innovación), que luego formarán parte del plan de acción nacional. Estos criterios tienen que ver con la viabilidad de la propuesta en tanto temporalidad, complejidad institucional y recursos.

La complejidad institucional se refiere al reconocimiento de un organismo interlocutor con capacidades para emprender acciones en línea con lo que se propuso y no requerir un alto

nivel de coordinación interministerial que no fuera materializable para un trabajo de dos años.

Por su parte, los recursos apuntan a que estos sean propios, es decir, que sean del estado nacional, “tanto financieros como humanos” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2017-2019, p.41).

En este marco, en virtud de lo señalado anteriormente se desprende que el modelo de gestión de gobierno abierto, tal como se implanta en países como Argentina, coexiste con marcos institucionales-legales que otorgan obligaciones jurídicas al estado ejecutadas por funcionarios con asignación de responsabilidades formales que lo representan. Esta adaptación se produce a partir de prácticas voluntarias y codiseñadas.

Capítulo III:

Identificación de capacidades burocráticas y condicionantes en sectores de políticas

En este siguiente capítulo se analiza el primer objetivo específico: Identificar capacidades burocráticas de rendición de cuentas orientadas a la implementación de compromisos en políticas de género y sus condicionantes en relación con los sectores de políticas.

Como se señaló en el segundo capítulo, el punto de partida es la respuesta a la pregunta: ¿capacidades/aptitudes para qué? (Bernazza et al. (2015), Bertranou, 2015), que conduce a la definición explícita del compromiso 15.⁸ A continuación, se transcribe la sección que alude al objetivo general del compromiso:

Garantizar la transparencia en la ejecución presupuestaria del primer Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (2017-2019) de modo que sea factible el monitoreo de las acciones, que esté asegurado el presupuesto para el Plan y que se identifiquen sus prioridades” (Argentina_Design-Report_2017-2019, pág. 88).

De acuerdo a los lineamientos de la AGA y de los actores intervinientes, entre ellos participantes de la Mesa de Gobierno Abierto, -Resolución 132/2018- y diversos organismos gubernamentales, se incluyeron los siguientes componentes:

⁸ La descripción completa del compromiso 15 se encuentra en el documento Tercer Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019. A los fines de utilización de este trabajo, se recuperaron y transcribieron las secciones Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 | Argentina.gob.ar. En este enlace también está disponible el documento final con las autoevaluaciones realizadas por cada organismo responsable de los compromisos.

Breve descripción del compromiso: Se publicará periódicamente información accesible que detalle la ejecución de las acciones implementadas en el marco del Plan a partir de una matriz (ver Anexo, Figura 2), de indicadores elaborados en la mesa intersectorial.

Desafío de OGP: Incrementar la integridad pública.

Relevancia: Transparencia para la publicación de información presupuestaria y la ejecución de las acciones prioritarias del Plan.

Rendición de cuentas para el control ciudadano sobre la ejecución del Plan en sus acciones y en su presupuesto.

Ambición: Que se releve, presente y publique información sobre el avance en las metas establecidas por el Plan, y se facilite el monitoreo ciudadano sobre el avance en su implementación como herramienta clave para transparentar la gestión pública. En última instancia, que se garantice la rendición de cuentas en la ejecución del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres haciendo accesible al público la información que permita conocer las acciones implementadas para prevenir y erradicar la violencia de género, así como hacer posible la participación y la rendición de cuentas ciudadana.

La planificación para llevar adelante el compromiso se desarrolló a través de diez hitos en los que se estipularon diferentes acciones entre ellas el diseño de una matriz operativa y reuniones entre los actores comprometidos.

Período: 2017-2019.

Unidad de análisis: INAM

Dimensión Estática: Arreglos institucionales y Estructura Burocrática

Esta etapa consistió en explorar las capacidades del organismo rector en rendición de cuentas, la estructura organizativa asignada, recursos normativos y las personas encargadas de hacer operativo este principio. Esta información tuvo por objeto identificar el punto de partida de las aptitudes del organismo rector, INAM, para realizar la etapa de monitoreo, así como sus condicionantes.

Núcleo de competencias sustantivas en materia de monitoreo

La ley nacional 26485, de 2009, garantiza todos los derechos reconocidos por la CEDAW, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos de los Niños y la Ley 26.061 de Protección Integral de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y otorga al organismo rector (en este caso ex INAM), las competencias y facultades para garantizar el logro de los objetivos de la ley a través de elaboración, implementación y monitoreo de un Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia, y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (Capítulo II, art. 8, 9 inc. a.).

La normativa adopta las definiciones y lineamientos de la Convención de Belém de Pará y otorga facultades de articulación y coordinación “de acciones con las distintas áreas involucradas a nivel nacional, provincial y municipal, y con los ámbitos universitarios, sindicales, empresariales, religiosos, las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y otras de la sociedad civil con competencia en la materia” (inc. b).

Asimismo, el artículo 11, indica qué políticas públicas específicas articulará y coordinará con diversos organismos y ministerios y asigna diferentes responsabilidades: Jefatura de Gabinete de Ministros -Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Superintendencia de Servicios de Salud, Consejo Federal de Salud,

Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos -Secretaría de Justicia-, Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Seguridad, Consejo de Seguridad Interior, Secretaría de Derechos Humanos e Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), Ministerio de Defensa, entre otros).

En 2010, se aprueba el decreto nacional 1011, que armoniza los lineamientos del MESECVI, en el seguimiento de las políticas públicas y la generación de información para su monitoreo (art. 10. Convención Belém do Pará). Esta normativa otorga al organismo rector, atribuciones y deberes para realizar el monitoreo y es desarrollada en el capítulo siguiente en el cual se aborda el alcance del principio de rendición de cuentas en el marco del gobierno abierto.

En 2009, por decreto nacional N° 1836, se establece la estructura organizativa y administrativa del CNCPS⁹, por la que se subsume la estructura del CNM. De esta normativa se desprende que las acciones relativas al monitoreo fueron asignadas a la Dirección de Gestión Administrativa y Programas Especiales del CNM. La responsabilidad primaria de la Dirección consistía en la administración directa de los recursos del organismo rector; participaba en la planificación y coordinación en la ejecución de la política presupuestaria y financiera con la asistencia y coordinación de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. A su vez, coordinaba y supervisaba los sistemas de seguimiento, evaluación y monitoreo a escala nacional, regional, provincial y local, y de las políticas públicas destinadas a la protección de los derechos de las mujeres. Para el año 2013, la unidad organizativa contaba con seis personas comprendidas en el Sistema Nacional de Empleo Público -SINEP/2008-.

En 2016, por Decreto Nacional 880/2016, se aprueba la estructura organizativa del CNCPS y se crea el nivel operativo. El Anexo IA, establece la dotación de la estructura del

⁹ En 2002 se establece la conformación organizacional del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación (CNCPS), en virtud de su creación por Decreto N° 357/02.

CNM: Dirección Nacional de Relaciones Internacionales y Comunicación Institucional, Dirección Nacional de Coordinación y Proyección Normativa de Políticas Sociales, y Dirección General de Administración.

El decreto de 2016, indicaba que la elaboración, implementación y monitoreo del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres queda a cargo de la Unidad de Coordinación Nacional para la Prevención, Asistencia, Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, y se reasigna la unidad ejecutora al nivel II (nivel anterior III) a la Dirección de Gestión Administrativa y Programas Especiales (Anexo ID), dependiente de la Secretaría Ejecutiva del CNM, por lo que continúa la trayectoria administrativa y operativa establecida por Decreto 1836/2009, mencionado con anterioridad.

En 2017, por Decreto DNU 698, se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), como organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, organismo rector encargado del diseño y propuesta de las políticas públicas de protección integral para prevenir y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres en los ámbitos que desarrollen sus relaciones interpersonales. El artículo 14, indicaba que el INAM será continuador, a todos los fines, del CNM y el artículo 15 transfería los créditos presupuestarios, bienes, personal y dotaciones vigentes a la fecha, con sus respectivos niveles, grados de revista y funciones ejecutivas previstas por el Decreto N° 2098/08 y modificatorios del CNM. El texto del decreto señalaba que el personal involucrado mantendrá sus actuales niveles y grados de revista.

Acceso a la información y rendición de cuentas

Con relación al acceso a la información, el principio de publicidad de los actos de gobierno es garantizado por la Constitución Nacional a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del capítulo segundo y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos tratados internacionales en esta materia.

El principio de publicidad alude principalmente a los actos presupuestarios, pero también, de dar a conocer las características del proceso de elaboración, su discusión con motivo de su tratamiento en el Congreso y lo que ocurrió con la ejecución del presupuesto.

El principio de rendición de cuentas acorde a la definición del CLAD (2016) y en afinidad con el IRM-AGA, se desprende de su articulación con los lineamientos de la ley nacional 24.156 de Administración Financiera y de los sistemas de Control del Sector Público Nacional, que establece en su artículo 3 el régimen de responsabilidad asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.

Por otra parte, la ley nacional 27.275, sancionada en septiembre de 2016, obliga a brindar información pública (Capítulo I, Régimen General, art. 7) a la administración pública nacional conformada por la administración central y los organismos descentralizados. El marco reglamentario establecido por decreto nacional 206/2017, entró en vigencia en diciembre de 2017.

Asignación de las responsabilidades de monitoreo

Aquí se sitúa la división de las tareas de monitoreo, las responsabilidades asignadas y su configuración burocrática derivadas de la competencia del organismo rector. La función de monitoreo se asignó a la consultoría del BID: “a partir de la gestión de una cooperación técnica, se elaboró tanto el instrumento de monitoreo como el seguimiento de la implementación, que básicamente era el compromiso 15”. (IC 1-21)

En principio, es importante aclarar que según la dimensión arreglos institucionales, la normativa en la cual el CNM perteneció al CNPS, el SIEMPRO formaba parte del mismo contexto institucional, tal como lo indica Feijoó, (2020). Por ello, al realizar la indagación sobre la presencia de capacidades preexistentes en materia de monitoreo se especuló, en primera

instancia, que las previsiones para el desarrollo de la política iban a ser resueltas con los recursos institucionales de dicho organismo, SIEMPRO, (Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales).

La ejecución de la consultoría del BID, comienza a realizarse una vez diseñado el PNAVCM, y con posterioridad al diseño del plan de monitoreo en gobierno abierto: “No es que yo viví ese proceso, sino que llegué cuando ya estaba diseñado y básicamente cuando ya se estaba ejecutando el plan, de hecho, llegué en 2018” (I C 4-21).

López Mayher, (2019), destaca que el trabajo de monitoreo del plan es el primer ejercicio de rendición de cuentas (p. 8). Cabe señalar que el hito tres del compromiso consistió en “la elaboración colaborativa y validación de una matriz de relevamiento de información presupuestaria y programática en relación a la ejecución del Plan, así como de una metodología para la aplicación de la misma, resultante del trabajo de la mesa intersectorial” (Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto, p. 104). El hito estipulaba su realización en septiembre y noviembre de 2017.

En este sentido, la dimensión de la agenda pública en materia de género fue canalizada mediante las responsabilidades asignadas a la consultoría que cubrieron la demanda social de transparentar el presupuesto y las acciones del PNAVCM diseñado desde las oficinas del INAM. En cuanto a la configuración burocrática, siguiendo las descripciones de Zuvanic y Iacoviello (2010), la consultoría se configura como burocracia paralela puesto que se sitúa en una capacidad externa a la APN.

A partir de este proceso, y la especificidad que adquiere la realización del monitoreo en gobierno abierto, se desprende que la toma de posición por parte del estado se circunscribe a “una imposición a responsabilizarse ante la cuestión” (Oszlak, 2006), en razón de que, en paralelo, y previo a la actuación de la línea específica de monitoreo del BID, la demanda de sociedad civil

de saber a quiénes exigir el cumplimiento y ejecución presupuestaria de las acciones contenidas en el PNAVCM, ya se estaban desarrollando a partir del análisis multiactoral de la clasificación presupuestaria -de manera concomitante al compromiso 15.

El IC 2-21, refiere que a partir de este proceso “se hizo un trabajo fuerte con hacienda para que presentaran el presupuesto de 2019 con la identificación de la perspectiva de género de cada uno de los organismos que estuviera adecuado con la línea del plan nacional”.

Dimensión Dinámica: Implementación ¿qué se integró? ¿cuándo y de qué modo?

La actividad y las tareas de la coordinación del monitoreo se centró en una persona - consultora BID- que hacía de nexo con los enlaces técnicos designados por las autoridades de los ministerios y secretarías responsables de la implementación del PNAVCM.

La evidencia recolectada del IC 4-21, describe descoordinación y falta de diálogo entre los cuadros políticos y los enlaces técnicos encargados de las tareas de monitoreo:

quiénes habían diseñado esas acciones no eran las que luego lo tenían que ejecutar, era como un nivel más alto, entonces cuando bajabas con los que tenían que hacer esas acciones y te llegaban a decir: “nosotros no hacemos esas acciones, nosotros no tenemos cómo medir eso”. (IC4-21)

El proceso que identifica IC 4-21, es compartido por IC 5-21, quien puntualiza cómo se realizó el contacto directo con la consultoría externa: “no hablo con la gente del INAM, hablo con la consultora del BID, ella es directamente la que se acerca a nosotras y me acuerdo que fue un mes que venía dos meses por semana al ministerio”. (IC 5-21).

Sobre este punto, se recalca que el diseño del PNAVCM se desarrolla a puertas cerradas¹⁰, en tanto que la formulación del compromiso de monitoreo se codiseña con las organizaciones de la sociedad civil. La presencia o ausencia de los diversos actores en la formulación de la política imprimieron la direccionalidad e intensidad (Cunill Grau, 2014), de la acción intersectorial y funcionó como condicionante en la etapa de implementación del monitoreo.

Al mismo tiempo la direccionalidad reprodujo limitaciones en la etapa de diseño de la herramienta operativa (matriz) ya que fue realizada una vez formulado el compromiso 15, sin la participación de los enlaces técnicos con competencias de trabajo que no estaban vinculados a tareas presupuestarias, sino a actividades de reporte en calidad de tareas residuales pues éstas se sumaban a las actividades que desarrollaban habitualmente.

Por otra parte, siguiendo la pregunta ¿qué se integra o comparte en la acción intersectorial? y dónde se produce esa integración, la dependencia presupuestaria de los ministerios y distintas organizaciones gubernamentales comprometidos con el PNAVCM, fueron comprendidas por las actrices con capacidad política como condicionantes del propio organismo rector: “el organismo, aún hoy siendo ministerio, transversaliza la política pública a los diferentes organismos, entonces ahí dependes de todos los demás, no es tu presupuesto, tu poder de gestión, de ejecución” (IC 3-21).¹¹

¹⁰ “Sí, la estrategia que se definió fue que el organismo rector, en ese momento el CNM, diseñara el plan a puertas cerradas, es decir, tomando los insumos de la sociedad civil (eso fue claro), y del movimiento de Ni Una Menos, (...) le llevaron un documento con lineamientos básicos, esos lineamientos fueron incorporados, hubo una clara vocación de escucha, pero no hubo un proceso participativo per se”. (IC 1-21).

¹¹ En esta línea IC 1-21, señala condicionamientos por las competencias del organismo rector y las responsabilidades primarias de las jurisdicciones locales, que son leídas como limitaciones a la capacidad de agencia de la sociedad civil: “En la lógica es que el organismo nacional establece las directivas y las jurisdicciones locales las implementa. Lo cierto es que bueno, la demanda no lo entiende necesariamente así”. (IC 1-21).

El informe final de la evaluación de gestión del PNAVCM 2017-2019, (Feijoó, 2020), indica que: “en los años 2017 y 2018, la unidad programática a la que se asignaba el presupuesto (Formulación e Implementación de Políticas Públicas de la Mujer) no tenía una apertura específica para el Plan”, por lo que no se podía identificar el monto presupuestario asignado “dado que la estrategia de identificación del Presupuesto con Perspectiva de Género (PPG) promovida en el posterior Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) no había sido desarrollada, no hay datos para evaluar la relevancia de estas contribuciones.”(p.44).

En efecto, es a partir de 2019¹², que se comienza a realizar el primer seguimiento presupuestario del conjunto de acciones vinculadas a género, que involucra a las autoridades presupuestarias como a los organismos ejecutores, cuestión abordada por IC 2-21 en la sección anterior.

Esta observación no es menor puesto que los enlaces técnicos que reportaban el seguimiento de las acciones del plan tampoco se percibían como destinatarios de los recursos (presupuestarios) para las acciones de monitoreo. Aquí, IC 4-21, describe cómo era abordado el monitoreo por parte de los enlaces técnicos de los organismos:

Se pide, se pide que hagan más, pero no se da en presupuesto. A nivel de presupuesto, la mayoría decía que no había asignado ningún presupuesto para las acciones y, también, porque este plan era antes de ese presupuesto con perspectiva de género que se hizo después, eso creo que ya ha evolucionado mucho. Pero yo les decía: “vuestro tiempo es parte del presupuesto público, o sea, ya solo vuestro tiempo dedicado a esas acciones”. (IC 4-21).

¹² El primer documento de seguimiento está disponible en: [2019_may_genero_informe_presu.pdf \(mecon.gov.ar\)](https://www.mecon.gov.ar/2019/may/genero/informe_presu.pdf)

Siguiendo con la descripción de los condicionantes que se atravesaron para concretar el compromiso asumido, desde un nivel organizativo del orden burocrático-administrativo, se añadió que la correspondencia de las asignaciones presupuestarias se vinculaba con la jerarquización de las estructuras organizacionales diagramadas por los distintos ministerios. Esta situación es visibilizada por IC 1-21:

¿Qué pasaba cuando en las áreas que llevaban los temas de género no estaban jerarquizadas en los distintos ministerios? El ejemplo es el Ministerio de Seguridad (...).

En la primera reunión el ministerio de Seguridad, la directora dice: “el presupuesto de esta dirección¹³ está dentro de la caja negra que es Unidad ministro” (...), no se puede desagregar, no se puede saber cuánto está destinando, que es un montón.

De lo observado, se infiere un proceso de jerarquización y formalización de las estructuras organizacionales ligadas a género del ministerio de seguridad al finalizar el PNAVCM, sin embargo, en el período analizado no fue posible constatar tal situación.

Consecuencias en el tablero de reporte

López Mayher (2019), explicitó la dificultad de hacer operativa la demanda de transparentar el presupuesto desde la construcción de la matriz de reporte dada la falta de presupuestos diferenciados por lo que “se sugirió un ejercicio de construcción presupuestaria basado en el cálculo estimado las horas promedio del personal de la organización dedicadas a las

¹³ Se refiere a la Dirección de Ejecución de Políticas de Género y Diversidad, que pertenecía al nivel organizativo III, mientras que la Coordinación de Políticas de Género y No Discriminación, Ex Coordinación de Diversidad y No Discriminación, pertenecía al nivel IV de la administración pública nacional. Decisión Administrativa 299/2018. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/307687/decisadm299-5.pdf>, y Resolución 225/2016 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/262411/norma.htm>

actividades reportadas, dando un valor económico a dicho tiempo, adicionándole cualquier otro costo incurrido en la ejecución (...)”(p. 12).

Sin dudas uno de los mayores condicionantes, puesto que está ligado a aspectos estructurales de la administración pública, se evidencia en la imposibilidad de incluir en los reportes el presupuesto ejecutado proveniente de modalidades de contratación externa, es decir por fuera del presupuesto público nacional, del cual dependía la dotación de personal de los ministerios justicia y seguridad.

Este hallazgo se centró en la descripción que realizó el IC 6-21: “Yo trabajo hace más de 20 años en el ministerio, no soy de planta permanente ni de planta transitoria, soy contratado por un ente cooperador ACARA, (...) Hay varios entes cooperadores (...), el de justicia es uno de los más grandes”.

El ente cooperador es una figura creada en 1985 por la ley nacional 23.283, que alude a una entidad pública o privada que presta cooperación a la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor. En el recorte del período analizado, la dirección nacional dependía del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Esta ley autoriza y establece que la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor de la Secretaría de Justicia podrá celebrar convenios con estas entidades (artículo 3º) con el objeto de prestar cooperación técnica y financiera, las cuales abarcan una serie de prestaciones entre las que se encuentran la contratación de personal especializado, otorgamiento de incentivos, como becas, asistencia a cursos, entre otros. Cabe resaltar el siguiente apartado que forma parte de la ley nacional 23.283:

El personal contratado quedará sujeto al régimen laboral y previsional correspondiente al personal del ente cooperador, quien como empleador será responsable de todas las consecuencias que se deriven de esa relación, incluidas las indemnizaciones por despido y

accidente de trabajo como asimismo las que pudieren corresponder a terceros por sus actos u omisiones en el desempeño de las tareas que se les encomienden. (artículo 5, inciso b)

A su vez, la ley nacional 23.412, de 1986, hace extensiva su aplicación a los demás organismos y agencias dependientes de la secretaría de justicia mientras que la ley nacional 23.979 de 1991, autoriza al ministerio de Defensa a celebrar contratación técnica y financiera en consonancia con el mismo régimen, es decir la ley nacional 23.283. Estas prestaciones son contratadas por el ente cooperador, en este caso, como alude IC 6-21, la Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina, ACARA.

Por tanto, la modalidad de contratación que identifica IC 6-21, está por fuera del presupuesto nacional, puesto que los recursos que adquiere el ente cooperador, provenientes de sellados, pagos de patentes, etc., financian a una entidad privada.

Este tipo de contratación se repitió en IC 5-21, “cuando Seguridad se separa de Interior, adopta el mismo convenio de Justicia. Mi contrato se renueva por convenio, que no recuerdo bien si es del 86 y establece que es renovable año a año, hasta que no haya una causa de despido o renuncia”. (IC 5-21).

Siguiendo a Oszlak y Orellana, (2001) las restricciones vinculadas a reglas preestablecidas, -que en este caso en particular estaban ligadas a las formas de contratación de las personas, como lo observan IC 5 y 6-21-, reflejaron la inconsistencia del sistema de información implementado, esto es: la operatividad de la herramienta de monitoreo al intentar transparentar el presupuesto ejecutado en personas.

Esta situación reveló que “la elección de un curso de acción que implicó una relación de causa efecto entre los instrumentos adoptados y los resultados esperados” (Oszlak, 2006, p. 20), se sostuvo a lo largo de la elevación de los reportes, es decir de la implementación de la política y

fue consolidada sin develar su incompatibilidad con las demandas de las organizaciones de la sociedad civil o con la intencionalidad manifiesta del compromiso 15.

Gobierno Abierto: sinergias y solapamiento de etapas

Con relación al capital de acción intersectorial, las sinergias y el aprovechamiento de los espacios de intercambio que generaba el marco del gobierno abierto, se verificó la potencialidad de las mesas de diálogo donde se incluyeron a la diversidad de actores (sociedad civil, organismos gubernamentales, cuadros técnicos), puesto que de estos encuentros (hitos) repercutieron en la formulación de la metodología del PPG ya que la presencia de elencos con conocimientos específicos en presupuesto viabilizó la demanda de la sociedad civil.

Es importante aclarar que el monitoreo del PNAVCM se estaba realizando en paralelo al compromiso 23 del III Plan de Acción, que consistía en la elaboración participativa del PIOD. La sociedad civil (IC 9-21) clarifica el valor estratégico de la participación e inclusión en la política pública de los actores burocráticos con conocimientos técnicos en presupuesto para poder dar respuesta a la demanda de transparencia y rendición de cuentas:

Lo que pasa con el tema del presupuesto es que se conoce muy poco dentro de los ministerios: la parte más técnica de cómo se asigna, cómo se rinde cuentas, cómo se ejecuta, entonces era importante que haya gente que supiera en serio lo que podían mostrar en esta matriz, quizás eso puede haber dificultado que algunos ministerios no terminen de cargar, hay algo más burocrático de que los que saben, saben cómo se puede hacer, pero a veces necesitan el *ok* de sus jefes para hacerlo. (IC 9-21).

La relación de los instrumentos adoptados para vincular el instrumento de monitoreo con la rendición de cuentas presupuestaria supuso, siguiendo a Ramió Matas (2001), desacoplamientos: “simplemente es que hay que tener en cuenta que cuando se les exige a ciertos ministerios e instituciones públicas trabajar en género, que luego hay una parte metodológica, de sistemas, que estuvieron diseñados antes de tener esta conversación de género (...)” (IC 4-21).

En este sentido los matices ocultos (Ramió Matas, 2001) que produjeron desacoplamientos en las reglas de juego previas al implantar el modelo de gestión de gobierno abierto estuvieron atados a los sistemas de control (Schweinheim, 2016), pero también a la capacidad administrativa del organismo rector (INAM) “que identifica la expresión de capacidad derivada del uso del aparato burocrático de las organizaciones estatales” (Martínez Nogueira, 2013, citado por Bertranou, 2015).

La formulación e implementación del instrumento operativo (tablero de reporte), en paralelo al diseño de la metodología del presupuesto con PPG, con la inclusión de la participación de organismos gubernamentales anticipaba que el recorrido de la implementación del monitoreo, es decir del compromiso 15, había llegado a su fin.

En términos de Estévez y Esper, (2008), “no todas las políticas públicas terminan por hacer el mismo recorrido por llegar al mismo fin. Puede ocurrir que ciertas políticas públicas perezcan en la etapa de la agenda, la formulación o la implementación”. Respecto a este punto, IC 4-21, enfatiza en la funcionalidad de las mesas de gobierno abierto frente a la herramienta de monitoreo:

lo que yo veo es que nadie hacía uso realmente de lo que estaba ahí abierto, ni el público en general tenía interés ni los organismos lo tenían para ver qué hacían otros. Lo que

realmente funcionaba era cuando había reuniones y se contaban entre ellos que estaba pasando. (IC 4-21).

La dimensión del componente actor estatal/otros actores se constata en los espacios de consulta como el Consejo Consultivo Ad Honorem (CCSC), (art. 9, inc. C, Ley 26.485). La recuperación de este espacio de diálogo y las acciones de retroalimentación que se dieron en simultáneo al monitoreo de la consultoría del BID, complementaron la demanda de rendición de cuentas de la sociedad civil. La utilización de ese órgano de consulta previa otorgó densidad en las relaciones y sinergias que el actor estatal (INAM), estableció con los actores no estatales (Evans, 1996^a, como se citó en Bertranou, 2014).

IC 2-21, remarca cuál era la finalidad de este espacio: “Ese era el marco en el cual se hacía normalmente la rendición de cuentas del plan nacional porque era del espacio de la sociedad civil, además se hacían reuniones periódicas con la sociedad civil.” (IC 2-21)

La potencialidad de las sinergias procedentes de los espacios promovidos por el gobierno abierto, es puntualizada por IC1-21, que describe las derivaciones de las mesas de diálogo con la participación de actores burocráticos (con conocimientos en presupuesto) y de la sociedad civil: “Cuando uno sienta a ambos actores en la mesa, sobre un plan de trabajo concreto, en este caso sobre el instrumento del plan, también se van generando, no solo lazos de confianza, sino como cayendo, deconstruyendo esas ideas preconcebidas”.¹⁴

Las ideas preconcebidas que describe IC 1-21, se refieren a los conocimientos de las OSC respecto del aparato estatal y su funcionamiento, y desde los actores burocráticos, respecto de las

¹⁴ El relato de IC 1-21, continúa de la siguiente manera: “Y sí, hay una exigencia muy directa, que hoy lo vemos en que tenemos un presupuesto nacional con perspectiva de género, con un etiquetado, incluso avanza sobre diversidad y eso está fantástico, pero no nació de un día para el otro, hubo todo un trabajo previo”. Las entrevistas completas están en: <https://capacidadesburocraticasga.blogspot.com/>

demandas y exigencias de las OSC en el marco del PIOD. Estas limitaciones, vinculadas con la inclusión de los actores en la etapa de diseño del PNAVCM, fueron observadas por los actores clave con capacidades políticas y sus lecciones aprendidas se trasladaron a la planificación y acción intersectorial del PIOD. A esto, IC 1-21, subraya la siguiente reflexión:

Esto explica también por qué aparece el compromiso 23 en el plan de acción de Gobierno Abierto, una forma también, no sé si de enmendar, pero de completar esa dimensión participativa que el primer plan -PNAVCM- no la había tenido, que tampoco tuvo una dimensión participativa en cuanto a los otros organismos.

El solapamiento de etapas se produce con el diseño del PIOD. Al esfuerzo dedicado al diseño de la matriz de monitoreo se produce el etiquetado del presupuesto, acciones que previamente respondían al trabajo de las OSC en el escenario legislativo, y, por otra parte, el compromiso de metodología del PPG asumido por el organismo rector. Sobre la primera medida, IC 9-21, describe lo siguiente:

También hay otro proceso que se dio en paralelo que es el del etiquetado. En el mismo momento en que se estaba trabajando en este plan (2017-2019), una de las direcciones del ministerio de economía dentro de la Oficina Nacional de Presupuesto, junto con el INAM empezaron a hacer este trabajo de ponerle etiqueta a las partidas que se vinculaban con género y eso sirvió también para mejorar la transparencia del plan. (IC 9-21).

En contraste con la debilidad de las instancias de coordinación (Feijoó, 2020), que abarcaron la implementación del PNAVCM, se encontró que el contexto de gobierno abierto se presentó como un factor clave para la elaboración del PPG:

El INAM fue muy positivo y hubo personas que sí estuvieron dispuestas a compartir, a abrir, a sumar que hicieron que se produjeran muchos cambios, porque efectivamente hoy se publica algo. El tema de género no estaba, en algún momento no estaba, y, lo que sí, y

es natural, fue avanzando gradualmente, y cada uno fue aportando, en neto algo positivo, en neto fue todo positivo. El avance que hay hoy, no tiene nada que ver con lo que había. (IC 8-21).

Finalización de la política

La implementación del monitoreo por parte de la consultoría del BID, se realizó en un período que no abarcó la culminación del compromiso 15 (2017-2019): “En concreto, se monitorea la ejecución durante el año 2017 y hasta junio 2018.” (López Mayher, 2019, p. 3). Este alcance repercutió en el desarrollo institucional respecto de la continuidad y finalización de la política, por tanto, el trayecto se presentó como interrogante generando percepciones de imprevisibilidad por parte de los enlaces técnicos.

Por otra parte, los enlaces observaron sobrecarga de trabajo ya que estaban abocados a otras tareas a las que se sumaban los reportes del PIOD, como lo explicita IC 5 -21: “ese año estaba el programa de capacitación de femicidios que íbamos provincia por provincia, viajaba dos veces por mes, era agotador, yo no podía estar viajando dos veces por mes para capacitar a las fuerzas y encima estar llenando datos (...)”.

A diferencia de la lectura que se desprende de las minutas elevadas por Trello que reflejaban la inclusión de los actores burocráticos en la política, la lógica que imprimió la implementación de los hitos del monitoreo implicó que la presentación de los datos reportados sea realizada por separado:

la presentación de los datos era una presentación al Estado, a los organismos que participaron, y, separado, una presentación a las organizaciones sociales. No había una mezcla para nada. Salvo que haya habido algún encuentro que haya ido mi jefa y no me comentó nada. (IC 5-21)

Asimismo, se sumaron cuestiones contextuales, esto es, cambios de gestión al interior de los ministerios: “Y para el 2019 ya hubo un cambio de gestión (...) Entonces, no sé si hubo algún cierre alguna devolución con relación al impacto, con relación a la carga que había en el programa Trello, que me pude haber perdido”. (IC 7-21)

Siguiendo a Martínez Nogueira (2010) “(...) la coherencia y la coordinación requieren una demanda social que las precipite y sostenga. Esta demanda suele ser más clara frente a cuestiones de elevada prioridad, intermitentes y selectivas (...)” (p. 21-22).

Aquí, es importante incluir la opinión de IC 1-21, quien condiciona la continuidad de las acciones de monitoreo, independientemente de la concreción del trabajo de la consultoría externa, a una demanda social que se presentaba con profunda notoriedad en la agenda pública y que posteriormente sería introducida en la agenda estatal: “cambió mucho la prioridad a partir de 2018 para muchas de las organizaciones del movimiento cuando el tema de despenalización del aborto pica en punta en la agenda feminista, entonces ahí hay un desvío de atención importante y necesario.” (IC1-21).

Desde estas lecturas la sustentabilidad de las acciones de monitoreo dependió de la capacidad de presión y agencia ejercida por la sociedad civil. Sin embargo, el compromiso -15- propició un marco de apertura y exposición permanente por lo que no estuvo exenta de arenas: “A nosotras nos pasó el último tiempo que todos estos datos se pedían para la campaña, yo ahí dejé de trabajar datos, dije que yo no quería trabajar más datos, de hecho, dejé de trabajar para el PIOD”. (IC 5-21).

Como reconoce Ramío Matas (2001), “en la implementación subyace la idea de un mercado político y administrativo”, y en esta política en particular que aborda la violencia por motivos de género, los arreglos establecidos en el marco del gobierno abierto, aunque informales,

introdujeron la competencia en las relaciones de colaboración, no de los recursos presupuestarios sino de la exposición pública. IC 1-21, expone de la siguiente manera cuál era la incidencia de la agenda pública: “También hay un contexto, para lo que era la agenda de género de muchísima visibilidad, muchísima atención, atención en el sentido de que había muchos ojos mirando cualquier movimiento que se presentaba, desde recortes o no, presupuestarios”.

Por otro lado, en el marco del desarrollo de la metodología del PPG, IC 8-21, describe también cuáles eran las tensiones que se producían en esa instancia: “La parte negativa, también, es que es un tema que es re lindo y que todo el mundo se cree dueño. Había muchas rivalidades. Todavía persisten muchas rivalidades en el sentido de: “no, en este evento no participan Uds.”.

Estos condicionamientos pudieron ser superados por la dinámica que propició la metodología de gobierno abierto, en el contexto del PIOD, con eje en la participación, y el compromiso de elaborar la metodología de medición del PPG, que, intercalados a los ámbitos de diálogo tradicionales -CCSC y Consejo Federal de la Mujeres-, comprometía acciones lideradas por el INAM:

incluso dentro de las mismas gestiones hay también tensión entre incorporar más o quedarse con los créditos, (...), y, en donde el INAM jugó un papel muy positivo por esto digo que incorporaba jugadores y, es verdad que en general promocionaba algo no jerárquico, sino estilo mesa redonda. (IC 8-21)

Las orientaciones de Cunill Grau (2014), y de Martínez Nogueira (2010) ayudan a clarificar el desenvolvimiento de la política a partir de la formulación compartida con los actores de ambos lados de la mesa: “la coordinación al interior de redes sustentadas en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades, con actores que comparten concepciones sobre el sentido y las orientaciones de las contribuciones particulares” (Martínez Nogueira, 2010, p.21), en contraste con la articulación de mecanismos de comunicación para desarrollar el monitoreo en la cual

participaba un conjunto reducido de actores: el organismo rector y OSC, mediante relaciones formales: “Previo envío de una carta oficial por parte de la directora ejecutiva del INAM al ministro o superior correspondiente avisando de la realización de dichas reuniones.” (López Mayher, 2019, p. 9).

El contexto de las evaluaciones

La metodología de la AGA, a partir de los seguimientos y evaluaciones que realiza como mecanismo de revisión independiente, -cuyas instancias son escrutadas por la sociedad civil- prevé la continuidad de compromisos en los siguientes planes de acción. En este caso concluyó que no era necesario volver a incorporar el compromiso 15, en el próximo plan (IRM, 2019, p.82).

La observación del IRM incorporó al monitoreo la perspectiva de PNUD (2009), sobre la rendición de cuentas, y se distanció de una mirada que restringió el compromiso al principio de transparencia reforzado por el INAM. Se reparó en que el mecanismo de reporte sea efectivamente utilizado para llamar a los responsables a rendir cuentas no podía darse por hecho de antemano: “En principio, de la redacción del compromiso no cabe inferir que vayan a establecerse mecanismos de retroalimentación y respuesta a las actividades de monitoreo de la sociedad civil” (p. 82).

El modelo de producción y las formas y dinámicas que adquirió el monitoreo, desde una configuración burocrática paralela, no remitieron a la institucionalidad de las nuevas reglas de juego derivadas de la matriz o tablero de reporte: fueron acotadas a una demanda y un período específico. Por tanto, las capacidades técnicas se tradujeron en “capacidades golondrina”, estas aluden a que: “con la salida y culminación del proyecto y las capacidades técnicas, la institucionalidad instalada es incipiente para el aprendizaje y la continuidad de la política” (Zuñanic y Iacoviello, 2010), por tanto, se delimitó a una gestión. En esta línea, Feijoó (2020),

sugiere lo siguiente: “formalizar un dispositivo formal de seguimiento y monitoreo que permita promover esas interacciones entre los distintos actores. Dicho mecanismo de monitoreo debe ser responsabilidad de un equipo que tenga esa actividad como su tarea principal”. (p.58).

La evaluación de procesos realizada en el marco del SIEMPRO, alude que, a nivel central, la débil actividad en el monitoreo del Plan no logró acumular conocimiento y conclusiones generales de su funcionamiento para rendir cuentas, entre otros aspectos (Feijoó, 2020). En este sentido, IC 4-21, describe cuál fue su impresión sobre la actividad realizada por cada enlace técnico que consistía en reportar la información del marco lógico directamente a la consultoría: “creo que ahí el gran fallo fue que yo le subiera los reportes al Gobierno Abierto. (...) A mí eso me pareció un limitante porque al final no interactuaron con esta plataforma”. (IC 4-21).

Por otro lado, el organismo rector compartió el resultado de la evaluación del IRM, y aportó la siguiente valoración: “gracias a este compromiso muchos organismos identificaron por primera vez partidas específicas para el desarrollo de políticas de género” (p.82). En efecto, esta evidencia se verifica en IC 1-21, que comparte las observaciones de la Dirección de Ejecución de Políticas de Género y Diversidad del ministerio de seguridad, que describe como caja negra de la unidad ministro, expresión que fue puesta en común en las reuniones de los hitos en el marco del PIOD.

Las observaciones sobre la matriz de monitoreo se realizaron desde la autoevaluación, como principal resultado de la política pública. Asimismo, se indicó que las lecciones de esa iniciativa fueron incorporadas en el diseño del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) 2018-2020. (p. 74 y 75).

Con relación al seguimiento de las acciones del PNAVCM, distinto a la información relacionado al presupuesto ejecutado -información que era detallada en otra columna de la matriz- Feijoó (2020), refiere que la recolección acción por acción en Gobierno Abierto-Trello

“constituye un antecedente relevante para la continuidad de registro de la información de los programas” por lo que aconseja un modelo similar al registro utilizado “para garantizar el seguimiento temporal de los procesos de las acciones”. (p. 46).

Unidad de análisis: enlaces técnicos de organismos responsables de la aplicación del PNAVCM

Como se señaló en el capítulo precedente, las tareas requirieron, entre otros conocimientos, competencias en género, presupuesto público y marco lógico: “yo sabía porque soy politóloga y porque en otros espacios había trabajado con esa herramienta, pero muchas compañeras no tenían idea de lo que era, de hecho, sentarse a pensar la medición, cómo lo íbamos a medir fue complicado” (IC 5-21).

Cabe explicitar que el marco lógico es una herramienta analítica que se utiliza para mejorar la planificación y la gestión de proyectos tanto de cooperación al desarrollo como de proyectos sociales, que requiere, cómo se mencionó en el marco teórico, de marcos interpretativos y enfoques provenientes de las ciencias sociales y, particularmente, de conocimientos en metodología. En este contexto, forman parte de las competencias técnicas y funcionales para realizar la tarea de monitoreo.

En base a ello se consultó a los enlaces técnicos (IC 5, 6 y 7), si fueron parte de las etapas de la formulación y diseño de la herramienta operativa, si participaron en el ciclo de formulación (Zuñanic y Iacoviello, 2010), si recibieron capacitación en el marco de la planificación del monitoreo, si se crearon áreas específicas para realizar la tarea (Oszlak, 2006, Cunill Grau, 2014), o bien, si fueron designados en posiciones destinadas a las funciones y tareas requeridas. También, si recibieron incentivos, aspectos que remiten al componente personas (Bertranou, 2015), estructura burocrática, y a la planificación de la política desde el enfoque de las capacidades institucionales.

Si bien las personas que tenían distintas modalidades de contratación podían realizarlas, las capacitaciones a las cuales se podía acceder se dictaban en el marco del INAP, y no eran consideradas un incentivo porque no impactaban en los legajos del personal de ACARA, por tanto en la carrera administrativa, por lo que producía inequidades salariales con relación al personal de planta: “el hecho de participar en ese curso le suma crédito para después acceder para tener un aumento salarial, y a mí que voy de oyente, no me suma nada.” (IC 6-21)

Con relación acciones vinculadas a las capacidades para realizar la actividad, en el caso de la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, la calidad de personal de planta del estado del enlace técnico, la formación académica y profesional, además de los intereses personales en la materia dispusieron de habilidades técnicas y funcionales para realizar las funciones y tareas de monitoreo. En este sentido se consultó sobre acciones de fortalecimiento institucional (Oszlak y Orellana, 2001): “Se trabajo a pulmón, con lo que había. Muy lejos de pensar esta posibilidad de reforzar, sino que era con lo que hay” (IC 7-21)

Para el caso de los enlaces técnicos IC 5 y 6-21, la carga de un formulario con datos que no se condecía con la situación real de la relación de empleo -ACARA- ligada directamente a la operatividad de la matriz, situó este ejercicio en lugares contradictorios, situación que se agudizó frente a quienes tenían como responsables jerárquicos a burocracias clientelares.

Con relación a los indicadores de verificación de las acciones del plan, que debían reportarse en conjunto con el presupuesto ejecutado, la práctica se describió de la siguiente manera: “capaz que la meta era cantidad de capacitaciones y se habían hecho 12, y hablando con mi jefa me decía: “y ..., yo di una charla en San Juan, había 20 personas, agregala, también”. (IC 6-21)

Las responsabilidades informales convergieron en situaciones paradójicas producto de la implementación ya que se yuxtapusieron las capacidades de *accountability* con la sobrecarga de

trabajo: “yo recuerdo cuando tenía que hacer todo esto y encima llevar adelante la modificación de la normativa de femicidios y demás, ¡y!, claramente los datos era lo último que hacía porque no tenía tiempo”. (IC 5-21).

A diferencia de IC 5 y 6-21, la práctica de monitoreo de IC 7-21, resultó beneficiosa, esto en razón de la calidad de trabajo del enlace técnico en la participación de acciones conjuntas con el INAM: “había cierta cercanía y esa cercanía tenía que ver, con que acá, las cuestiones de política funcionan mucho esto del contacto, de tener el celular, el *whats app*, el contacto “de” para poder darle cierto dinamismo a algunas acciones.” (IC 7-21).

La última parte de la observación de IC 7-21, se verifica en Feijoó, (2020), al enfatizar en la formalización de dispositivos institucionales creados para tal fin, es decir para la coordinación del monitoreo, con adecuación de personas y recursos presupuestarios, más que a la dependencia de relaciones interpersonales, factor que es asumido por el enlace técnico de salud mental.

Con relación a la participación de los actores burocráticos en la formulación de la política, o al menos en la formulación operativa del mecanismo de reporte, tanto IC 5, como IC6 y 7-21, manifestaron que no tuvieron incidencia en esa etapa “la definición del objetivo vino definido, no hubo una búsqueda de quorum democrático” (IC 7-21).

Capítulo IV:

Definiciones y alcances del principio de rendición de cuentas

En este capítulo se desarrolla el segundo objetivo: describir las definiciones y alcances del principio de rendición de cuentas en lo que respecta a su aplicación en los compromisos asumidos en políticas de género. Como se señaló en el primer capítulo, en el apartado que se describió la estrategia metodológica, el compromiso 15: Monitoreo del PNAVCM 2017-2019, fue la muestra que se seleccionó en política de género que adoptó el principio de rendición de cuentas del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto.

El encuadre analítico que guio el análisis para este segundo objetivo se apoyó en la expresión dinámica de las capacidades burocráticas, es decir en el proceso secuencial de la política pública el cual define, configura y materializa los alcances del principio de rendición de cuentas. Para el desarrollo de este capítulo se plantea el recorrido que se siguió precedentemente y se incluye, como tercera etapa de la estrategia metodológica, a la organización que compromete la continuidad de las etapas de la política pública aquí analizada: la Dirección de Política Fiscal e Ingresos del ministerio de Hacienda.

Unidad de análisis: INAM

Formas que adopta el principio de rendición de cuentas en el proceso secuencial

Articulación con los arreglos institucionales: Sistemas de Información y Gestión para llevar adelante el monitoreo

El núcleo de competencias ligadas al monitoreo de la unidad organizacional INAM, se desprenden del marco normativo de la ley nacional 26.485, (capítulo II, art. 8 y 9 e incisos) y el decreto reglamentario 1011/2010.

El decreto nacional establece que el ex CNM (art. 8), podrá conformar una Comisión Interinstitucional integrada por representantes de todas las áreas del P.E. aludidas por la ley, con la función de articular acciones entre el ex CNM y los ministerios y secretarías representados, con el objetivo de lograr la efectiva implementación de la ley N° 26.485. Asimismo, el art. 9, en su carácter de autoridad de aplicación, le otorga autorizaciones legales que fortalecen las capacidades políticas y administrativas conducentes a la efectiva realización de la etapa de monitoreo.

La especificidad y el detalle de las funciones y tareas enunciadas en el decreto, que distingue cada uno de los pasos a seguir para realizar el monitoreo, se ajusta a la definición de PNUD (2009), donde el seguimiento se centra en la revisión de avances en relación al logro de los objetivos. Los deberes asignados, esto es: la elaboración de recomendaciones, la ratificación o rectificación de las acciones a partir de los informes provistos por los organismos y funcionarios del estado nacional y la revisión en el mes de noviembre de cada año con el objeto de readecuar las políticas, tareas que se desprenden del decreto citado, implica, en primer lugar aptitudes para ejercer el capital de acción interorganizacional orientado a la acción conjunta (Bertranou, 2015),

así como su operatividad a partir de la asignación jerárquica y centralizada de la acción organizativa intersectorial (Cunill, 2014).

En primera instancia estas asignaciones formales no suponen una estructura de coordinación, tampoco una estructura interna, y procesos organizacionales, ni aseguran un Sistema de Información y Gestión (Bertranou, 2015): sistemas de planificación, sistemas de monitoreo, control de gestión y evaluación, orientados a la cristalización de la gestión operativa del monitoreo. Cabe replicar aquí las recomendaciones del IRM, respecto del compromiso 15, que establecían la importancia de “establecer mecanismos mediante los cuales la ciudadanía pueda exigir responsabilidad por parte de los funcionarios públicos en su accionar”.

Por otra parte, la estructura definida por el DNU 698/2017, citado en el capítulo V, por el cual se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), como organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, indica en su artículo 14, que el INAM será continuador, a todos los fines, del CNM, mientras que el artículo 15 transfiere los créditos presupuestarios, bienes, personal y dotaciones vigentes a la fecha, con sus respectivos niveles, grados de revista y funciones ejecutivas previstas por el Decreto N° 2098/08 y modificatorios del CNM. Además, el texto del decreto señala que el personal involucrado mantendrá sus actuales niveles y grados de revista.

Como se señaló previamente, las capacidades administrativas y operativas de monitoreo definidas en el compromiso 15, y que hubieran estado presentes en el componente arreglos institucionales y estructura burocrática del organismo rector, tal como se desprende de la normativa del decreto 1011/ 2010 y DNU 698/2017, citadas arriba, se solaparon con las funciones destinadas a la consultoría del BID. En el capítulo precedente se insistió sobre la configuración burocrática de la consultoría como burocracia paralela (Zuñanic y Iacoviello, 2010), y el carácter transitorio que se le imprimió a la implementación de la política.

La superposición entre los arreglos formales, Consejos Consultivos ad honorem, este último derivado de la ley 26485, y los mecanismos informales establecidos en una implementación guiada por el modelo de gestión de gobierno abierto -Mesas de Diálogo comprendidas en los hitos-, complementaron el vínculo actor estatal/otros actores en relaciones de colaboración, y redujeron las brechas del capital de acción interorganizacional. Así, el objeto de responsabilización que luego se tradujo en la metodología de medición del PPG, se construyó a partir de la intensidad y la direccionalidad que adquirió el modo de gestión implementado en el marco del gobierno abierto.

Por tanto, el mecanismo de reporte implementado en el compromiso 15, es decir, el tablero de reporte de seguimiento de las acciones y ejecución presupuestaria, publicado por Trello, vino a cubrir un déficit generado por la vacancia, en términos de capacidades administrativas, de un sistema de información y gestión de monitoreo. Aunque también cubrió la de rendición de cuentas del organismo rector vinculado al monitoreo tal como demandaron las OSC, (aunque este principio no fue relevante, de acuerdo a la evaluación del IRM, puesto que del diseño de la matriz no se implementaron mecanismos de retroalimentación entre los organismos responsables y la sociedad civil).

Responsabilización y acceso a la información

Siguiendo a Oszlak (2006), la responsabilización implica “una exigencia impuesta por el principal a su agente de que rinda cuentas por lo realizado en el marco de un contrato (explícito o implícito) que los vincula” (p. 14). Esto supuso, diferentes instancias y grados de responsabilización, en principio un contrato: el PNVCM 2017-2019; segundo, un rol asignado: la consultoría del BID, y un instrumento más o menos formalizado: la planificación del compromiso 15, que, de acuerdo a sus hitos, manifestaba competencias y resultados previstos.

La operatividad de la transparencia de la ejecución presupuestaria, reflejada en la matriz de reporte de acuerdo a una estimación promedio ejecutada en personal, y materiales, entre otros

conceptos, se implementó (aunque solo en determinados casos), por el carril del objeto de responsabilización asignada a la ley de acceso a la información pública, como lo evidencia el pedido realizado por ACIJ: “Yo me acuerdo que los hogares en un momento estuvieron a cargo de Obras Públicas (el ministerio), (...), fue difícil de monitorear y de rastrear. Hicimos pedidos de acceso a la información pública por fuera de este compromiso.” (IC 9-21)

En este sentido, se observó que el objeto de responsabilización establecida por la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que obliga a los funcionarios a rendir cuentas de su gestión, sumada a la ambición de incrementar la integridad pública comprometida en el III Plan de Acción, (p. 103)¹⁵, no permearon de responsabilidad, en lo que refiere al compromiso 15, a este sector de política pública (obras públicas).

Cunill Grau, (2014), observa que el grado de inclusividad en el ciclo de formulación y la creación de espacios posteriores a la planificación del trabajo repercute en la acción conjunta, y por tanto en la sostenibilidad de los dispositivos creado a tales efectos. Sobre este aspecto, Correa (como se citó en Cunill Grau, 2014), indica lo siguiente: “se ha resaltado que cuando las instancias creadas para facilitar la relación entre los sectores operan con posterioridad a la planificación del trabajo de cada sector, se tornan estériles tales instancias”.

Desde esta perspectiva, es decir la inclusión posterior de los actores -ministerios, secretarías- de la etapa de formulación de la política, Feijoó (2020), advierte sobre la responsabilización del organismo rector al hacer referencia al “grado de maduración que hubiese requerido una elaboración más participativa con construcción de consensos y estableciendo niveles de compromiso formal del estado en su implementación”. (p. 27).

¹⁵ Compromisos nacionales de Transparencia Internacional.

Cabe recordar aquí que la planificación del PNAVCM fue realizada en el ámbito de gestación del INAM, diferente al plan de monitoreo, focalizado en el principio de rendición de cuentas y en el ámbito del gobierno abierto.

Las formas de gestionar y organizar la etapa de formulación a puertas cerradas: “sin consulta profunda a los organismos ejecutores que, en algunos casos, no se encuadran adecuadamente con las responsabilidades de dichos organismos asignados” (López Mayher, 2019, p. 29), derivaron en la necesidad de establecer contratos formales ante la insuficiencia de responsabilidad y responsabilización -sin mencionar la *accountability* que implica un nivel de compromiso superior a los precedentes-: “la Secretaría de Obras Públicas cuando cambia la autoridad, (...), desconoce ese compromiso porque de hecho no estaba formalizado en un instrumento vinculante y eso terminó siendo el gran Talón de Aquiles del plan porque la mirada fue: no construyen, no hicieron.” (IC 1-21).

Déficit de capacidad institucional: el rol de las burocracias híbridas en la rendición de cuentas

El déficit de capacidad institucional (Oszlak y Orellana, 2001), referida principalmente a la dimensión arreglos institucionales y estructura burocrática (Bertranou, 2015), es decir, personas, estructura, procesos organizacionales, entre otras dimensiones, condicionaron los alcances de la rendición de cuentas tal como se definió en el dispositivo de reporte del compromiso.

Desde una mirada vinculada a las personas, la brecha en las capacidades individuales con relación a las competencias técnicas en violencia por motivos de género y en el instrumento de marco lógico en sectores no tradicionales, es decir, en áreas vinculadas a políticas sectoriales que no tenían competencias primarias derivadas de la ley nacional 26485 o políticas focalizadas en poblaciones específicas, produjo limitaciones en la aplicación de responsabilización por la falta de este tipo de competencias: “el que nunca haya hecho esto no le puede pedir de cero, (...), porque

no tiene una capacitación, porque, a veces, ni siquiera entiende lo que es violencia de género, o cómo le repercute en su trabajo”.(IC 4-21)

Siguiendo estas descripciones, se evidencia que el contrato -de monitoreo- se supeditó a diferentes niveles de responsabilización y al implementarlos se solaparon entre ellos: un saber hacer y un saber que responde a la pregunta ¿por qué se hace?, en este sector de políticas y en rendición de cuentas, atada a dispositivos de monitoreo.

Este contraste entre los sectores de política que venían trabajando en políticas de género y quiénes comenzaban a desarrollar las acciones enmarcadas en el plan, sumado a la tarea que demandaba el rol de enlace técnico, fue evidenciado por IC 4-21: “Muchos de los que colaboraron, lo más comprometidos, estaban formados, sabían, porque su temática, su trabajo del día a día ya estaba en cierta forma relacionada con esto, como seguridad o derechos humanos” (IC 4-21)

Zuñanic y Iacoviello, (2010), indican que las burocracias meritocráticas “las convierte en actores importantes para sostener la estabilidad y orientación al interés público de las políticas”. (p. 35). La descripción que corresponde a la tipología de las burocracias meritocráticas en cuanto a su capacidad técnica y a su rol frente a la estabilidad de la política, podrían identificar a los enlaces técnicos IC 5 y 6 -21 (seguridad y justicia), sin embargo al estar supeditados a modalidades de empleo en el marco de contratos de trabajo de ACARA -lo que daba carácter de inestabilidad- se acercan al tipo de burocracias paralelas, esto es porque inciden en el ciclo de la política, sin embargo, no poseen el beneficio de la carrera administrativa, por tanto se considera su encuadre dentro de la tipología de las burocracias híbridas.

De este modo, los niveles de responsabilización al que fueron incorporados los enlaces técnicos (IC 5 y 6-21), fueron superados a partir de la política viabilizada por el gobierno abierto. IC 4-21, sintetiza de la siguiente manera esta observación: “yo no sabía absolutamente nada de lo

que hacía justicia o defensa antes del plan de violencia, ni idea y son mis pares, entonces creo que eso en cuanto al acceso a la información está buenísimo¹⁶. (IC 5-21)

Los dispositivos bidireccionales de comunicación, generaron instancias de gobernanza (Cunill Grau 2014), creando interdependencias, significados compartidos, y relaciones recíprocas al contrario de los acuerdos logrados por autoridad (por ejemplo, decreto 1011/2010). Pero estas sinergias se realizaron con cuadros técnicos, con personas que no ocupaban cargos jerárquicos o de alta dirección pública a diferencia de las acciones del PIOD.

Por tanto, la capacidad de *accountability*, de acuerdo a las observaciones de IC 4, 5, 6 y 8-21, se presentó con mayor probabilidad en personas con competencias funcionales y técnicas, burocracias híbridas que lindaban entre una configuración de burocracias paralelas y meritocráticas. IC 4- 21, especifica el valor asignado por los distintos actores burocráticos al contrato explicitado en el PNAVCM:

(...) por favor que se vea y se publique si se están haciendo las cosas o no, porque eso a mi jefe le hace ver que estas cosas sirven y le da cierta presión de que tenemos que hacer las cosas (...) porque se tenían, muchas veces, que vender internamente. Que género servía para instituciones donde los de arriba sabían que tenían que hacerlo por temas políticos, porque no entendían muy bien por qué no les daban presupuesto adicional, no les daban gente adicional. El hecho de ser parte de un plan y de que se publicara a nivel público y de que se tuviera que rendir cuentas, nos pedían que eso, que por favor se publicara. (IC 4-21).

¹⁶ Es probable que estas reflexiones se ajusten al PIOD, ya que comienzan a trabajarse en paralelo con el PNAVCM: “Eso no sucedía, por ejemplo, en transporte, en turismo, donde no había áreas de género entonces, era como: “está bien, tenemos que cumplir con esto ¿qué hacemos?”, se encontraban con un gran signo de pregunta, porque no sabían. Primero porque no tenían áreas de género y los mandaba directamente a recursos humanos, y decían: “bueno, pero no tenemos ni idea de esto”, como que ahí hubo una disparidad muy grande dentro de la administración pública de quién podía responder a ese plan y quien no, creo que eso fue algo muy interesante”. (IC 5-21)

En consecuencia, la implementación del monitoreo del plan definió el desarrollo institucional desplegando procesos de isomorfismo institucional por sectores de políticas no tradicionales condicionados por la importación de comportamientos sujetos a la rendición de cuentas en políticas de género, es decir, en prácticas y reglas de juego que aún no habían sido incorporadas por autoridades jerárquicas y, en consecuencia, en el modelo productivo.

La información recolectada a través de IC 4, 5, 6, 7 y 8-21, evidencian que las burocracias (híbridas y meritocráticas) otorgaron *accountability* a partir del compromiso ético con la implementación de la política que, en algunos casos, trastocaron los valores dominantes de la organización: “Todavía, cuando se hablan de temas de género eran mujeres las que estaban a cargo de eso y en general con resistencias internas para que eso acabara considerándose como un trabajo importante dentro de las diferentes instituciones.”(IC 4-21).

Este proceso fue velado por las etapas de evaluación -INAM, IRM, Feijoó, (2020)-, puesto que no se incluyeron los aportes de las burocracias que fueron designadas como enlaces técnicos, como tampoco en la inclusión de la formulación de la política (compromiso 15). Vale traer aquí la reflexión de Zuvanic y Iacoviello, 2010, cuando indican: “las burocracias importan porque sirven para la elaboración, ejecución, control, y evaluación de políticas públicas” (p. 19).

Gobierno Abierto y brechas institucionales

La gestión de la implementación en el marco del gobierno abierto redujo las brechas ligadas a los componentes arreglos institucionales y estructura burocrática, y viabilizó aptitudes para iniciar la implementación de niveles de responsabilización de los cuadros políticos o alta dirección pública. López Mayher (2019), describe este comportamiento: “Anunciar públicamente una fecha en la que se compartirán los reportes en la plataforma de Gobierno Abierto incentiva a que los organismos le den prioridad.” (p. 51).

Vale observar que las recomendaciones de OCDE (2016), tanto como CLAD (2016), advierten respecto de la construcción de un marco institucional adecuado y en suministrar las capacidades que necesiten los funcionarios públicos para la implementación del gobierno abierto, recomendación que alcanza a la unidad organizativa relacionada con el ápice de gobierno o CdG, Siguiendo a Oszlak (1977), “las normas explicitan/traducen el interés general, las estructuras lo viabilizan, los comportamientos lo concretan” (p.15), en este sentido, se añade la recomendación de Feijoó, (2020), la cual supedita la efectiva operación del plan a la aprobación de una Ley o Decreto que haga obligatorio su cumplimiento (p.38).

Evaluación y rendición de cuentas

En la evaluación del IRM, el INAM señaló que a partir de este compromiso (15) por primera vez los organismos pudieron identificar partidas específicas para el desarrollo de políticas de género, (p.82). Mientras que en la autoevaluación el organismo consignó que el principal resultado fue la matriz de monitoreo, además de que sus lecciones aprendidas fueron trasladadas al PIOD.

Cabe señalar que la planificación de la implementación de las acciones, siguió los tres tiempos (Oszlak, 2012, Pando, 2017) y no produjo reglas institucionales sustentables, (CLAD, 2016, p. 20; Kaufman, 2017; Oyhanarte y Niilus, 2017), en lo que respecta a la matriz de monitoreo.

Según Olga Nirenberg y otros, (citado por Bertranou, 2015), señalan que la evaluación es una “actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, y formular recomendaciones”.

Dada la demanda de evaluación de procesos que implicó el primer ejercicio de monitoreo del PNAVCM 2017-2019, se realizó una evaluación por parte del SIEMPRO, cuyo resultado se utilizó como fuente secundaria de este trabajo. Es importante señalar que la evaluación del SIEMPRO (Feijoó, 2020), recoge los aportes consignados por López Mayher (2019), y que los criterios y la metodología que establece la AGA, respecto de la autoevaluación, se distancian de los realizados por organismos como el SIEMPRO.

Es por ello que se consultó a IC 1-21, de acuerdo con su capacidad política, sobre la propuesta del Plan Anual de Evaluaciones de una evaluación de Procesos del Plan de Protección Integral de las Mujeres 2017-2019¹⁷, -con una planificación de resultados para diciembre 2019-, y la relación con la implementación del monitoreo del PNAVCM y/o del PIOD: “Sí, fue en esa línea. Fue un proceso que también estuvo acompañado por el BID. Eso pensando cómo más macro, injerencia, en el buen sentido, de organismos internacionales para fortalecer los procesos de evaluación” (IC 1-21).

En base a lo mencionado, se identificaron, al final del compromiso, competencias de rendición de cuentas en el CdG, en línea con OCDE (2009 y 2017), puesto que la evaluación de

¹⁷ Ver <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2019-53898872-apn-ssgyaicncps.pdf>

procesos del monitoreo se colocó en el mismo orden que la gestión estratégica, responsabilidades relacionadas con las prioridades principales de gobierno, funciones transversales críticas que adoptó la evaluación realizada en forma mixta.

Unidad de análisis: enlaces técnicos de organismos responsables de la aplicación del PNAVCM

Implementación: asignación de responsabilidades, colaboración y *accountability*

Siguiendo la literatura del paradigma de gobierno abierto (Gascó, 2017), se evidencia un desacuerdo entre la *accountability* de las personas que ocuparon roles de enlace técnico y el concepto de secretismo que es considerado un rasgo de las burocracias signadas por comportamientos atados por procedimientos, propios del modelo de gestión burocrático *weberiano*. En esta línea, IC 7-21, clarifica cuál era su posición frente al compromiso:

Y la verdad que tiene que haber un monitoreo desde cada espacio en relación con las partidas presupuestarias, porque si no, hay irregularidades. Hay espacios que no cumplen con su asignación o con lo que se acuerda con cualquier tipo de convenio, ya sea de palabra, y esto era una manera de que hubiese algo que te hacía cumplir con lo que dijiste que ibas a hacer. (IC 7-21)

Al contrario, el secretismo se alojó en la opacidad con la que se procedió en la asignación de responsabilidades de monitoreo. Esto se evidencia en la publicidad de datos personales sin contar con el consentimiento de las personas que hicieron de enlaces técnicos y que fueron utilizados para la exposición pública del mecanismo de reporte, provista por la plataforma Trello: “Yo recuerdo cuando surgió Trello, que apareció mi nombre fui a hablar con la funcionaria a cargo, le dije que mi nombre no tenía por qué aparecer ahí, que yo no era funcionario, aparte todo esto en un clima de despidos.” (IC 6-21).

Las observaciones vinculadas con la asignación de responsabilidades, en el marco de un contexto de trabajo signado por la conflictividad laboral “era un marco muy complicado, cada tres meses no sabías si despedían a un par de compañeros, en fin, aparte del deterioro del trabajo” (IC 6-21), evidenciaban sobrecarga de trabajo y la necesidad de la gestión de cumplir con los objetivos de gobierno abierto.

Esa coyuntura se repitió en las opiniones del IC 5-21: “tratábamos de sacar adelante el área, fue complicado, pero ninguna de nosotras tenía cargo, aparte éramos una coordinación muy chica, sin presupuesto, sin nada, con un montón de funciones, pero sin ningún tipo de estructura.”

El contexto que describe IC 6-21, es apoyado por diversas fuentes secundarias. Entre ellos medios periodísticos como el diario La Nación documentaron las políticas de despidos del período analizado¹⁸. Por otro lado, el trabajo realizado por Blutman y Hoya (2019), señala que, respecto del 2016, “el poder ejecutivo nacional perdió casi 33.830 posiciones dentro del aparato estatal, esto es, un 7,85% de la totalidad agentes” (p.55).

Con relación a las observaciones que realiza IC 5-21, sobre la jerarquía de la estructura organizacional a la que pertenecía, la Decisión Administrativa 299 de 2018, homologó la nueva Coordinación de Políticas de Género y No Discriminación, Ex Coordinación de Diversidad y No Discriminación, perteneciente al nivel IV de la administración pública nacional, y derogó la Dirección de Ejecución de Políticas de Género y Diversidad correspondiente al nivel organizativo III. Este movimiento de desjerarquización organizativa del ministerio de Seguridad, se alineó con las modificaciones que atravesaron otros sectores de políticas.

Los cambios de designaciones al frente de distintas carteras presentaron limitaciones en la continuidad del ejercicio de monitoreo que se sumaron a los escenarios de conflictividad laboral

¹⁸ Ver <https://www.lanacion.com.ar/politica/suman-casi-7800-los-despedidos-en-el-estado-y-podrian-ser-mas-nid1866733/>; <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-confirio-mas-de-6-mil-despidos-y-anuncio-la-finalizacion-de-los-convenios-con-universidades-nid1867946/>, entre otros.

con impacto en los procesos de responsabilización de las burocracias: “en parte hubo una etapa de compromiso y una etapa de abulia, de sensación de ¿qué voy a hacer con esto? Se sumaba la cuestión de que siempre las paritarias era la mitad de la inflación, nos destruyeron el salario, (...)” (IC 6-21)¹⁹

Al respecto, López Mayher (2019), especifica cuáles fueron los cambios producidos y sus implicancias al interior del aparato estatal:

(...) de enero a septiembre de 2018 se produjeron cambios importantes en la estructura del gobierno nacional de Argentina, con impacto sobre competencias y presupuestos de los diferentes organismos nacionales. Por ejemplo, los ministerios de Salud y Trabajo pasaron a ser secretarías bajo el Ministerio de Desarrollo Social y de Producción, respectivamente. Estos cambios son impredecibles en el momento de diseño de un plan y tienen consecuencias directas en las responsabilidades de ejecución. (p. 29)

La colaboración, el intraemprendimiento, son conceptos frecuentes en la literatura de gobierno abierto (Gascó, 2017, 2015; Oszlak y Kaufman 2014) y remiten a aspectos culturales de las organizaciones gubernamentales relacionados con procedimientos voluntarios propios del diseño metodológico de la AGA.

La combinación de comportamientos voluntarios de prestar colaboración con la tensión generada por la relación de los ingresos (equidad interna) que percibían las burocracias clientelares (aunque su rol en la formulación de políticas o en la implementación haya sido irrelevante), permearon las competencias funcionales y los procesos colaborativos hasta volverlos contradictorios e incluso irrisorios:

¹⁹ La entrevista continúa de la siguiente manera: “y la agitación sindical. Hubo, creo, durante el último año y medio, un par de meses que había un paro por semana, (...) eso tiñó toda la gestión. En el empleo público se sintió mucho los cuatro años de Cambiemos. Entonces tuve una primera etapa de compromiso de mejorar las cosas. Te termina aplastando, te termina ganando, hubo retiros, lo pensé, pero no agarré”. (IC 6-21).

Fue una picadora de carne esos cuatro años. Muy paradójico también con una gestión que ponía la proactividad como un valor supremo, ¿no?, todo el tiempo había que ser proactivo, ¡no estás siendo proactivo! Activo, colaborador, sinergias, ese tipo de conceptos que estaría bien que existieran si funcionara un sistema que más o menos distribuyera o reconociera el trabajo, distribuyera beneficios. Había una persona laburando a cinco metros míos, que había entrado en esa gestión, que ganaba el doble de cualquiera que laburábamos ahí hace años y la piba no sabía hacer nada, no sabía ni manejar Excel, es básico hacer una columnita, le mandaban un Excel y me llamaba a mí. Hay ciertas cuestiones estructurales de cómo funciona la administración pública de por lo menos donde yo estoy que hacen que cualquier indicio de proactividad se agote al instante, te sentís como un boludo.

Cabe insistir aquí, desde Zuvanic y Iacoviello (2010), sobre el papel de la capacidad funcional de la burocracia meritocrática en las políticas públicas porque demandan crecientes habilidades técnicas para su ejecución. No obstante, la presencia de burocracias clientelares se replicó en puestos jerárquicos con asignación de responsabilidades en materia de género, que, como lo relata IC 6-21: “mi jefa era una abogada especialista en marcas en patentes formada en una carrera en YPF como abogada corporativa, no estaba formada en políticas públicas ni en género”, prescindía de competencias funcionales necesarias para implementar este tipo de políticas (Zuvanic y Iacoviello, 2010).

Con relación a la referencia que realiza IC 6-21, respecto de su superior, el trabajo realizado por Gasparín y Diéguez (2018), describe una acentuada ocupación discrecional de cargos entre 2015 y 2017 y el deterioro de las funciones de alta dirección pública:

el porcentaje de directivos públicos que cumplía con los requisitos exigidos por la norma para el acceso a cargos jerárquicos se redujo de 32% a 18%, (...), mientras que en 2015 el

72% del total de personas que componían la Alta Dirección Pública eran profesionales, en 2017 esta participación cayó al 66%. (p. 1)

Por otra parte, las observaciones que se desprenden de IC 6-21, sobre la forma que adoptó la implementación del sistema de información y gestión, que además de estar vinculadas a la opacidad admiten prácticas verticalistas, pusieron en cuestionamiento el valor público de la información suministrada a las OSC:

Siempre consideré como un abuso que apareciera yo como responsable de una información en la que tampoco creía, porque la verdad, no recuerdo ahora información puntual que hayamos dado, pero había, cómo te puedo decir, gran parte de dibujo en la información. O sea, no porque fuera algo premeditado o deliberado, sino por la misma lógica de producción de la información acerca de las acciones que se desenvuelven y porque uno muchas veces contesta lo que el otro quiere escuchar, más cuando se trata de relaciones jerárquicas. (IC 6-21)

Estos factores fueron decisivos para realizar la responsabilización del compromiso asumido en materia de monitoreo por lo que entró en conflicto con la capacidad de *accountability* de la burocracias híbridas: “La instancia de monitoreo era vista por mi jefa como una cosa tediosa: ¡mirá, qué hinchas pelotas los que están pidiendo!, era así básicamente, (...) por eso digo que muchas veces se subestima el rol de la planificación, el monitoreo es súper interesante e importante para pensar políticas a largo plazo”. (IC 6-21)

Unidad de análisis: Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos

Cristalización de nuevas reglas de juego: elaboración de la metodología de medición del PPG

La elaboración del PIOD, fue realizado a partir del compromiso 23 del Tercer Plan de Acción de GA. Como se indicó más arriba su elaboración fue producto de consensos de las mesas de trabajo interministeriales e intersectoriales, en conjunto con la sociedad civil, y recoge las lecciones aprendidas del plan del monitoreo, compromiso 15.

La acción número 28 fue el eje del PIOD, que arribó en la concreción de la metodología del PPG. Los actores intervinientes y los intercambios que se realizaron para avanzar en una propuesta final fueron documentados en el texto final del PIOD, bajo el título: Síntesis sobre la discusión posterior a la presentación sobre “Desafíos metodológicos para una medición del presupuesto con perspectiva de género” (p. 84).

Con el título “Hacia un presupuesto con perspectiva de género, -texto elaborado por la Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos” (p. 77), se documenta la explicación destinada a la sociedad civil respecto de la demanda que se quiere resolver y operativizar:

Los actuales clasificadores presupuestarios de la Administración Pública Nacional no permiten identificar y cuantificar automáticamente el esfuerzo que realiza el Estado Nacional en categorías tales como género o infancia. (...) No obstante, se está avanzando en la elaboración de una metodología que permita medir y monitorear las partidas presupuestarias de la Administración Nacional destinadas a reducir la brecha de género (...) (p. 77).

La literatura del paradigma de gobierno abierto, refiere que los procesos de innovación pública Ramírez Alújas (2012), están ligados a la confluencia de varios factores y actores “de las

relaciones que se dan entre ellos y de las capacidades e infraestructura: “se requiere alinear, fortalecer, articular y hacer compatibles las tres esferas de la creación de valor público: la gestión política, la gestión estratégica y la gestión operativa”. (p. 36). En este sentido, la coordinación a cargo del INAM²⁰, produjo alineaciones y articulaciones en la elaboración del PIOD, que diferenciaron el ciclo y los procesos que se dieron al interior de cada etapa del PNAVCM.

Por tanto, a los fines de la continuación de la política, se verifica que la acción 28, arribó a una nueva institucionalidad que produjo nuevas reglas de juego administrativas y burocráticas. La confluencia de las relaciones y capacidades de los actores, se describe por IC 8-21:

la fortaleza de la Oficina Nacional de Presupuesto que residía en su capacidad de gestión en asegurar que todos los programas registren bien los gastos, que cada programa trate de diseñar buenos indicadores. (...) Y están promoviendo hace mucho tiempo la gestión por resultados. (IC 8-21).

Siguiendo la descripción señalada por de IC 8-21, Schweinheim (2016), indica que los sistemas administrativos en la Argentina se encuentran consolidados: “Un “sistema” que, al tener su origen en una matriz vinculada a ideas del planeamiento y la programación operativa anual, de larga tradición latinoamericana, se presenta como “preparado” para un sistema de gestión para resultados o a un sistema de planificación.” (las comillas pertenecen al autor, p. 34).

Por otra parte, la Dirección de Política Fiscal e Ingresos, que previamente se denominaba Dirección de Análisis del Gasto Social, “tenía capacidades muy fuertes en el análisis muy detallado del gasto nacional, provincial y municipal, y mucha fortaleza en el gasto social en

²⁰ IC 8-21, describe la capacidad de liderazgo del INAM como articulador de la política del PIOD: “Es muy difícil crear instancias de cooperación espontánea entre áreas de gobierno. Digo, a veces ocurre, pero en mi experiencia vi que es difícil, no es imposible, pero es difícil y se requiere, por ejemplo, esto, algún intermediario que promueva muy fervientemente esa instancia de cooperación. El INAM tuvo un liderazgo muy fuerte en generar instancias concretas de cooperación entre distintas áreas de gobierno que es complicado”.

particular, en medir el gasto en niñez y adolescencia que requiere una metodología diferente”. (IC 8-21).

Ambas oficinas se comprometieron a trabajar cooperativamente y abordaron de manera conjunta la planificación de la acción 28. No obstante, los cambios de autoridades, las resistencias y tensiones que atravesaron en la elaboración de la política por parte de los puestos jerárquicos según lo relata IC 8-21: “yo tenía un secretario y subsecretario, y tuve varios subsecretarios, entonces, en total tuve, creo, cinco, seis, siete jefes, a lo largo de dos años y medio ¡nada!, no les importaba este tema, no les parecía que era prioritario”, fueron resueltas por la capacidad de implementar *accountability* a partir de las capacidades técnicas y funcionales de las áreas: “Traccionamos desde abajo, muy desde abajo hacia arriba, totalmente. Entonces yo le decía a mi jefe: “yo tengo que hacer esto, ya lo firmamos, está en este convenio”.(IC 8-21).

Siguiendo la definición de políticas públicas de Aguilar Villanueva (1996), el desarrollo y el diseño de la política pública del PPG trajo aparejado la transformación de diferentes estructuras de poder, y correlaciones de fuerza, ‘arenas’ (p. 9). Estas arenas fueron explicitadas por IC 8-21, que describe cómo las actividades y acciones derivadas en producto de la propia política, trajo aparejado diferentes tensiones:

A nivel de capacidades burocráticas, yo sentía que esto del PPG generaba lazos positivos y lazos de cooperación entre muchas áreas y lazos de intercambios positivos con muchas áreas del poder ejecutivo, pero también generaba rivalidades, celos, dificultades: yo tardé un montón en publicar el documento, ya estaba listo y esperé un montón de tiempo, porque no sé quién se oponía. Es decir, generaba las dos cosas. (IC 8-21)

La metodología de medición del PPG consistió en, valga la redundancia, introducir una metodología en la planificación presupuestaria nacional para seleccionar apropiadamente qué

parte del presupuesto tiene perspectiva de género. Siguiendo a IC 8-21, “introducir una perspectiva de género al presupuesto significa cambiar el marco teórico sobre el cual se diseñan las políticas públicas”.

El proceso de reflexión que arribó a esta política comenzó con una pregunta disparadora: “¿Cuál es la pregunta guía qué debo hacer cuando se mide el presupuesto desde una perspectiva de género?” IC 8-21, lo relata de esta manera: “Cuando uno mide niñez, se mide que vaya por grupo etario, pero nosotros encontrábamos una debilidad en medir el presupuesto que va a mujeres, ¿qué medimos si medimos el presupuesto que va a mujeres?” (IC 8-21).

A partir de allí comenzó un trabajo de cooperación entre el INAM, la asesoría del BID, instituciones feministas y académicas: “nos dieron un muy buen material y yo tenía un equipo que era excelente, unas pibas que eran máquinas, entonces empezamos a revisar todo ese material entre todos” (IC 8-21)

La continuidad e institucionalidad de estas nuevas reglas de juego se observaron en el compromiso 8, del mensaje del proyecto de ley de presupuesto 2019, “de realizar para el ejercicio 2019 el seguimiento presupuestario de temáticas transversales de interés como ser género o niñez, que promuevan un mayor alcance de la evaluación presupuestaria y permitan un mejor seguimiento de las políticas públicas.” (Anexo 6, Mejoras en el sistema presupuestario nacional²¹)

²¹ Ver: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2019/mensaje/mensaje2019.pdf>

Capítulo V:

Conclusiones

El tema de investigación del presente trabajo se centró en la implementación del compromiso 15, del III Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto: Monitoreo del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la violencia contra las mujeres 2017-2019, (PNAVCM), por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM).

La estrategia metodológica de corte exploratorio y base cualitativa, se diseñó a partir una elección mixta dirigida (Fernández Collado et al, 2014), inclusión de fuentes primarias (informantes clave) y fuentes secundarias (Informe BID de Medio Término, Evaluación IRM, Autoevaluación INAM, y Feijoó, 2020).

La muestra intencional, homogénea y por conveniencia, estuvo compuesta por informantes clave de las organizaciones gubernamentales que participaron en calidad de enlaces técnicos como responsables de reportar información al BID-INAM: Dirección de Ejecución de Políticas de Género del ministerio de Seguridad (IC 5-21); Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural del ministerio de Justicia (IC 6-21); Dirección Nacional de Salud -Mental y Diversidades del ministerio de Salud de la nación (IC 7-21). Mientras que el IC 8-21, correspondía a la Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda (IC 8-21), este último en calidad de actor que elaboró la acción 28, del PIOD (compromiso 24 del III plan de acción de GA).

La muestra políticamente importante (Casilimas, 2002), estuvo integrada por la Dirección Nacional de Comunicación, Información y Difusión (IC 1-21), la Dirección Nacional de Protección Integral y Articulación de Acciones Directas (IC 2-21), y la Coordinación del Equipo

de Investigación del INAM, Jefatura de Gabinete del organismo rector (IC 3-21). Mientras que la muestra confirmativa (Fernández Collado et al, 2014), estuvo integrada por la consultoría del BID (IC 4-21) y la sociedad civil: asociación civil ACIJ (IC 9-21).

El objetivo general propuso identificar las capacidades burocráticas que hicieron posible la ejecución del compromiso de rendición de cuentas. Con ello se indagó respecto del desarrollo institucional producido al interior del aparato estatal -de la muestra seleccionada- a partir de la implementación de la política pública con el liderazgo de la Alianza para el Gobierno Abierto, que permitiese comprender el alcance de la modernización administrativa del estado (Cruz Rubio y Ramírez Alujas, 2015).

El primer objetivo específico identificó las capacidades burocráticas y administrativas de rendición de cuentas y sus limitaciones con relación a los sectores de políticas comprometidos con el compromiso 15. Mientras que el segundo objetivo describió cuáles fueron las formas que adquirió el principio de rendición de cuentas cuando fue aplicado en las etapas de la política, todo esto en base a la muestra no probabilística e intencional seleccionada.

La pregunta de investigación principal que guio la dirección del trabajo buscó identificar cuáles fueron las capacidades burocráticas para la rendición de cuentas en políticas de género del Tercer Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto, en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, que permitiese avanzar hacia la comprensión de su institucionalización y de los alcances del proceso de modernización del Estado.

La pregunta intentó cubrir las preocupaciones centrales de la bibliografía seleccionada del gobierno abierto, esto es, la generación de reglas de juego sustentables (Oyhanarte y Niilus, 2017, Kaufman, 2017), y CLAD, (2016, p. 20). En otras palabras, la capacidad de cristalizar nuevas reglas de juego a partir de la implementación de la política pública, en el marco del paradigma de gobierno abierto, esta vez desde un encuadre teórico que articuló la organización de la acción intersectorial

en el ciclo de vida de la política pública y recuperó la perspectiva de la burocracia como actor y resultado de las políticas públicas (Oszlak, 2005).

El primer hallazgo se vincula con la pregunta de investigación que orienta este trabajo, y el objetivo general desarrollado a partir del diseño del encuadre teórico. Este hallazgo se desprende de la indagación sobre la etapa de evaluación del compromiso 15, que en este caso se trató de una autoevaluación realizada por el organismo rector INAM, junto con la evaluación del IRM-AGA-.

Ambas evaluaciones se articularon con las descripciones sobre el ciclo de implementación proporcionada por informantes clave, etapa en la que se incluye el diseño de la herramienta operativa del mecanismo de reporte de rendición de cuentas (hitos 15.1 a 15.4). La articulación de las evaluaciones en el contexto del gobierno abierto, sumado a la evaluación de procesos (Feijoó, 2020) y de medio término (López Mayher, 2019), puso de manifiesto una controversia respecto del resultado de la autoevaluación que alude específicamente al tablero de reporte, puesto que a partir del desarrollo de este trabajo se identifica como herramienta acorde a los Sistemas de Información y Gestión.

Esta dimensión, que comprende el componente Arreglos Institucionales y Estructura Burocrática (Bertranou, 2015), y que, al combinarla con la mirada intersectorial dinámica, se desprende que su creación se realizó con posterioridad a la planificación conjunta (Cunill Grau, 2014). Esto puso de relieve un déficit de capacidades institucionales en materia de rendición de cuentas (Oszlak y Orellana, 2001), señalado por las OSC, y el IRM, y al formular la política vino a cubrir esa brecha, sin embargo, al producirse con posterioridad a la acción conjunta, arrastró las deficiencias de su momento de creación.

Por otra parte, la autoevaluación también señalaba como resultado la aplicación de lecciones aprendidas al PIOD. Esta valoración pudo constarse por el IC 1-21, y en las etapas del ciclo de planificación al incluir a los actores y actrices (OSC y organismos gubernamentales) en la

formulación en la cual se diseñó, de manera cooperativa, la herramienta de la metodología de medición del PPG, una de las demandas que atravesaba el origen del monitoreo del PNAVCM en el contexto del gobierno abierto.

Por tanto, el aporte que se desprende a partir de la utilidad del modelo secuencial es la evidencia de la superposición de etapas entre el desarrollo institucional del monitoreo y las lecciones aprendidas del compromiso 15, que, de manera concomitante, ya se estaban aplicando al diseño del compromiso 23 en gobierno abierto -PIOD-, y luego, a la acción 28: Metodología de medición del PPG, dentro del PIOD. Esto también vislumbró la potencialidad entre la articulación del gobierno abierto y la política implementada en el reconocimiento por las y los actores con capacidad política con relación al proceso de planificación y la incorporación de actores tanto de la sociedad civil como de los organismos gubernamentales, concretamente en la inclusión de personas con capacidades técnicas y funcionales para la elaboración conjunta de la política, pero además, del control y *accountability* del compromiso 15.

En el desarrollo del capítulo cuatro -primer objetivo- se evidenció que una sección de la matriz identificaba la realidad operativa de los enlaces técnicos, es decir, se registraba lo no registrable: una imposibilidad de estimar un monto en recursos (personas para realizar el monitoreo, que estaban fuera del presupuesto nacional por tratarse de personal de ACARA, -IC 5 y 6-21-). Aquí se evidenció un retroceso en la etapa de implementación de la política, puesto que se insistió, reconociendo las dificultades de reportarlo (IC 1, 2, 3 y 4-21), en una ejecución presupuestaria que no era compatible con los sistemas consolidados de planificación, (Schweinheim, 2016). Esto no podía reflejar la demanda de la sociedad civil, es decir, la identificación del presupuesto asignadas a las jurisdicciones estatales comprometidas con el plan para poder monitorear y exigir su cumplimiento.

Estas explicaciones fueron documentados en el PIOD, y luego, en el mensaje del presupuesto nacional de 2019, pero además fueron señaladas por IC 4-21, al observar que las instancias creadas que realmente funcionaban eran las mesas de diálogo. Con todo, el monitoreo siguió desarrollándose, mientras que por carriles separados eran presentados los datos reportados por los enlaces técnicos por el organismo rector en instancias diferenciadas: hacia actores y actrices de la sociedad civil, por un lado, y hacia los enlaces técnicos por otro, como lo evidencia IC 5 y 6-21, a diferencia de lo que fue plasmado en las minutas 15.1 y 15.2 del compromiso 15²².

Puede concluirse entonces que, al momento de implementar el monitoreo con la consultoría del BID (julio 2018), el compromiso 15, había llegado a su fin (Estévez y Esper, 2008). Esto si se considera su aplicación destinada a la identificación del gasto estimado como forma de suplir la información de la ejecución presupuestaria, a diferencia de la sección del reporte que en la misma matriz se reportaban el seguimiento de las acciones del marco lógico del PNAVCM, que es valorado por Feijó (2020), al que propone la continuidad de su implementación (p. 46).

Siguiendo la pregunta de investigación principal, es concluyente que el gobierno abierto favoreció la gobernanza del desarrollo de los hitos del compromiso 23, producto de enmendar, como fue observado por IC 1-21, la planificación a puertas cerradas del PNAVCM. Comprensión que se desprende de arribar al enfoque de la acción intersectorial (Cunill Grau, 2014), desde relaciones de colaboración regulares y de reciprocidad (Martínez Nogueira, 2010).

Estas instancias fueron realizadas en el marco del PIOD. Mientras que las instancias del monitoreo del compromiso 15, generaron una pantalla frente a la OSC que les velaron el

²² Para acceder al seguimiento de los hitos, minutas y reportes del compromiso 15, visitar:

<https://trello.com/b/sQStU300/compromisos-rendici%C3%B3n-de-cuentas>

funcionamiento interno de las organizaciones, como fue reflejado por IC 4, 5 y 6-21, en los apartados desarrollados en los capítulos III y IV.

El Sistema de Información y Gestión, cocreado por las OSC y el INAM, fue aplicado por los organismos consultados como tareas de trabajo residuales con prescindencia de acciones orientadas al fortalecimiento institucional de las organizaciones gubernamentales analizadas. Los apartados que describieron la finalización de la política atada a la agenda pública o bien, por cambios en la organización de las estructuras gubernamentales, o la no inclusión de los actores burocráticos en la presentación de los datos finales, y el desinterés de personas con responsabilidades formales adjudicadas a burocracias clientelares, también dieron cuenta de ello.

Por otro lado, los criterios específicos que guían la metodología de la AGA para incorporar compromisos sustentados en la viabilidad de la propuesta basada en juicios de temporalidad (capacidades para emprender acciones en línea con lo que se propuso), complejidad institucional (no requerir un alto nivel de coordinación interministerial para concretar el compromiso a dos años) y recursos propios, el cual supuso un objeto de responsabilización, fueron canalizados por órganos tradicionales de consulta previa, burocracias híbridas (meritocráticas y paralelas) y organismos de cooperación externa (BID). Por tanto, la institucionalidad que se instaló con las prácticas de monitoreo, incipientes para la continuidad de la política, se sustentaron en intencionalidades que se tradujeron en capacidades golondrinas (Zuñanic y Iacoviello, 2010).

Volviendo al primer objetivo específico, esto es, la identificación de capacidades en la implementación y sus condicionantes en relación con los sectores de políticas, es válido hallar que los déficits institucionales se relacionaron con las capacidades administrativas del organismo rector con relación al sistema presupuestario, y las limitaciones con relación a las competencias de ejecución por parte de los organismos comprometidos con el PNAVCM. Esto fue resuelto por

el INAM en la valoración que alude que, por primera vez, los organismos pudieron identificar sus acciones en el presupuesto.

No obstante, la rendición de cuentas que supuso el seguimiento de las acciones del plan y la retroalimentación con las OSC, establecida a partir de los arreglos institucionales como la normativa establecida por el decreto nacional 1011/2010, otorgaron capacidades administrativas para producir un monitoreo en línea con las directrices del MESECVI y PNUD (2009), que fueron desaprovechadas. A la par, los organismos tradicionales de consulta previa (Bertranou, 2015), como el CCSC, siguieron funcionando como ámbitos de rendición de cuentas (IC 1-21) que suplieron las instancias creadas -mecanismo de reporte/ sistemas de gestión e información- con posterioridad a la planificación del monitoreo.

Siguiendo las preguntas que abarcaron -y desglosaron- los objetivos específicos, esto es, ¿cómo se tradujeron las prácticas de rendición de cuentas en la estructura organizacional? ¿cuáles fueron las adaptaciones intraburocráticas que contribuyeron a expandir la capacidad operativa de rendición de cuentas? El desarrollo del trabajo permite valorar como hallazgo que las organizaciones gubernamentales a las que los enlaces técnicos pertenecían (IC 5, 6 y 7-21) prescindieron de nuevas estructuras organizacionales, como tampoco se asignaron puestos de trabajo o se dotaron de recursos a las estructuras organizativas y dispositivos de políticas públicas para llevarlo adelante (Oszlak, 2006), esto fue corroborado por IC 4-21.

¿Cómo se incorporaron los agentes públicos al paradigma? ¿Cómo se relaciona la informalidad con las características de los arreglos institucionales orientados a la rendición de cuentas? Aquí, se insistió en la sobrecarga de trabajo de las burocracias que ocuparon roles de enlaces técnicos (IC 5 y 6-21), así como opacidad y verticalidad en las designaciones informales.

Se presentaron situaciones irrisorias producto de la carga de una planilla de Excel que diera cuenta del presupuesto ejecutado en personas y de la credibilidad de la información pública

que debían reportar los enlaces técnicos, sumado a la presencia de burocracias clientelares que demostraron desinterés frente a la capacidad de *accountability* requerida para llevar adelante las tareas de reporte de monitoreo.

Por tanto, se observa un desacuerdo con los conceptos de colaboración e intraemprendimiento (Gascó, 2015, p. 129), ya que estas nociones se tornaron paradójicas junto a la ambición de integridad pública del compromiso 15, (III Plan de Acción de Gobierno Abierto, p.103). Siguiendo la definición de política estatal, es probable que estas acciones se acerquen más a omisiones que se desprenden de modalidad de intervención en la toma de posición por parte del estado nacional (Oszlak y O'Donnell, 2008).

Cuestiones pendientes, líneas de investigación a futuro

Uno de los abordajes que en principio se trató de abarcar dentro de la línea de investigación fue el componente acción estatal interorganizacional (Bertranou, 2015; Oszlak y Orellana 2001), que alude a las relaciones verticales, es decir las que se dan a nivel macro en instancias de consulta entre los niveles nacional y local (nación-municipio, nación-provincia), particularmente en los Consejos Federales de la Mujer (en adelante, CFM). Esta línea tuvo que ser desechada puesto que este indicador no se desprendía de las fuentes secundarias consultadas, como puntualiza López Mayher (2019), con relación a la cobertura del Informe de Medio Término, por lo tanto, su abordaje se desligaba del marco de implementación del gobierno abierto.

No obstante, si se quiere indagar sobre la forma en que se tradujo la canalización de los recursos financieros del PNAVCM, la información proporcionada por IC 3-21, que refleja las

tareas de articulación territorial desarrolladas durante tres años del período analizado, resulta en un valioso aporte respecto del funcionamiento interno del CFM (integración/actores, arreglos informales establecidos). El ejemplo clarificador es la definición del temario de los encuentros donde la presentación del diálogo sobre los recursos presupuestarios permaneció velada -pedidos, reclamos de ejecución, etc.-, puesto que estos arreglos se establecían con posterioridad en escenarios informales, comúnmente en cenas o almuerzos. La descripción de esa dinámica sostenida en relaciones interpersonales se acerca a los estudios de Durán (2018), en relación con los escenarios que habilitan a quiénes están autorizados -y reconocidos- en la interlocución para hablar sobre la validación del dinero como recurso de poder frente a las tareas de cuidado.

Una línea de investigación que aborda el estudio de los Consejos Federales como unidad de análisis, es la que aporta Serafinoff (2007). La autora analiza la capacidad para formular, asesorar y coordinar políticas públicas en áreas que fueron previamente definidas como estratégicas por el gobierno nacional en acuerdo con los gobiernos provinciales.

El trabajo de Serafinoff (2007), se concentra en analizar comparativamente las formas que adopta la participación en estos espacios de deliberación y articulación estratégica de políticas, conformados por los más altos funcionarios (generalmente, ministros y/o secretarios) vinculados con el área en cuestión, en el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. En ese marco teórico el foco estaría puesto en el rol de los consejos federales y la implementación de un monitoreo en la línea del seguimiento del marco lógico, es decir de las medidas y acciones del plan (PNUD, 2009) y la incidencia de estas instancias formales.

En los apartados correspondientes a la selección de la muestra se plasmó la dificultad por abarcar un conjunto de actores y actrices que participaron de la implementación de la política: desde personas con competencias -actuales- en Gobierno Abierto, así como asesoras o voluntarias

de organizaciones sociales que tuvieron incidencia en la implementación de la política y que hoy conforman el elenco actual a cargo del área de Gestión de la Información, del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidades. Cabe reiterar que los contactos fueron realizados, y, sin embargo, luego de varios intercambios, no se contó con la posibilidad de obtener sus opiniones sobre la implementación de la política.

No obstante ello, se observa un consenso en el período político reciente (2019-2021), acerca de la continuidad de las burocracias altamente profesionalizadas (Isuani, 2008; Zuvanic y Iacoviello, 2010), al corroborar su participación en la elaboración del Plan 2020-2022, así como también de la incorporación, en el propio documento, de un segmento respecto de las lecciones aprendidas del monitoreo trasladado al diseño del PNAVCM 2020-2022, por las mismas actrices que intervinieron en el diseño del plan anterior (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, 2020-2022, p. 48), esto último fue corroborado por IC 1-21 y 3-21.

En este sentido, cabe preguntarse, y esto en relación con la cobertura y los recursos (personas) que se destinaron para realizar las evaluaciones de la política que aquí se analiza: Informe BID de Medio Término (López Mayher, 2019), Evaluación de Diseño e Implementación IRM- AGA- (Pousadela, 2019), Autoevaluación INAM, y Evaluación de Procesos -SIEMPRO-BID, (Feijoó, 2020), si la prescindencia de estructuras burocráticas conforma la agenda de las nuevas líneas de evaluación. ¿Es posible incluir en las evaluaciones del IRM-AGA, componentes relativos a la institucionalidad de las políticas? O bien, reformulaciones orientadas al perfeccionar criterios, como, por ejemplo, los recursos propios para implementar la política.

Por otra parte, si bien la muestra seleccionada dirigida se centró en tres organizaciones gubernamentales responsables de acciones del PNAVCM, -número menor al que representó el

alcance de la Evaluación de Medio Término del BID, (López Mayher, 2019)-, los enlaces técnicos que accedieron a las entrevistas son los que luego evidenciaron *accountability* del plan. Esto es, quienes venían de organizaciones con vasta trayectoria en políticas por motivos de violencia de género: justicia y seguridad -esto fue corroborado por IC 1 y 4-21-, además de educación y salud sexual reproductiva con competencias primarias en la materia (enlaces que no pudieron ser contactados). Es decir, el compromiso con la política pública también se trasladó al presente trabajo de investigación.

La restricción del diseño muestral, sumada a las dificultades señaladas, hicieron que la hipótesis presentada en su oportunidad tuviera que desecharse parcialmente. Esto en relación al supuesto de que la implementación de la política propiciaría prácticas de rendición de cuentas en sectores de políticas no tradicionales, es decir, en aquellos sectores que no habían incorporado a su modelo productivo, políticas y estructuras organizacionales ligadas a la violencia por motivos de género, o con competencias derivadas de la ley nacional 26.485, y que participaron del PNAVCM.

No obstante, el análisis desarrollado presenta la confirmación de que las prácticas de gobierno abierto mejoraron las capacidades ligadas a la intersectorialidad en políticas con perspectiva de género. Ello fue evidenciado por IC 1, 4 y 8-21, con relación al traslado de lecciones aprendidas al PIOD; y la implementación colaborativa de la acción 28 que culminó en la metodología de medición del PPG.

Por otro lado, la cohabitación que exigió la metodología del gobierno abierto liderada por la AGA, abarcó arreglos informales basados en involucramientos voluntarios. Estos arreglos se acoplaron a marcos institucionales que implican obligaciones jurídicas del estado nacional de

implementar el monitoreo. Esta observación valida la siguiente pregunta: aquella coexistencia, ¿erosionó la institucionalidad requerida para su funcionamiento?

Es prematuro y no conveniente aventurarse y advertir que las formas de rendición de cuentas implementadas deterioraron la institucionalidad requerida frente a la magnitud de una obligación estatal vinculada a los derechos humanos de las mujeres que tornaron lábiles las capacidades estatales. Es una conclusión que resulta apresurada frente al recorte espacial y temporal del tema de investigación, además de la base metodológica y alcance teórico desarrollado.

En comprensión de ello se anima a producir y profundizar en el diseño de líneas de investigación que articulen el enfoque de derechos humanos y la perspectiva del MESECVI. La literatura académica que aborda los estudios institucionales tales como Muller, y Surel, (1998), Rodríguez Gustá (2019), PNUD (2020), el marco de desarrollo de capacidades para la transversalidad de género y para la igualdad de género (PNUD 2013, 2017), elaborados por el Área de Género del Centro Regional del PNUD, consolidan esta línea.

Por otra parte, las sucesivas reformas administrativas implementadas en el aparato estatal presentan la oportunidad para la elaboración de una línea de trabajo de articulación teórica sobre paradigmas de gestión. La lectura de las rupturas y continuidades que siguió el principio de rendición de cuentas en los modelos o filosofías político-administrativas burocrático-procedimental, de Gestión por Resultados (Cunill Grau, 2004; Schweinheim, 2003), y el modelo de Gobierno Abierto (Oszlak y Kaufman, 2014), puede considerarse como ejemplo.

Los impedimentos mencionados permiten remarcar que la intención de profundizar en la comprensión de los procesos de modernización del estado en relación con la potencialidad del paradigma de gobierno abierto, se sitúa muy por encima del recorte temporal

propuesto en función de que este trabajo intentó focalizar en la cuestión de la rendición de cuentas como objetivo general. En base a ello se propone una estrategia metodológica cualitativa experimental, de corte longitudinal, que abarque la población de diversos planes de acción, con el objeto de indagar la implementación de compromisos repetidos en períodos diferentes.

Esta estrategia se sugiere con la intencionalidad de identificar el alcance de las innovaciones producidas al interior del aparato estatal, básicamente en los niveles de análisis individuo-organización. El enfoque permitiría pensar alternativas sobre los criterios de implementación de la AGA, la colaboración/voluntad y la cobertura de los organismos comprometidos en las políticas públicas de GA.

Reflexiones y propuestas

La codefinición de la política exigió colocar una lupa puertas adentro de la administración pública, esto es: revelar los recursos presupuestarios de la estructura burocrática atribuidos a la dimensión personas. La respuesta operativa del mecanismo de reporte se sujetó al seguimiento de medidas y acciones, pero también de un valor promedio de los recursos utilizados (personas, impresiones, viáticos). Este concepto resultó incongruente con el sistema de clasificación y ejecución presupuestaria y la relación de empleo de los enlaces técnicos IC 5 y 6-21.

El enfoque de monitoreo que se gestionó en el gobierno abierto tampoco se asemejó al más limitado: aquel donde el seguimiento se centra en supervisar los proyectos y el uso de los recursos de la agencia. Más adelante, la traducción de la intencionalidad política fue resuelta en la metodología del presupuesto con PPG, y, aún, ante la adopción de esta alternativa, la rendición de cuentas, tal como se codefinió en el compromiso, implicaría remover la estructura del modelo de producción del aparato burocrático sostenido por burocracias híbridas y capacidades paralelas que apalancan las políticas públicas, más que considerarlas constricciones externas o pautas de

interacción socialmente aceptadas (Oszlak y Orellana, 2001), o redundar sobre las omisiones de la toma de posición estatal.

La estructura de contratación del sector público, en este caso de los enlaces técnicos que dependían de ACARA (ministerios de seguridad y justicia), permanecieron intactos y opacos. La gestión de las personas continuó ejerciéndose de manera residual (Pando, 2017), sostenida por configuraciones burocráticas híbridas con capacidades de *accountability* que prescindieron de la carrera administrativa, expuesta a conflictos, producto, entre otras situaciones, de la permanencia de burocracias clientelares.

Estos procesos de *accountability* fueron debidamente evidenciados por los enlaces técnicos al identificar la verticalidad en la se realizó la designación en el área organizacional de justicia o la relación establecida con la burocracia clientelar. Esta verticalidad también se observó en cómo se incluyó su participación (a partir de instancias separadas y con posterioridad a la planificación conjunta), a la cual se añade el desacuerdo con el concepto de colaboración, y la importancia atribuida por los enlaces técnicos al proceso de monitoreo.

Pero este desarrollo institucional también se verificó en las observaciones que recibía IC 4-21, esto es: desde las participantes de los hitos que transmitían su preocupación a la consultoría del BID, y el desinterés de los puestos jerárquicos responsables del monitoreo que devino en insistentes pedidos de que se publicara el documento y se hiciera público el PNAVCM. A esto se incluyen las acciones de la Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos que describía la forma en se traccionó la colaboración entre las áreas, que precisó de un instrumento formal, frente a la apatía de los funcionarios públicos y la dilación en la publicación del documento de medición de PPG.

Con todo lo señalado, se concluye que es necesario encontrar un equilibrio orientado a la institucionalidad de la política. Por ello, los hallazgos sobre el rol de la burocracia que hicieron posible el control y la implementación de la política, muy por encima de los matices ocultos del marco del gobierno abierto, sostienen la propuesta de la participación de las burocracias con capacidades técnicas y funcionales sectoriales, tanto en la etapa que comprende la formulación, así como también la evaluación de las políticas públicas (Zuvanic y Iacoviello, 2010). La imagen de la mesa redonda acuñada por IC 8-21, viene a sostener este argumento.

Esta formulación también advierte sobre la importancia de atraer a las mesas de diálogo a los interlocutores principales que cotidianamente resuelven la gestión operativa de las decisiones políticas y de revisar la operatividad de los Sistemas de Información y Gestión implementados que profundicen el acompañamiento de prácticas que erosionan la exigua capacidad instalada.

Las obligaciones en materia de monitoreo del organismo rector se desprenden de sus capacidades estatales. Los arreglos institucionales que lo hacen operativo existen y no operan como condicionantes. No se trata de un dispositivo transitorio, sino de una obligación permanente ligada a los derechos humanos de las mujeres.

Es válido remarcar que la demanda de las OSC, fue traducida en un monitoreo enfocado en la transparencia presupuestaria y de rendición de cuentas, en tanto definición de la política (Tamayo Sáez, 1997), definición que se realizó luego de la presentación de un amparo al que el estado nacional tuvo que responder cumpliendo. Por tanto, la toma de posición vino a realizarse como imposición a responsabilizarse de la cuestión socialmente problematizada.

La intencionalidad política arribó al contexto del modelo de gestión de gobierno abierto traducido en la forma de un compromiso con fecha de inicio y fin. Este no dispensa de las obligaciones del estado en la materia, pero tampoco la diluye entre las partes.

En definitiva, se propone que la incorporación de la participación de las burocracias meritocráticas y/o híbridas en las etapas de formulación y evaluación de la política pública, así como las tecnologías administrativas que se desprenden de los compromisos asumidos en gobierno abierto se formalicen en reglas institucionales. Esto en líneas de perfeccionar comportamientos conducentes a la rendición de cuentas, como a la institucionalidad de la política pública.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). (1992-1996). La hechura de las políticas (pp. 15-84). Miguel Ángel Porrúa.
- Babino, L. G. (2017). Gobierno abierto: moda u oportunidad. En Naser, Alejandra-Ramírez Alújas, Álvaro-Rosales, Daniela (Eds.). *Desde el Gobierno Abierto hasta el Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. (pp. 299-314). CEPAL.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44769-gobierno-abierto-al-estado-abierto-america-latina-caribe>
- Ballinotti, N. (2016, enero 30). Ya suman casi 7800 los despidos en la administración pública. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/suman-casi-7800-los-despedidos-en-el-estado-y-podrian-ser-mas-nid1866733/>
- Batthyány, K. (2021). Políticas del cuidado. 17-19. CLACSO. <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/04/Politicasy-cuidado.pdf>
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*. (4), 37-59.
https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf
- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *MILLCAYAC-Revista Digital de Ciencias Sociales*, 6(10), 151-188.
<https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/millca-digital/article/view/1730>
- Blutman, G., y Hoya, A. (2019). Reinventando la rueda-cuadrada: el empleo público en la modernización del Estado Argentino (2015-2019). *REAd*. 25, 40-62.
<http://orcid.org/0000-0002-2842-8610>

Casilimas, C. A. S. (1996). Investigación cualitativa, (p.11). Icfes.

<http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/2815>

Canievsky, C. (2007). Diagnóstico de los sistemas gubernamentales de monitoreo y evaluación en Argentina. CLAD. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Centro de Escritura Javeriano. (2020). Normas APA, séptima edición. Pontificia Universidad Javeriana, seccional Cali. <https://www2.javerianacali.edu.co/centro-escritura/recursos/manualde-normas-apa-septima-edicion#gsc.tab=0%C2%A0>

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. *Implementación de la Agenda 2030 en la Argentina 2016-2019*.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_gestion_ods_2016-19_1.pdf

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Plan nacional de acción para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres 2017-2019. Ley 26.485.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/consejo_nacional_de_mujeres_plan_nacional_de_accion_contra_violencia_genero_2017_2019.pdf

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, (CEDAW), 18 de diciembre de 1979. <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw>

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, (Convención de Belém do Pará), 14 de agosto de 1995,

https://oas.org/dil/esp/Convencion_Belem_do_Para.pdf

CLAD. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, adoptada en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, 28 y 29 de octubre de 2016.

- Cook, R., Cusack, S., & Parra, A. (2010). Estereotipos de género: perspectivas legales transnacionales. In *Estereotipos de género: perspectivas legales transnacionales* (pp. 291-291). <https://es.scribd.com/document/339263728/Cook-Cusack-Estereotipos-De-genero-Cap-1-2010>
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas. *Departamento para la Gestión Pública Efectiva. OEA. GIGAPP*. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/gigapp/20161220030611/pdf_1095.pdf
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 23(1), 5-46. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001
- Decreto Reglamentario 1011 de 2010. (2010, 20 de julio). Poder Ejecutivo Nacional. Boletín Oficial No.31947. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=169478>
- Decision Administrativa 299 de 2018. (2018, marzo 9). Ministerio de Seguridad. Boletín Oficial 33829. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/307687/decisadm299-5.pdf>
- El gobierno confirmó más de 6 mil despidos y anunció la finalización de los convenios con las universidades (2016, febrero 3). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-confirmo-mas-de-6-mil-despidos-y-anuncio-la-finalizacion-de-los-convenios-con-universidades-nid1867946/>
- Estévez, A. (2000). El modelo secuencial de las políticas públicas treinta años más tarde. https://issuu.com/asap1/docs/el_modelo_secuencial_de_politicas_publicas_treinta
- Estévez, A. y Esper, S. (2009). Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas. Sus etapas. *Revista del Instituto. AFIP*. (5).

https://www.academia.edu/8515402/Revisitando_el_modelo_secuencial_de_pol%C3%A Dticas_p%C3%BAblicas

Feijoó, M. del C. (2020, marzo). Producto 3. Consultoría para la coordinación del estudio evaluación del Plan nacional de acción para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres. Elaboración del informe final, integrando los resultados y hallazgos de los estudios descriptos en la coordinación de las consultorías individuales, las conclusiones derivadas y una propuesta de plan de mejoras. IF-2021-85255545-APN-SIEMPRO#CNCPS

Fernández Collado, C., Baptista Lucio, P., & Hernández Sampieri, R. (2014). Metodología de la Investigación. *Editorial McGraw Hill*.

<https://dspace.scz.ucb.edu.bo/dspace/bitstream/123456789/166/1/1646.pdf>

Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM). Hacia la construcción de una agenda de trabajo para un Plan Nacional Integral contra la violencia hacia las mujeres.

Noviembre, 2016. <http://feim.org.ar/wp-content/uploads/2016/11/AgendaPlanNacional.pdf>

Gascó, Mila (2017). Las claves para abrir gobiernos: una mirada desde la burocracia. En Naser, Rodríguez- Alujas y Rosales (Eds.)

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44759/S1601154_es.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Gascó, Mila (2015). Participación interna: nuevas formas de gestión que dan protagonismo a las personas que trabajan en las administraciones. Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de "Open Government" para gobernantes y ciudadanos. *Goberna América Latina César Calderón (Editor)*. 117-130. DOI:10.13140/RG.2.1.3773.4481

- Isuani, F., Pereyra, E., & Serafinoff, V. (2018). Burocracias estatales en la mira. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 5(98-110), 526-547.
<https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/122>
- Kaufman, E. (2017). El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto: reflexiones sobre el proceso del ciclo de los planes de acción nacionales. *Revista Estado Abierto*. (1), 71 -116.
<https://www.argentina.gob.ar/inap/investigaciones/estadoabierto/anteriores>
- Ley 23.283 de 1985. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial No. 25798.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23986/norma.htm>
- Ley 23.412 de 1986. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial No. 26058
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22298/norma.htm>
- Ley 23.849 de 1990. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial No. 26993.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/249/norma.htm>
- Ley 23.979 de 1991. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial No. 27222.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do%3Bjsessionid=0843CBE5A38ABF323038619773CF1829?id=378>
- Ley 24.156 de 1992. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial No. 27503.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=554>
- Ley 26.485 de 2009. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial No. 31632
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=152155>
- Ley 27.275 de 2016. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial No. 33472.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>
- López Mayher, C. (2019). Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019 (Ley. 26.485). Primer informe de monitoreo. Banco Interamericano de Desarrollo [BID]

https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Plan_Nacional_de_Acc%C3%B3n_para_la_Prevencci%C3%B3n_Assistencia_y_Erradicaci%C3%B3n_de_la_Violencia_contra_las_Mujeres_2017-2019_Ley_26.485_Primer_informe_de_monitoreo_es.pdf

Ministerio de Hacienda. (2019). *Mensaje de remisión. Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional 2019.*

<https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2019/mensaje/mensaje2019.pdf>

Ministerio de Hacienda. (2019). *Presupuesto con perspectiva de género. Una propuesta metodológica.*

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/metodologia_presupuesto_con_perspectiva_de_genero.pdf

Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidades. (2020). *Plan Nacional de Acción contra las violencias por motivos de género. (2020-2022).*

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_de_accion_2020_2022.pdf

Ministerio de Modernización. *III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la Argentina 2017-2019.* _

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tercer_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto.pdf

Ministerio de Salud y Desarrollo Social. (2018). *Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos.*

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/texto_piod.pdf#:~:text=El%20Plan%20de%20Igualdad%20de%20Oportunidades%20y%20Derechos,los%20niveles%20territoriales%20pueden%20llevar%20adelante%20el%20plan.

Nogueira, R. M. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las*

políticas y gestión pública en América Latina, 13-46.

https://www.academia.edu/6186335/LOS_DESAF%3%8DOS_DE_LA_COORDINACI%3%93N_Y_LA_INTEGRALIDAD_DE_LAS_POL%3%8DTICAS_Y_GESTI%3%93N_P%3%9ABLICA_EN_AM%3%89RICA_LATINA?from=cover_page

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y Políticas Públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*. 2(4).99-128.

<https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>

Oszlak, O., y Orellana, E. (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. Documento de trabajo.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Políticas y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*. (11), 11-56.

https://www.researchgate.net/publication/317537034_Burocracia_estatal_politica_y_politicas_publicas

Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes para la construcción de un marco analítico”, en Belmonte Alejandro (et. al.) (2009): *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, (2), CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación.

<https://independent.academia.edu/OscarOszlak>

Oszlak, O. (2012, abril). Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos [ponencia]. *VIII Conferencia Anual de INPAE*, San Juan de Puerto Rico, Estados Unidos.

<https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4199/1/Gobierno%20abierto.pdf>

- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)/ RedGealc, BID, OEA*.
<https://gobiernoabierto.org.mx/documentos/libros/6.pdf>
- Oszlak, O. y E. Kaufman (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto. *RedGealc, OEA, IDRC*.
<https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>
- Oyhanarte, M. y Niilus, P. (2017.) Gobierno abierto, Estado abierto: el desafío de la globalización. *Revista Estado Abierto*. (1), 11-43.
<https://www.argentina.gob.ar/inap/investigaciones/estadoabierto/anteriores>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE]. (2017, 13 de diciembre). Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto, OECD/ LEGAL/0438.
<https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>
- Pando, D. (2017). «No todo lo que brilla es oro»: límites, inconsistencias y retos del gobierno abierto en América Latina. *Revista Estado Abierto*. (1),45-69.
<https://www.argentina.gob.ar/inap/investigaciones/estadoabierto/anteriores>
- Powell, W. y Di Maggio, P. (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Fondo de Cultura Económica
- Pousadela, I. (2019)._Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Informe sobre el Diseño del III Plan de Acción de Argentina, 2017-2019. Open Government Partnership [OGP].
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/05/Argentina_Design-Report_2017-2019.pdf
- Pousadela, I. (2019)._Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Informe de Implementación de Argentina, 2017-2019. OGP. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/01/Argentina_Implementation_Report_2017-2019.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2009). *Manual de Planificación, Seguimiento, Evaluación y de los Resultados de Desarrollo*.

http://web.undp.org/evaluation/Handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf

Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (21).

<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS%2c%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>

Ramírez-Alujas, A. (2019). El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas. *Revista Estado Abierto*. (4),13-37.

<https://www.argentina.gob.ar/inap/investigaciones/estadoabierto/anteriores>

Schweinheim, G. (2005, del 18 al 21 de octubre). La institucionalización de sistemas de evaluación e instituciones republicanas: control interno, de gestión, evaluación y auditoría [conferencia]. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile.

<https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/8951/6693-1.pdf?sequence=1>

Schweinheim, G. (2016). Consolidación democrática y tratamiento de la cuenta de inversión.

<https://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2016/12/Schweinheim.pdf>

Schweinheim, G. (2017). El sistema de administración financiera en Argentina. *Revista Estado Abierto*. 2(1). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/46>

Secretaría de Modernización. Presidencia de la Nación (2019). Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto. Argentina 2017-2019. Informe de Autoevaluación Final. pp. 76-78.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tercer_plan_de_accion_informe_final_de_autoevaluacion_ga_-__.pdf

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.) *La nueva Administración Pública*. Alianza Universal Textos.

https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politicas-Publicas/tamayo_analisis_de_polit_publ.tif.pdf?fbclid=IwAR0CIhA_PuUWKPNosxk-gr9WFYG5HMrzuskmTWiOjNKBIH_lOsMp9zGNypQ

Trigo, M. F. y Álvarez, V. (2017). Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América. En Naser, Alejandra-Ramírez-Alújas, Álvaro-Rosales, Daniela. *Desde el Gobierno Abierto hasta el Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. (pp. 33-81). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44769-gobierno-abierto-al-estado-abierto-america-latina-caribe>

Virzi Díaz, Sabrina. (2015, noviembre 23). #NiUnaMenos, segunda vuelta: convocan a una marcha para hoy. *Clarín*. https://www.clarin.com/genero/niunamenos-violencia-genero-femicidios_0_ryWEIlgFv7e.html

Zuñanic, L. y Iacoviello, M. (2010). La burocracia en América Latina. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* (58-59). 9-41.
https://publicaciones.icap.ac.cr/images/PDF-REVISTA/revista-58-59/laura_zuñanic.pdf

Bibliografía

- Bertranou, J. (2011). Estado y agencias público-privadas en la promoción del desarrollo productivo en la provincia de Mendoza. *Documentos y Aportes para la Administración Pública y la Gestión Estatal*. (11). 6-20. <https://doi.org/10.14409/da.v1i17.1270>
- Bernazza, C., Comotto, S. y Longo, G. (2015). Documento de Trabajo Núm. 1: Evaluando "en clave pública". *Guía de Indicadores e Instrumentos para la medición de las capacidades estatales*. Buenos Aires: FLACSO Argentina. <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/Evaluando-en-clave-p%C3%BAblica-DT-1-EYPP.pdf>
- CLAD. (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. CIGE. Adoptada en la IX Conferencia Iberoamericana de ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electronico.pdf>
- Criado, J. I. (2016). Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública? *Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. (pp. 22-48). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=653667>
- Criado I. E. A. y Ruvalcaba-Gómez (2016). ¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto? Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español. *NovaGob.Lab. Laboratorio de Gobierno para la Innovación Pública en Iberoamérica*.(1) https://www.researchgate.net/publication/312474737_Que_es_y_que_se_entiende_por_G

obierno_Abierto_Analisis_de_la_percepcion_e_implementation_del_Gobierno_Abierto_ en_el_ambito_local_espanol

Durán, M. A. (2018). Las cuentas del cuidado. *Revista española de control externo*.20 (58), 57-89. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6541902>

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. (2004).

Metodología del Marco Lógico. *Boletín del Instituto*.

Instituto Nacional de las Mujeres. (2017). *Informe de Gestión*.

<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe-de-gestion-2017.pdf>

Oszlak, Oscar (1977). Notas críticas para una Teoría de la burocracia estatal. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales. CEDES/G.E. CLACSO*. (19), 211-250.

<https://www.jstor.com/stable/3466627>

Pfeffer, Jeffrey (1992). *Organizaciones y teoría de las organizaciones*. Fondo de Cultura Económica.

ONU Mujeres, (2016). Herramienta para el diagnóstico de capacidades en materia de igualdad de género.

https://trainingcentre.unwomen.org/RESOURCES_LIBRARY/Resources_Centre/1_Manual_Gender_Equality_Capacity_ES.pdf

Rodríguez Gustá, A. L. (Ed.). (2019). *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género: dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina*.

CLACSO.

Ruvalcaba-Gómez, E. (2019). Datos abiertos como política pública dentro del Gobierno abierto.

Revista Estado Abierto. (3), 99-116.

<https://www.argentina.gob.ar/inap/investigaciones/estadoabierto/anteriores>

Serafinoff, V. (2007, septiembre). Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión [conferencia]. *In 27th International Congress of the Latin American Studies Association, Montréal Canadá.*

<http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Serafinoff,%20Valeria%20I.pdf>

Anexos

Figura 2. Matriz utilizada por BID-INAM, y organismos responsables de la ejecución del plan, como mecanismo de reporte del compromiso 15-GA, para reportar medidas, acciones, indicadores y presupuesto ejecutado del PNAVCM 2017-2019 a las OSC:

REPORTE DE EJECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN, ASISTENCIA Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES 2017-2019. LEY 26.485

Organismo que reporta: **M. Seguridad**

Periodo: **Julio-Diciembre 2018 (acumulado desde 2017)**

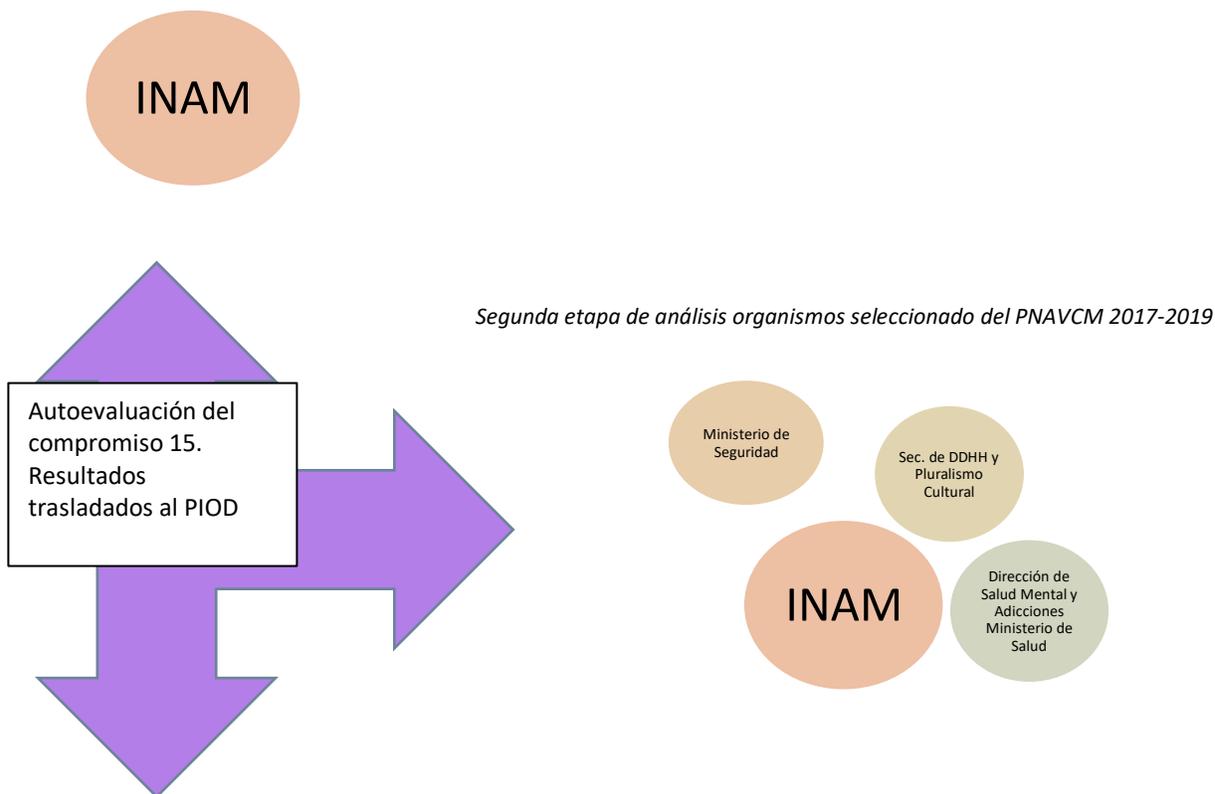
A. Medidas de Responsabilidad Directa

Medida 35: Fortalecer y perfeccionar mecanismos de protección para las mujeres en situación de violencia con medidas cautelares		Indicador	Presupuesto
Acción: Implementar el uso de tobilleras para los agresores con medidas cautelares a nivel nacional		Cantidad de tobilleras implementadas y monitoreadas	Presupuesto ejecutado
Año	Reporte	Valor	Valor
2017			
	Observaciones		
	Avance: <input type="checkbox"/> En Ejecución <input type="checkbox"/> En Proceso <input type="checkbox"/> Sin avances <input checked="" type="checkbox"/> Sin datos		
2018			
	Observaciones		
	El Ministerio de Seguridad no puede reportar sobre esta medida ya que no actúa sobre ellas		
	Avance: <input type="checkbox"/> En Ejecución <input type="checkbox"/> En Proceso <input checked="" type="checkbox"/> Sin avances <input type="checkbox"/> Sin datos		
Acción: Brindar asistencia para la capacitación a fuerzas de seguridad para el monitoreo de las medidas de protección		Cantidad de efectores capacitados/as	Presupuesto ejecutado
Año	Reporte	Valor	Valor
2017			

Nota. El ejemplo corresponde al reporte del ministerio de Seguridad. Fuente: <https://trello.com/c/kqyBNkTe/9-en-este-apartado-encontrar%C3%A1-informaci%C3%B3n-sistematizada-en-una-matriz-creada-a-los-efectos-puede-haber-tambi%C3%A9n-informes-narrativos>.

Figura 3. Descripción de las etapas de análisis de los objetivos específicos

Primera etapa: unidad de análisis organismo rector INAM- BID, Consultoría para el monitoreo del PNAVCM 2017-2019i



Tercera etapa: Unidad de análisis Organismo seleccionado que elaboró el PPG

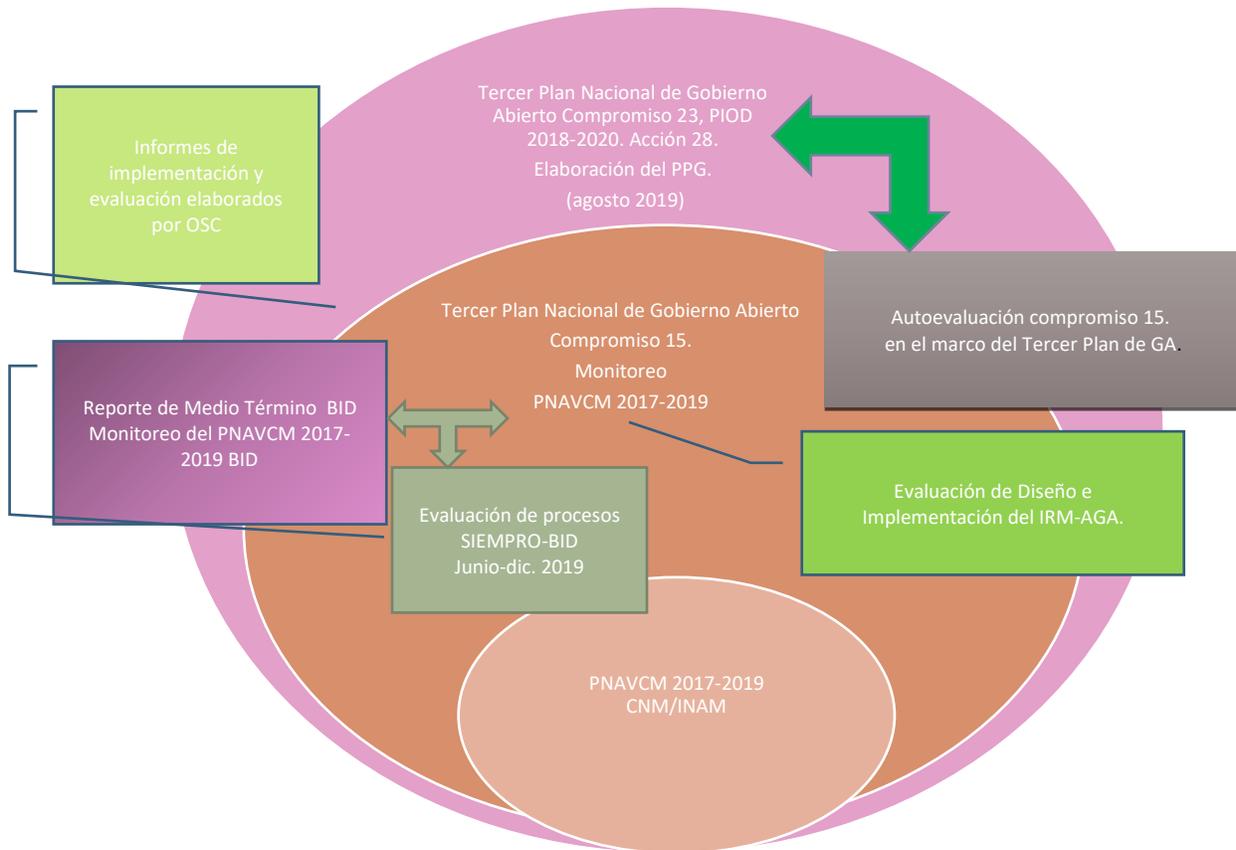
de manera colaborativa con el INAM y las recomendaciones de las OSC

en el marco del PIOD acción 28.



Figura 4.

Relación entre los planes de acción diseñados por el INAM y los procesos de evaluación realizados por diversos actores internos y externos al aparato estatal



Nota. La figura tiene el propósito de reflejar la relación de los diversos procesos de seguimiento y evaluación que abarcaron la implementación de la política analizada. Estos documentos fueron analizados en articulación con las fuentes primarias obtenidas de las entrevistas en profundidad.

Otras fuentes secundarias: [http://feim.org.ar/wp-](http://feim.org.ar/wp-content/uploads/2017/10/CartaONG_Presupuesto2018.pdf)

[content/uploads/2017/10/CartaONG_Presupuesto2018.pdf](http://feim.org.ar/wp-content/uploads/2017/10/CartaONG_Presupuesto2018.pdf)

Seguimiento de los hitos, minutas y reportes del compromiso 15:

<https://trello.com/b/sQStU300/compromisos-rendici%C3%B3n-de-cuentas>