

El Ecosistema de Gobierno Abierto en la Ciudad de Buenos Aires

Un modelo generador de cambios

Preparado para la División de Innovación para
Servir al Ciudadano por:

Andrea Castagnola
Álvaro Herrero

Sector de Instituciones para
el Desarrollo

División de Innovación
para Servir al Ciudadano

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-654

El Ecosistema de Gobierno Abierto en la Ciudad de Buenos Aires

Un modelo generador de cambios

Preparado para la División de Innovación para Servir al Ciudadano por:

Andrea Castagnola
Álvaro Herrero

Febrero de 2019

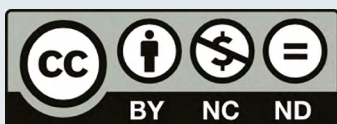
<http://www.iadb.org>

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Nicolás Dassen, nicolasd@iadb.org.

El Ecosistema de Gobierno Abierto en la Ciudad de Buenos Aires

Un modelo generador de cambios



Andrea Castagnola
Álvaro Herrero

Índice

08	Sobre los autores
09	Resumen
10	Prólogo
12	Introducción
14	I. El modelo de “innovación abierta” como marco conceptual para analizar cambios en la burocracia tradicional
16	II. El Ecosistema de Gobierno Abierto como modelo de gestión en la ciudad Diseño institucional y actores del ecosistema Puesta en marcha de las iniciativas del ecosistema
24	III. Caso 1: Compromisos de Gobierno ¿Qué son los Compromisos de Gobierno? Creación e implementación de los Compromisos Resultados y logros
30	IV. Caso 2: BA Obras ¿Qué es BA Obras? Creación e implementación de BA Obras Resultados y logros
39	V. Conclusiones: lecciones, desafíos y recomendaciones
43	Referencias

Cuadros, diagramas y gráficos

15	Cuadro 1: Etapas y actores en el modelo de innovación abierta
18	Cuadro 2: Iniciativas del Ecosistema de Gobierno Abierto
21	Diagrama 1: Organigrama de la Secretaría General y Relaciones Internacionales (SGYRI)
28	Gráfico 1: Impacto de conocer los Compromisos de Gobierno
29	Gráfico 2: Estatus de los Compromisos de Gobierno hasta 2017
36	Gráfico 3: Visitas únicas a BA Obras (noviembre de 2017 a septiembre de 2018)
37	Gráfico 4: Cantidad de obras y áreas de gobierno en BA Obras
17	Recuadro 1: Antecedentes que contribuyeron al surgimiento del gobierno abierto en la Ciudad
32	Recuadro 2: Difusión y acercamiento de BA Obras al vecino

Sobre los autores



Andrea Castagnola

PhD en Ciencias Políticas (2010) por la Universidad de Pittsburgh, ha realizado un post-doctorado en métodos cuantitativos en la Universidad de Bergen (2017), Noruega. Es profesora de tiempo parcial de la Universidad Torcuato Di Tella para las carreras de Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y Derecho. Asimismo, se desempeña como investigadora asociada del Programa de Gestión Pública de CIPPEC y consultora externa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. Es experta en temas de transparencia, justicia, instituciones, rendición de cuentas y control de la corrupción. Su formación en el área econométrica le ha permitido combinar la investigación cuantitativa con la cualitativa en sus áreas de especialización. Ha sido profesora investigadora de tiempo completo de FLACSO-México, donde coordinó la Maestría en Políticas y Asuntos Públicos. Actualmente forma parte del comité editorial de *Desarrollo Económico*. Sus investigaciones fueron publicadas por el Routledge, Cambridge University Press y revistas académicas internacionales especializadas, entre ellas: *British Journal of Political Science*, *Journal of Politics*, *Journal of Politics in Latin America* y *Política y Gobierno*.



Álvaro Herrero

Experto en gobernabilidad, transparencia y Estado de Derecho con amplia experiencia en América Latina. Ha trabajado a nivel nacional e internacional con organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales como el BID, el Diálogo Interamericano y la IFES. También ha sido consultor en proyectos del PNUD, la USAID, el BID y el Banco Mundial en más de 15 países de América Latina. Se desempeñó como Director Ejecutivo de la Asociación para los Derechos Civiles y trabajó en el directorio del Laboratorio de Políticas Públicas y Poder Ciudadano. Actualmente es Subsecretario de Gestión Estratégica y Calidad Institucional en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Tiene una licenciatura en Derecho por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina), un máster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Georgetown) y un doctorado en Ciencias Políticas (Universidad de Oxford).

Resumen

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es una de las ciudades de la región de América Latina y el Caribe pionera en gobierno abierto, y que forma parte del Programa Piloto de Gobiernos Subnacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Si bien durante varios años en esta urbe se desarrollaron diversas iniciativas bajo un modelo de gestión participativo e innovador, en 2017 se creó el Ecosistema de Gobierno Abierto (www.buenosaires.gob.ar/gobiernoabierto). Se trata de una iniciativa que nuclea y potencia todas las políticas basadas en los principios del gobierno abierto. El presente documento analiza el modelo de gestión de gobierno abierto de la CABA tanto al interior del gobierno y de su cultura organizativa, como al exterior, es decir en la provisión de los servicios y en la relación con los ciudadanos. El estudio de caso pone énfasis en dos iniciativas: Compromisos de Gobierno y Buenos Aires Obras (BA Obras). Compromisos de Gobierno es un programa que introduce más de 50 metas de gestión con plazos medibles y abre la información para que los vecinos puedan monitorearlo. Además, el Jefe de Gobierno porteño rinde cuentas periódicamente sobre el avance de sus compromisos. Por su parte, BA Obras es el primer sitio de la región que abre todas las obras públicas de una ciudad, permitiendo monitorear cuándo empiezan y terminan las mismas, cuánto cuestan, quién las hace y seguir su avance con fotos y videos. También se puede acceder a la documentación legal relativa al proceso de contratación de cada obra. El modelo de gestión desarrollado en la ciudad es el resultado de un trabajo colaborativo entre los diferentes ministerios del gobierno. Asimismo, el modelo incorporó la participación de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), con lo cual ha aumentado la confianza en el gobierno y la rendición de cuentas. Sobre la base de estos logros concretos, el Ecosistema de Gobierno Abierto de la Ciudad tiene todavía como desafío mejorar las prácticas para cerrar el circuito de retroalimentación (*feedback loop*) en la relación entre los usuarios del ecosistema y la administración pública.

Códigos JEL: N46

Palabras clave: Ciudad de Buenos Aires, ciudadana, co-creación, compromisos de gobierno, gobierno abierto, participación, infraestructura

Prólogo

Hay un nuevo ciudadano más comprometido con la comunidad en la que vive, consciente de sus derechos, que aprovecha la revolución digital para estar mejor informado, participar del debate público y multiplicar sus demandas de mayor transparencia en la gestión y mejores servicios públicos. Los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) se están adaptando a esta realidad. Tanto a nivel nacional como local, están llevando a cabo una profunda modernización de la administración pública para lograr gestiones más efectivas, eficientes y abiertas.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) se ha constituido en un motor que incentiva estos cambios, promoviendo la adopción de compromisos concretos para una mayor transparencia, el empoderamiento de los ciudadanos, la prevención de la corrupción y el uso de las nuevas tecnologías para la innovación pública.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es parte de esta tendencia desde hace más de una década, pues está implementando políticas de acceso a la información y apertura de datos, abriendo espacios de participación para un mayor control social, y avanzando en la digitalización y la descentralización de sus servicios. Esto la ha llevado a que en 2015 haya sido seleccionada como una de las 15 ciudades que forman parte del plan piloto de ciudades de la AGA.

El presente caso de estudio muestra cómo se ha creado un Ecosistema de Gobierno Abierto en la ciudad, tratando de dar respuestas a preguntas que sobrevuelan en el ambiente de la administración pública desde hace tiempo. Por ejemplo, ¿cómo promover una nueva cultura organizacional en el ámbito público? o ¿cómo coordinar distintas áreas de gobierno en torno a un mismo objetivo?

Luego de narrar cómo a partir de una *delivery unit*, llamada Unidad de Gestión de Cumplimiento, se pudo apoyar la implementación y dar seguimiento a un Grupo de Compromisos de Gobierno, la publicación enumera 13 herramientas para acercarse al vecino, ofreciendo información de gestión y en formatos abiertos, y datos de presupuesto; dando respuesta a reclamos, o bien, abriendo foros participativos para el debate de cuestiones de interés público. Se hace hincapié en una en particular,

BA Obras, una herramienta de geo-referenciación del plan de infraestructura urbana para rendir cuentas y promover un mayor control social en un área sensible por el volumen del gasto, la complejidad de la ejecución y el potencial de afectar la vida diaria de los habitantes de la ciudad.

Para los gobiernos locales comprometidos con la apertura de datos, la transparencia y la participación ciudadana en la gestión, tal vez uno de los resultados más esclarecedores de este estudio de caso sea cómo en la práctica la institución fue apropiándose de herramientas tecnológicas para poder justamente lograr los objetivos mencionados. Sin embargo, somos conscientes de que cada institución tiene que seguir su camino propio sin recetas, y este caso nos muestra la utilidad de las herramientas tecnológicas internas para poder acelerar dicho proceso.

La publicación forma parte de las iniciativas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para compartir con la región una agenda de conocimiento más amplia, que muestre tanto los resultados exitosos como los desafíos a los que se enfrentan los encargados de la toma de decisiones de política pública para implementar la agenda de gobierno abierto.

Esperamos que la experiencia de la CABA sirva de inspiración para que otras ciudades se animen a hacer gobiernos locales más cercanos a sus ciudadanos.

Nicolás Dassen

Especialista Senior en Modernización del Estado
División de Innovación para Servir al Ciudadano

Javier Reyes

Especialista Líder en Modernización del Estado
División de Innovación para Servir al Ciudadano

Introducción

Las sociedades actuales se hacen oír con más fuerza y reclaman más por sus derechos. La penetración de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha permitido que los ciudadanos estén más y mejor informados, tengan una mayor participación y exijan una mayor calidad y rendición de cuentas de los servicios públicos. Esta particularidad plantea desafíos importantes para las estructuras políticas y las instituciones de nuestros países y para el desarrollo de la democracia. En este contexto, el modelo de gestión del gobierno abierto propone una metodología interesante para conjugar y potenciar los cambios de la sociedad con las necesidades de los ciudadanos. El gobierno abierto "...promueve una relación fundamentalmente diferente entre el Estado y los ciudadanos, con el fin de construir democracias más fuertes y mejorar la eficiencia y transparencia de los servicios apoyados en el uso de las nuevas tecnologías" (Ramírez-Alujas y Dassen, 2016: 4-5). El gobierno abierto es un modelo de gestión clave para aquellos países de la región que están modernizando la gestión pública, ya que gracias a él podrían crear gobiernos más efectivos, eficientes y abiertos.

Si bien existen numerosos trabajos que recopilan las experiencias de gobierno abierto en la región a nivel nacional y subnacional,¹ en este caso se analiza en

1 Véase, por ejemplo: OCDE (2015); Ramírez-Alujas y Dassen (2016); Naser, Ramírez-Alujas y Rosales (2017); Herrero (2012).

profundidad la experiencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), haciendo énfasis en los procesos de cambio cultural organizacional y de gestión administrativa. La CABA es un caso de estudio interesante para otras ciudades o localidades que se encuentren en el proceso de cambio de modelo de gestión, debido a las características y particularidades de cómo fue gestándose el modelo de gobierno abierto y a las formas en que fueron resolviéndose las dificultades. La CABA es considerada desde hace varios años un polo tecnológico a nivel regional y de innovación de políticas públicas,² y ya en 2013 fue reconocida a nivel internacional como una urbe pionera en la implementación de políticas y prácticas de datos abiertos.³ La creación en el 2017 del Ecosistema de Gobierno Abierto se considera dentro de este cambio de modelo de gestión, ya que funcionó como un marco conceptual para generar una transformación cultural en la burocracia tradicional y en la gestión administrativa y de política pública.

El objetivo de este trabajo es documentar el desarrollo del gobierno abierto en la CABA, enfatizando el impacto que genera el nuevo modelo de gestión:

2 En 2017 fue considerada la ciudad "más inteligente" de la región, gracias a que escucha a sus vecinos e implementa respuestas innovadoras a los problemas (<http://citiesinmotion.iese.edu/indicecim/>). En septiembre de dicho año fue sede del encuentro internacional "Smart City Expo".

3 La Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCIET) le otorgó el premio a la mejor práctica de gobierno local en categoría de gobierno abierto y el GovFresh de innovación cívica le otorgó el reconocimiento de Ciudad del Año por su compromiso con políticas de gobierno abierto e innovación cívica.

a) al interior del gobierno y de su cultura organizativa y b) hacia el exterior, es decir, en la provisión de los servicios y en la relación con los ciudadanos. Durante abril y junio de 2018 se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios involucrados, se consultaron documentos de gestión administrativa interna (como propuestas de trabajo, planes de actividades y memos internos) y estadísticas de gestión.⁴ En la primera parte del documento, se exponen los conceptos que se utilizarán como parte del marco conceptual y de análisis para el estudio del gobierno abierto. En la segunda sección se analizan los orígenes del Ecosistema de Gobierno Abierto en la Ciudad y el modelo de gestión.⁵ Las siguientes secciones presentan un detallado estudio de dos iniciativas del ecosistema: Compromisos de Gobierno y BA Obras. Dichos proyectos fueron seleccionados en función del grado de innovación de política pública y del nivel de coordinación y articulación que requieren por parte del gobierno para su puesta en marcha y funcionamiento. La última sección recoge recomendaciones y lecciones aprendidas del estudio para la Ciudad de Buenos Aires, que podrían ser utilizadas para otras ciudades o localidades en situaciones similares.

4 Un especial agradecimiento a Florencia Álvarez, por coordinar las entrevistas con informantes clave y por agilizar la comunicación y el intercambio con los grupos técnicos de BA Obras y Compromisos de Gobierno.

5 En 2017 el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) creó un proyecto macro que nuclea y coordina todas las políticas de gobierno abierto dentro de la administración. Este recibió el nombre de Ecosistema de Gobierno Abierto. Véase <https://gobiernoabierto.buenosaires.gob.ar/>.

I. El modelo de “innovación abierta” como marco conceptual para analizar cambios en la burocracia tradicional

Desde hace varios años, los gobiernos de América Latina vienen llevando adelante cambios en el modelo de gestión pública y de su cultura organizacional. Estos están orientados a incorporar principios básicos del gobierno abierto, que producen una ruptura importante en el paradigma de gestión y en la forma de introducir la innovación en la administración pública. Estas transformaciones en la forma de innovar dentro de la gestión pública se asemejan a los cambios que Henry Chesbrough identifica dentro de las organizaciones privadas (Chesbrough, 2003). En función de las modificaciones en la dinámica de mercado, Chesbrough sostiene que dentro de las organizaciones existe un cambio de paradigma de “innovación cerrada” a “innovación abierta”. El marco conceptual de “innovación abierta” es de utilidad para aplicar en este estudio, ya que comparte dinámicas y principios similares a los del gobierno abierto, y potencia la capacidad explicativa del cambio.

“Innovación abierta” vs. “innovación cerrada”.

Tradicionalmente, la innovación en las organizaciones se concebía como un proceso cerrado en el cual los esfuerzos e iniciativas para introducir cambios surgían dentro de la misma organización: eran los propios miembros quienes desarrollarían la innovación y el cambio (circuito cerrado de innovación). Según Chesbrough, las transformaciones del mercado y la dinámica de la economía de las últimas décadas produjeron una transformación paulatina

del paradigma del proceso de cambio. Las organizaciones se han vuelto cada vez más abiertas y permeables con los cambios que tienen lugar a su alrededor, y el exterior deja de ser visto como una amenaza y pasa a ser percibido como una oportunidad. La innovación abierta aboga por un proceso dinámico en el cual los esfuerzos de innovación de la organización pueden ser el resultado de una interacción con el exterior.

La innovación abierta como motor de cambio para el gobierno abierto.

El supuesto que subyace a la innovación abierta es que la mayoría de las organizaciones no tiene el monopolio sobre el conocimiento ni sobre las herramientas necesarias para generar todas las innovaciones que desean, ni son lo suficientemente rápidas o dinámicas para adaptarse a las tendencias cambiantes del contexto; de ahí la necesidad de buscar e interactuar con el exterior. Si bien el concepto de innovación abierta propuesto por Chesbrough suele utilizarse para estudiar el desarrollo de nuevos productos o procesos dentro del ámbito empresarial, también puede ser aplicado para analizar el desarrollo de nuevos servicios, como en el caso del gobierno abierto de la CABA. En 2017, y como consecuencia de las numerosas iniciativas de gobierno abierto realizadas desde 2008, la CABA creó el Ecosistema de Gobierno Abierto. Este materializa el nuevo modelo de gestión de la ciudad y permite identificar todas las áreas de política pública

en las cuales se están implementando iniciativas de gobierno abierto. Muchas de estas iniciativas tienen puntos de intersección, lo que permite y potencia el efecto y la transformación en la cultura de gobierno.

Etapas y actores en la innovación abierta. Chesbrough identifica tres etapas para la implementación de la innovación abierta y un grupo de actores que intervienen en cada una de ellas (cuadro 1). La primera etapa está relacionada con el **financiamiento de la innovación**, que podría estar impulsada por inversionistas que financian proyectos que ya están en el mercado para darles mayor impulso y alcance, o por benefactores que financian proyectos que se encuentran en la primera fase de desarrollo. La segunda etapa se refiere a la **generación de la in-**

novación, que puede estar dada por exploradores (aquellos que investigan el mercado para crear innovaciones), comerciantes (quienes innovan buscando un rédito económico), arquitectos (quienes involucran a diferentes actores en el proceso de innovación dándole una coherencia al producto final) o misioneros (aquellos que innovan para servir a una causa). Y el último grupo identifica quiénes serían los encargados de la **comercialización de la nueva innovación**: los vendedores o one-step center (que comercializan a bajo costo productos o servicios creando comunidades de usuarios). En la creación e implementación del modelo de gestión de gobierno abierto de la CABA estuvieron presentes varios de los actores mencionados y tuvieron un rol clave a lo largo del proceso.

Cuadro 1: Etapas y actores en el modelo de innovación abierta

<p>Financiamiento de la innovación</p>	<p>Inversionistas de la innovación: financian proyectos que ya están en el mercado para darles mayor impulso y alcance.</p> <p>Benefactores de la innovación: financian proyectos que se encuentran en la primera etapa de desarrollo.</p>
<p>Generadores de la innovación</p>	<p>Exploradores de la innovación: investigan el mercado para crear innovaciones.</p> <p>Comerciantes de la innovación: innovan buscando un rédito económico.</p>
<p>Comercialización de la Innovación</p>	<p>Vendedores de la innovación: identifican las necesidades del mercado para poder incorporar productos rentables para la organización.</p> <p>One-stop center de la innovación: comercializan a bajo costo productos o servicios creando comunidades de usuarios.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Chesbrough (2003).



II. El Ecosistema de Gobierno Abierto como modelo de gestión en la ciudad

Buenos Aires ha sido una de las ciudades pioneras en el país al desarrollar un modelo de gestión participativo y de apertura de datos (véase el recuadro 1). La experiencia pasada sirvió como base para formalizar un modelo de gestión basado en los principios de gobierno abierto, que en 2017 devino en lo que el gobierno denomina el Ecosistema de Gobierno Abierto. Las experiencias pasadas vinculadas al acceso a la información y a la adopción de políticas de gobierno electrónico aplicadas en la gestión de la administración pública, y un número de actividades (como los *hackatones* y la creación del Laboratorio de Innovación (Smart Lab de la Ciudad) fueron promoviendo una “evangelización” dentro de la administración. Así, la CABA fue precursora de una política que se fue haciendo más sostenible en el tiempo. Al mismo tiempo, la participación de la urbe en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)⁶ permitió fortalecer la metodología de trabajo que se venía implementando en dicha dirección. Así, el modelo de gestión de gobierno abierto se convirtió en un marco conceptual para

6 La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) surgió a mediados de 2011 con el fin de: 1) aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades de los gobiernos, 2) apoyar la participación ciudadana, 3) aplicar estándares de integridad profesional en todos gobiernos y sus funcionarios, 4) aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura de datos y rendición de cuentas. La AGA fue paulatinamente ganando seguidores entre los países y ciudades más importantes del mundo.

generar un cambio en la concepción de la política pública y su vinculación con el ciudadano.

La creación del ecosistema en 2017 materializó el modelo de gestión que se venía desarrollando en la CABA y dotó de unidad y dio coherencia a las prácticas de co-creación⁷ y de participación ciudadana. El gobierno abierto fue una de las prioridades estratégicas del Gobierno de la Ciudad y el Ecosistema permitió dar visibilidad y mayor empuje a los proyectos y modelos de gestión, mientras contribuye a crear una nueva cultura organizacional.

7 El principio de co-creación es uno de los pilares del gobierno abierto. La co-creación supone desarrollar iniciativas mediante un proceso multisectorial y que cuente con la participación activa de los ciudadanos y la sociedad civil.

Recuadro 1: Antecedentes que contribuyeron al surgimiento del gobierno abierto en la CABA

La Ley de Acceso a la Información Pública: la Ley 104 de 1998 estableció que es obligación del Estado suministrar información veraz y completa ante una petición de los ciudadanos sin necesidad de justificar dicha solicitud.

Digitalización de expedientes: en 2010 se creó el plan de modernización de la administración pública (Ley 3.304) que estableció la implementación del gobierno electrónico y las nuevas tecnologías para la digitalización de los trámites y comunicaciones del gobierno. Con el correr de los años, se creó el Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE) de tramitación electrónica, que fue incorporando diversos módulos de gestión de documentos hasta convertirse en el ecosistema SADE.

La creación del Ministerio de Modernización (Decreto 660/11): en diciembre de 2011 se creó el Ministerio de Modernización con un mensaje de liderazgo de “arriba hacia abajo” con la Dirección de Gobierno Abierto, que fue la encargada de crear el portal de datos abiertos (BA Data).

El portal de datos abiertos y sus actividades de difusión: en marzo de 2012 el Ministerio de Modernización lanzó la plataforma data.buenosaires.gob.ar, que pone a disposición del ciudadano un catálogo de bases con información sobre las distintas áreas de la administración pública en formatos que permiten la reutilización. Al momento del lanzamiento del sitio existían 37 bases de datos disponibles para ser consultadas y descargadas en formato de fácil acceso. En abril de 2018 las bases de datos disponibles ascendían a 214. Paralelamente se realizaron diferentes actividades tendientes a promocionar el uso de los datos, como BA *hackatones*, BA Apps, BA Camps, Laboratorio de Gobierno y Gob Camp.

Participación en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA): a fines de 2015 la AGA lanzó el Programa Piloto de Entidades Subnacionales y la CABA fue una de las 15 ciudades pioneras seleccionadas para implementar un Plan de Acción. A su vez, durante 2017, la ciudad participó en el Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto Nacional. Gobierno y sociedad civil trabajaron en el proceso de co-creación de la meta de la CABA. La meta seleccionada fue presentada por la Dirección General de Coordinación Institucional y Comunicación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte y se denomina “Observatorio de Obras Urbanas Abiertas: rendición de cuentas y participación ciudadana”.

Actualmente, el ecosistema agrupa 13 iniciativas de gobierno abierto (cuadro 2) en un mismo sitio de Internet (gobiernoabierto.buenosaires.gov.ar), en el cual se puede encontrar información específica sobre cada una de ellas y monitorear los avances. Las iniciativas que forman parte del ecosistema son: 1) BA en AGA, 2) Presupuesto Abierto, 3) BA Data, 4) BA Elige, 5) Gestión Colaborativa de Solicitudes, 6) BA Obras, 7) Apertura del Plan de Gobierno, 8) Legado Olímpico, 9) Participación Ciudadana, 10) Compromisos de Gobierno, 11) Plan Estratégico Participativo de BA 2035, 12)

Dialogando BA y 13) BA Ciudad Colaborativa. Los proyectos están liderados por diferentes áreas dentro del gobierno: Presupuesto Abierto corresponde al Ministerio de Economía y Gestión Colaborativa de Solicitudes a la Secretaría de Atención y Gestión Ciudadana. No obstante, la Secretaría General y Relaciones Internacionales (SGYRI) y la Subsecretaría General de Gestión Estratégica y Calidad Institucional (SSGECI) realizan tareas de coordinación entre las diferentes áreas involucradas en cada una de las iniciativas e impulsan nuevas iniciativas en otros sectores de gobierno.

Cuadro 2: Iniciativas del Ecosistema de Gobierno Abierto

Proyecto	Descripción	Lider del proyecto	Enlace
1. Presupuesto Abierto	Publica el presupuesto detallado de la Ciudad de Buenos Aires	Ministerio de Economía y Finanzas	http://www.buenosaires.gov.ar/presupuestoabierto
2. Compromisos de Gobierno	Los Compromisos de Gobierno son objetivos específicos y medibles, que comunica el Jefe de Gobierno, y que permiten rendir cuentas	Secretaría General y Relaciones Internacionales	http://www.buenosaires.gov.ar/compromisos
3. Apertura del Plan de Gobierno	Publicación del plan de gobierno de forma fácil y sencilla de acceder	Jefatura de Gabinete de Ministerios / Secretaría General y Relaciones Internacionales	https://plandegobierno.buenosaires.gov.ar/
4. BA Obras	Observatorio de Obras de la Ciudad	Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte / Secretaría General y Relaciones Internacionales	http://www.buenosaires.gov.ar/baobras
5. Gestión Colaborativa de Solicitudes	Plataforma en línea para hacer solicitudes y apoyar las solicitudes de los vecinos	Secretaría de Atención y Gestión Ciudadana	https://gestioncolaborativa.buenosaires.gov.ar/prestaciones

6. Plan Estratégico Participativo BA 2035	El Consejo propone planes estratégicos consensuados para la elaboración de políticas en la ciudad	Unidad de Coordinación del Consejo de Planeamiento Estratégico (UCPE)	http://www.buenosaires.gob.ar/cope
7. BA Data	Publicación de bases de datos con información sobre la gestión del gobierno de formato reutilizable	Secretaría General y Relaciones Internacionales	https://data.buenosaires.gob.ar/
8. Legado Olímpico	Monitorea el avance de las obras públicas y los procesos de compra vinculados a la construcción de la Villa Olímpica	Vice Jefatura de Gobierno / Secretaría General y Relaciones Internacionales	http://legadoolimpico.buenosaires.gob.ar/
9. Participación Ciudadana	Prácticas de participación que permiten al vecino colaborar y dar a conocer su opinión en determinadas iniciativas	Subsecretaría de Comunicación / Participación Ciudadana	http://bapc.buenosaires.gob.ar/
10. BA Elige	Plataforma en línea para proponer ideas y proyectos para la ciudad	Subsecretaría de Comunicación / Participación Ciudadana	https://baelige.buenosaires.gob.ar/
11. BA en AGA	Plan de acción de gobierno abierto de la ciudad en la AGA	Secretaría General y Relaciones Internacionales	http://www.buenosaires.gob.ar/agendadetransparencia/gobierno-abierto/bsas-en-alianza/cronograma
12. Dialogando BA	Es un programa que a través de mesas temáticas de diálogo aporta a la construcción de instituciones democráticas y políticas sostenibles	Ministerio de Gobierno	http://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/dialogandoba
13. BA Ciudad Colaborativa	Programa de articulación público-privada que promueve la construcción de una agenda común entre empresas, ONG y el gobierno en torno a la responsabilidad social empresarial y la sostenibilidad en la ciudad	Secretaría de Cultura Ciudadana y Función Pública	http://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/ba-ciudad-colaborativa

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos publicados en <https://gobiernoabierto.buenosaires.gob.ar/>.

Diseño institucional y actores del ecosistema

El proceso de desarrollo e implementación del gobierno abierto en la CABA comenzó “desde arriba”, ya que desde sus inicios contó con un claro apoyo del Jefe de Gobierno y se constituyó en uno de los ejes prioritarios. Debido a que el desarrollo y la implementación del gobierno abierto tienen un fuerte componente de trabajo de colaboración y coordinación, el respaldo del Jefe de Gobierno de la Ciudad se convirtió en un elemento fundamental para entender el alcance y la magnitud del ecosistema de gobierno abierto. Asimismo, el liderazgo de “arriba hacia abajo” resultó esencial para aquellos momentos en los cuales se presentaron dificultades o problemas de coordinación entre diferentes áreas, debido a que permitía impulsar y reencauzar la iniciativa.

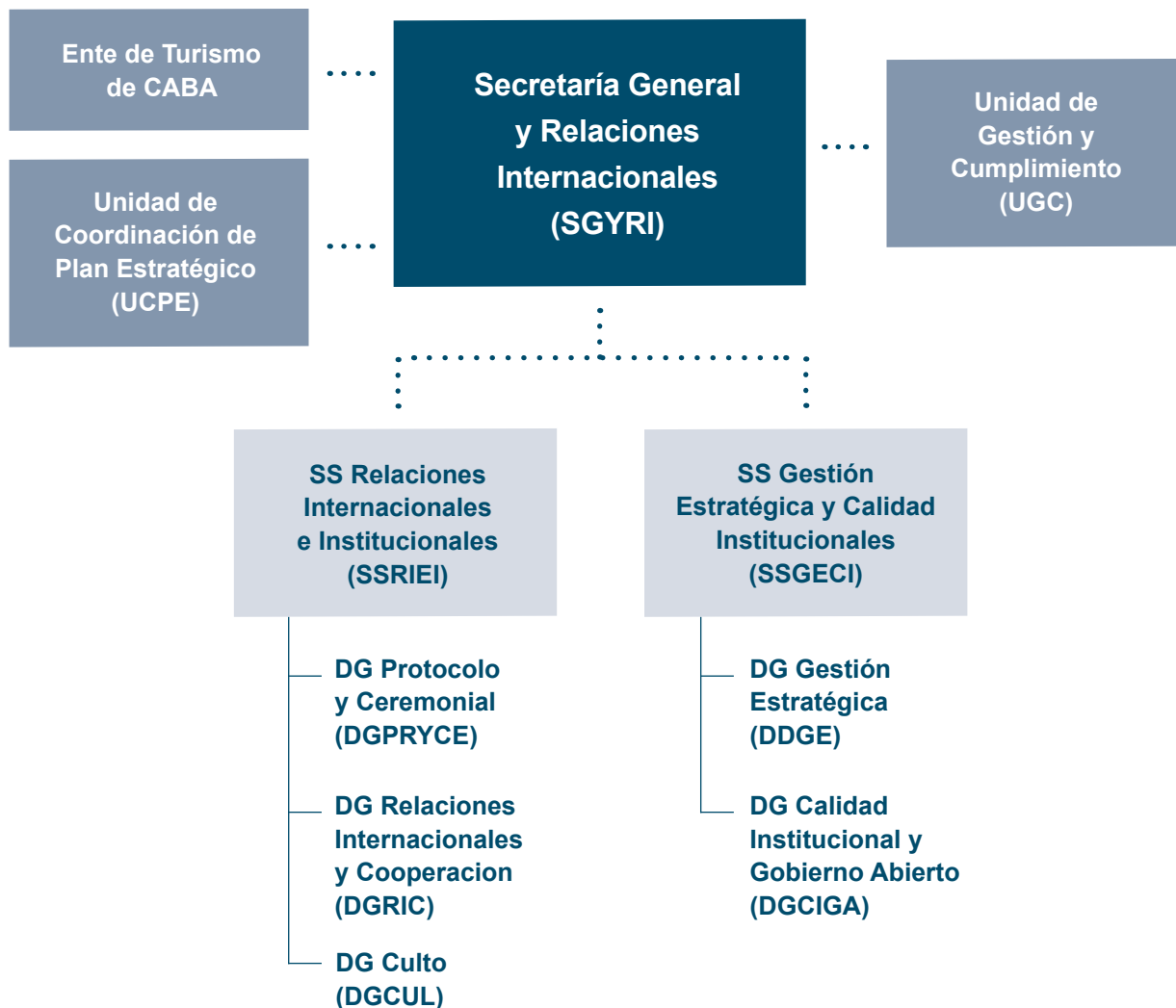
El interés y el apoyo del Jefe de Gobierno en cuanto al nuevo modelo de gestión se materializó desde los comienzos de la administración de Horacio Rodríguez Larreta, a fines de 2015, por medio de medidas concretas como la creación de una estructura organizacional especialmente diseñada para implementar políticas de gobierno abierto. En la gestión de Rodríguez Larreta se dotó a la Secretaría General y Relaciones Internacionales (SGYRI)⁸ de nuevas funciones, algunas de las cuales quedaron en manos

de la nueva Subsecretaría de Gestión Estratégica y Calidad Institucional (SSGECI) (véase el diagrama 1) y otras a cargo de la Unidad de Gestión del Cumplimiento (UGC). La SGYRI adquirió un rol de inversionista de la innovación, patrocinando la iniciativa, mientras que la SSGECI se convirtió en el nuevo arquitecto de la innovación de gobierno abierto. Dentro de la Subsecretaría se creó la Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto (DGCIGA), que se convirtió en un actor clave para el proceso, ya que fueron los misioneros de la innovación que difundieron y diseminaron los principios del gobierno abierto y la nueva metodología de trabajo.

La nueva estructura organizacional incluyó –como se señaló anteriormente– la creación de la UGC, cuya misión, funciones e iniciativas incluyen proyectos destacados que integran el Ecosistema de Gobierno Abierto. En tal sentido, la UGC comparte con la SSGECI el rol de *arquitecto* de la innovación. Sus iniciativas alimentan la política de gobierno abierto, en especial el proyecto Compromisos de Gobierno. LA UGC también lidera el desarrollo de políticas públicas basadas en la evidencia, y el uso de datos para el diseño y evaluación de políticas públicas en el ámbito metropolitano.

⁸ La SGYRI depende de Jefatura de Gobierno y tiene por objetivo asistir al Jefe de Gobierno en la coordinación de las prioridades estratégicas, y el gobierno abierto se convirtió en una prioridad de gobierno a partir de fines de 2015.

Diagrama 1: Organigrama de la Secretaría General y Relaciones Internacionales (SGYRI)



Este nuevo organigrama estableció reglas claras con respecto a las capacidades, responsabilidades y recursos que tendría cada uno de los actores para lograr dicho fin. El cambio en el diseño al interior del gobierno marcó una transformación importante en relación con la forma en que se venía implementando la iniciativa anteriormente, ya que instauró un enfoque más holístico y colaborador.

La cartera de proyectos de la SSGECI fue ampliándose con el tiempo y, con ello, su estructura y sus recursos. La mayor concentración de actividades y responsabilidades recayó en la SSGECI, especialmente luego de la disolución del Ministerio de Modernización, después de lo cual le fueron transferidas las actividades del portal de datos abiertos (Decreto 119/2018). La unificación de las actividades e inicia-

tivas de gobierno abierto bajo una misma subsecretaría facilita aún más las actividades de coordinación, comunicación e implementación de las políticas.

Muchos de los funcionarios y empleados de la SSGE-CI y de la DGCIGA venían del sector de la sociedad civil y tenían experiencia en temas como transparencia, participación y rendición de cuentas. Este es un aspecto importante para tener en cuenta y entender el veloz desarrollo e implementación que tuvo el modelo de gestión al interior del gobierno, dado que la formación y pericia de sus funcionarios en el tema permitieron activar rápidamente la metodología de trabajo y tener una buena llegada en la convocatoria dentro del sector de la sociedad civil.

Puesta en marcha de las iniciativas del ecosistema

El principio de transversalidad⁹ en el diseño de las iniciativas constituyó una modificación esencial en el modelo de gestión. La metodología de trabajo de *co-creación*¹⁰ entre las diferentes áreas de gobierno y con la sociedad civil implicó un cambio en la forma de hacer política pública. El principio de transversalidad generó las resistencias naturales en determinados

9 Transversalidad se refiere al trabajo colaborativo entre áreas de gobierno, que excede la coordinación o integración organizativa ordinaria, y presupone nuevas líneas de trabajo u objetivos que superan a los objetivos sectoriales de cada área u organización. La transversalidad permite generar capacidades en los diferentes ministerios, potenciar la labor conjunta y generar sinergias entre ellos (véase Serra, 2005)

sectores del gobierno que no estaban acostumbrados a interactuar con otras áreas dentro del mismo ni con sectores de la sociedad civil.

En líneas generales, el éxito o fracaso de las iniciativas de gobierno abierto se debió en gran parte al interés y voluntad de los líderes (tanto gubernamentales como de la sociedad civil) en cada una de las áreas por desarrollar e implementar una agenda genuina de trabajo de *co-creación* y colaboración. Paralelamente a las actividades relacionadas con el diseño de la iniciativa, la DGCIGA realizó una labor fundamental en lo que respecta a la difusión y diseminación, dentro y fuera del gobierno, en cuanto a los principios del gobierno abierto y de su impacto en la forma de gestión pública. Uno de los principales obstáculos identificados en este proceso fue la dificultad para divulgar el modelo de gestión al interior del gobierno, dado que esto implicaba una transformación de la cultura organizacional.

En los comienzos hubo resistencia de parte de diferentes áreas de la administración o de ciertos funcionarios para trabajar de una forma colaborativa con otras áreas de gobierno y con los ciudadanos o compartir sus datos. Dicha resistencia se debió a diferentes factores. Por un lado, los funcionarios desconocían la importancia y los potenciales beneficios que traen aparejados la transparencia, la apertura de

10 La co-creación, es un término tradicionalmente utilizado por el sector privado, que comenzó a usarse para el sector público de manera reciente. La idea de co-creación supone que los gobiernos y los ciudadanos inician, diseñan o implementan programas o proyectos de forma conjunta.

información y el trabajo colaborativo. Por otro lado, se produjo un choque con la cultura organizacional de la administración, ya que la colaboración transversal con otras áreas para el diseño de las políticas públicas se asociaba con la pérdida de poder o autonomía de gestión de los funcionarios. Frente a este escenario, los miembros de la DGCIGA tuvieron la laboriosa tarea de “evangelización” constante con respecto al nuevo modelo de gestión, especialmente en las áreas díscolas del interior del gobierno en donde había mayor desconocimiento sobre el gobierno abierto y resistencia al cambio.

Los miembros de la DGCIGA fueron los encargados de trabajar sobre los problemas de coordinación y colaboración al interior del gobierno en cada una de las iniciativas. En un comienzo desarrollaron una estrategia descentralizada de difusión pedagógica sobre el gobierno abierto en cada una de las áreas, especialmente las áreas díscolas, pero dicha estrategia se volvió costosa debido a que insumía mucho tiempo y los resultados obtenidos no siempre eran los esperados. La segunda estrategia adoptada se basó en la búsqueda de “líderes” o “campeones” internos para generar una agenda positiva en cuanto al cambio. Los “campeones” abarcan aquellas áreas dentro del gobierno que desarrollaron políticas de innovación de gobierno abierto con resultados exitosos para la administración en la provisión de un servicio público. Dichos casos de éxito le permitieron a la DGCIGA dar mayor visibilidad al interior del gobierno sobre los beneficios que trae aparejada la política de co-creación y participación; y por ende lograr una mayor adhesión al nuevo modelo de gestión. La estrategia de promo-

ver a los “campeones” suponía predicar con el ejemplo y crear un efecto contagio al interior del gobierno.

Toda esta labor se vio facilitada y apalancada en la capacidad de tracción de la Secretaría General y Relaciones Internacionales. Dado que integra el Centro de Gobierno y posee un mandato de posicionamiento de agendas estratégicas para el Jefe de Gobierno, tiene una gran incidencia en el diseño y la implementación de proyectos transversales que integren o afecten a todos los ministerios. Este ha sido un factor de peso para el éxito de las iniciativas, ya que empujó a áreas de gobierno muy diversas a que se sumen a una agenda de gobierno abierto que les era en algunos casos poco conocida. Así, se logró darle un carácter *multiministerial* a la iniciativa, así como mayor riqueza temática, ya que se abordó un abanico de temas como la apertura presupuestaria, las compras públicas, los servicios de atención ciudadana, las obras públicas, el transporte, y la salud sexual y reproductiva.

La creación del ecosistema de gobierno abierto representa un nuevo modelo de gestión pública para generar cambios. Si bien todas las iniciativas del ecosistema tienen una fuerte impronta de innovación, en particular se han elegido dos de ellas, que se analizan en profundidad en las próximas secciones. Se trata de las iniciativas de Compromisos de Gobierno y BA Obras. Estas se eligieron en función del grado de innovación de política pública que proponen, y el nivel de coordinación y articulación que requieren por parte del gobierno para su puesta en marcha y funcionamiento.

III. Caso 1: Compromisos de Gobierno

En diciembre de 2015 la nueva administración asumió con un mensaje de rendición de cuentas y la necesidad de materializar las promesas de campaña y políticas públicas. La iniciativa de Compromisos de Gobierno surgió de la necesidad del gobierno de orientar la gestión a resultados y mejorar el nivel de cumplimiento de las promesas electorales, a fin de mejorar la confianza del ciudadano. A fin de lograr dichos objetivos, el Jefe de Gobierno creó la Unidad de Gestión de Cumplimiento (UGC) dependiente de la SGYRI (véase el diagrama 1). El Jefe de la Ciudad de Buenos Aires es el *inversionista de la innovación*, mientras que la UGC se convirtió en el *arquitecto de la innovación*. La UGC se basa en el modelo de gobierno abierto debido a que fortalece el monitoreo, ya que los ciudadanos tienen acceso al estado de avance de las políticas y consecuentemente de los resultados obtenidos. La iniciativa se sustenta desde el gobierno en la visión de que es necesario acercar la administración al ciudadano y fortalecer la relación con él, así como también mejorar el nivel de confianza. La UGC es una herramienta de gestión que promueve el cumplimiento de las prioridades de los gobiernos y a su vez también fomenta la transparencia, y la generación de una administración más eficiente basada en la evidencia y orientada a resultados. Abrir el gobierno al ciudadano y brindarle información de fácil lectura acerca del nivel de avance de los compromisos produce como externalidad positiva una mejora en el nivel de confianza de los ciudadanos hacia las instituciones y los

políticos. Actualmente, la CABA es la primera capital de América Latina que publica toda la información en formato de datos abiertos para monitorear el cumplimiento de sus Compromisos de Gobierno.

¿Qué son los Compromisos de Gobierno?

Compromisos de Gobierno es una iniciativa liderada por una *delivery unit* (UGC) que ayuda al gobierno a mejorar el cumplimiento de las políticas públicas. La UGC apoyó a la SGYRI y al Jefe de Gobierno en la selección de un grupo de políticas prioritarias – los llamados Compromisos de Gobierno– dentro del universo total de políticas presentadas en el plan de gobierno. La UGC identifica las acciones necesarias para poder cumplir con dichos Compromisos estableciendo un esquema de actividades para lograrlo, en línea con el plan de gobierno coordinado desde la Jefatura de Gabinete. Al igual que las otras iniciativas que conforman el ecosistema de gobierno abierto, Compromisos es una iniciativa que materializa un nuevo modelo de gestión por resultados basado en la evidencia empírica.

La UGC desarrolló una plataforma (www.buenosaires.gob.ar/compromisos) con información sobre el total de los 54 compromisos asumidos. Los compromisos fueron anunciados de forma escalonada: 20 se lanzaron en febrero de 2016; 15 en

agosto de 2016; 15 en febrero de 2017 y 4 en febrero de 2018. La plataforma brinda al ciudadano información detallada y actualizada sobre cada uno de los Compromisos, con las trayectorias reales y planificadas. Existe un motor de búsqueda por el cual se pueden organizar los Compromisos por año de cumplimiento o por estado de avance (del % al 25%, del 25% al 50%, del 50% al 75% y del 75% al 100%). Los Compromisos están agrupados en cuatro ejes de gestión: 1) disfrute y convivencia (13 Compromisos); 2) ciudad a escala humana (15 Compromisos); 3) creatividad (10 Compromisos), y 4) integración social (16 Compromisos).

Cada compromiso cuenta con una ficha técnica que incluye información acerca de las razones por las cuales dicho compromiso es prioritario para el gobierno, las áreas de gobierno involucradas, el listado de acciones y tareas a realizar, el estado de avance y la contribución particular con el cumplimiento de los objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, a la cual suscribe la CABA. Cada ficha técnica contiene material multimedia, como videos, gráficos, fotos y tablas, que sustentan la información.

Creación e Implementación de los Compromisos

La UGC es responsable de liderar la iniciativa, en el marco de la SGYRI. Así, diseñó la metodología de trabajo por medio de la cual se establecieron los

criterios para seleccionar los Compromisos prioritarios. Asimismo, creó una matriz de priorización y un conjunto de herramientas a utilizar durante el monitoreo del cumplimiento de los Compromisos. La metodología se desarrolló bajo un riguroso proceso que involucró el establecimiento de indicadores precisos y cuantificables. El equipo de la unidad la puso en marcha en dos meses y la aplicó a un universo de 80 proyectos provenientes de propuestas de la campaña electoral y de propuestas de cada ministerio.

El proceso de implementación y acompañamiento de los Compromisos requirió acciones para promover la transversalidad y prácticas de co-creación entre las diferentes áreas de gobierno. Para tales fines, la UGC creó tres herramientas destinadas a monitorear la implementación de los compromisos: 1) un índice de probabilidad de cumplimiento,¹¹ 2) trayectorias de cumplimiento¹² y 3) cadenas de cumplimiento.¹³

En lo que respecta a las actividades de control, la UGC coordinó acciones de monitoreo y evaluación ciudadana, como por ejemplo reuniones del Jefe de Gobierno con vecinos, al estilo “juntas municipales”. Hasta el momento el aspecto de co-creación con la ciudadanía está en proceso de desarrollo y es una

11 El índice de probabilidad de cumplimiento tiene por objetivo calificar de forma numérica los avances del compromiso a fin de poder identificar la factibilidad de la realización de la meta estipulada en el plazo pactado.

12 Las trayectorias de cumplimiento consisten en comparar las trayectorias esperadas con las planificadas, a fin de poder identificar si el compromiso avanza en los niveles y el ritmo esperado; caso contrario, permite hacer ajustes para encaminarlo.

13 Las cadenas de cumplimiento permiten identificar a los actores responsables de llevar a cabo cada actividad necesaria para lograr que el compromiso se desarrolle en tiempo y forma.

de las áreas que debería fortalecerse. El monitoreo también se realiza dentro del gobierno en reuniones de seguimiento mensuales o quincenales con cada ministerio u área para revisar los avances a fin de corregir potenciales desvíos; presentaciones trimestrales en la Jefatura de Gabinete, y publicación de avances en la página web de los Compromisos de Gobierno, entre otros.

Si bien la UGC tuvo una fuerte impronta técnica durante el diseño y la implementación, también fungió como un actor clave para la difusión interna de la iniciativa, ya que sus integrantes se convirtieron en los *misioneros de la innovación*. En un inicio, los ministerios conocían poco acerca de la iniciativa y menos aún sobre los propios Compromisos asumidos que debían cumplir. A fin de revertir dicha situación, se llevó a cabo una fuerte campaña de comunicación interna, que incluyó: la instalación de *banners* en los edificios públicos con la lista de Compromisos asumidos, charlas y reuniones informativas por área, envío de correos electrónicos, y filmaciones cortas de los ministros a sus subordinados y funcionarios sobre los Compromisos que habían asumido y debían cumplir. Las actividades de monitoreo del cumplimiento reforzaron la presencia de la iniciativa en los ministerios hasta convertirla en un modelo de gestión de gobierno. La inclusión de los Compromisos en el discurso de apertura de sesiones del Jefe de Gobierno también ha contribuido a reforzar la campaña comunicacional de la iniciativa y su visibilización al interior del gobierno.

Resultados y logros

Compromisos materializa una nueva forma de gestión y ha demostrado tener un impacto positivo en la confianza de los ciudadanos, siendo este uno de los principios del gobierno abierto. Asimismo, Compromisos permite hacer más eficientes los procesos dentro del gobierno, producir resultados alcanzables en el mediano plazo, potenciar los beneficios de la coordinación transversal y mejorar la comunicación con el vecino a fin de aumentar la rendición de cuentas. Compromisos tiene un gran potencial para optimizar el desempeño del gobierno e institucionalizar un modelo de gestión orientado a resultados basado en la evidencia, que sea replicable en otras ciudades o municipalidades, como es el caso de Pilar en la provincia de Buenos Aires y recientemente en Madrid, España. En función de los datos existentes y recopilados es posible evaluar los logros de la iniciativa en materia de confianza ciudadana y gestión por resultados.

1. Mejorar la confianza

En diciembre de 2016 y 2017 se realizaron entrevistas experimentales en línea a un grupo de usuarios de Internet sobre la iniciativa Compromisos y el nivel de confianza en el gobierno (Compromisos de Gobierno, GCBA, diciembre de 2017). Los usuarios que tenían conocimiento acerca de la iniciativa no modificaron su nivel de confianza hacia el gobierno (resultado esperable), mientras que aquellos que no conocían la iniciativa, aumentaron significativamente su nivel de confianza hacia el gobierno una vez que tuvieron contacto y conocimiento de

la misma (véase el gráfico 1). Los resultados de la encuesta dan cuenta, por un lado, de la importancia que tiene la iniciativa para mejorar los niveles de confianza hacia el gobierno, y –por el otro– del espacio restante para generar estrategias de comunicación para que el modelo de gestión orientado a resultados se instale en la agenda pública y se institucionalice en la práctica.

Además, la participación de los vecinos en los eventos públicos de rendición de cuentas ha ido aumentando significativamente desde el anuncio de los Compromisos en febrero de 2016 hasta el segundo encuentro de rendición de cuentas en febrero de 2018, así como también la cantidad de ingresos y el tiempo de permanencia en la plataforma web.

Aún queda pendiente por saber si la iniciativa ha ayudado a los vecinos a aumentar la rendición de cuentas y el involucramiento en el monitoreo ciudadano de las acciones del gobierno, más allá de las iniciativas mencionadas. Esa podría ser un área interesante para explorar instancias de co-creación y promover el uso de datos.

2. Gestión de resultados

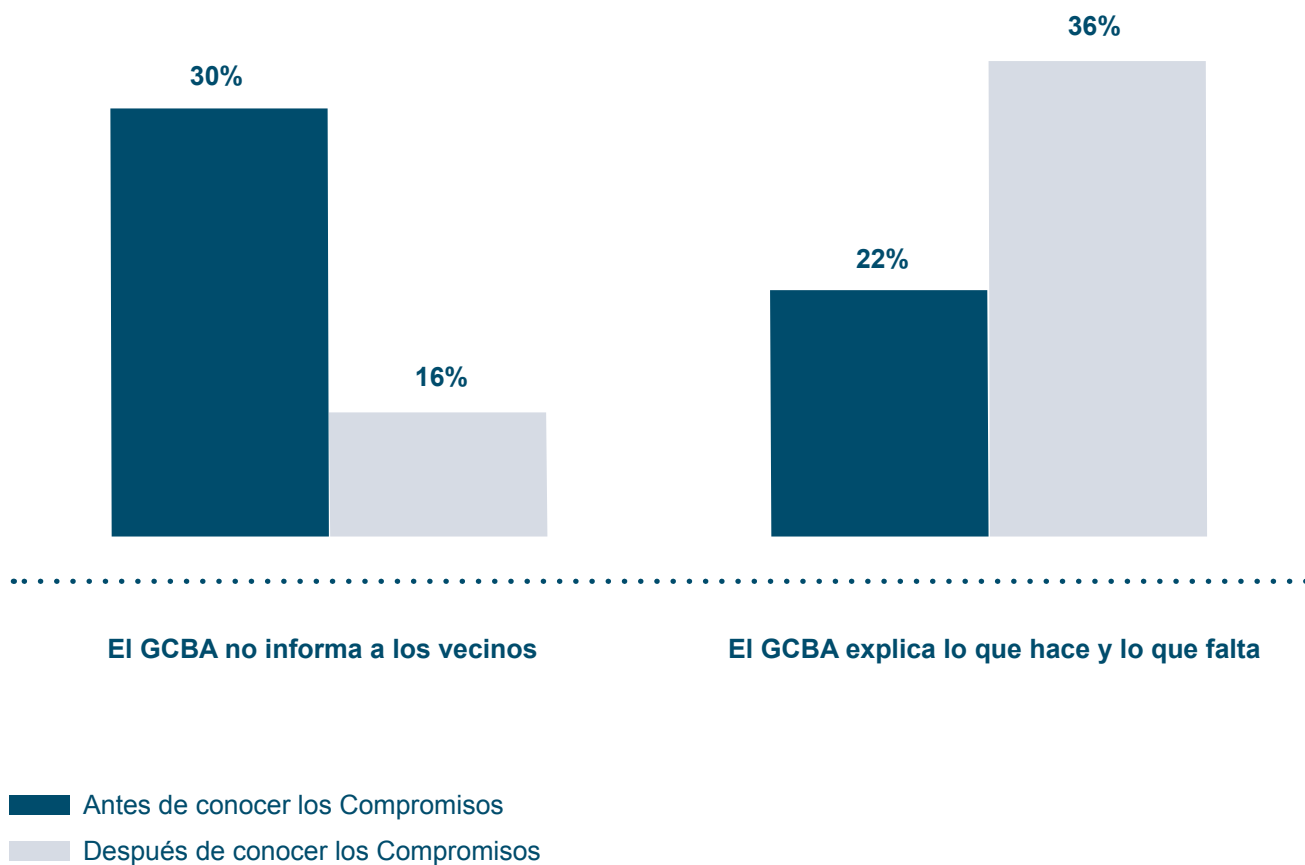
En lo que respecta a los logros alcanzados en la nueva forma de gestión orientada a resultados, en esta primera etapa se pueden apreciar resultados satisfactorios relacionados con una mayor eficiencia de los procesos internos. De los 54 Compromisos asumidos entre febrero de 2017 y 2019, se cumplieron 17 (hasta junio de 2018) y no se lograron tres. La mayoría de los Compromisos se cumplió en 2017 (véase el

gráfico 2). En función de la cantidad total de compromisos cumplidos e incumplidos es posible calcular el porcentaje de cumplimiento. Para 2016 este ascendió al 66,7%, mientras que para 2017 fue del 87,5%. La mayoría de los Compromisos por cumplirse están previstos para 2019, por lo cual queda por ver si la tendencia creciente al cumplimiento se mantendrá en 2018 y 2019.

Cabe señalar que varios de los Compromisos asumidos engloban dos compromisos, lo cual dificulta su evaluación, especialmente en casos de incumplimiento de uno de ellos. Por ejemplo, en 2016 el compromiso incumplido fue “Subte cada 3 minutos y WIFI gratis”, pero la meta de WIFI gratis sí se ejecutó en un 100%, mientras que la frecuencia de 3 minutos se logró en un 93%. Como resultado, el compromiso se clasificó como incumplido, cuando de hecho uno de los dos componentes se logró de manera satisfactoria. Asimismo, en los casos en los cuales ambos compromisos se cumplen en tiempo y forma, se computan como un único compromiso, cuando en realidad se trataría de dos. En estos casos se debería mejorar la codificación de los compromisos. La postura estricta de evaluación del compromiso responde a una postura metodológica conservadora tendiente a evitar sobrevalorar los resultados positivos, pero termina perjudicando el desempeño del gobierno.

La tasa creciente de cumplimiento de los Compromisos de Gobierno también estaría reflejando una mejora en la comunicación al interior del gobierno y en materia de coordinación transversal. Las herramientas de cumplimiento de Compromisos ponen

Gráfico 1: Impacto de conocer los Compromisos de Gobierno

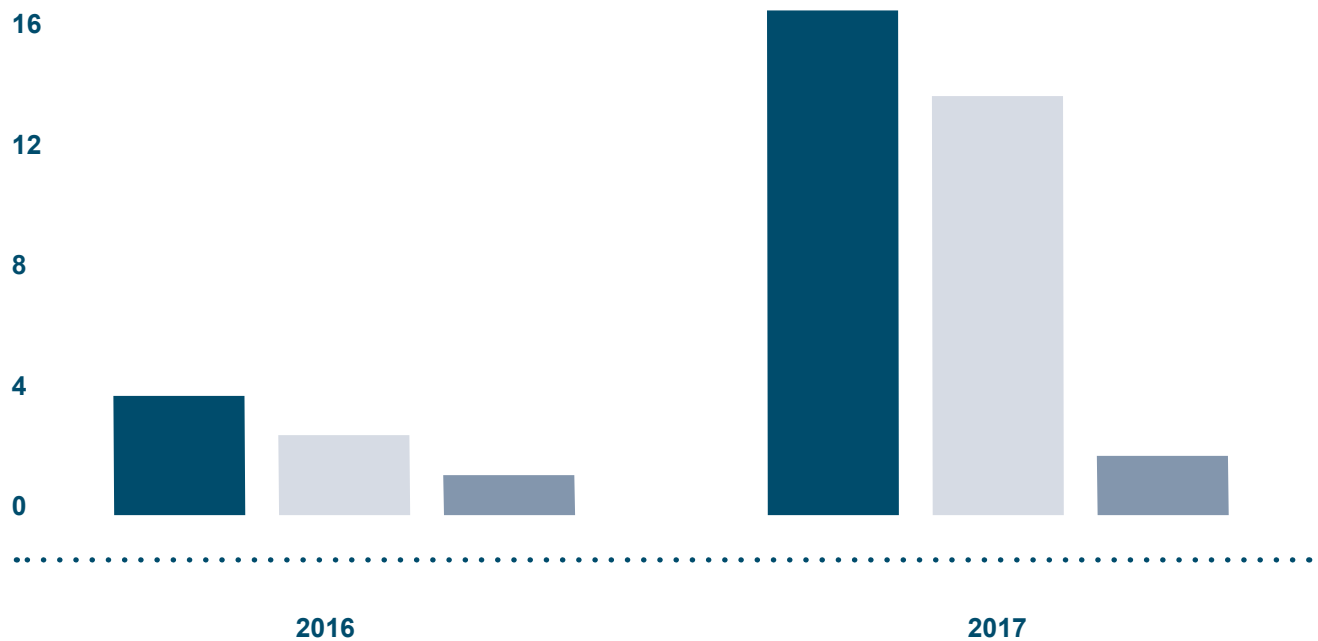


Fuente: Encuesta Compromisos de Gobierno, GCBA (diciembre de 2017).

a prueba la consistencia en la comunicación dentro del gobierno y la capacidad de las áreas de trabajar de forma coordinada y colaborativa. Actualmente, existe una cultura de “apropiación” de los Compromisos

por parte de los ministerios, producto de la fuerte campaña de comunicación y de los resultados positivos que trae aparejada la realización, pero aún resta por fortalecer la iniciativa con los rangos

Gráfico 2: Estatus de los Compromisos de Gobierno hasta 2017



- Compromisos previstos por el año de cumplimiento
- Compromisos cumplidos
- Compromisos pendientes de cumplimiento

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio www.buenosaires.gob.ar/compromisos.

medios y bajos de los ministerios. La “apropiación” se ha producido en los rangos altos de la administración, y actualmente se ha institucionalizado la inclusión del estado de avance de los Compromisos

de Gobierno en los discursos del Jefe de Gobierno durante la apertura de las sesiones ordinarias de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

IV. Caso 2: BA Obras

Durante 2015 el Jefe de Gobierno de la Ciudad lanzó un ambicioso plan de infraestructura urbana tanto por el volumen de la inversión como por la magnitud de las obras. Dicho plan incluye, por ejemplo, la urbanización de varios asentamientos ilegales (llamados villas), la construcción del Paseo del Bajo —una autopista para conectar el sur con el norte de la ciudad—, y la realización de todas las obras del entorno de la nueva Villa Olímpica para los Juegos Olímpicos de la Juventud 2018. Bajo este contexto, surgió la necesidad de poner en valor de manera pública el citado plan de obras, que ascendía al 26% del presupuesto de la ciudad e incluía más de 900 proyectos. Paralelamente, durante 2015 aparecieron numerosos escándalos de corrupción pública, en su gran mayoría relacionados con proyectos de infraestructura y obra pública realizados por el gobierno nacional durante los períodos de 2007-10 y 2011-15.¹⁴ Si bien los escándalos no estuvieron ligados a proyectos ni funcionarios de la CABA, las causas de corrupción afectaron la confianza y credibilidad de los ciudadanos en las políticas vinculadas al tema. Frente a este contexto, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte (MDUyT) propuso crear un portal de datos abiertos —el Observatorio de Obras Urbanas— con información sobre las obras de su área.

En un comienzo, el MDUyT fungió como *arquitecto de la innovación*, pero luego se fueron sumando obras de otros ministerios, lo cual produjo un reacomodamiento en los roles de los actores de la innovación. El portal BA Obras forma parte de los 54 Compromisos de Gobierno del Jefe de Gobierno y ha sido una de las metas de la ciudad en el Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2016-19). En ambos casos, el compromiso se cumplió satisfactoriamente, superando las expectativas iniciales. BA Obras tiene un gran potencial para desarrollarse y constituirse en un claro modelo de gestión de gobierno abierto en materia de obra pública e infraestructura.

¿Qué es BA obras?

BA Obras es una plataforma en línea (www.buenosaires.gov.ar/baobras) en formato abierto que provee información geo-referenciada y visualizada sobre las obras que realiza el Gobierno de la Ciudad. Debido a la gran cantidad de obras que se realizan en Buenos Aires, las relacionadas con tareas de mantenimiento no se incluyen en el portal, pero sí las de mantenimiento integral o puestas en valor de un inmueble o un conjunto de inmuebles. Las obras de gran envergadura que involucran un conjunto de sub-obras, como por ejemplo la Villa Olímpica o el Ecoparque, se codifican dentro de un mismo grupo para que sea más fácil la visualización en el portal. Para fines de

14 Véase el sitio <https://www.lanacion.com.ar/1951531-investigacion-60-casos-de-corrupcion-del-kirchnerismo>.

agosto de 2018 el sitio web registraba un total de 974 obras (74% de ellas ya finalizadas). Las áreas responsables con mayor cantidad de obra son: el Ministerio de Educación e Innovación (24%), el Ministerio de Ambiente y Espacio Público (21%), el MDUyT (15%) y Corporación Buenos Aires Sur (12%).

Cada obra cuenta con una ficha técnica con 30 indicadores que se actualizan cada cuatro meses. Los indicadores miden diferentes aspectos de la obra; por ejemplo: el nombre completo de la misma, el tipo de obra, descripción, ubicación, presupuesto, la empresa a cargo, la cantidad de trabajadores que emplea, el plazo de ejecución previsto, fotos de la obra, porcentaje de avance y un acceso directo al pliego de la contratación. Actualmente el equipo se encuentra trabajando en incorporar nuevos indicadores a la ficha técnica para acercar BA Obras a los estándares de CoST (ONG relacionada con la transparencia en el sector de la infraestructura). El portal tiene un buscador que permite realizar consultas filtradas por diferentes variables, como comuna, área responsable, etapa, tipo de obra, monto de inversión, empresa adjudicataria y nombre del proyecto.

BA Obra tiene tres claros objetivos: comunicar, abrir y monitorear. El portal de Internet se presenta como una buena plataforma de comunicación por parte del gobierno para informar a los vecinos qué obras se hacen y las particularidades relacionadas con el proceso. A partir de la información de la página web, el gobierno desarrolló una estrategia de difusión y acercamiento con el vecino en materia de obra pública para mejorar los canales de comunicación y participación

(véase el recuadro 2). Asimismo, BA Obras imprime mayor transparencia a la gestión de gobierno, porque el vecino puede acceder a la información sin necesidad de tener que solicitarla. A su vez, la apertura de datos permite que el ciudadano pueda monitorear al gobierno, ya que cuenta con la información necesaria para dar seguimiento a las obras.

Creación e implementación de BA Obras

El proceso de creación e implementación de BA Obras se caracterizó por su alto grado de colaboración entre diferentes áreas de gobierno y por la importante tarea de coordinación transversal por parte de la SSGECI. La iniciativa del portal nació dentro del MDUyT y para su diseño se tuvieron en cuenta comentarios de vecinos y de organizaciones de la sociedad civil (OSC). Cuando la iniciativa se presentó ante la Jefatura de Gabinete el portal contaba con 70 obras todas de dicho Ministerio. El Jefe de Gobierno propuso ampliar el alcance de la iniciativa gracias al gran potencial que podía desplegar tanto al interior del gobierno como hacia la comunidad. La propuesta del Jefe de Gobierno fue incluir todas las obras que se realizaran en la ciudad (por ejemplo, escuelas, hospitales, teatros, entre otras), pero que fuesen llevadas a cabo también por otros ministerios. La expansión del proyecto supuso un reacomodamiento de los actores involucrados y un cambio en la estrategia de gestión e implementación del portal. La Jefatura de Gabinete de Ministros se convirtió en inversionista de la *innovación*, y la SGRYI pasó a ser el equipo de los

arquitectos de la innovación. Para el lanzamiento de la página web, a fines de agosto de 2018, el sitio albergaba un total de 974 obras de siete ministerios. El lanzamiento de BA Obras tuvo una importante repercusión en los diarios de distribución nacional y local.

BA Obras ha puesto a disponibilidad del ciudadano y otras entidades públicas el código abierto para que

otras localidades puedan descargarlo y adaptarlo a sus necesidades.¹⁵ Los municipios de Bahía Blanca, Mar del Plata y Olavarría están trabajando para replicar BA Obras. La SGYRI ha desarrollado dos manuales para ayudar a los municipios que deseen implementar esta propuesta, y se prevé la asistencia

¹⁵ Véase el enlace <http://www.buenosaires.gob.ar/baobras/codigo-abierto>.

Recuadro 2: Difusión y acercamiento de BA Obras al vecino

BA Obras cuenta con diferentes canales de comunicación para que el vecino pueda conocer la iniciativa y acceder a la información.

1. Reuniones de cercanía con el Jefe y del Vicejefe de Gobierno: en las reuniones vecinales se utilizan tótems, volantes y banners para identificar las obras de mayor envergadura de la comuna, y mostrar la funcionalidad del portal como herramienta de control ciudadano.
2. Comunicación en las redes comunales, a través de reuniones vecinales donde también se utilizan tótems, volantes y banners con las obras de la ciudad y las destacadas del lugar, lo cual permite que los ciudadanos se familiaricen con el portal.
3. Comunicación in situ. En los carteles de obra se agregó la dirección URL del sitio para que los vecinos puedan consultar el estado de avance de la obra.
4. Atención ciudadana vía *chatbox* 147. Las consultas ciudadanas sobre una obra pública canalizadas en el *chatbox* son redirigidas al portal BA Obras. El *chatbox* es una herramienta virtual que se utiliza para resolver consultas ciudadanas relacionadas con trámites de la ciudad, denuncias y solicitudes de información.

técnica a los municipios que lo requieran. Asimismo, el código abierto se ha difundido en el encuentro de Urban 20 (dentro del marco del G20) con intendentes de todo el país. La ciudad también está trabajando con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para incorporar el código a su repositorio de herramientas de datos abiertos en línea.

Dentro de la fase de implementación se presentaron varios desafíos, algunos de los cuales se fueron resolviendo con el correr de los meses:

1 - Creación de una matriz de datos para la obra pública estandarizada y compatible para las diferentes áreas de gobierno.

Uno de los primeros obstáculos con los que se enfrentaron los funcionarios fue el de identificar qué datos publicar y cuáles se encontraban realmente disponibles. A lo largo de este proceso, identificaron dos problemas. En primer lugar, el equipo de trabajo descubrió que los datos disponibles sobre las obras públicas no estaban en un formato estandarizado y que la forma en que se medían variaba en función de los diferentes criterios de cada área. En segundo lugar, las fuentes de información sobre la obra pública estaban dispersas dentro de la administración.

En lo que respecta al primer problema, la DGCIGA convocó a todas las áreas de comunicación y planificación participantes del proyecto para elaborar un libro de códigos con reglas claras con respecto a la forma de codificar la información de cada una de las 30 variables. El proceso de deliberación y participa-

ción de las diferentes áreas se tradujo en la aprobación de un libro de códigos donde se establecen de forma clara y precisa las instrucciones de codificación de las fichas técnicas, las especificaciones técnicas de las fotos que se suben al portal y el procedimiento de carga de la información. El proceso de implementación dejó en evidencia la importancia de contar con una matriz de datos que sea comprensible y aplicable a las diferentes áreas. La matriz es la herramienta de trabajo con la cual se establece un lenguaje en común y el punto de partida para materializar la iniciativa.

En lo que respecta al segundo problema, el equipo de trabajo, con el apoyo de la SGYRI, comenzó a identificar dónde estaban ubicadas las fuentes de información, produciendo un ordenamiento al interior de la administración pública. Si bien actualmente se observa un nivel más completo de información disponible, aún se está trabajando en automatizar el proceso de datos a través de Jefatura de Gabinete y la Plataforma Integral de Gestión (PIG).

2 - Reticencia en ciertas áreas de gobierno para suministrar la información necesaria de las obras públicas.

Si bien el proyecto obtuvo el apoyo de otras áreas de gobierno, algunos sectores se mostraron menos dispuestos a transparentar la información, debido al temor de ser evaluados por la ciudadanía. Este temor no siempre se relacionaba con el tener un mal desempeño, sino que en algunos casos tenía que ver con la falta de hábito en la evaluación de sus prácticas. El apoyo del Jefe de Gobierno fue un fac-

tor clave en este aspecto, ya que este respaldó las acciones de los funcionarios durante las reuniones internas y resaltó el valor de la iniciativa del portal para el gobierno.

Una enseñanza clave destaca la importancia de contar con el apoyo político de la alta dirigencia para la iniciativa, ya que esto contribuye a la adhesión y colaboración de los diferentes actores del gobierno. La ciudad también contó con el aval internacional de la AGA, ya que BA Obras formó parte del Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina. Tanto el aval de la alta dirigencia como el internacional aumentan la legitimidad de la iniciativa, especialmente en las áreas con mayor reticencia.

3 - Gobernanza y coordinación transversal.

La puesta en marcha de BA Obras implicó un gran esfuerzo de colaboración entre las diferentes áreas y una coordinación transversal por parte de la SSGECI. El desafío consistió en lograr identificar en cada área al socio con el cual trabajar en la implementación del portal. Otra lección aprendida es que los mejores aliados en cada área son aquellos que trabajan en el sector de comunicación y de planificación. El área de comunicación permite obtener información gráfica de calidad para elaborar un registro de la evolución de las obras, mientras que el área de planificación provee la información técnica de las obras para incluirla en las fichas de la base de datos. Es fundamental designar un área coordinadora para liderar la iniciativa, teniendo como aliados estratégicos al área de control de gestión y las

respectivas áreas de comunicación y planificación de los ministerios.

Otro de los desafíos en cuanto a la coordinación es la gran inestabilidad de los aliados, ya que en muchas áreas los responsables de comunicación y planificación que interactúan con la SSGECI van cambiando a lo largo del tiempo. La inestabilidad en el cargo del socio contraparte hace más lento el proceso, ya que los nuevos aliados deben capacitarse e interiorizarse de la iniciativa. Si bien el libro de códigos podría mitigar dicho efecto, el desafío aún continúa.

4 - Actualización de la base de datos.

Desde que BA Obras se publicó, la actualización de los datos se realiza cada cuatro meses. Para ello, se contacta a cada área. La actualización permite saber cómo van evolucionando las obras, cuáles son las que finalizan y cuáles las obras nuevas que se incorporan a la base de datos. Debido a la magnitud de la información a actualizar y a la cantidad de actores que intervienen en la actualización de los datos dentro de cada ministerio, el proceso de actualización representa uno de los momentos de mayor carga de trabajo y necesidad de coordinación.

Actualmente, se está avanzando en un plan de trabajo conjunto con la Dirección General Coordinación de Gestión que depende de la Jefatura de Gabinete para hacer interoperables la base de seguimiento de proyectos y obras internas, a través de la cual se realiza el control de gestión, y la que utiliza el sitio BA Obras para funcionar. Concluido este plan de trabajo

y compatibilidad de las bases, se prevén mejoras clave que harán sostenible en el largo plazo la iniciativa BA Obras:

- Disminución de los tiempos de actualización del sitio web: se realizará una actualización mensual.
- Automatización de la actualización, que podrá realizarse sin necesidad de pasar por las áreas, porque la información se extraerá de una base centralizada que las áreas cargan en el PIG, plan de seguimiento interno de la gestión de modo obligatorio ante cada obra nueva que tienen a su cargo

Resultados y logros

Si bien aún es temprano para medir el impacto de BA Obras, sí se pueden identificar algunos indicadores de desempeño en materia de comunicación y transparencia.

1 - Comunicación

BA Obras es la página más visitada de la DGCIGA y una de las tres más consultadas dentro del Ecosistema de Gobierno Abierto (Google Analytics, sitio BA Obras, octubre 2017-octubre 2018). Si se compara el flujo de visitas de BA Obras dentro del dominio de buenosaires.gob.ar, las páginas más consultadas son aquellas relacionadas con la consulta de trámites, infracciones y turnos, que registran un 8,81%, y BA Obras, con un 0,12%.

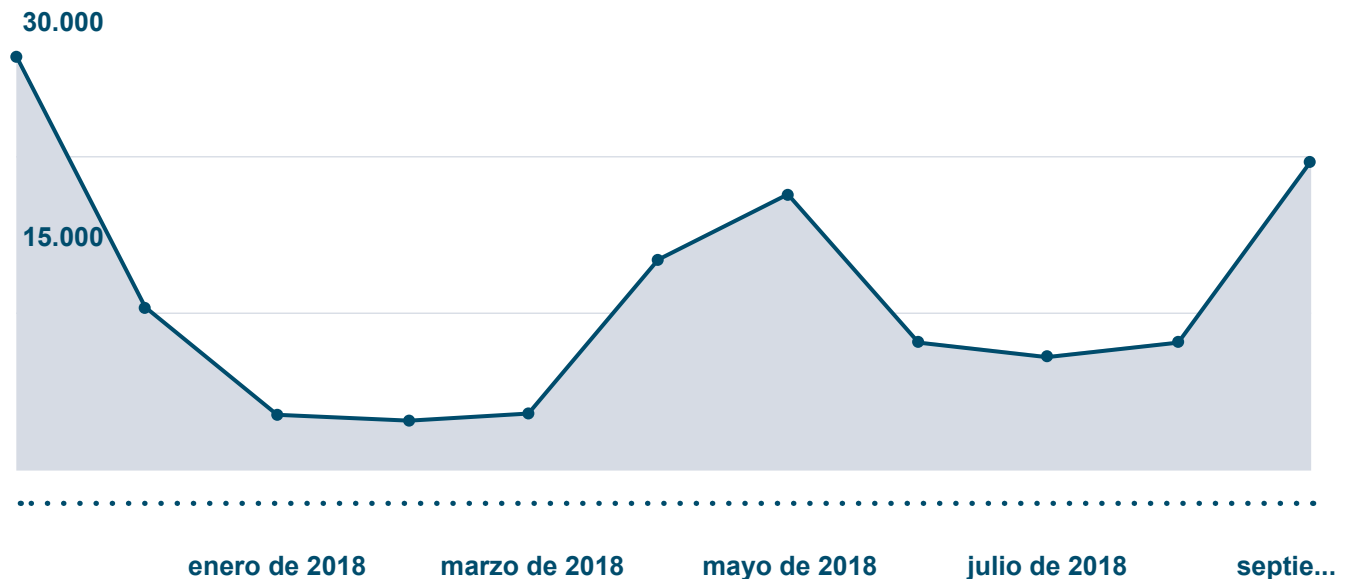
Un análisis más detallado del tráfico de visitas al portal da cuenta de que la mayor circulación se produjo en los momentos en que el sitio tuvo mayor difusión en los medios: durante su lanzamiento en noviembre de 2017 (unas 30.000 visitas) y en abril de 2018, luego de la primera actualización (cerca de 15.000 visitas) (véase el gráfico 3). El lanzamiento del portal tuvo una fuerte campaña en los medios, y el Jefe de Gobierno estuvo presente junto a los periodistas. Más tarde, el Jefe de Gobierno comenzó a incluir información sobre BA Obras en las reuniones con los vecinos.

Como puede apreciarse en el gráfico, desde noviembre de 2017 hasta septiembre de 2018 se ha registrado un total de 109.335 visitas al portal, con una permanencia en la página de 2 minutos con 25 segundos. En BA Obras se registra un 34,73% de visitantes nuevos y un 65,27% de visitantes que retornan. Las obras más consultadas son las de mayor envergadura e impacto en la ciudad, como el Centro de Exposiciones y Convenciones, la Villa Olímpica, el Paseo del Bajo, y el Parque Olímpico. Debido a la gran cantidad de obras que existen, el sitio tiene una sección con “obras destacadas”, donde aparece información directa de ocho obras que se seleccionan de forma aleatoria.

BA Obras también mejoró, indirectamente, la comunicación al interior del gobierno. Por un lado, la estandarización de formatos comunes para la codificación de información sobre las obras públicas mejoró la precisión y calidad de la información recopilada y permitió crear un lenguaje común dentro del gobierno que sea comprensible para todos los funcionarios.

Gráfico 3: Visitas únicas a BA Obras (noviembre de 2017 a septiembre de 2018)

● Número de páginas vistas únicas



Fuente: Google Analytics, sitio BA Obras.

Por otro lado, BA Obras logró centralizar determinada información, como por ejemplo la correspondiente a los pliegos de las licitaciones, que se encontraba dispersa en cada área de gobierno o con baja visibilidad en los portales. La centralización y el reordenamiento de la información facilitaron la comunicación, pues la volvieron más ágil y expeditiva.

2 - Apertura

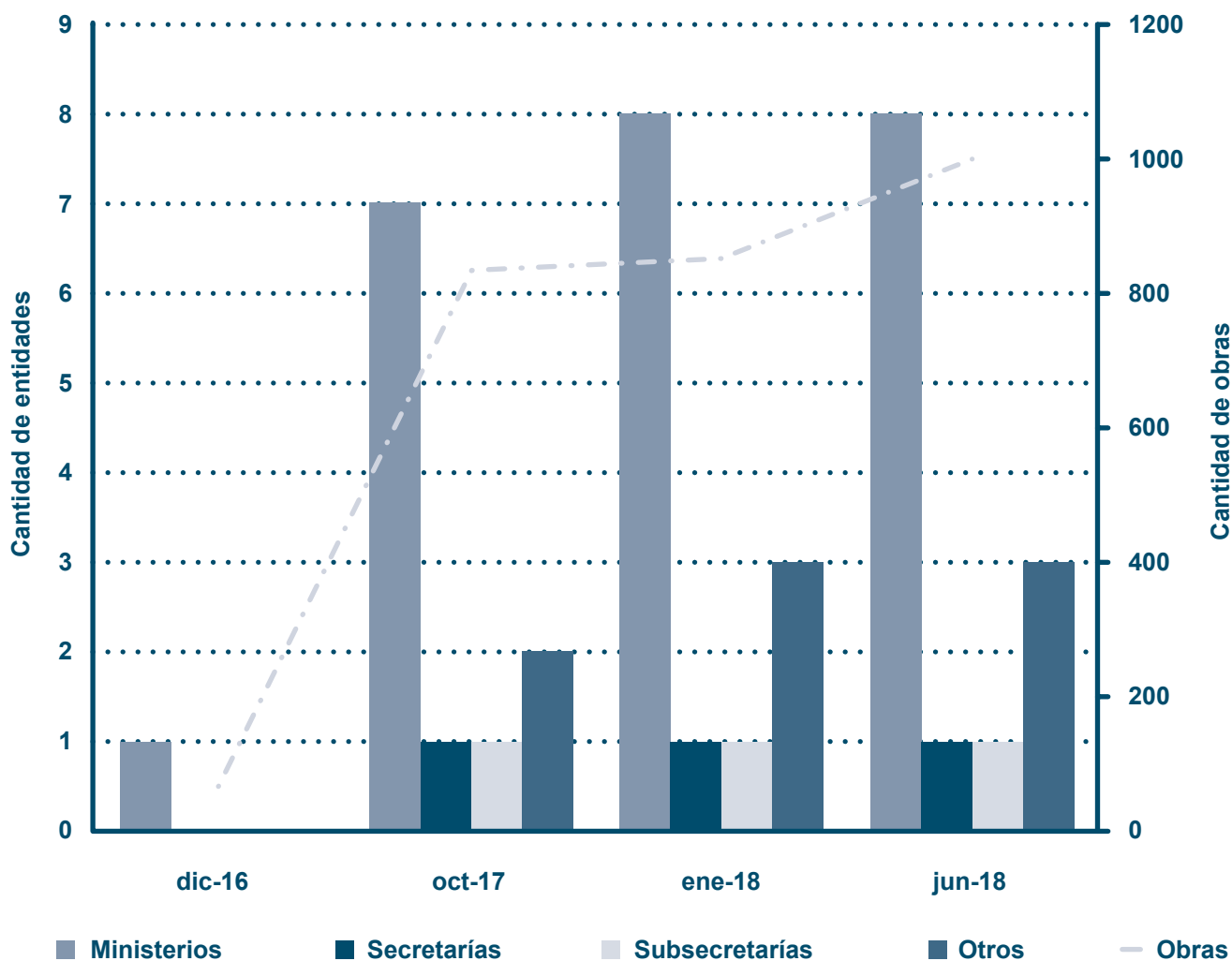
Desde el lanzamiento del Observatorio hasta BA Obras ha existido una tendencia creciente a incorpo-

rar más obras y áreas de gobierno con cada actualización (véase el gráfico 4). En diciembre de 2016, cuando comenzó a circular la plataforma piloto del Observatorio, solo existían 70 obras para un solo ministerio, mientras que para el lanzamiento de la plataforma BA Obras el 31 de octubre de 2017 había 838 obras de 11 áreas: siete ministerios (Ministerio de Ambiente y Espacio Público, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Urbano y Hábitat, Ministerio de Salud, Ministerio de Cultura, Ministerio de Modernización); la Secretaría de Integración Social y Urbana, la Subsecretaría de Gestión Comunal, la

Corporación Buenos Aires Sur, y el Instituto de la Vivienda. En la primera actualización se incorporaron el Ministerio de Justicia y Seguridad y SBASE, con lo cual el total de áreas que reportan obras ascendió a 13. Por su parte, en la última actualización el número

de ministerios se redujo, debido a la disolución del Ministerio de Modernización. De las 30 variables de las fichas técnicas, las correspondientes a “imagen” y “pliego de licitación” son las que suelen tener dificultades recurrentes para ser completadas.

Gráfico 4: Cantidad de obras y áreas de gobierno en BA Obras



Fuente: Google Analitics, sitio BA Obras.

En líneas generales, la iniciativa contribuyó con la política de datos abiertos que el gobierno venía implementando por medio de la apertura y descarga de nuevas bases de datos de forma accesible. Hay una tendencia creciente a la transparencia tanto en la cantidad de obras publicadas como en la cantidad de actores que brindan la información. Si bien en la ciudad existen nueve ministerios, los de Economía y Finanzas y el de Gobierno no desarrollan obras públicas, lo cual da cuenta del alto número de adhesión por parte de los actores a la iniciativa.

En lo que respecta a la visualización de los datos y a la participación ciudadana, hay posibilidades de continuar mejorando. Los datos deben ser de fácil lectura e interpretación para el ciudadano, por lo cual es importante identificar las necesidades de los usuarios y a qué

tipo de información estarían interesados en acceder. Actualmente las obras dentro del portal son representadas en un mapa con un punto de color (dependiendo el tipo de obra pública). Pero debido a la gran cantidad de obras que contiene la página, es difícil identificar en el mapa cuáles de ellas son las más importantes o de mayor envergadura. Si bien existe una sección con “obras destacadas”, estas podrían representarse en el mapa con un marcador diferente. Asimismo, debido a que BA Obras es parte del ecosistema de gobierno abierto, se podría generar mayor interacción con las otras iniciativas, ya que algunas forman parte, por ejemplo, de los Compromisos de Gobierno, o son el resultado de un presupuesto participativo o de algún mecanismo de participación ciudadano de BA Elige (como fue el caso para la elección del nombre de la nueva estación de subte de la línea H).

V. Conclusiones: lecciones, desafíos y recomendaciones

El gobierno abierto se convirtió en un marco conceptual para generar cambios en el modelo de gestión de la CABA. En esta sección se recopilan las conclusiones del caso de estudio haciendo hincapié en las lecciones y desafíos, para proponer recomendaciones.

1. Los sistemas de planificación y gestión como factor catalítico

La existencia de sistemas consolidados de planificación y seguimiento en el Gobierno de la Ciudad fue un factor decisivo para la implementación exitosa de las iniciativas de gobierno abierto descritas en este estudio. Para su ejecución, todas ellas requirieron información vinculada a la gestión de distintos proyectos, la cual ha estado disponible a través de las distintas herramientas de la Jefatura de Gabinete, en particular de la ya mencionada PIG, un tablero de control de todos los proyectos del gobierno. Dicha información siempre estuvo disponible de manera oportuna y con los estándares de calidad necesarios. Y en algunos casos, cuando hubo que generar categorías específicas de información (como en BA Obras) o establecer nuevos mecanismos para monitorear el avance de las iniciativas (Compromisos de Gobierno), esto se logró rápidamente a través de los equipos de la Jefatura de Gabinete.

Así, la infraestructura en materia de planificación y seguimiento de la gestión es una *precondición de facto*

para la viabilidad de proyectos complejos de gobierno abierto. Si bien, por ejemplo, BA Obras está disponible en código abierto y puede ser replicado gratuitamente por cualquier ciudad o entidad subnacional, su implementación requiere un piso mínimo de información –generada de manera periódica, sostenida y confiable–, sin la cual es imposible avanzar. En otras palabras, la voluntad política de impulsar reformas de gobierno abierto de complejidad media o alta debe estar acompañada de una serie de herramientas de gestión que sean frecuentes. Dichas herramientas constituyen los cimientos sobre los cuales se pueden construir iniciativas complejas basadas en la apertura de datos y la rendición de cuentas.

2. Las ventajas del diseño institucional (o el Centro de Gobierno¹⁶ como facilitador de políticas transversales)

Las políticas de gobierno abierto requieren, entre otras cosas, grandes esfuerzos de concientización y un cambio cultural. Por tratarse de un nuevo modelo de gestión, que incluye la co-creación de políticas con actores de la sociedad civil y vecinos, y el uso de datos abiertos, entre otras particularidades, los distintos niveles y áreas de la administración pública han recibido esta política de manera heterogénea. Por ello, se requiere una inversión no menor en lograr

16 Para más detalles sobre los centros de gobierno, véase Alessandro, Lafuente y Santiso (2013).

que los funcionarios se familiaricen y posteriormente se animen a utilizar las herramientas.

En tal sentido, la decisión de asignar la responsabilidad del diseño y de la implementación de la política de gobierno abierto a la SGYR fue uno de los factores que contribuyeron al éxito de la misma. El Centro de Gobierno desempeña un rol clave en la priorización de las políticas y en la implementación de proyectos transversales. Esto se comprueba con las numerosas iniciativas innovadoras y complejas que se han puesto en marcha en un lapso muy breve (el Ecosistema de Gobierno Abierto). De manera complementaria, en 2018 se unificaron todas las funciones vinculadas al gobierno abierto, relocalizando el portal de datos abiertos desde el Ministerio de Modernización hacia la SGYR. Así, se consolidó un área en el Centro de Gobierno con todas las potestades necesarias para asegurar un adecuado diseño e implementación de la citada política.

3· Innovación abierta “desde arriba”

El Jefe de Gobierno de la CABA fue el promotor del gobierno abierto y generó un interés constante a lo largo de los años. La voluntad política ha sido un componente clave para el éxito, ya que el Jefe de Gobierno creó estructuras organizativas dentro del gobierno destinando recursos humanos y económicos para tales fines, incluyó dentro de sus campañas comunicacionales la importancia del gobierno abierto para la gestión, y brindó apoyo en momentos críticos de la implementación, permitiendo la adhesión de las diferentes áreas al modelo.

El bajo nivel de institucionalización del nuevo modelo de gestión se presenta como un desafío para el futuro. Solamente en algunas áreas, por ejemplo: el acceso a la información pública, se ha logrado sustentar la iniciativa desde el punto de vista normativo. El déficit de institucionalización podría socavar la continuidad del Ecosistema de Gobierno Abierto, en función de los futuros cambios de gobierno, ya que la decisión de continuar trabajando en la misma dirección o volver a las prácticas anteriores dependerá de la voluntad del próximo Jefe de Gobierno.

Una forma de mitigar el riesgo sería por medio de la institucionalización de los principios de gobierno abierto para que la voluntad política se pueda cristalizar. Paralelamente, la participación de la ciudad en la AGA podría contribuir a que el modelo de gestión sobreviva a los cambios de gobierno siempre que exista un grupo de funcionarios dentro del gobierno comprometidos con el modelo. Si bien la existencia de un marco normativo no garantiza necesariamente la efectiva implementación de prácticas de gobierno abierto, se trata de herramientas fundamentales que pueden invocar los ciudadanos y funcionarios para darle continuidad a la iniciativa.

4· El gobierno abierto y el impacto en la cultura de la organización

El cambio de modelo de gestión supone una transformación en la cultura organizativa del Gobierno de la Ciudad. La nueva estructura que se creó para materializar el gobierno abierto (SGYRI, SSGECI y DGCIGA) permitió identificar claramente quiénes se-

rían los inversionistas, arquitectos y misioneros de la innovación. La delimitación de los roles que cada uno de dichos actores tendría en el proceso sirvió para maximizar las acciones pero también permitió dotar a dichas áreas de recursos humanos idóneos para las funciones requeridas. Por ejemplo, las capacidades en materia de gobierno abierto con las que contaban las personas que integraron el grupo de los misioneros de la innovación generaron una cohesión en la labor y en las prácticas de disseminación al interior del gobierno. En líneas generales, la nueva estructura creada permitió romper (o en ciertos ámbitos cuestionar) los procesos piramidales de diseño de política pública, logrando prácticas colaborativas y transversales al interior del gobierno y con la ciudadanía.

Si bien en la cultura de la organización se han logrado cambios para incorporar los principios de gobierno abierto, como muestran los dos casos de estudio que se presentan en estas páginas, aún existen sectores –como, por ejemplo, los de los rangos medios– que exhiben mayores dificultades para apropiarse del nuevo modelo de gestión.

Una forma de contribuir con el proceso de cambio cultural podría ser avanzar hacia una mayor profesionalización de la burocracia para que sus miembros tomen conciencia de la importancia y de los beneficios que el gobierno abierto trae aparejados, tanto para la provisión de servicios como para el desempeño de sus funciones. Las campañas de comunicación dentro y fuera del gobierno pueden constituirse en herramientas para lograr una mayor concientización sobre el tema.

5- El gobierno abierto y el impacto en la provisión de servicios y su relación con los ciudadanos

El gobierno abierto supone gestionar los asuntos públicos con un enfoque centrado en el ciudadano, a través de la implementación de políticas que promuevan la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana para co-crear valor público. Este es uno de los desafíos más importantes para la ciudad, ya que aún existen muchas áreas en las que habría que fortalecer dichas prácticas. Por ejemplo, en materia de innovación, el desafío es que esta cobre mayor protagonismo y se transforme en un eje central de la gestión, como parte de los procesos administrativos de diseño de las políticas públicas. La ciudad ya cuenta con experiencias puntuales que demuestran cómo, mediante metodologías centradas en la experiencia del usuario, se puede colaborar con la ciudadanía para resolver problemas complejos para mejorar la provisión de servicios públicos. Otra área para reforzar está relacionada con un mayor uso de las bases de datos publicadas en formatos abiertos para que los propios funcionarios, los ciudadanos y las OSC puedan recurrir a dichas bases como evidencia para la formulación de cambios en las políticas públicas o los procesos, o diseñar visualizaciones para comunicar mejor los resultados o metas alcanzadas. Aún queda pendiente fortalecer las áreas de evaluación de impacto para la realización de estudios rigurosos que muestren resultados acerca de lo que funciona y de lo que habría que mejorar.

6· Cerrando el circuito de retroalimentación¹⁷

La introducción de nuevas tecnologías y los principios del gobierno abierto han modificado el modelo de gestión del Gobierno de la Ciudad. Las 13 iniciativas del Ecosistema tienen la particularidad de vincular

17 El *feedback loop*, o circuito de retroalimentación, es una herramienta de control que se utiliza cuando se crea un sistema. Para el caso de las políticas públicas, véase Gigler y Bailur (2014).

las nuevas tecnologías con la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Uno de los desafíos de cara al futuro es poder cerrar la brecha del *feedback loop* para que las plataformas desarrolladas permitan acercar a los ciudadanos a las políticas y se conviertan en una herramienta para generar mayor interacción con los funcionarios, de modo de retroalimentar las políticas públicas. Dentro de esta área hay muchas iniciativas para poner en marcha, con un gran potencial para mejorar finalmente la provisión de los servicios públicos y la confianza en el gobierno.

Referencias

- Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso. 2013. El fortalecimiento de los Centros de Gobierno en América Latina y el Caribe. Nota técnica del BID Núm. IDB-TN- 591. Washington, D.C.: BID.
- Chesbrough, H. 2003. The era of open innovation. *MIT Sloan Management Review*, 44(3): 35-41.
- Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto. 2018. Estadísticas sobre BA Obras. Ciudad de Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad.
- Gigler, B. S. y S. Bailur (eds.). 2014. Closing the feedback loop: Can technology bridge the accountability gap? *Directions in Development; Public Sector Governance*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/100021468147838655/pdf/882680PUB0978100Box385205B00PUBLIC0.pdf>.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 2017. Encuesta Compromisos de Gobierno (diciembre 2017). (Documento mimeografiado.)
- Google Analytics. s/f. BA Obras (noviembre 2017-septiembre 2018).
- Herrero, A. 2012. Acercando el Gobierno al Ciudadano: Herramientas de Gobierno Abierto para Estados Provinciales y Municipios. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas.
- Naser, A., A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.). 2017. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Libros de la CEPAL, Núm. 144 (LC. PUB.2017/9-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2015. Gobierno Abierto en América Latina. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. París: OCDE.
- Ramírez-Alujas, A. y N. Dassen. 2016. Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID.
- Serra, A. 2005. La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Núm. 32 (junio), pp. 1-17. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

