



Documento de conclusiones del cuarto conversatorio OGP - “Debate sobre la mejor metodología para la elaboración de un diagnóstico participativo” - Ley 104 CABA

El martes 26 de julio de 2022 se llevó adelante la cuarta actividad de la Mesa de Articulación y Coordinación sobre Acceso a la Información Pública y Transparencia de los Tres Poderes del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de los compromisos de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). En este conversatorio se dialogó entre los tres poderes de la CABA, representantes de sociedad civil y la academia sobre la mejor metodología para la elaboración de un diagnóstico participativo de la Ley N° 104.

Este documento está dividido en tres secciones. En la primera, compartimos las conclusiones arribadas en este cuarto conversatorio. En la segunda, resumimos las exposiciones de los/las invitados/as. En la tercera, sintetizamos la segunda parte del conversatorio donde se abrió un espacio de intercambio a los más de veinte participantes de sociedad civil, academia y gobierno, quienes hicieron consultas a las/los expositores y contaron sobre sus opiniones sobre la mejor forma de realizar una metodología para elaborar un diagnóstico participativo. Se podrá acceder al video completo del conversatorio haciendo *click* en el siguiente [link](#).

A. CONCLUSIONES

- Resulta relevante que la medición de transparencia sea una política de Estado con perspectiva a largo plazo en la que participen los tres poderes.
- La realización de un diagnóstico no debe ser observada con recelo sino como un insumo de aprendizaje para generar mejoras a futuro en la implementación de la política pública de transparencia.

- El fin del diagnóstico es avanzar en una política pública de transparencia que busca el bienestar de la ciudadanía, mejorar la democracia y acercar el estado a las/los ciudadanas/os.
- Tener en cuenta la importancia de generar una visión común entre los tres poderes sobre las bases de acción de la política pública de transparencia, los objetivos del diagnóstico, lo que se busca diagnosticar y los resultados a perseguir con el diagnóstico.
- Además de una visión común, es relevante tener en consideración los aportes de cada poder del estado, ya que cada uno cuenta con particularidades y necesidades específicas.
- Las políticas públicas de transparencia deben estar orientadas en los/las ciudadanos/as. Que en primer lugar se informen, que se interesen en la información conforme a sus necesidades, que la comprendan y formen un juicio a partir de ella para que finalmente puedan interactuar y generar el control ciudadano.
- Resulta importante plantear una estrategia de gradualidad a la hora de desarrollar el diagnóstico, bajo el entendimiento de que no se pueden lograr todos los objetivos propuestos simultáneamente, sino que se requiere planificar y contar con recursos, entre otros para avanzar en la implementación de modelo a largo plazo.
- El diagnóstico participativo implica, más allá de la discusión metodológica, una discusión técnico-política sobre cómo incluir a los distintos actores que intervienen en el diseño e implementación de la política pública.
- A la hora de analizar los resultados obtenidos en el diagnóstico, resulta importante incorporar la visión de los/las ciudadanos/as, ya sea mediante una asamblea o jurado, y, junto con un panel de expertos/expertas, evaluar y analizar los datos obtenidos. Los resultados de esta deliberación deben ser presentados, evaluados y utilizados como un insumo concreto por la institución que haya realizado la convocatoria.

- Es importante pasar de la transparencia activa a la transparencia proactiva, donde cada poder identifique las necesidades cambiantes de sus usuarios/usuarios mediante una escucha activa y analicen cómo pueden satisfacerlas.
- Se deben institucionalizar y estructurar los organismos responsables de garantizar el acceso a la información con el fin de promover el derecho, difundirlo, capacitar a las autoridades y a los/las usuarios/as, y evaluar la efectividad de las funciones de los organismos.
- Es preciso conocer si las/los ciudadanas/os conocen el derecho y las instituciones que deben garantizarlo, si la información que recibieron es clara, si ayudó a la toma de decisiones, si generó mayores niveles de confianza, o si fomenta la cercanía con el Estado.

B. EXPOSICIONES DE INVITADOS

- I. Exposición de María José Méndez Hernández: Consultora internacional en políticas de transparencia y acceso a la información pública.

María José expone sobre su experiencia en la elaboración de la Matriz de Indicadores de la Mesa de Coordinación Institucional sobre Acceso a la Información Pública de la Ley nacional 27.275.

Menciona que existen tres ideas relevantes para la conversación. La primera es la lógica de evaluación de la política pública. Se relaciona con la incógnita de por qué evaluamos. Muchas veces la evaluación es vista con recelo, pero hay que observarla desde el fin último de la evaluación de políticas públicas, que son la transparencia activa y rendición de cuentas, es decir, mostrar a la ciudadanía cómo nos hacemos cargo de la implementación de la política y mostramos sus resultados. La idea no es pensar la evaluación en términos de ranking o comparación sino mostrarle a la ciudadanía como vamos avanzando en la implementación de un programa, proyecto o política que genere transparencia de la administración pública respecto de los compromisos que asume. Tiene varios valores ya que no solo implica rendir cuentas a la ciudadanía sino también que al interior de las

institución permite conocer la definición de acciones, la calidad de estas, evaluarlas, pensar los recursos y si las políticas públicas responden a las demandas ciudadanas.

Se debe tener en cuenta que siempre la/el ciudadana/o define la finalidad de las políticas públicas ya que están hechas por ellas/os. El fin último de la evaluación en este caso es avanzar en una política pública de transparencia que busca el bienestar de la ciudadanía, mejorar la democracia y acercar el estado a las/los ciudadanas/os. Hay que pensar en la responsabilidad como autoridades y servidoras/es públicos en cómo hacer que esta política avance y evaluar cómo hemos avanzado para tomar nuevas decisiones.

La segunda idea esencial en esta exposición, es pensar en las políticas públicas de transparencia y acceso a la información como tales. Menciona una frase de Alberto Ortiz de Zarate Tercero, y explica que este autor busca señalar que no debemos entender a las políticas de transparencia solamente como el hecho de publicar respecto de lo que está definido por ley, sino que debemos mirar más allá y generar una visión común de qué es lo que busca esta política pública al entregar y publicitar información, que es que las/os ciudadanas/os primero se informen, luego que se interesen en la información (lo que sucede cuando se asocian a sus necesidades), luego que entiendan la información y formen un juicio para que finalmente puedan interactuar y generar el control ciudadano. Esto genera mayor confianza de las/los ciudadanas/os en los organismos públicos. Por este motivo se debe pensar la política a largo plazo.

Como tercera idea se formula la pregunta de cómo impacta la evaluación de la política pública desde los gobiernos subnacionales en el contexto nacional y menciona que es importante tener a este último en cuenta.

Luego procede a explicar el sistema de medición del derecho de acceso a la información. Menciona que para empezar es importante generar entre las autoridades intervinientes una visión común sobre las bases de acción de la política y los resultados a perseguir con la evaluación. En su experiencia en la elaboración de la matriz explica que se quería crear un modelo propio que respondiera a una

estructura base de la política de transparencia y sistema de gobernanzas de cada agencia, teniendo en cuenta las características particulares de cada una de ellas, ya que tienen distintos intereses, necesidades y usuarias/os. También era importante conocer la opinión de los sujetos obligados y de la ciudadanía (a través de la sociedad civil). Querían que este modelo una vez implementado les permitiera fortalecer sus decisiones más políticas respecto de cómo ir avanzando en la implementación de esta política pública.

Explica que en la primera etapa hay tres elementos importantes: visión común, modelo propio y resultados comunes. Luego menciona algunos elementos que se tuvieron presente en el modelo de construcción. Primero, se revisaron experiencias comparadas nacionales e internacionales y se identificaron sus énfasis principales. Luego, establecieron una mirada a largo plazo, buscando resultados que no se podían obtener en el corto y mediano plazo. También era importante la validación de cada etapa de trabajo, porque eran secuenciales y cada uno validaba la otra, por lo que se requería validación por parte de cada agencia.

Luego de este desarrollo, que tuvo una duración aproximada de cuatro meses, se llegó a la conclusión de que es importante generar una visión común, es decir estar de acuerdo en los resultados que se desean alcanzar, el cómo alcanzarlos y en la interpretación de resultados. También se concluyó que hay que poner foco en los desafíos, en los resultados a largo plazo, en el dinamismo a causa de la modificación de variables en función de la etapa en que se encuentren, y en generar una estructura permanente para gatillar responsabilidades y reportería, ya que toda evaluación requiere de una estructura sólida que garantice fiabilidad, exactitud, calidad, oportunidad y veracidad de los datos.

Por otro lado, menciona los elementos del modelo de medición y explica que se lo dividió en etapas de políticas públicas y a su vez cada una de ellas se dividió en dimensiones, las cuales contaban con indicadores que buscaban ser lo más objetivamente posibles.

A continuación explica cómo se midieron las etapas del modelo, el proceso desde la implementación, cómo se institucionaliza la política en su ejecución, sus

sistemas de monitoreo y en la incorporación de sistemas de evaluación. Resalta que las agencias de acceso a la información eran responsables de evaluar el ejercicio y que gracias a estos datos podrían tomar mejores decisiones.

Posteriormente, explica las dimensiones. Menciona que la coordinación entre agencias es un elemento principal, y que esta es una característica de Argentina. Recalcó la importancia de la mesa de coordinación. Menciona que se incluyó a los sujetos obligados y a las/los ciudadanos, quienes son los que evalúan la política.

Menciona los tipos de indicadores y que ellos dependen de la etapa de la política. Explica que cada indicador tiene un criterio de ponderación. En la matriz seleccionaban a los más importantes para asegurar el cumplimiento de la ley y la coordinación, para entregar un producto al usuario/o final o para resguardar ciertos niveles de control. Recalca que estos criterios pueden ir cambiando a lo largo del tiempo. Por ejemplo, menciona que en su caso priorizaban el cumplimiento de la ley y su institucionalización porque la ley nacional de acceso a la información era nueva.

Presenta un resumen de la intervención de los actores en cada etapa. En la primera etapa de implementación fueron las agencias quienes más intervinieron, pero también intervinieron los sujetos obligados y la mesa de coordinación. En la segunda etapa de ejecución participó en un 90% la agencia y un 10% los sujetos obligados. En la tercera etapa de seguimiento intervinieron la agencia, los sujetos obligados y las/los ciudadanas/os. En la última etapa de evaluación participan en su totalidad las/los ciudadanas/os.

Expone que es importante pensar los roles y funciones, los sistemas de información, cuáles van a ser los espacios de análisis, cuáles van a ser las acciones de *feedback*, o si habrán alianzas estratégicas que pueden promover un mayor cumplimiento.

Presenta recomendaciones generales. Primero la construcción de una visión de lo que queremos con un sistema de evaluación, de lo que queremos evaluar, de lo que entendemos como resultado. Luego, que lo importante es contar con una

definición de línea base, para saber cómo parten y desde ahí tomar decisiones para fortalecer la política pública de transparencia, ya que es importante saber cuánto se logró y qué retrocesos hubieron. Luego es relevante conocer los aportes que hace cada agencia, y aclara que es posible pensar en una línea común pero también en líneas diferentes por cada agencia que apuntes a las necesidades reales de los usuarios de cada una de ellas. Como por ejemplo, bases de jurisprudencia en el poder judicial o tramitación legislativa en el poder legislativo. Otra recomendación es la evaluación de impacto, por lo que es beneficioso definir indicadores de impacto para evaluar el fin último de la política en la ciudadanía. Por último, indica que es importante tener una estrategia de gradualidad, bajo el entendimiento de todos los involucrados de que no se puede realizar todo a la vez, sino que se requiere planificar y contar con recursos, entre otros para avanzar en la implementación de modelo a largo plazo.

Por último, expone una frase de Emilio Guichot, y explica que significa que no es suficiente la sola aplicación de la ley, sino que también las agencias de acceso a la información son responsables de ir poniendo en práctica mecanismos de evaluación que permitan ir evaluando el cumplimiento, ir tomando decisiones para su fortalecimiento no solo desde el cumplimiento de la ley sino también con una mirada desde la ciudadanía. A las agencias no solo les compete resguardar que se entreguen la información a tiempo y que se publique a tiempo la información sino que también les compete velar por que el ciudadano ejerza el derecho y se empodere, y para esto tiene que ir evaluando el ejercicio.

II. Exposición de Emiliano Arena: Coordinador del Programa Monitoreo y Evaluación CIPPEC.

Emiliano expone algunas ideas para la construcción de una metodología participativa de diagnóstico. Menciona que, por un lado, la evaluación permite la formulación de un juicio valorativo basado en evidencia sobre distintos aspectos de un programa, y que este juicio valorativo está reflejado por criterios, los cuales contienen preguntas que se deben responder con apoyo de la evidencia recolectada. Agrega que la evaluación puede hacerse en distintos momentos de

una política pública. Puede ser en el momento previo, en el momento del diseño, en el momento de implementación o una vez finalizada la política. Por otro lado, el monitoreo es un paso constante que se realiza de manera continua mientras la política se implementa, y no implica un juicio valorativo.

Expone cuáles son los criterios de evaluación que se pueden utilizar. Menciona que los criterios de evaluación son categorías generales de análisis que permiten estructurar las cuestiones a las cuales se deben atender, y que también se conciben como parámetros para emitir un juicio valorativo acerca de una intervención. Aclara que los criterios más difundidos son los de la OCDE, los cuales son: pertinencia (que los objetivos planteados sean consistentes con las actividades y los resultados); coherencia (que la intervención esté alineada con otras intervenciones existentes y que no haya duplicación); eficacia y eficiencia (analizar cuánto se logra con los objetivos); impacto (analizar los efectos que genera la intervención) y sostenibilidad (que los beneficios sean perdurables en el tiempo).

Luego desarrolla el enfoque participativo de los monitoreos y evaluaciones, los cuales se enmarcan en una concepción de las políticas públicas que considera indispensable la incorporación de los actores interesados. Esto implica que no solo haya una discusión metodológica sino que también haya una discusión técnico-política sobre cómo incluir los distintos actores que intervienen en el diseño e implementación de la política. Explica que si bien el monitoreo es hecho por actores internos, también se pueden integrar otros actores como sujetos obligados, sociedad civil o ciudadanos en general. Resalta que es importante definir si la participación ciudadana será durante todo el proceso o solo en partes específicas.

Menciona que el enfoque participativo puede implementarse con distintos objetivos que no son excluyentes entre sí. Uno es el ético, en donde por el tipo de intervención o actividad puede haber un interés especial en asegurar a un grupo el derecho de participación y opinión sobre aspectos que lo afecten. Otro es el epistemológico, en donde los actores involucrados o afectados por la intervención o acción a realizar se convierten en participantes activos de los procesos de monitoreo y/o evaluación. Por último, el pragmático o de eficiencia, que implica

involucrar a los distintos actores en el proceso de evaluación para generar un compromiso mayor con el programa, las actividades y sus resultados.

Explica que una estrategia interesante de monitoreo y evaluación participativa para este caso en particular es el "Reporte Colaborativo de Resultados", el cual cuenta con cinco momentos. En su primer momento se decide el alcance, y para esto se realiza un taller de inicio en donde se va a definir qué es lo que se va a evaluar y se identifican posibles datos, líneas de investigación y criterios de evaluación.

Su segundo momento es la búsqueda de datos. Puede realizarse mediante la utilización de datos ya existentes o realizar investigaciones sociales por medio de entrevistas u otros métodos. Una técnica empleada para esto es la llamada "Cambio Más Significativo", la cual se utiliza en un momento determinado del proceso de investigación social como forma de captar historias de cambio, tanto esperadas como inesperadas.

Un tercer momento es el análisis e integración de datos, donde se sistematiza lo investigado anteriormente. En el cuarto momento se realiza un panel de resultados, donde se reúne a personas con conocimientos científicos para evaluar y analizar los datos. También se puede realizar con ciudadanas/os por medio de un jurado elegido aleatoriamente. Se les pide que evalúen la contribución de la intervención a los objetivos y que exploren hipótesis rivales que puedan explicar los datos.

Finalmente, en el último momento se realiza un taller en la cumbre donde se discuten las conclusiones y recomendaciones y se añaden ejemplos de cambios. Esta cumbre debe contar con amplia participación de partes interesadas y miembros de la comunidad.

Concluye mencionando su experiencia en la medición de la línea de base de la Ley de Acceso a la Información Pública nacional, aclarando que fue un proceso extenso ya que todo lo que implica participación lleva grandes tareas de coordinación. Finaliza exponiendo que es necesario comprender que el resultado

que se llega con un diagnóstico no pretende ser una auditoría sino un insumo de aprendizaje para generar mejoras a futuro.

Emiliano compartió una noticia de CIPPEC en donde se explica la estrategia de monitoreo y evaluación participativa del III Plan de Acción en Gobierno Abierto, a la que se puede acceder haciendo click en el siguiente [link](#).

C. ESPACIO DE INTERCAMBIO

Sol Diaz Ortiz inicia el espacio de intercambio y expresa sus reflexiones de las exposiciones. Resalta que un punto importante a tener en cuenta es la idea de la visión común, y que sería necesario como un primer paso que se plasme en papel la visión en común de los tres poderes de la Mesa pero también reflejar las visiones distintas de los tres poderes. También recalca las ideas de pensar el proyecto a largo plazo y de realizarlo en forma gradual. Menciona que el primer desafío de la Mesa será mantener la continuidad y el trabajo colaborativo. Finaliza resaltando la idea de no solo realizar hacer un análisis exclusivo de la norma, sino también buscar herramientas participativas como el jurado ciudadano que mencionó Emiliano.

Mariano Heller consulta a María José si puede profundizar sobre la idea de formulación de indicadores que resguarden las particularidades de los tres poderes. Por otro lado, resalta la idea de medir la transparencia como política de Estado donde participen los tres poderes.

María José menciona que efectivamente cada poder tiene necesidades y usuarias/os de información distintas. Aclara que las necesidades de la ciudadanía van cambiando, y lo importante es que cada poder identifique esas necesidades en un proceso dinámico. Resalta que no hay que atenerse únicamente a lo que dice la ley, sino que se debe poder profundizar en las necesidades de información. Menciona que se ha pasado de la transparencia activa a la transparencia proactiva, donde los poderes se hacen cargo de sus públicos y hacen escucha activa con ellos y conocer sus necesidades y como los productos que uno tiene dan respuesta a

esas necesidades o deben mejorarse o cambiarse. Un ejemplo en el poder judicial es el lenguaje claro y la justicia abierta.

Mora Gutiérrez Cullen de Arauz pregunta cuánto se conoce de la existencia de la ley nacional de acceso a la información y si el fin último es que la ciudadanía se interese en las cuestiones públicas. Considera que es importante saber cuánto sabe la ciudadanía de la existencia de la propia ley y de las agencias de acceso a la información. Menciona que le resulta interesante la idea de recurrir a la ciudadanía para resolver problemas.

María José responde que no es suficiente la institucionalización o fortalecimiento de agencias de acceso a la información si las/los ciudadanas/os no conocen el derecho y, por ende, no pueden ejercerlo. Resalta que hay una multiplicidad de actores y que el éxito de las políticas dependen también de los sujetos obligados y de las/los ciudadanas/os, quienes tienen distintas responsabilidades y atribuciones. Explica que las agencias se deben estructurar con el fin de que aseguren que las funciones propias de la agencia se implementarán, lo que debiera incluir también la promoción del ejercicio del derecho, su difusión, capacitación y también evaluación. Recalca que es importante conocer si las/los ciudadanas/os conocen el derecho y las instituciones que deben garantizar este derecho, si la información que recibieron es clara, si ayudó a la toma de decisiones, si generó mayores niveles de confianza, o si fomenta la cercanía con el Estado.

Emiliano aporta que las asambleas de ciudadanas/os y jurados de ciudadanas/os son prácticas que se están implementando en varias ciudades del mundo. Explica que se busca generar una muestra lo más representativa posible de ciudadanas/os, y para esto son convocados por sorteo y se genera un espacio de discusión sobre un punto específico. Menciona que lo importante es que se lleven los resultados de esta deliberación a los órganos de gobierno como insumo para una política pública.

Sol Díaz Ortiz le consulta a Emiliano si estas asambleas están pensadas como herramientas de uso de única vez o si son sostenidas en el tiempo.

Emiliano responde que pueden ser sostenidas en el tiempo. Aclara que, por un lado, existen los *focus group* en donde los resultados que se generan en esa conversación son utilizados para generar un informe. Por otro lado, en las asambleas o jurados ciudadanos el objetivo es que los resultados de la deliberación se utilicen como un insumo concreto, como una propuesta o recomendación para la institución que haya realizado la convocatoria. Menciona que estas últimas herramientas se piensan más como política participativa y no tanto como herramienta de una sola instancia.

Sol Díaz Ortiz resalta la importancia de estudiar qué información es importante para las/los ciudadanas/os, de obtener una devolución sobre lo que cada una/o de ellas/os espera obtener de cada poder.

María Fernanda Araujo resalta la importancia de contar con profesionales expertas/os para realizar evaluaciones metodológicas. Menciona que ella trabajaba en la Mesa de Coordinación Institucional sobre acceso a la información pública de la Ley nacional 27.275 y aclara que la mesa contaba con una Secretaría Técnica a cargo del Ministerio del Interior que tenía esta función de coordinación y por lo tanto daba como ventaja que la Mesa pudiera contar con tiempo y recursos materiales para diseñarla evaluación metodológica. Explica que se realizaron encuestas telefónicas sobre el conocimiento a la Ley de Acceso a la Información. Un porcentaje alto de encuestadas/os conocía la existencia del derecho, pero no así de la existencia de la Ley y de las agencias.

Emiliano agregó que si uno analizaba las respuestas de la encuesta telefónica por niveles educativos se encontraban diferencias. Eso llevó a pensar que, en caso de que el nivel educativo tuviera un correlato con el nivel socioeconómico, quienes conocen más el derecho de acceso son quienes más nivel educativo poseen. Opina que una recomendación es pensar en cómo ampliar el derecho de acceso a sectores que tienen bajo nivel educativo.

Paula Rómulo menciona que la Mesa cuenta con un camino construido, con un buen equipo de trabajo que podrá poner en práctica lo conversado. Resalta la importancia de tener una visión a futuro y con enfoque en la/el ciudadana/o.

Agrega que en este sentido la Mesa ha trabajado en esta línea a través de la preparación de capacitaciones y la redacción de la Ley 104 en lenguaje claro.

