

## LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Y LAS TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES CONSTRUIDAS ALREDEDOR DE LA PANDEMIA DE COVID-19<sup>1</sup>

*Valeria Serafinoff*

### 1. Introducción

La Ciudad de Buenos Aires, capital del Estado Nacional, adquiere su autonomía por medio del Art. 129 de la Constitución Nacional, reformada en 1994<sup>2</sup>. A través de ese artículo se establecen facultades propias de jurisdicción y legislación, la sanción de su propio estatuto organizativo; además de la elección, en forma directa, de un Jefe de Gobierno.

La autonomía porteña generó muchas tensiones alrededor de la definición de su alcance. Muchos de estos debates (v.g. alrededor de la transferencia de la policía y la justicia) siguen presentes en la actualidad y han impactado en las interacciones entre el gobierno nacional y el de la CABA durante la gestión de la pandemia de COVID-19<sup>3</sup>.

En 1996 se sanciona, luego de setenta y cinco días de debate de la Convención Constituyente, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La misma establece en su Art. 1, que la Ciudad ejerce todo poder no conferido por la Constitución Federal al Gobierno Federal. En su novedosa propuesta, la Constitución establece el Consejo de Planeamiento Estratégico como espacio de carácter consultivo y con representación de distintas organizaciones sociales para hacer propuestas de planes consensuados que ofrezcan los fundamentos para las políticas estatales. Además de establecer la obligación de promover el desarrollo humano y económico equilibrado (Art. 19). La Constitución promueve distintas instituciones y espacios participativos (v.g. doble lectura de leyes, audiencias públicas, presupuesto participativo, órganos participativos para consejo y asesoría, referéndum).

---

<sup>1</sup> Este trabajo se encuadra en el proyecto “La sociedad argentina en la Postpandemia” financiado en el marco de la convocatoria PISAC-COVID-19 de la Agencia I+D+i.

Agradezco el trabajo de sistematización de información realizado por Emanuel López Méndez.

<sup>2</sup> Desde su federalización, la Ciudad Capital no contaba con autonomía, el Intendente era designado por el presidente y su función legislativa se encontraba delegada. En cambio, contaba con representación en el Congreso Nacional (Escolar y Pirez, 2001). Desde el retorno a la Democracia, la forma de elección del Ejecutivo de la Ciudad estuvo en el centro del debate (Landau, 2014 y 2018).

El cambio en la condición jurídica de la Ciudad de Buenos Aires formaba parte del Núcleo de Coincidencias Básicas que encuadraron la necesidad de la reforma constitucional (Ley 24.309). Se establecía entonces la necesidad de la elección directa del Intendente y la reforma de la Ciudad de Buenos Aires contemplando: i) elección directa del jefe de gobierno por parte del pueblo de la Ciudad, ii) reconocimiento de un estatus de autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción y iii) una regla especial que garantice los intereses del Estado nacional, mientras la Ciudad sea la capital del país.

<sup>3</sup> La Ley 24.588 (conocida como Ley Cafiero), es sancionada para garantizar los intereses del Estado nacional en la Ciudad de Bs.As. mientras sea capital del país, limitando el alcance de la autonomía como forma de asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las autoridades nacionales. Esta ley establece, entre otras, que la transferencia de organismos, funciones, competencias y servicios debe realizarse mediante la firma de convenios entre Nación y CABA. En tanto, estableció que las funciones y facultades en materia de seguridad sean ejercidas por el gobierno nacional (Art. 7 adaptado en 2007 para habilitar la creación de la policía metropolitana) y que las competencias judiciales de la Ciudad se reducirían a competencias sobre vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales. Finalmente, se definió que el Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia continuaran en jurisdicción nacional.

El gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) está conformado por un Poder Ejecutivo ejercido por Jefe/a de Gobierno<sup>4</sup>, elegido por fórmula completa y mayoría absoluta con un Vicejefe/a de Gobierno. El Gabinete está conformado por una Jefatura de Gabinete, 9 Ministerios y 6 Secretarías. El Poder Legislativo es ejercido por una Legislatura unicameral compuesta por 60 diputados/as. En tanto, para la gestión política y administrativa descentralizada a nivel territorial la Constitución dispuso la creación de las Comunas (Art. 127). Sin embargo, la creación de las mismas se demoró hasta 2005 y su puesta en marcha no fue efectiva hasta la primera elección de comuneros 6 años después<sup>5</sup>.

El primer gobierno elegido en forma autónoma asume en 1996. Desde entonces se han elegido 4 jefes de gobierno<sup>6</sup>: dos de los cuales asumieron posteriormente la Presidencia de la Nación, un indicador de la relevancia política de la jurisdicción. Tal como señala Landau (2021), a partir de la autonomización de la Ciudad, el Jefe de Gobierno ocupa un lugar de mucha relevancia pública y política. Se trata de una figura central del juego político dado que gobierna una ciudad que es el foco económico, cultural y mediático del país.

La Ciudad es centro económico del país y sede de las actividades económicas más dinámicas (Escolar y Pirez, 2001). Un 7% de la población del país habita en la CABA<sup>7</sup>. En tanto, la participación de CABA en el Valor Agregado Bruto (VAB)<sup>8</sup> Nacional está en torno al 24%, manteniéndose estable entre 2004 y 2019<sup>9</sup>. Tres grandes sectores explican casi la totalidad del PBG de la Ciudad: Servicios (59%)<sup>10</sup>, Comercio (15%) e Industria manufacturera (13%) para 2019. En tanto, la administración pública representa el 6%, en una distribución que se mantiene estable desde 2004 (Dirección General de Estrategia Productiva, GCBA). Según datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE, 2017) un 53% de las empresas se asientan en CABA y Provincia de Buenos Aires. En tanto, la Dirección General de Estrategia Productiva (2020) indica que CABA tiene una densidad empresarial de 43 empresas/1000 habitantes, mientras que a nivel nacional este valor desciende a 14.

En cuanto al nivel de desarrollo humano, la CABA cuenta con el mayor índice de desarrollo sostenible provincial (PNUD, 2016). Este índice contempla tres dimensiones: i) crecimiento económico, ii) inclusión social y iii) sostenibilidad ambiental. La CABA tiene un índice de 0,792

---

<sup>4</sup> El Art. 95 de la Constitución CABA establece Jefe/a de Gobierno o Gobernador/a. Alrededor de la denominación de esta figura hubo un fuerte debate (puede profundizarse al respecto en Landau, 2021).

<sup>5</sup> Responsables de mantenimiento urbano, la planificación y mantenimiento de espacios verdes, cuentan con iniciativa legislativa y alguna capacidad de decisión y ejecución vinculada con pequeñas obras como, por ejemplo, asfaltado.

<sup>6</sup> Los Jefes de Gobierno porteño electos han sido: i) Fernando De La Rúa (UCR), que renunció al cargo durante su primera gestión, para asumir la presidencia y Enrique Olivera, que lo sucede como Vice Jefe electo; ii) Aníbal Ibarra (Frente Grande), que es electo por dos períodos y es destituido y Jorge Telerman, que lo sucede como Vice Jefe electo; iii) Mauricio Macri (PRO), reelecto y iv) Horacio Rodríguez Larreta (PRO), reelecto. Con la excepción de De La Rúa, el resto de los Jefes de Gobierno han logrado ser reelectos para ejercer un segundo mandato.

<sup>7</sup> Según proyecciones de población para 2022 de INDEC.

<sup>8</sup> El VAB es el valor de la producción menos el valor del consumo intermedio, y es una medida de la contribución al PIB hecha por cada unidad de producción, industria o sector (BCRA).

<sup>9</sup> “Panorama Económico de la Ciudad. Principales Indicadores Económicos”. Documento de Julio 2020. Dirección General de Estrategia Productiva, Subsecretaría de Desarrollo Económico Ministerio de Desarrollo Económico y Producción.

[https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/panorama\\_economico\\_caba\\_2020\\_v\\_3.9.20\\_web\\_idgep2020\\_1.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/panorama_economico_caba_2020_v_3.9.20_web_idgep2020_1.pdf)

<sup>10</sup> Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler (33%), intermediación financiera y otros servicios financieros (19%), transporte y comunicaciones (18%) y servicios sociales y de salud (11%) son los servicios más relevantes. La intermediación financiera representa el 46% de la facturación en servicios.

95% de lo que exporta la CABA son servicios y representan el 0,5% de lo exportado a nivel nacional.

que la ubica a 0,22 del total país y a 0,48 de la provincia con menor índice de desarrollo sostenible. Aun cuando se observa un aumento de la pobreza en los últimos 5 años, la pobreza es significativamente más baja en CABA que a nivel nacional: 21,6% de la población en CABA y 37,3% de la población nacional<sup>11</sup>. En términos de desigualdad, también los indicadores presentan una mejor situación en la CABA<sup>12</sup>.

La gestión de la pandemia en la CABA fue liderada por un gobierno que se encontraba en ejercicio de su segunda gestión (la primera entre 2016- 2019) y con una continuidad partidaria que se extendía desde diciembre de 2007<sup>13</sup>. Desde que irrumpió en la escena local, el PRO ha ido consolidando su poder e, incluso, logró generar las condiciones para nacionalizarse y ganar la elección presidencial en 2015.

En la elección de 2019, Rodríguez Larreta logra la mayoría absoluta en la primera vuelta (56,02%) siendo la primera vez que un candidato, logra un triunfo de esta magnitud<sup>14</sup>. En tanto, obtiene 17 de los 30 cargos legislativos en disputa para conformar una base de apoyo con 38 diputados/as (63% de la Legislatura)<sup>15</sup>. Este triunfo se produce en el marco de la derrota en la elección presidencial de Mauricio Macri y de María Eugenia Vidal, en sus proyectos para ser reelegidos en Nación y la provincia de Buenos Aires, respectivamente.

El gabinete conformado en 2019 muestra una fuerte continuidad respecto del gabinete de la primera gestión de Rodríguez Larreta<sup>16</sup>. El gabinete designado mantiene a un 69% de Ministros y Secretarios en sus cargos y quienes se sumaron, en reemplazo de personas que asumieron cargos legislativos o en otros organismos<sup>17</sup>, venían de ejercer cargos de segunda o tercera jerarquía dentro del gobierno de la Ciudad<sup>18</sup>. De esta forma, el joven<sup>19</sup> y, muchas veces, inexperto gabinete que asumió en 2015 había adquirido y consolidado experiencia para el momento de gestionar la pandemia.

---

<sup>11</sup> Se toman datos de pobreza al 4° trimestre de 2021 en INDEC (nacionales) y Dirección General de Estadísticas y Censos (CABA).

<sup>12</sup> El índice de Gini ascendía a 0,413 (respecto de 0,435 a nivel nacional) en el 4° trimestre de 2020. En tanto, en 4° trimestre de 2021 descendió a 0,392 (respecto de 0,413). Información brindada por INDEC (nacional) y DGEyC (CABA).

<sup>13</sup> De hecho, el actual Jefe de Gobierno se desempeñó como Jefe de Gabinete en los dos gobiernos anteriores, mostrando él y parte de su equipo una continuidad de más de 12 años en la gestión.

<sup>14</sup> Ibarra en el año 2000 logra imponerse por 49,3% de los votos y Cavallo, el candidato en segundo lugar decide retirarse.

<sup>15</sup> Cuatro años antes había obtenido 51,64% de los votos en la segunda vuelta contra Martín Losteau. En 2019, se presenta en alianza con Evolución/UCR, entre otros.

<sup>16</sup> Mucho más difícil de conformar el primer gabinete debido a la "exportación" de funcionarios al gobierno nacional y de la provincia de Bs.As. En los medios se indicaban dos premisas para su conformación: i) "equipo que gana no se toca" y ii) no será "un aguantadero" de funcionarios nacionales caídos en desgracia. DE: <https://www.pagina12.com.ar/231713-como-sera-el-nuevo-gabinete-de-rodriguez-larreta>

<sup>17</sup> Sólo el Ministro de Desarrollo Urbano deja su puesto para volver al sector privado.

<sup>18</sup> Canelo (2021) señala que 55,7% del gabinete de Nación provenía de CABA al asumir el gobierno en 2015 y esta proporción ascendía a 69,4% al considerar el gabinete de la provincia. En tanto, en CABA el 73,5% de los miembros del gabinete 2015-2019 venía de ocupar un cargo público y un 46,9% de estos funcionarios desarrollaron toda su carrera en este sector.

<sup>19</sup> Canelo (2021) muestra que el promedio de edad del Gabinete (Subsecretarios, Secretarios y Ministros) es de 45 años, cuando a nivel nacional se encontraba en los 50 años. Los gabinetes de la Jefatura de Gabinete y la Vicejefatura de Gobierno tienen el menor promedio de edad (39 años), seguido por Ministerio de Hacienda (41) y Desarrollo Humano (43). El Ministerio de Salud contaba para el período 2015-2019 con el gabinete más avejentado (56) seguido por Modernización (48), Justicia (47) y Educación (46).

Otras características de las características partidarias y dinámicas de gestión pública preexistente podrían ser consideradas como elementos que generaron mejores condiciones para dar respuesta a los desafíos de la gestión de una pandemia como la de COVID-19: i) el desarrollo de un sostenido ejercicio de planificación y seguimiento, centrado en compromisos de gestión (compromisos de gobierno e importancia del plan, incluso frente a cambios en los escenarios y reglas de juego); ii) las experiencias pasadas y políticas de gobierno electrónico y gobierno abierto (ecosistema de innovación)<sup>20</sup> y iii) desde la narrativa, algunos aspectos que hacen al modelo de desarrollo y consolidación del PRO en la CABA tales como “la gestión como algo más o menos autónomo, que no depende de una cosmovisión” política (Iglesias Illia, 2015); la noción de un partido que se construye como grupo político enraizado en el mundo empresario y en el mundo del voluntariado (Vommaro, 2017<sup>21</sup>) o una estrategia de cercanía en relación con los sectores más vulnerables y con un modelo de política social focalizado (Astarita, 2018; Hornes y Salerno, 2019; Annunziata, 2012).

El presente trabajo se propone analizar las capacidades institucionales del Estado de la CABA para producir valor público y dar respuesta a demandas y necesidades que satisfagan las expectativas ciudadanas y reflejen el interés general de la sociedad en el marco de la pandemia COVID-19. A partir del análisis de las condiciones y respuestas brindadas en el marco de dicha pandemia, se considerarán continuidades y rupturas de la modalidad y dinámica de gestión pública, así como los desafíos y oportunidades para pensar el fortalecimiento de capacidades institucionales en el contexto de la post- pandemia. A fin de analizar las modalidades y dinámicas de gestión se consideran 4 aspectos: i) la gestión de recursos humanos; ii) los sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros; iii) la digitalización y gobierno electrónico y iv) las políticas e instrumentos de gobierno abierto.

El análisis se realizó a partir del relevamiento de información estadística y documentos publicados por el Estado nacional y de la CABA. Esta información se concentra en la situación frente al COVID-19 y los cuatro aspectos transversales antes mencionados. Además, se contemplaron aspectos de agenda y capacidades institucionales especialmente asociados a tres sectores de política pública: salud, educación y seguridad. Se realizaron entrevistas a equipos de trabajo en el gobierno de la CABA<sup>22</sup>. La siguiente sección aborda algunos aspectos centrales para caracterizar la situación de la pandemia de COVID-19, los desafíos para la gestión y las decisiones adoptadas alrededor de la misma, así como su impacto sobre la agenda pública, los recursos, capacidades y relaciones intergubernamentales. La tercera sección presenta el análisis centrado en las 4 tecnologías consideradas para el análisis de las capacidades institucionales en la CABA. Finalmente, algunas conclusiones y recomendaciones para el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

## **2. Evolución de la agenda pública en el contexto de la pandemia**

El primer caso detectado de COVID-19 en el país, se informó el 3 de marzo en CABA y correspondía a una persona que había regresado de un viaje reciente. Apenas unos días después (11/3) se declara la pandemia y el 20 de marzo se adoptan las medidas de Aislamiento Social

---

<sup>20</sup> Costagnola y Herrero (2019) señalan que en el gobierno de CABA, el modelo de gestión de gobierno abierto se convirtió en un marco conceptual para en la concepción de la política pública y su vinculación con el ciudadano.

<sup>21</sup> Entre otros aspectos, el autor menciona los “valores morales”, como la entrega de sí en actividades voluntarias y la importancia del éxito emprendedor o los “modos de ver el mundo” en términos de la positividad, el cuidado de sí, que lo ha vinculado, por ejemplo, con las llamadas nuevas espiritualidades.

<sup>22</sup> En el marco del proyecto se desarrolló una encuesta, pero el bajo nivel de respuesta (2) en CABA no permite considerar esos datos para un análisis cuantitativo. En su lugar, se tomaron en consideración esos aportes para ampliar la información generada por otras fuentes.

Preventivo y Obligatorio (ASPO). Estas medidas se extendieron hasta el 30 de noviembre de 2020, con variaciones regionales<sup>23</sup>. No obstante, en la región Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), zona urbana común que conforman la CABA y los siguientes 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires, estas medidas se extendieron sólo incorporando algunas nuevas excepciones de movilidad. La primera ola de casos se produjo hacia octubre de 2020 con un pico de 97.884 contagiados y 2.499 fallecidos en una semana.

En 2020, la actividad económica se contrajo un 9,9%, la mayor caída anual desde la crisis de 2001/2002. Los sectores más afectados por la crisis fueron aquellos ligados al turismo y a actividades culturales y recreativas, como hoteles y restaurantes, y otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales, que cayeron un 49% y un 39%, respectivamente. El impacto negativo también fue bastante intenso en el sector de la construcción (-23%) y en hogares privados donde los ingresos provienen de tareas de servicio doméstico (-19%), que concentran un elevado porcentaje de los empleos urbanos, altas tasas de informalidad, bajos salarios y altos niveles de pobreza (ONU Argentina, 2021). Durante toda la pandemia se adoptaron distintas medidas y se impulsaron programas y medidas excepcionales orientadas a tratar de mitigar los efectos de las políticas de aislamiento social<sup>24</sup> (ver esquema 1).

A fines de noviembre de 2020 se pasó a una etapa de mayor apertura, denominada de Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) para todas las personas que residen y/o transitan por aglomerados urbanos, incluida la CABA. Con el Distanciamiento se reducen algunas restricciones de movilidad, pero se sostuvieron restricciones para la realización de reuniones de más de 10 personas y dificultades para la movilidad entre distintas jurisdicciones. La última semana de diciembre comienza el proceso de vacunación de adultos mayores y población en situación de mayor nivel de riesgo. Durante los primeros meses de 2021 las medidas se flexibilizaron. Sin embargo, frente al crecimiento exponencial de casos, especialmente en AMBA, se definen en abril una serie de restricciones y la suspensión de la presencialidad de la actividad escolar (ver esquema 1). En esta etapa se abren algunos conflictos entre Nación y CABA. Por ese entonces, se produjo una segunda ola, que se extendió entre mayo y junio de 2021 con un pico de 237.196 contagiados y 4.357 fallecidos por semana. Una tercera ola, con una tasa mucho más baja de fallecidos, se produce avanzado el proceso de vacunación durante los primeros meses de 2022 con un pico de 612.677 contagiados y 2.111 fallecidos por semana.

### **Esquema 1- Disposiciones gobierno nacional vinculadas con la gestión de la pandemia COVID-19 en AMBA**

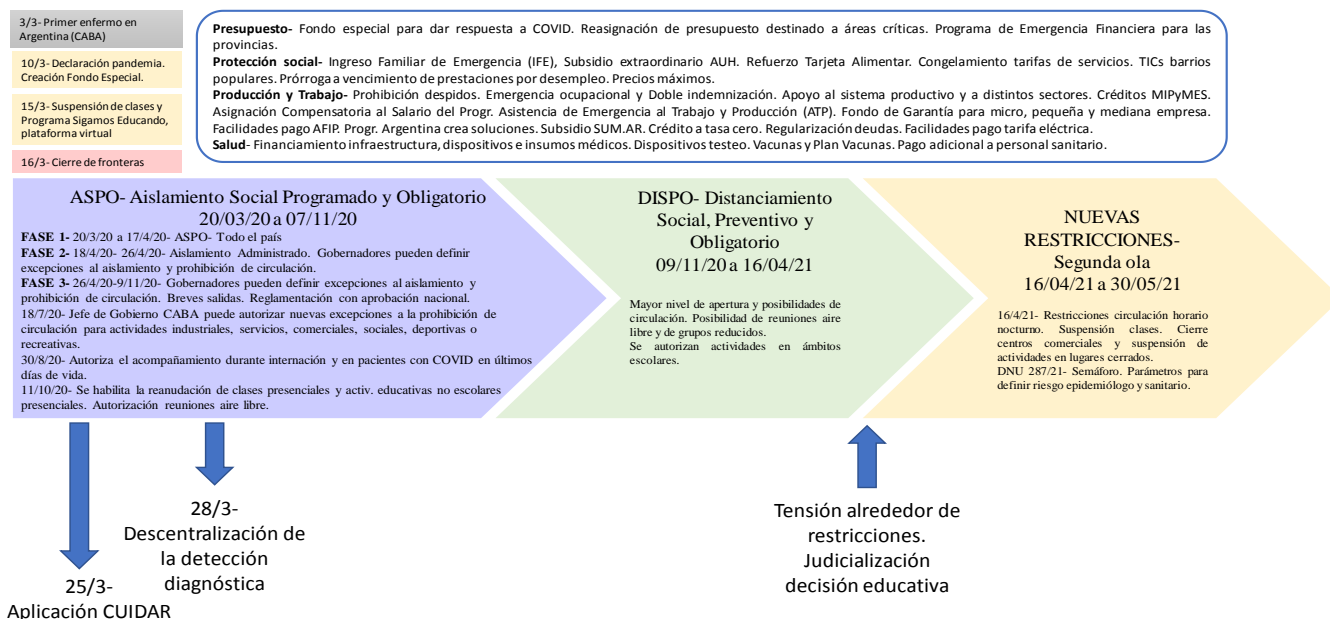
---

<sup>23</sup> Descripción de las fases <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/aislamiento/fases>.

Desde mediados de abril, en función de la situación epidemiológica en las distintas provincias, se estableció que las autoridades provinciales podían solicitar autorización justificada al gobierno nacional para exceptuar del cumplimiento de ASPO y de la prohibición de circulación al personal afectado a determinadas actividades y servicios. Las autorizaciones y márgenes de decisión a nivel provincial y local se fueron ampliando a medida que distintas jurisdicciones fueron entrando en las fases 4 (reapertura progresiva) y 5 (nueva normalidad).

<sup>24</sup> Entre las medidas adoptadas se destacan: el incremento en las partidas para comedores escolares y comunitarios; el otorgamiento de un bono extraordinario para jubilados, pensionados, titulares de la AUH y AUE; la eximición de las cargas patronales a los sectores afectados por la pandemia; el refuerzo del seguro de desempleo; la fijación de precios máximos para alimentos de la canasta básica; el IFE; la prohibición de cortes de servicios por falta de pago; la provisión de créditos a PyMEs; facilidades para créditos hipotecarios; congelamiento temporario de alquileres y suspensión de desalojos; la creación del Fondo de Garantía para las PyMES y del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción; la prohibición de despidos y suspensiones por 60 días; entre otras (ONU Argentina, 2020).

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.



Fuente: Elaboración propia, a partir de normativa nacional y de la CABA. Medidas de gobierno en: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>

Los primeros meses de gestión de la pandemia se destacó el nivel de consenso y acuerdo entre las autoridades nacionales y provinciales. Las decisiones eran presentadas por el presidente acompañado por gobernadores y el Jefe de Gobierno de la CABA. Especialmente, se destaca la toma de decisión conjunta entre el gobierno nacional y los gobiernos de la provincia de Bs.As. y la CABA sobre la movilidad, el transporte y propagación de la enfermedad, considerando el impacto común en la región del AMBA. Sin embargo, hacia fines de 2020 comienzan a manifestarse algunas posiciones diferentes de la CABA respecto del nivel de apertura y la posibilidad de circulación en el AMBA. La posibilidad de abrir los centros educativos para la realización de actividades presenciales fue uno de los aspectos que generó mayor nivel de conflictividad.

La decisión de suspensión momentánea del dictado de clases presenciales en el AMBA a mediados de abril de 2021 explicita la tensión entre Nación y CABA alrededor de la gestión de la pandemia y las restricciones. Adoptado el decreto que restringe la presencialidad en las actividades educativas en todos los niveles y modalidades, el Gobierno de la CABA hace una presentación de acción declarativa a la CSJN<sup>25</sup>. La presentación planteaba la inconstitucionalidad del decreto y el avance del gobierno nacional sobre la autonomía de la Ciudad. La misma fue acompañada, como *amicus curiae*, por distintas organizaciones<sup>26</sup>. Las clases presenciales no se suspendieron en la Ciudad y la Corte falló cuando la medida ya había vencido. Si bien no analiza la validez constitucional de la medida, establece la necesidad de concebir a la educación y la salud como competencias concurrentes, rescatar el rol del Consejo Federal para la regulación de situaciones que afectan interjurisdiccionalmente, así como la vigencia del DNU que define los parámetros epidemiológicos y sanitarios (Decr. 287/21).

<sup>25</sup> Decreto 241/21.

<sup>26</sup> El fallo de la Corte señala presentaciones realizadas por Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Padres Organizados y Asociación Civil Nace Un Derecho.

En cuanto a la situación de la población confirmada y COVID- 19 se puede observar que, tal como ocurre en otras ciudades con alta densidad de población<sup>27</sup>, la cantidad de confirmados y fallecidos cada 1.000 habitantes es mayor. Así, se observa que mientras que a nivel nacional hay 201 confirmados por cada 1.000 hab., mientras que en la CABA ascienden a 358. En cuanto a los fallecidos la relación es 2,8/1.000hab. a nivel nacional y aumenta a 4,1 en la CABA.

**Tabla 1- Población confirmada y fallecida por COVID-19**

Jurisdicción	% confirmados	% fallecidos
Todo el país	20,1%	0,28%
CABA	35,8%	0,41%
CABA/ total país	11,8%	9,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de información Ministerio de Salud de la Nación e INDEC. Información publicada al 12/06/2022. DE: <https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19/sala-situacion>

Desde que se distribuyeron las primeras vacunas en diciembre de 2020, el ritmo de vacunación en CABA ha estado marcado por la disponibilidad de las mismas y el volumen de personas a vacunar<sup>28</sup>. La proporción de población vacunada (con primera y segunda dosis) en CABA ha liderado el ranking provincial en las distintas etapas. El 92% de la población de la CABA cuenta con un esquema de dos dosis de vacunas aplicadas, mientras un 83% cuenta con una tercera dosis de refuerzo<sup>29</sup>. Estos valores se encuentran por encima del porcentaje de vacunados a nivel nacional: 81% con dos dosis y 51% con refuerzo.

**Tabla 2- Vacunas aplicadas a nivel nacional y en CABA**

Jurisdicción	Aplicadas/ distribuidas	1° dosis/ total aplicadas	2° dosis/ total aplicadas	Aplicación única/ total aplicadas	Adicional/ total aplicadas	Refuerzo/ total aplicadas
Nación	93,9%	39,0%	35,7%	0,2%	2,4%	22,8%
CABA (I)	100,8%	33,9%	32,8%	0,3%	3,2%	29,8%

(1) Se consideran también dosis aplicadas en vacunatorios y entidades nacionales ubicadas en CABA. Por ello, el número de dosis aplicadas supera a las distribuidas.

Fuente: Elaboración propia a partir de información Ministerio de Salud de la Nación, actualizada al 10/06/22. <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/vacuna/aplicadas>

Antes de la declaración de la ASPO se adoptaron en la Ciudad distintas medidas orientadas a controlar la pandemia y organizar la gestión pública para enfrentar el COVID-19. Entre estas medidas se destacan la suspensión de la posibilidad de hacer actividades con una aglomeración de más de 200 personas y se impide el ingreso de personas a geriátricos y residencias de adultos mayores. Respecto de la gestión pública las decisiones impulsadas se vinculan con:

<sup>27</sup> La densidad de población en CABA es de 15.133,15 habitantes/km<sup>2</sup>, lo sigue en densidad de población la provincia de Tucumán con 75,4hab/km<sup>2</sup>. El promedio del total país es 16,16 hab/km<sup>2</sup>.

<sup>28</sup> En una entrevista realizada en el área de salud se informó que inicialmente el volumen de vacunación estaba armado para vacunar a 40.000, que esto se redujo a 32.000 hacia fines del tercer trimestre de 2020 y que se esperaba la necesidad de tener un operativo apto para vacunar entre 20.000 y 25.000 personas por día hacia fines de 2021 e inicios de 2022. Se aclara que al momento de hacer la entrevista aún no se había hecho extensiva la tercera dosis de vacunación.

<sup>29</sup> Se considera la población proyectada para 2022 respecto de las dosis aplicadas en la jurisdicción.

- El mantenimiento de servicios sociales críticos en marco de suspensión de clases (asignando responsabilidad al Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat).
- El permiso de ausencia a empleados públicos que hayan transitado por países de riesgo.
- La asignación de profesionales de la salud sin proceso concursal. Posteriormente, se va a crear la Planta Transitoria de Médicos y se establece la libre disponibilidad de los suplentes de guardia, además de permitir la convocatoria de médicos jubilados y extranjeros sin revalidación del título.
- Autoriza la posibilidad de justificar asistencias cuando tuvieran a cargo a hijos menores de 14 años y/o con discapacidad.
- Se definen áreas y organismos de máxima esencialidad a cuyas autoridades se asigna mayor flexibilidad en la reasignación y uso de los recursos humanos. Se habilita a las autoridades (desde el nivel de Director) para reasignar y organizar el trabajo en las distintas áreas y organismos de la administración pública (Decr. 147/20, ver en sección 4).
- Transcurridos los primeros 14 días de medidas más restrictivas de movilización y reunión se estableció un escalonamiento de horarios.
- El congelamiento de la planta de personal (en el marco del Plan de Fortalecimiento de áreas críticas lanzado en abril).
- La reasignación de todo el personal del Gobierno, que no reviste en reparticiones de naturaleza esencial, a contactarse con las personas mayores de 70 años, a efectos de brindar asistencia e información a quienes lo necesiten (desde abril).

La Emergencia Sanitaria en la CABA fue declarada el 16 de marzo de 2020 (DNU 1/20) con el propósito de atender y adoptar las medidas necesarias para prevenir y reducir la propagación del COVID-19, que prorroga distintos vencimientos para reducir la realización de trámites. En tanto, en mayo de 2020 se declara la emergencia económica y financiera, que permite modificaciones presupuestarias para acciones inherentes a la emergencia sanitaria. Además, crea la Comisión Especial de Fiscalización y Seguimiento de la Emergencia Sanitaria (ver esquema 2).

Con la declaración de la emergencia se amplían las facultades y poderes del Ministro de Salud. Así, se otorgan niveles de decisión equiparados a los del Jefe de Gobierno sobre contratación de bienes, servicios y muebles registrables. En tanto, se asimila la capacidad del Subsecretario de Administración del Sistema de Salud a la de los Ministros para la selección de estas contrataciones<sup>30</sup>. También se habilita al Ministerio de Salud a recibir donaciones.

En abril de 2020 se adoptaron una serie de medidas que definen el Plan Fortalecimiento Áreas Críticas<sup>31</sup>. Este Plan contempla un paquete de medidas "para poder reorientar todos los recursos del Gobierno hacia el cuidado sanitario y la atención social de los que más lo necesitan" frente a la pandemia del COVID-19. Se contempla, por un lado, la baja en la recaudación por la reducción en la actividad económica y, por otro, darle prioridad en la asignación de recursos a la emergencia sanitaria. Entre las medidas se destacan:

- La Ley Endeudamiento, que autoriza a tomar crédito público en por hasta U\$S 150.000.000 para la atención de la emergencia sanitaria.
- La ampliación del bono a proveedores.

---

<sup>30</sup> Decr. 166/20.

<sup>31</sup><https://www.buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/noticias/coronavirus-rodriquez-larreta-plan-para-fortalecer-las-areas-criticas-reduccion-sueldo-funcionarios-ciudad>



- Medidas vinculadas con la reorganización interna del gobierno, la gestión de RRHH y la reorientación del presupuesto: i) cancelación de obras planificadas con la excepción de la adecuación hospitalaria o vinculadas con prestaciones de salud; ii) baja de contrato de servicios en los tres poderes del Estado; iii) mayor flexibilidad en el gasto; iv) reasignación de 4.150 vacantes a áreas críticas (2.690 nuevas incorporaciones) y reasignación de personal al sector sanitario; v) adecuaciones en el proceso para compras y contrataciones en marco de la emergencia y plataforma online para seguimiento de compras; vi) disposición de la totalidad de la flota automotor de la Ciudad para atender las necesidades operativas del sistema sanitario; vii) reducción del importe destinado al pago de alquileres, gastos y mantenimiento de los edificios gubernamentales; viii) aporte voluntario de funcionarios de los tres poderes (25% de sus sueldos); ix) creación del programa de donaciones de alimentos, elementos de limpieza y desinfección, financiado con aportes salariales de cada uno de las legisladoras y legisladores y x) generación de beneficios por adelanto de impuestos.

En materia de protección social y acompañamiento a grupos más vulnerables se tomaron distintas medidas tales como la creación del Programa Familias de Apoyo para el alojamiento transitorio familiar, que incluía el registro de referentes afectivos dispuestos a alojar y asumir el cuidado de niños, niñas y adolescentes que se encuentran alojados en hogares convivenciales o afines. También se impulsó el Programa Mayores Cuidados para brindar contención a los adultos mayores y de voluntarios que hacen acompañamiento telefónico, compras y paseo de mascotas. Finalmente, el Plan de Acompañamiento a los/las pacientes en situación de final de vida durante la emergencia sanitaria.

## Esquema 2- Medidas adoptadas por el Gobierno de la CABA en el marco de la pandemia de COVID-19



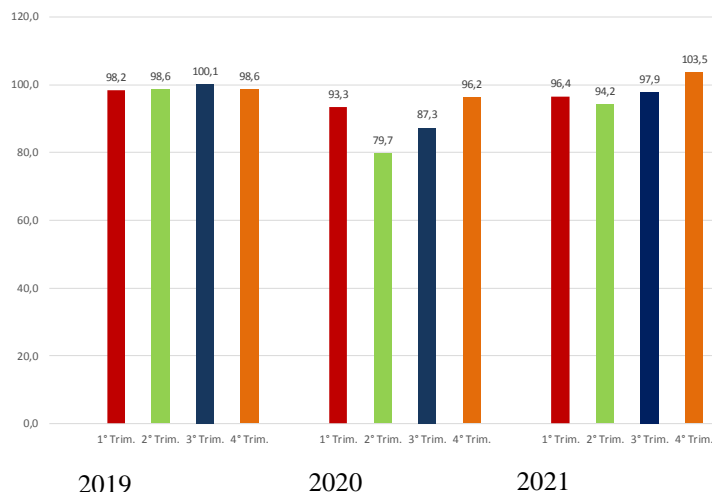
Fuente: Elaboración propia.

La actividad económica cae fuertemente durante el segundo y tercer trimestre de 2020, para comenzar a recuperarse en el cuarto trimestre de ese año. Sin embargo, no se alcanzarían los niveles de 2019 hasta el cuarto trimestre de 2021 (ver gráfico 1). Entre 2014 y 2019 la tasa de ocupación estaba en promedio en 50,5% pero en el segundo y tercer trimestre de 2020, los de mayor caída de la actividad económica se reduce a 40% y 43% respectivamente<sup>32</sup>. En tanto, el promedio de

<sup>32</sup> En cuarto trimestre de 2021 la tasa de ocupación asciende a 52,1% y la tasa de desocupación 7,7%. La recuperación de la tasa de ocupación fue dispar entre mujeres y hombres. Entre las primeras ascendió a 46,3% mientras que entre los hombres es de 58,6%. El promedio histórico (2014- 2019) era de 10,8, cuando en 2021 la diferencia ascendió a 12,3% (DGEyC).

desempleo entre 2014-2019 alcanzaba 9,16%, mientras que en el segundo trimestre de 2020 asciende a 14,7%.

**Gráfico 1:** Indicador Trimestral de Actividad Económica.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Estadísticas y Censos. Información correspondiente a los años 2020 y 2021 es estimativa. Se considera 2012=100.

En cuanto a las medidas vinculadas con la producción se diseñaron algunas medidas de alivio fiscal<sup>33</sup> tales como la condonación de pago de cuota de ABL, cuotas mensuales del Impuesto Inmobiliario y Tasa Retributiva de los Servicios de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Mantenimiento y Conservación de Sumideros durante los meses Junio y Julio de 2020. Esta medida alcanza a locales de actividades gastronómicas, e inmuebles donde se desarrollan las actividades de hotelería, alojamiento, pensiones, geriátricos, albergues transitorios y/o moteles. También se realizaron condonaciones de gravámenes por uso, ocupación y trabajos en espacio público para puestos de venta ambulante y vehículos gastronómicos y en marzo de 2021 se volvieron a aprobar medidas de alivio fiscal para el sector hotelero, además de aprobar el Sistema de Uso y Expansión de Áreas Gastronómicas sobre Calzada y Espacios Públicos para Prevención de Contagios COVID-19.

### 3. Resultados en el análisis de déficits de capacidad estatal

A lo largo de esta sección se presentan los resultados del relevamiento y análisis de la información vinculada con las 4 tecnologías de gestión seleccionadas para la realización del análisis: a) Gestión de RRHH, b) Sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros; c) Digitalización y gobierno electrónico y d) Políticas e instrumentos de gobierno abierto. El análisis surge de considerar la situación observada respecto de las modalidades de gestión y capacidades institucionales previas a la pandemia y desarrolladas en la gestión de la misma. Se consideran en forma específica aquellas dinámicas que pudieron reforzar capacidades estatales durante la pandemia y podrían ser readaptadas y consolidadas en el contexto de la postpandemia.

#### a. Gestión de Recursos Humanos

<sup>33</sup> Ley 6315, Julio 2020.

El empleo público<sup>34</sup> en CABA está regulado por la Ley 471, sancionada en el año 2000, sus normas complementarias y los Convenios Colectivos aprobados acorde a dicha ley. El Escalafón General para el Personal de Planta Permanente de la Administración Pública<sup>35</sup> que busca la jerarquización de la carrera y profesionalización en el desarrollo de las competencias asignadas. El escalafón comprende cuatro agrupamientos: i) Profesional, ii) Técnico, iii) Administrativo y iv) de Servicios Sociales e Institucionales. En cada uno de estos se organizan dos tramos (A y B) en función de la complejidad y responsabilidad de las tareas que se desarrollan. Cada tramo cuenta, a su vez, con diferentes niveles escalafonarios. A través del estatuto se prevén sistemas de capacitación relacionados con los perfiles, las prioridades de gestión y exigibles para el desarrollo de carrera, al tiempo que se establece la realización de evaluaciones de desempeño anuales.

En 2009, se aprueba el Régimen Gerencial para la Administración Pública<sup>36</sup> para los cargos más altos: Gerencia Operativa y Subgerencia Operativa. Estos cargos se cubren por concurso abierto y deben ser renovados cada 5 años. Entre los requisitos mínimos se menciona: título universitario de grado, especialización en campos profesionales vinculados al cargo y experiencia laboral acreditada no menor a 5 años, en ámbito público o privado.

En 2020 la planta de personal en la CABA ascendía a 219.342<sup>37</sup>, esto es 71,3 empleados públicos x 1.000 hab. Esto es 25,3 empleados x 1.000 hab. más que en 2002. Para toda la serie (2002-2020), se observa que la proporción de empleados de planta permanente y transitoria se reduce en forma proporcional, mientras que aumenta la planta de alta dirección (gerencias, coordinaciones) y planta de gabinete (ver gráfico 2).

**Gráfico 2- Distribución de planta de personal**



Fuente: elaboración propia a partir de datos DGyC. Se toma como 100% el total de personal de las plantas referenciadas.

En los gráficos a continuación se presenta la información desagregada del personal, diferenciando planta permanente y transitoria respecto de autoridades políticas y de alta dirección. Para el período considerado en la serie, las autoridades superiores se incrementaron en un 50% y la planta de

<sup>34</sup> Contempla a todo el personal de la Administración Pública del GCBA, dependiente del Poder Ejecutivo, entes descentralizados y sociedades estatales, así como personal dependiente de las comunas.

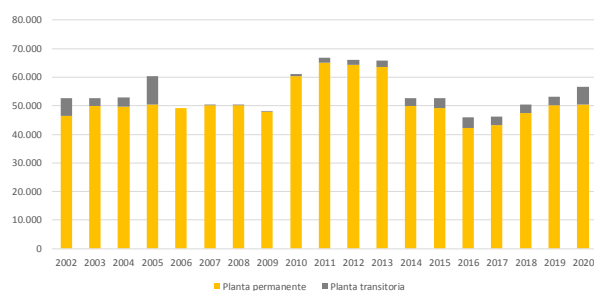
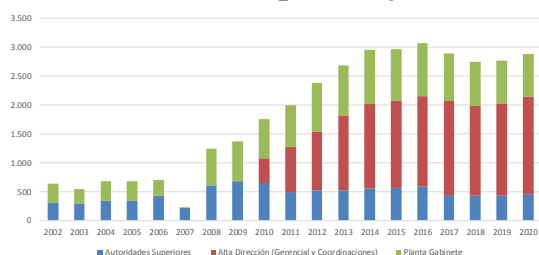
<sup>35</sup> Decr. 986/04.

<sup>36</sup> Decr. 684/09 y modificatorias.

<sup>37</sup> Información de la DGEyC. Se considera el conjunto de cargos del Gobierno por planta de pertenencia. Sin embargo, los análisis específicos se desarrollaron considerando las plantas más representativas.

gabinete en 126%. En tanto, se triplicó la planta gerencial (sin considerar coordinadores) desde su puesta en marcha en 2010.

**Gráfico 3- Personal político y alta dirección**



**Gráfico 4- Personal de planta política y transitoria**

Fuente: Elaboración propia datos DGCEyE

Fuente: Elaboración propia datos DGCEyE

El personal docente representa el 61,8% del empleo público. En tanto, el personal de salud apenas alcanza el 2,4%, aunque es importante considerar que el personal de enfermería no es considerado como parte del régimen aplicable a profesionales de la salud y, en su lugar, forman parte de la planta general<sup>38</sup>.

Durante el primer año de la pandemia, la planta de empleo se incrementó en 1,26%. Acorde a las políticas adoptadas<sup>39</sup> durante este período creció fuertemente la planta transitoria 115,25 p.p.<sup>40</sup> En tanto, la planta vinculada a servicios de salud se incrementó muy poco 0,65p.p.<sup>41</sup> Durante 2020 y 2021, se congeló el ingreso y no se llevaron adelante concursos<sup>42</sup>. Asimismo, se frenaron las intimaciones para jubilaciones y se suspendieron las licencias en sectores esenciales.

En la emergencia se tomaron distintas medidas a través de las que se flexibilizaron los criterios que permiten modificaciones en el lugar de trabajo y/o repartición laboral<sup>43</sup>. Tres días antes de iniciado el ASPO se definieron áreas por el nivel de esencialidad y se descentraliza la capacidad de definir la reorganización del personal<sup>44</sup>. Así es que las autoridades superiores (rango igual o mayor a

<sup>38</sup> La ley 6035 sancionada en 2018 es fuertemente resistida por el personal de enfermería puesto que no reconoce la particularidad de la actividad ni su profesionalización.

A partir de la información DGEyC se observa que el personal médico representa el 75% del personal de salud en 2020, las otras dos categorías son residencias hospitalarias y suplentes de guardia.

<sup>39</sup> Mediante la creación de plantas transitorias para: i) dispositivos de alojamiento permanente de personas (Decr. 212/20); ii) personal colaborador de Unidades Febriles de Urgencia y Operativos COVID-19 (Decr. 222/20 y Res. 446-MHFGC) y iii) el Plan de Vacunación COVID-19 (Decr. 32/21).

<sup>40</sup> El personal de planta transitoria contratada fue rotando a medida que se fueron desarticulando UFUs y vacuatorios. Asimismo, también fueron cubriendo las licencias que empezaron a activarse durante 2021.

<sup>41</sup> En la web institucional se indica que se incorporaron un 12% para el sector salud. DE: [www.buenosaires.gob.ar/coronavirus/datos/gestion-sanitaria](http://www.buenosaires.gob.ar/coronavirus/datos/gestion-sanitaria)

<sup>42</sup> En salud, por ejemplo, se desarrollan alrededor de 1.600 concursos por año.

<sup>43</sup> Vinculado con el régimen de transferencias, comisiones de servicio y adscripciones de personal. A partir de la emergencia dejó de requerirse una disposición para hacer estas adecuaciones.

<sup>44</sup> El decreto 147/20 establece como áreas y organismos de máxima esencialidad durante la pandemia. Dentro de las primeras se encuentran: i) Ministerio de salud y organismos bajo su órbita; ii) Ministerio de Justicia y Seguridad; iii) Policía de la Ciudad; iv) Secretaría de Integración Social para Personas Mayores (Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat) y v) Secretaría de Medios. En abril de 2021 (Decr. 125/21) se suman a este grupo de áreas de máxima esencialidad al Ministerio de Educación, organismos bajo su órbita y establecimientos educativos bajo su dependencia o supervisión y al Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y todos los organismos bajo su órbita.

Dirección General) de áreas de máxima esencialidad y esenciales pasaron a tener atributos orientados a:

- Modificar lugar de trabajo y tareas, en el marco del perfil laboral de cada empleado.
- Suspender el otorgamiento de licencias y permisos.
- Definir la prestación de tareas en forma remota o virtual.
- Establecer protocolos y procedimientos de trabajo acordes a la situación epidemiológica, asegurando la prestación de los servicios.

En el resto de los servicios, las autoridades superiores de cada uno quedaron facultadas para:

- Autorizar la prestación de servicios en forma remota.
- Poner a los trabajadores a disposición de las áreas de máxima esencialidad y esenciales.
- Modificar los horarios habituales de trabajo o lugar de prestación del servicio.

Esta descentralización de la decisión permitió reorganizar los equipos de trabajo en forma más ágil y dinámica, orientado a responder a los desafíos de un contexto incierto y cambiante. Además de permitir el fortalecimiento del trabajo en las áreas críticas y facilitó el regreso a la presencialidad, en relación con lo observado en otras jurisdicciones. En una primera etapa, a pesar de los temores alrededor de la propagación de la enfermedad, las personas entrevistadas manifestaron que no se presentaron conflictos significativos alrededor de estas adecuaciones<sup>45</sup> e, incluso, los gremios acompañaron. La situación de enfrentar una situación de gran criticidad que los enfrentaba a un desafío histórico pudo haber profundizado la vocación que lleva a muchas personas a desempeñarse en el sector público. Esta imagen fue reforzada por los discursos de las autoridades y distintas dinámicas de trabajo grupal y apoyo emocional/ prevención del *burn out* para los equipos de trabajo.

La asignación de personal se hizo, en general, por equipos con la gerencia a cargo, manteniendo los esquemas de asociación. La reorganización del personal se fue adaptando a las distintas etapas y necesidades específicas. Por ejemplo, la gestión de los hoteles en donde se alojaban las personas que habían sido repatriadas primero o los casos confirmados después, la gestión del trabajo voluntario, la puesta en marcha de UFUs y vacunatorios, entre otros.

En cuanto al personal del sector salud, frente a la demanda de espacios extra- hospitalarios se ampliaron responsabilidades de personal sin formación en gestión y gerenciamiento. Por ello, el acompañamiento de personal gerencial y equipos fue fundamental en el entrenamiento y preparación de estas personas. La formación se orientó a un entrenamiento en la tarea.

En cuanto al nivel de formación, no se cuenta con información desagregada para la planta de personal pero se pueden tomar como referencia el alto nivel de formación del gabinete. Con datos referidos al Gabinete 2015-2019 se observa que 95,7% de los miembros del gabinete cuentan con carrera de grado o posgrado. Se destaca particularmente la proporción de postgraduados en el gabinete: 64,3% (2,9% doctorado y 40% maestría). En un 39,4% de los casos estos postgrados se vinculan con administración pública, ciencia política y relaciones internacionales (Canelo, 2021).

El espacio físico en donde se desarrollaron tareas en forma remota fue evaluado por el 63% de los encuestados como adecuado o muy adecuado (datos del Índice de Transparencia elaborado por

---

<sup>45</sup> Acompañado con la dispensa al trabajo presencial de personas que tuvieran condiciones de mayor riesgo.

DGSOCyAI 2022). En cuanto a las condiciones del espacio de trabajo, con un traspaso de labores en formato híbrido o el retorno completo, los trabajadores mencionaron que se encontraron con modificaciones en los espacios físicos respecto de la situación pre- pandemia. La nueva disposición también fue percibida como adecuada y parece no haber afectado a los equipos de trabajo (DGSOCyAI, 2022).

En términos de las políticas de compensaciones, las mismas se concentraron en el sector salud. El Programa Estar brindó acompañamiento y apoyo a través de coaches y psicólogos. Durante el segundo semestre de 2020 se hicieron alrededor de 2000 entrevistas y se acompañó a esas personas con distintas acciones. También se brindó apoyo espiritual en asociación con iglesias de distintos credos. Según se refiere en entrevistas desarrolladas en sector salud, no fueron espacios muy aprovechados por el personal. En el segundo semestre de 2021 se desarrollaron distintas acciones orientadas a homenajear al personal de la salud (placas por desempeño destacado y gala homenaje).

La pandemia ha mostrado la necesidad de desarrollar capacidades y roles de expertos transversales, que tengan iniciativa, promueven la innovación y dispongan de conocimientos y herramientas para gestionar en distintos sectores de política pública. Por otro lado, también se observaron adecuadas dinámicas asociadas con el trabajo remoto y la movilidad de los equipos entre distintas áreas, en función de necesidades específicas que pudieran presentarse. La flexibilidad y adaptabilidad pudo haber estado fomentada por la situación de emergencia, pero parece pertinente explorar mecanismos de promoverla en contextos de mayor certidumbre y estabilidad. Estas experiencias invitan a pensar estrategias y nuevas maneras de trabajar. En general, los entrevistados han destacado que durante la pandemia de COVID-19 se potenció el trabajo en red y se generaron marcos relaciones más ágiles y fluidas. Asimismo, se generaron aprendizajes vinculados con la gestión del tiempo asociado al logro de objetivos diarios, semanales y mensuales.

## **b. Sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros**

El Gobierno de la CABA ha impulsado distintas políticas orientadas a promover la planificación, seguimiento y evaluación de políticas. La Constitución establece la creación del Consejo de Planeamiento Estratégico que es creado en 1999 y es presidido por el Jefe de Gobierno e integrado por distintas organizaciones sociales<sup>46</sup>. En tanto, en el marco del Plan de Modernización (2009) se impulsó un sistema de gestión por resultados centrado en la formulación de:

- Planes Estratégicos, orientados a optimizar las capacidades y la asignación de recursos con relación a las metas de gobierno definidas para un período de tiempo determinado. Estos planes se elaboran en cada una de las áreas de gobierno.
- Planes Operativos, surgen de los anteriores y definen los programas y recursos presupuestarios para llevar a cabo las acciones junto con indicadores de avance y cumplimiento. Aprobados por el Jefe de Gobierno se encuadran en los lineamientos de la Ley de Administración Financiera<sup>47</sup>.
- Convenios de Desempeño con compromisos por cada uno de los responsables de organismos de gobierno dependientes del Jefe de Gobierno.

---

<sup>46</sup> El mismo se organiza en una Asamblea y un Consejo de Planeamiento. Se estructura en distintas dimensiones: Física, económica, social, institucional, metropolitana, género y distintos grupos de trabajo: discapacidad, ciencia y tecnología y salud.

<sup>47</sup> Ley 70.

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

Se instrumenta una reingeniería de procesos administrativos, operativos y de control orientada a aumentar la eficiencia en los circuitos y relevamientos y se impulsan los tableros de control para el seguimiento de los compromisos asumidos y la evaluación de los programas.

En el marco del ingreso a la Alianza de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) se ha impulsado el desarrollo de Planes de Acción. Desde 2016 se impulsan los Compromisos de la Ciudad. Estos Compromisos son objetivos específicos y medibles que comprometen y orientan la gestión de gobierno a partir de problemáticas, prioridades y acciones impulsadas por distintos actores en procesos participativos y de co-creación. Cada uno de los gobiernos impulsó una serie de compromisos que se actualizan anualmente y por los cuales rinde cuentas el gobierno. Esta política es coordinada por la Secretaría General y de Relaciones Internacionales combinando principios de la gestión por resultados y el Gobierno Abierto.

La ventaja de la política de Compromisos es que impulsa acciones transversales que promueven una gestión más integral, así como la generación y uso de información en el proceso de toma de decisiones. La visualización de los compromisos y grado de avance de los mismos resulta simple y sencilla. Se destaca el rol activo del Jefe de Gobierno en impulsar este tipo de iniciativas. Es quien presenta a comienzos de año los Compromisos del nuevo año y los resultados del anterior, así como también los utiliza para estructurar fracciones de las Reuniones de Gabinete y el retiro anual del Gabinete<sup>48</sup>. Durante la primera gestión se han cumplimentado más del 90% de los compromisos definidos. En tanto, los Compromisos definidos para la segunda gestión tuvieron que ser redefinidos a partir del COVID-19. Hacia abril de 2020, anticipando los momentos más tensión alrededor de la expansión del virus y la gestión sanitaria, se aprueba el Plan de Áreas Críticas, al que nos referimos en la sección anterior. Hacia septiembre, se definiría el Plan BA Futuro que es una iniciativa de participación ciudadana desarrollada por el Gobierno CABA para construir la Ciudad que se quiere vivir de cara a la nueva normalidad. Los cuatro ejes priorizados son: i) bienestar integral, ii) educación y trabajo, iii) transformación urbana, iv) ciudad digital<sup>49</sup> y, en 2022, se agrega v) seguridad. Estos planes se han impulsado sobre la plataforma de Gobierno Abierto.

El número de compromisos se ha incrementado anualmente y se han impulsado ajustes y mejoras en los indicadores de rendición de cuentas. En tanto, el gobierno busca institucionalizar esta política a través de una Ley que obligue a los futuros Jefes de Gobierno a presentar y realizar el seguimiento de los Compromisos de la Ciudad, como elemento clave para la priorización de actividades y asignación presupuestaria.

En cuanto a la gestión presupuestaria y de compras y contrataciones se observa que la situación sanitaria reorientó las prioridades durante 2020. La estrategia de planificación no dificultó las capacidades para adaptarse al nuevo contexto sino que, por el contrario, las potenció. La disponibilidad de información de la CABA, su población y los servicios, así como la posibilidad de contar con equipos con capacidades de analizar grandes volúmenes de datos y/o realizar estudios estadísticos y cualitativos permitió reorientar las prioridades a las áreas definidas como de mayor

---

<sup>48</sup> Desde la gestión de Macri se instauró la realización de un retiro de dos días a fin de año. En el mismo se evalúa la gestión de gobierno y las decisiones adoptadas a lo largo del año. Se replantean los compromisos y acuerdos para el año siguiente.

<sup>49</sup> El plan consta de 6 etapas y contempla 100 protocolos para la apertura progresiva de la actividad comercial, cultural, recreativa, deportiva, turística, de servicios, industrial, del espacio público, de la salud programada y de la educación. Los ejes definidos son: i) la libertad de las personas y la corresponsabilidad, ii) la evidencia y apertura de la información y iii) la prioridad de la educación. A través del plan se impulsó el trabajo conjunto con el sector privado, la perspectiva de género y el pleno desarrollo de las mujeres y la recuperación del espacio público como lugar de encuentro.

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

esencialidad. En un contexto de alta incertidumbre, la definición de metas semanales permitió reorganizar a los equipos de trabajos y buscó generar cierta certeza. A diferencia de los procesos de planificación más abiertos y participativos que se describieron en los párrafos anteriores, durante la pandemia las decisiones se concentraron en el Jefe de Gobierno y el Ministro de Salud. El Comité de Crisis y distintos recursos humanos se pusieron a disposición de las necesidades de información y comunicación pero los lineamientos fueron definidos en un núcleo muy pequeño. Por el nivel de incertidumbre en las primeras etapas se trató de micro-decisiones orientadas en el plano operativo. En las entrevistas desarrolladas en el sector salud, se destaca la alta flexibilidad respecto de la forma (¿cómo?) de enfrentar los problemas observados. La metodología se sostuvo durante los tiempos más críticos. Otro aspecto destacable es el *timing* con que se impulsaron distintas negociaciones internas, por ejemplo, por la asignación de recursos económicos, de infraestructura y humanos. La continuidad de los equipos territoriales en las áreas de salud, educación y seguridad puede ser un elemento que haya contribuido en ese sentido. En las fases finales de la pandemia el desafío más relevante se vinculaba con reconstruir la capacidad de los decisores de nivel medio y su autonomía.

La experiencia de ensayar distintas respuestas e impulsar iniciativas que tuvieron que redefinirse y ajustarse a partir de los cambios en el contexto, permite destacar la importancia de promover esquemas impulsados por los resultados/ compromisos buscados. Este tipo de esquemas permite agilizar la asignación de recursos humanos y presupuestarios como forma de responder a los distintos desafíos que se presenten. En ámbitos en los que hay un mayor desarrollo de sistemas de planificación, seguimiento y evaluación, en un marco de rendición de cuentas, este tipo de esquemas parece provechoso.

En las entrevistas realizadas se señaló que no se observaron ni antes ni durante ni después de la pandemia problemas vinculados con la disponibilidad de recursos para desarrollar las tareas y compromisos asignados. En general, los funcionarios entrevistados manifiestan contar con recursos para impulsar las políticas y acciones propuestas. Tampoco parecen observarse problemas en cuanto a la infraestructura y el equipamiento disponible para la realización de sus funciones.

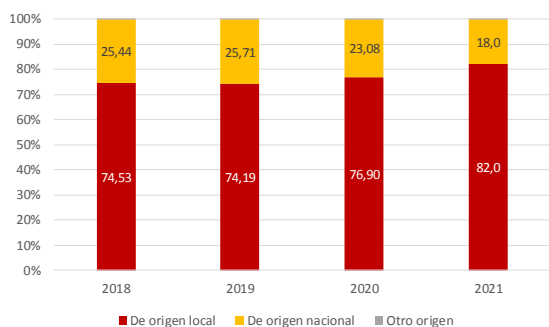
Los recursos presupuestarios en la CABA son de origen propio en más de un 75% (ver gráfico 5)<sup>50</sup> y provienen principalmente de ingresos tributarios (93,8% proyectado en 2021). Los servicios sociales representan alrededor de la mitad del presupuesto y los servicios de seguridad, que se han incrementado en términos proporcionales en 2021, alcanzan alrededor del 16%. En tanto, los servicios económicos se han reducido en términos relativos para el período considerado (ver gráfico 6). En cuanto al objeto de gasto, a diferencia de otras unidades subnacionales el peso relativo del gasto en personal resulta más bajo. En 2021 se asignaron 45,7% de recursos a personal, durante 2019 y 2020 esta proporción se encontraba alrededor de 42,7%.

---

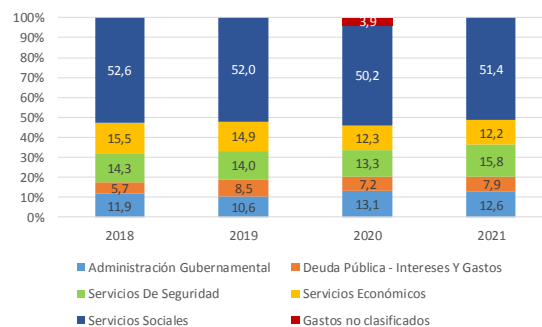
<sup>50</sup> En 2016 se modificó el acuerdo de traspaso de un coeficiente fijo de coparticipación. Con el traspaso de las fuerzas de seguridad se definió un coeficiente de 3,75% (Decr. 194/16 y 399/16). En 2020 se evaluó excesiva esta asignación y el coeficiente fue modificado a 2,32% (Decr. 735/20). Los conflictos alrededor de estos fondos y la coparticipación se mantienen hasta el cierre de este trabajo y se ha definido la intervención de la CSJN.



### Gráfico 5- Presupuesto según origen de los recursos (2018-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de presupuesto ejecutado.



Fuente: Elaboración propia a partir de presupuesto ejecutado.

### Gráfico 6- Presupuesto por finalidad de Gasto, distribución anual (2018-2021)

En el marco de la declaración de la emergencia y el Plan de Áreas Críticas se activaron mecanismos para la reasignación presupuestaria vinculadas con la cancelación de obras y contratos, así como la reasignación de partidas a las áreas definidas como de mayor esencialidad (ver detalles en sección anterior).

La emergencia sanitaria obligó a ajustar el sistema de compras y contrataciones debido a la necesidad de comprar insumos y equipamientos en plazos que debían ser más acotados, debido a la urgencia, escasez de productos y el alza generalizada de precios. En una resolución conjunta del Ministerio de Hacienda y Finanzas y la Jefatura de Gabinete se definió a la Dirección General de Compras y Contrataciones como órgano rector del mencionado sistema<sup>51</sup>. A fin de garantizar la rendición de cuentas se promovió la apertura de BA Compras COVID, un monitor de compras, en donde se presentaba la información en tiempo real. Este esquema buscó no sólo agilizar y acortar los tiempos de compra sino también ampliar la base de proveedores, garantizando el abastecimiento de insumos.

#### c. Digitalización y gobierno electrónico

En 2010 se establece el Plan de Modernización de la Administración Pública (CABA)<sup>52</sup>. El mismo se propone específicamente:

- Mejorar la gestión pública articulando la toma de decisiones cotidiana, el planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados.
- Orientar la Administración al servicio de los ciudadanos, a través de una gestión transparente y de canales efectivos de participación y control ciudadano.
- Promover e introducir el uso de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) de manera de responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad.
- Profesionalizar y jerarquizar los recursos humanos.

<sup>51</sup> Resolución 2094/2020, que modifica el decreto 168/19 (Ley 2095). DE:

<https://www.buenosaires.gob.ar/coronavirus/comprascoronavirus/como-se-compra-en-emergencia-0>

<sup>52</sup> Ley 3.304

El Plan se organiza en cuatro componentes, entre los que se encuentran, el gobierno electrónico y las nuevas tecnologías de información y comunicación. La implementación de estas políticas se organiza a través de instrumentos tales como:

- Sede electrónica, orientada a permitir a los ciudadanos a acceder a la información y a los servicios administrativos, ampliando los medios de vinculación existentes.
- Firma Electrónica y Digital: orientada a agilizar la gestión, garantizando la autoría e integridad de los documentos electrónicos.
- Digitalización de procesos administrativos, implica la adecuación de la normativa y el desarrollo de sistemas informáticos.
- Seguridad informática, generando la infraestructura necesaria para el tratamiento adecuado a la información.
- Interoperabilidad, evitando duplicaciones, inconsistencias y normalizar la definición y tratamiento de la información común.
- Compras electrónicas, garantizando la eficiencia y la transparencia.

Tal como señalan Costagnola y Herrero (2019) la CABA es considerada desde hace algunos años un polo tecnológico y de innovación de políticas públicas a nivel regional<sup>53</sup>. En 2011 se establece la creación del Sistema Único de Atención Ciudadana (SUACI) como plataforma de acceso y tratamiento de consultas, quejas, denuncias, sugerencias y/o solicitudes. Inicialmente, se establecen dos canales de acceso remoto (línea 147 o web). Estos canales se han ampliado en los últimos años. En 2019 y 2020 comenzaron a incrementarse los canales habilitados para acceder en forma no presencial. La creación del Boti en 2020 es la más relevante pero también es necesario destacar la creación de aplicaciones (App BA). Sin embargo, entre 2019 y 2021 no se incrementaron los contactos por estos canales remotos (ver tabla 3). Es de destacar, como el chatbot (Boti) sigue incrementando el número de interacciones. De hecho, en los primeros meses de 2022 se han observado registros récords de consultas, intercambios y trámites realizados por ese canal.

---

<sup>53</sup> Los mencionados autores destacan que en 2013 la Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCIEET) 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. En tanto, 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 (Smartcities).

**Tabla 3- Sistema Único de Atención Ciudadana. Interacciones por tipo de canal (2019- 2021)**

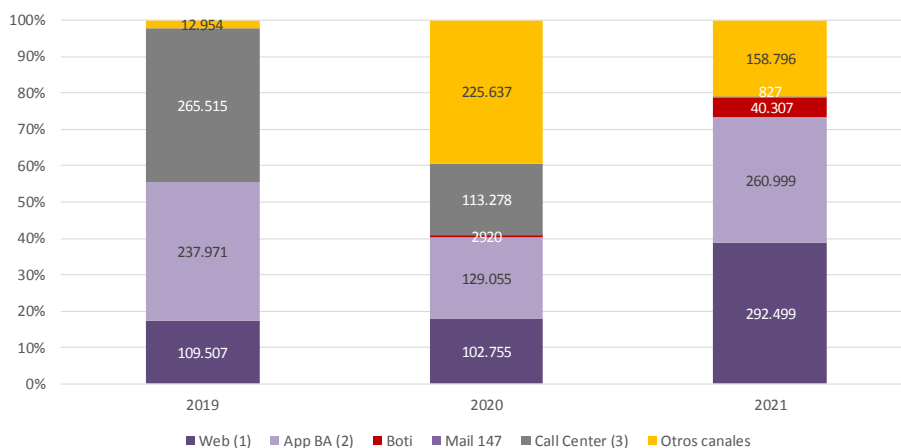
Canales (4)	2019	2020	2021
<b>Web (1)</b>	100	94	267
<b>App BA (2)</b>	100	54	110
<b>Boti</b>	S/D	100	1.380
<b>Mail 147</b>	S/D	100	181
<b>Call Center (3)</b>	100	43	0,3
<b>Total canales remotos</b>	100	57	97
<b>Otros canales (4)</b>	100	1.742	1.226
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>92</b>	<b>121</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de datasets del Sistema Único de Atención Ciudadana.

- (1) En 2020 suma GCS web y web
- (2) En 2020 suma APP BA y App. En 2019 es APP. En ningún caso incluye la APP de denuncia vial (disponible en 2020 y 2021).
- (3) En 2020 suma Call Center y 147. En 2019 considera sólo 147.
- (4) En la tabla no se consideran otros canales. En 2020 las comunas y atención de cercanía tuvo mucha relevancia (106.882 consultas ingresaron por este canal, 19% del total). Además de estos canales mencionados, en 2021 se consideran como otros canales a Operador FIXIT. En 2020 y 2021 se considera también Operadores GCBA, UGIS y APP denuncia vial.

En el gráfico 7 se puede observar la distribución de contactos, según canal. La creación de distintos canales muestra una fuerte fluctuación en las preferencias ciudadanas respecto de la forma de conectarse. Llama la atención que, en 2020, en marco de las mayores restricciones de movilidad por la pandemia de COVID-19, un 19% de los contactos se hayan realizado por vías de cercanía y/o comunas (otros canales).

**Gráfico 7- Distribución de interacciones, según canal del Sistema Único de Atención Ciudadana (2019- 2021)**



Fuente: Elaboración propia a partir de información de datasets del Sistema Único de Atención Ciudadana. Ver notas asociadas en tabla 3.

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

En 2019 se desarrolló Boti<sup>54</sup>, un asistente virtual que busca automatizar varias tareas por intermedio de una plataforma conversacional, ya sea desde el teléfono o a través de una página web. En su desarrollo se buscó la inmediatez, simplicidad y personalización en el intercambio y comunicación. Experiencias previas se venían desarrollando desde 2013, lo que simplificó el proceso y aceleró las etapas para firmar un acuerdo con whatsapp, la plataforma utilizada<sup>55</sup>.

La Secretaría de Innovación y Transformación Digital (2022) señala que el nivel de aceptación del chatbot es muy alto y que 80% de los usuarios de la web de la Ciudad migraron a este canal, luego de su creación. En enero de 2022 se informó un récord histórico de conversaciones, con más de 11 millones de interacciones en solo un mes. Los temas más consultados se vinculan con COVID-19: resultados del test, vacunación, certificado COVID-19.

Desde 2013 se venían implementando medidas progresivamente orientadas a conformar el Sistema de Tramitación a Distancia (TAD)<sup>56</sup>. Para ello, se avanzó en la digitalización de los trámites y las comunicaciones internas que se realizan vía papel con el objetivo final de facilitar la interacción con los ciudadanos. En 2019 también se lanzó el Programa Fila Cero<sup>57</sup>, una aplicación para que se puedan hacer colas de manera virtual en las sedes comunales, Defensa al Consumidor, la Agencia Gubernamental de Control, el Instituto de la Vivienda, el Registro Civil sede central, la Dirección General de Licencias y la Dirección General de Infracciones. La App calcula el tiempo para cada fila de trámites y notifica a los vecinos que asisten a realizar una gestión para que puedan disponer libremente de su tiempo. La pandemia pudo haber reducido el impacto de un instrumento como el mencionado.

Durante 2020 se desarrollaron distintas herramientas para facilitar la prestación de servicios, realización de trámites y seguimiento: i) se implementó la historia clínica electrónica, para mejorar la calidad de atención y la capacidad de prevención de enfermedades (en septiembre de 2020 había 1.751.682 personas registradas); ii) el Plan Integral de Educación Digital (PIED), para la implementación pedagógica de las tecnologías en las escuelas públicas que incluye el Plan Sarmiento; iii) la Plataforma Integrar, un Portal educativo para el intercambio de producciones digitales y experiencias educativas y iv) los ateliers digitales y aulas digitales móviles, equipamiento, conectividad y servicio de soporte técnico para los docentes. En tanto, se diseñó una plataforma online para adultos mayores (+Simple)<sup>58</sup>.

Tal como se señaló anteriormente, se realizaron importantes transformaciones a fin de adecuación del proceso de compras y contrataciones en el marco de la emergencia. Así, se desarrollaron otros sistemas buscando garantizar la transparencia y rendición de cuentas. Se abrieron distintos espacios para intercambio y presentación de proveedores, así como para la presentación de los procesos de compra<sup>59</sup>. Durante la pandemia se generaron enlaces para informar sobre las decisiones y la realización de servicios y trámites vinculados con la circulación por espacios públicos y espacios de

---

<sup>54</sup> Se trata de una práctica innovadora y de referencia global. El GCABA fue el primer gobierno en el mundo en integrar WhatsApp como canal y en 2019 obtuvo el primer premio de chatbot corporativo en Planeta Chabot Awards, que premian los mejores en el mundo hispanohablante.

El boti se utilizó incluso para prueba de testeo por voz (tos) de COVID-19.

<sup>55</sup> Un detalle del desarrollo y evolución de este instrumento se puede ver en: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/caso\\_boti\\_-\\_abril\\_2022.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/caso_boti_-_abril_2022.pdf). Ver pág. 4.

<sup>56</sup> Decreto 429/13 crea la Plataforma de Tramitación a Distancia.

<sup>57</sup> <https://www.buenosaires.gob.ar/atencionygestionciudadana/fila-cero>

<sup>58</sup> Snapshot, septiembre de 2022. Publicación del Gobierno de la CABA.

<sup>59</sup> Se creó la plataforma: <https://buenosaires.gob.ar/coronavirus/comprascoronavirus>.

testeo y vacunación. También se desarrollaron páginas con información sobre los protocolos de apertura y la posibilidad de realizar consultas y trámites asociados con estos procedimientos. Especialmente, se desarrollaron enlaces específicos para comercios, PyMES y establecimientos culturales, de deportes, de salud y de educación.

En 2022 se establecen tres objetivos vinculados con digitalización y gobierno electrónico: i) digitalización de los trámites; ii) presentación de la información y documentación en sólo una oportunidad (gobierno *only once*), evitando volver a solicitar información con la que el gobierno ya cuenta; iii) interoperabilidad de los sistemas. Estos desarrollos se están realizando en una plataforma open source (X-Road). Asimismo, una de las preocupaciones del gobierno de la CABA se vincula con la posibilidad de que las personas tengan información sobre quién solicita sus datos y qué tipo de información se mira<sup>60</sup>.

El Modelo de Gobernanza de los Datos y un Sistema de Interoperabilidad del Gobierno de la CABA<sup>61</sup> busca generar el ordenamiento de datos como proceso de reorganización de registros en un orden o secuencia específica para la óptima utilización y acceso a la información, así como para promover la interoperabilidad de los datos. A través del Modelo de Gobernanza de Datos se definen los procesos que abarcan todo el ciclo de vida del dato (planeación, captura, producción, organización, administración, difusión, promoción y uso) mientras que el Sistema de Interoperabilidad busca interconectar los sistemas de información de todas las áreas de gobierno. De esta forma, se busca garantizar el intercambio de datos de manera segura, transparente y confidencial.

En el marco de BA Futura, en abril de 2022 se lanzó un programa para la digitalización del 95% de los trámites que realizan los ciudadanos en la CABA. Según documentación gubernamental hay 885 trámites que pueden realizarse en forma completamente digital. Eso representa el 72% de los trámites. La expectativa del gobierno es alcanzar el 95% de los trámites digitalizados para diciembre de 2022. Algunas medidas anunciadas implican que: i) se están analizando 165 trámites, se busca eliminar 40 de estos, digitalizar 30 y reubicar los restantes en cuatro grupos; ii) prohibir la exigencia de documentos emitidos por otra área de gobierno y iii) agregar opciones al Boti, para que puedan complementarse por esa instancia<sup>62</sup>.

Si bien es evidente la creciente simplificación, digitalización y automatización de los trámites y consultas<sup>63</sup> también es notoria la dificultad observada en el Gobierno de la CABA para dar respuesta a situaciones excepcionales o que no se encuentran contempladas. Si algún aspecto del trámite no entra dentro de lo parametrizado se observa una fuerte dificultad para dar respuesta (o indicaciones sobre los pasos a seguir) en forma remota y, en varias ocasiones, genera la necesidad de asistir a distintas oficinas hasta identificar la forma de actuar.

---

<sup>60</sup> D.E: <https://www.iproup.com/innovacion/28926-el-plan-cripto-de-larreta-para-que-los-ciudadanos-sean-4-0>

<sup>61</sup> Decreto 118/22.

<sup>62</sup> La propuesta nace bajo el lema de “eliminar, simplificar y digitalizar” y se traduce en 10 principios: 1) Hacer las cosas una sola vez; 2) Ser todo lo digital que el ciudadano necesite; 3) Los datos y la información son de los ciudadanos; 4) Se usará Blockchain para resguardar la seguridad; 5) Ser un gobierno participativo y descentralizado; 6) Cambiar la idea de Estado controlador por Estado facilitador; 7) La no respuesta a tiempo ante una petición se tomará como positiva; 8) Reglas claras para fomentar la inversión y creación de empleo; 9) Asociación con el sector privado y 10) Eliminación de trámites que funcionan como barreras. DE: <https://dplnews.com/asi-es-el-ambicioso-plan-de-digitalizacion-de-la-ciudad-de-buenos-aires/>

<sup>63</sup> La pandemia permitió extender estos esfuerzos que ya se venían desarrollando.

Algunas condiciones favorecen la implementación de políticas de digitalización y gobierno electrónico en esta jurisdicción. En primer lugar, debe destacarse que la situación educativa de la población de la CABA es mejor que para el promedio del país. En CABA el 53,8% de la población de 25 años y más ha finalizado al menos el secundario, respecto de la situación a nivel nacional que sólo asciende al 34%<sup>64</sup>. En CABA un 21,2% de los habitantes han culminado la Universidad o estudios de postgrado, respecto del 7,8% de la población del país en esta situación. La tendencia en términos de graduación universitaria es creciente. En segundo lugar, el acceso a TICs la situación de CABA también es privilegiada: 79,7% de los hogares CABA tienen acceso a internet, mientras que el 91,8% de los mismos cuenta con, al menos, una computadora. En tanto, el 89,26% de la población en CABA hacia 2019 tiene acceso a internet (9,31 p.p por encima del total nacional), el 57,60% tiene computadora (16,17 p.p) y 90,82% teléfono (6,56 p.p)<sup>65</sup>. Durante la pandemia, se prevé que esta situación haya mejorado y se incrementara el acceso a TICs, así como la disponibilidad y cantidad de computadoras por hogar.

En el Gobierno de CABA se adoptó como regla la no suspensión de plazos administrativos y actividades (Andia, 2021). Tal como señala el informe del Índice de Transparencia (2022) durante los momentos de mayores restricciones a la movilidad se combinaron, para el trabajo cotidiano, herramientas como el Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE)<sup>66</sup>, el paquete informático de Microsoft Office y el correo electrónico. Esto sumado al uso de cuentas de Gmail y el almacenamiento de carpetas en Google Drive, así como la creación de grupos de Whatsapp y el uso de plataformas para reuniones e intercambios como Zoom o Meet permitieron una transición sencilla y fluida al trabajo virtual. El informe antes mencionado sostiene que “el GCBA respondió de forma proactiva, eficiente y rápida para facilitar las herramientas de trabajo (software y hardware) a sus empleados en el contexto del ASPO” y se facilitaron los dispositivos para que los empleados públicos que tuvieran inconvenientes pudieran contar con computadoras para realizar sus tareas. En el marco de la pandemia se avanzó en un proceso de despapelización y se profundizó la transición digital. Una encuesta autoadministrada entre trabajadores del GCABA (CIPPEC- CABA, 2022) permitió observar que 47% de los trabajadores recibió computadoras del GCBA, 28% trabajo con equipos propios y 25% trabajaron en oficina.

Las personas entrevistadas manifestaron que, durante la pandemia, no se verificaron problemas significativos en términos de pérdida de datos y/o problemas de seguridad en el resguardo de la misma. Asimismo, se manifestó la voluntad que, en general, mostraron los equipos para adaptarse a las nuevas condiciones y los cambios en las dinámicas producto de la virtualidad y los ajustes en las modalidades híbridas antes de pasar a la presencialidad plena. El OGDAl (2021) en un documento sobre aprendizajes generados en el marco de la emergencia sanitaria concluye que, a partir de la virtualidad, se profundizaron y fortalecieron los vínculos con otras jurisdicciones. Las videollamadas han sido una herramienta que facilitó la realización de reuniones y encuentros, también facilitaron los procesos de capacitación y sensibilización.

#### **d. Políticas e instrumentos de gobierno abierto**

---

<sup>64</sup> Información DGEyC (GCBA) e INDEC. En Informe Panorama Económico de la Ciudad (2020).

<sup>65</sup> A partir de datos elaborados por Ministerio del Interior con información EPH para 2019. Sólo Comodoro Rivadavia respecto de acceso a internet y teléfono y Río Gallegos en acceso a internet muestran datos apenas por encima de acceso.

<sup>66</sup> El proceso de digitalización de expedientes se había iniciado en 2010 en marco de la Ley de Modernización.

En la CABA se implementan políticas de Gobierno Abierto (GA) desde hace más de una década<sup>67</sup>. Esto ha permitido ir permeando la cultura organizativa y las dinámicas de trabajo, al tiempo que se impulsaron adecuaciones y mejoras continuas en los instrumentos y herramientas desarrolladas con este propósito. Entre los hitos más significativos en la evolución de la implementación de estas políticas se destacan<sup>68</sup>:

- La creación de la Dirección General de Información y Gobierno Abierto, en el Ministerio de Modernización durante 2011. Esta Dirección se concentraba en el desarrollo de acciones orientadas a la apertura de datos principalmente. Si bien la cristalización institucional para el desarrollo de la estrategia e instrumentos de GA ha ido cambiando en el tiempo<sup>69</sup>.
- La implementación del portal [data.buenosaires.gob.ar](http://data.buenosaires.gob.ar) como plataforma para la publicación, búsqueda, descubrimiento y acceso de los datos abiertos de la Ciudad<sup>70</sup>.
- La definición de que todos los datos son públicos, salvo norma contraria, a partir de 2013<sup>71</sup>.
- La incorporación a la Alianza de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) en 2015. Buenos Aires fue una de las ciudades pioneras en sumarse a esta alianza. Distintas experiencias y prácticas han sido presentadas como buenas prácticas en la implementación de los principios del GA.
- Durante 2016 se realizan algunas adecuaciones a la Plataforma de Tramitación a Distancia (TAD) a fin de garantizar el acceso a la información sin los requisitos formales que inicialmente se habían establecido.
- En 2016, el Gobierno de la CABA y la Sociedad Civil co-crearon e implementaron el Primer Plan de Acción, como una experiencia piloto. Luego, se aprobarían otros dos Planes de Acción: el segundo, en 2017 y el tercero, en 2021. La metodología para la elaboración de los planes de gobierno abierto se ha ido ajustando en los distintos procesos, pero se basa en el desarrollo de la OGP y busca promover la participación ciudadana en la co-creación de acciones y la definición de los compromisos de gobierno. La elaboración de estos planes es liderada por la Subsecretaría de Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas (Secretaría General y Relaciones Internacionales).
- El lanzamiento del Ecosistema de Gobierno Abierto en 2017 (ver tabla 6). Esta plataforma reúne todas las iniciativas de GA de la Ciudad y promueve una transversalización de este paradigma incorporando, a las distintas áreas de gobierno, a la apertura de información, la idea de colaboración y co-creación de políticas públicas. Ese mismo año se publica BA Data y el dataset de Buenos Aires Compras. Se fueron desarrollando distintas iniciativas de usuarios y generadores de datos a fin de mejorar la experiencia. Algunos ejemplos: BAHackatons, BAapps, y Buenos Aires GobCamp, entre otros.
- En 2019 se crea la Subsecretaría de Políticas Públicas Basadas en Evidencia, en la Secretaría de Innovación y Transformación Digital con el objetivo de promover y coordinar iniciativas para disponer de información actualizada, confiable y accesible, relacionada a todas las áreas de Gobierno y necesaria para impulsar la innovación en la toma de decisiones que lleven a mejores soluciones para los vecinos.

---

<sup>67</sup> La Ley de Acceso a la Información (401) es de 1998 y la política de apertura de datos comenzó a implementarse en 2012.

<sup>68</sup> Elaborado a partir de Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto (2016), Costagnola y Herrera (2019), OGDAl (2021), información publicada en sitios oficiales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y normativa institucional.

<sup>69</sup> Decreto Reglamentario N° 660/11.

<sup>70</sup> Decreto 156/12.

<sup>71</sup> Decreto 478/13.

El desarrollo e implementación de las políticas de GA es “desde arriba” y contó con un apoyo claro del Jefe de Gobierno (Costagnola y Herrero, 2019). Al asumir su primer gobierno, Rodríguez Larreta motorizó distintas iniciativas orientadas a consolidar las iniciativas vinculadas con el GA. La Subsecretaría de Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas (Secretaría General y de Relaciones Internacionales) es responsable de la implementación del Ecosistema de GA y el cumplimiento de los Compromisos de la Ciudad. Esta Subsecretaría se organiza en dos Direcciones Generales: i) Compromisos de Gobierno y Rendición de cuenta y ii) Calidad Institucional y Gobierno Abierto. En tanto, la Subsecretaría de Política Basada en Evidencia (Secretaría de Innovación y Transformación Digital, Jefatura de Gabinete) es responsable de impulsar una política de datos abiertos. En tanto, en cuanto al acceso a la información y transparencia es necesario destacar dos organismos: i) Dirección General de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información (Subsecretaría de Asuntos Políticos, Ministerio de Gobierno), organismo de aplicación de la Ley 104 y ii) el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (OGDAI).

Como se señaló inicialmente, la plataforma de planificación y GA permitió enfrentar la pandemia de COVID-19 con herramientas que facilitaron la gestión de esta situación de emergencia. Algunas de las cuestiones más destacadas se vinculan con: i) la gestión de la información y los avances en la integración de la misma; ii) una dinámica de trabajo transversalizada en espacios de coordinación (mesas) y centrada en resultados esperados (compromisos) claramente identificables y medibles y iii) distintos mecanismos de intercambio y construcción de consensos. Durante el primer gobierno de Rodríguez Larreta se impulsó una estrategia de sensibilización y formación sobre estas temáticas y la gobernanza colaborativa que se descentralizó en “líderes” internos a cada área para promover políticas acordes a este paradigma de gestión (Costagnola y Herrero, 2019). La práctica en esta modalidad de gestión permitió simplificar los procesos para generar acuerdos y avanzar en el trabajo conjunto en marco de la emergencia. Si bien durante 2020 los Compromisos inicialmente definidos tuvieron que ser relegados por la nueva situación, las metodologías de trabajo impulsadas en el marco de la implementación de GA contribuyeron a armar las dinámicas de trabajo para enfrentar la pandemia de COVID-19.

Durante 2020 los dispositivos de participación y co-creación se mantuvieron activos aunque en una modalidad virtual. En cuanto al acceso a la información, en general, hay un acuerdo de que se mantuvieron los esfuerzos, se generó información y se respondió a las demandas ciudadanas. Yas García, representante de la Sociedad Civil, señala en el tercer informe de seguimiento (2021: 8) que durante la “pandemia existieron pequeños retrocesos porque hubo otras prioridades por el momento que se vivía pero que la visión futura es que la agenda pueda retomarse y continuar”.

#### **Tabla 4- Instrumentos asociados al Ecosistema de Gobierno Abierto**



III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

Instrumento	Descripción
<b>BA Data</b>	Incluye más de 400 datasets de información. Se encuentran organizados por distintas temáticas, pueden ser descargados en distintos formatos operables por lo que pueden ser reutilizables. La información está disponible en código abierto. No se han desarrollado esquemas que permitan visualizar los datos en forma más simple y sencilla. En general, el uso de los datos es posible si el usuario cuenta con conocimientos sobre el manejo de base de datos. Se han desarrollado Guías para: i) la publicación de Datos Abiertos, ii) la identificación y uso de entidades interoperables y iii) el uso y publicación de metadatos.
<b>BA Cambio Climático</b>	Orientada a presentar las acciones que impulsa la Ciudad para ser resiliente, carbono neutral e inclusiva. Muestra y permite navegar información sobre Gases de Efecto Invernadero (GEI) y la variación en las emisiones por sector, subsector y fuente a lo largo de los años. Presenta las Metas que se propone la Ciudad hacia 2030 y 2050. Se introduce el PAC 2050 (Plan de Acción Climática) con gráficas e indicadores de seguimiento.
<b>BA Obras</b>	Cuenta con información sobre las Obras que se están llevando adelante en la CABA. Su costo y estado de avance. Esta línea es resultado del Compromiso de Ciudad de publicar un sistema online de obras públicas abiertas (3er Plan de Acción GA). El software de código abierto se encuentra publicado en el sitio de BA Obras y forma parte del repositorio “Código para el Desarrollo” (BID). Si bien se encuentran publicados los dataset, en mayo de 2022 se observan algunos problemas de visualización. El website cuenta con la posibilidad de informar los problemas.
<b>Presupuesto Abierto</b>	Se presenta la información de ejecución presupuestaria. Se muestra la información anual desde 2013 y la última actualización, a mayo 2022, corresponde al tercer trimestre 2021. Se presentan gráficas correspondientes a ¿Quién gasta?, ¿En qué y para qué se gasta?, ¿Cómo se financia? y lugar de realización de las obras. Se presenta glosario de términos.
<b>Ciudad 3D</b>	Información urbanística con carácter orientativo, a los efectos de facilitar la comprensión del Nuevo Código Urbanístico. Se indican datos básicos de las parcelas, usos, afectaciones, obras e inspecciones. Permite utilizar diferentes filtros como Altura Código Urbanístico, Área Especial Individualizada, Mixtura de Uso y Barrios. Permite incorporar datos para mejorar el acceso a los datos.
<b>Observatorio Turístico</b>	Genera inteligencia de mercado para orientar la toma de decisiones en el sector público, empresas y profesionales, potenciando el turismo como una actividad estratégica para el desarrollo económico y social de la CABA. Se presentan informes periódicos con indicadores clave. Se muestran gráficas. No se puede operar con la información presentada. Se pueden enviar consultas y/o solicitudes de información detallada.
<b>Mapa de Oportunidades Comerciales</b>	Vinculado a la presentación de información para la toma de decisiones vinculada con la apertura comercial. En mayo de 2022 se presentaban problemas para acceder a la visualización de los resultados y no se mostraba el menú detallado de rubros. No cuenta con espacio para presentar comentarios y/o informar inconvenientes en el acceso a la información.
<b>Legado Olímpico</b>	Todos los datos de los Juegos, desarrollados en 2018, fueron publicados. También se presentan datos sobre el legado social, urbano y deportivo. Se presenta información global sobre participantes, voluntarios, actividades deportivas y culturales desarrolladas en las escuelas a partir de los Juegos, edificación, espacios y obras de infraestructura desarrolladas.
<b>COVID en datos</b>	27 datasets que siguen propuesta OGP y Carta Internacional Datos Abiertos. Objetivos: i) mejorar el proceso de toma de decisiones, ii) posibilitar transparencia y rendición de cuentas; iii) permitir la creación de servicios y aplicaciones; iv) contribuir a la innovación y generación de valor. Trabajaron 15 organismos en su desarrollo. Información disponible en 3 ejes: i) situación epidemiológica; ii) gestión sanitaria y territorial, iii) movilidad y espacio público. En Octubre 2021 se observa también: iv) testeos y v) vacunación. La información se actualiza diariamente. También se desarrollaron infografías y resúmenes de información accesible para la ciudadanía. Según informa documento de septiembre de 2020, esta plataforma se encuentra entre las más visitadas del gobierno CABA. El 60% de los usuarios son recurrentes y se encuentra vinculada al Boti. A finales de 2020 se desarrolló la fase "Plataforma de Rendición de Cuentas COVID". Tableros: Se crearon 19 tableros con 116 indicadores co- construidos con diferentes áreas y 70 referentes técnicos designados para su construcción. Buscaba contar con información en tiempo real. Ubicados en: i) Comité de Operaciones de Emergencia (COE) vinculado con el monitoreo de servicios hospitalarios, gestión de casos y pacientes y ii) Centro de Monitoreo de Incidentes (CMI) vinculado con el análisis de las operaciones complementarias al sistema sanitario (logística, defunciones, seguridad, aislamiento).
<b>Compras COVID</b>	Desarrollada en abril de 2020 vinculada con la resolución sobre los procesos de compra en el marco de la pandemia. La plataforma presenta: i) gráfico y visualizaciones sobre repatriados y RRHH; ii) cómo se compra en emergencia y iii) compendio normas COVID-19. La plataforma busca disponibilizar dicha información y visualizarla para facilitar su acceso y comprensión por parte de usuarios no técnicos. El objetivo es agilizar las compras en emergencia garantizando la transparencia y rendición de cuentas porque se tramitan por otros sistemas, que no estaban incluidos en las acciones de apertura de información.

Fuente:

Elaboración propia a partir de web institucional.

En cuanto al pilar de transparencia y acceso a la información la Ley 104 es modificada en 2017 para adecuarla a los estándares internacionales<sup>72</sup>. La CABA cuenta con un Plan de Transparencia Activa (PTA) aprobado en junio de 2021<sup>73</sup>, participaron de su elaboración referentes institucionales (puntos focales) en las distintas áreas<sup>74</sup>. Los principios sobre los que se estructura el plan se vincula con el fortalecimiento y sustentabilidad de una política transversal de transparencia, clave en lo que

<sup>72</sup> Decreto Reglamentario 260/17.

<sup>73</sup> El primer PTA fue aprobado en 2018 pero necesitaba ser actualizado a partir de la experiencia y con el fin de lograr mejores resultados.

<sup>74</sup> Por cada institución se establece un referente institucional que mantiene el vínculo institucional, coordina el tipo de información a publicar y valida la información y un referente operativo que articula el trabajo de producción, recolección, actualización y publicación, envía la información referida y comunica a la autoridad aplicación cualquier cambio en estructura.

había sido la gestión de la pandemia. Se buscaba garantizar: i) máxima premura; ii) presunción de publicidad y accesibilidad; informalismo; iii) no discriminación; iv) eficiencia; v) completitud; vi) disociación; vii) transparencia; viii) formatos abiertos; ix) alcance limitado de las excepciones; x) buena fe y xi) gratuidad. Se establece que la información publicada debe estar en formato abierto y accesible, garantizando que los datos puedan ser reutilizables. Además, deben procurar ser accesibles, usables y perdurables.

Se establecen criterios y formatos específicos para las páginas web del Gobierno de la Ciudad, en la que se establece la existencia de una sección de Transparencia Activa con tres subsecciones que deben aparecer en el menú principal y esto se observa en la mayor cantidad de páginas exploradas<sup>75</sup>:

- Institucional, que hace referencia a la estructura organizativa, misiones y funciones, antecedentes académicos y/o profesionales de responsables de áreas y datos de contacto.
- Control e integridad, que contempla información de contralor (Declaraciones Juradas Patrimoniales, Informes de Auditorías Internas).
- Presupuesto, información vinculada con los actos de gestión administrativa.
- Compras Públicas, información relativa a compras, contrataciones y adquisiciones de bienes, servicios y obras públicas ejecutadas.
- Recursos humanos, composición, administración y gestión de los recursos humanos que presten servicios en las áreas de Gobierno, autoridades y grillas salariales.

Además de presentar información relativa a la ejecución de todos los programas, acciones de gobierno, proyectos y/o actividades desarrolladas; los trámites y servicios; mecanismos y procedimientos de participación ciudadana; normativa y estadísticas.

Como se señaló anteriormente, se pudo haber reducido el nivel de generación y actualización de la información en algún momento de la pandemia, pero no se vió afectado ni se modificaron estos estándares. La disponibilidad de un sitio web para presentar información de interés público facilitó la creación de canales focalizados en información relativa a las políticas públicas de salud pudo lograrse en un tiempo relativamente corto (OGDAI, 2021). Los mayores desafíos se vinculan con la importancia de identificar las audiencias de los datos publicados, a fin de garantizar que los mismos sean accesibles y sean utilizados (puntos focales indican el poco uso de la información y que la mayoría de los pedidos se resuelve con el envío de un link). Por ello, presentar la información de forma más interactiva, didáctica y entendible es clave (Mesas de Gobierno Abierto, 2022).

En relación con el principio de participación, la CABA ha desarrollado distintas iniciativas orientadas a abrir estos espacios. Durante la pandemia de COVID estos espacios y herramientas fueron transformados para su desarrollo en forma virtual. Distintas herramientas de este tipo, creadas durante 2020, se mantienen en la actualidad para facilitar los mecanismos y promover distintos espacios de participación.

El Gobierno de CABA define tres tipos de instrumentos para promover la participación: i) votación, con el propósito de recibir opiniones de los vecinos sobre distintos temas; ii) convocatorias, orientadas a fomentar la pertenencia en relación con un espacio físico y/o actividad y iii) el acceso a

---

<sup>75</sup> La información en la solapa Transparencia Activa remite, en todos los casos, a los mismos dataset de información. No se encuentran desagregados por organismo. La única información desagregada en cada caso es la referida a la información institucional.

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

una experiencia innovadora, a través del intercambio con distintas personalidades<sup>76</sup>. Además, de mantener espacios de diálogo abierto a través de las redes sociales institucionales y de las máximas autoridades.

**Tabla 5- Algunas iniciativas orientadas a promover la participación ciudadana**

Instrumento	Descripción
<b>Q&amp;R</b>	Un formato de preguntas y respuestas que son presentadas por distintas plataformas a funcionarios de la CABA. Se tratan temas como espacios públicos, Ciudad Verde y seguridad, entre otros.
<b>Café con vecinos</b>	Dialogos informales con los vecinos. Participan distintos funcionarios locales.
<b>Reuniones con vecinos</b>	Llevadas adelante por el Jefe de Gobierno, el Vicejefe, gabinete y funcionarios. Reuniones de 1.30hs en que los vecinos presentan sus reclamos, inquietudes y demandas.
<b>Reuniones con vecinas</b>	Se desarrollan desde 2018, participan el jefe de Gobierno y un grupo de funcionarias del Gabinete. Las reuniones se realizan con mujeres a fin de intercambiar ideas y opiniones sobre las diferentes problemáticas desde una perspectiva de género.
<b>Tomemos algo juntos</b>	Orientado a promover la participación de jóvenes en un intercambio con Jefe de Gobierno durante un <i>After hour</i> .
<b>Gabinete Abierto</b>	Desde 2018, los vecinos pueden participar activamente de las reuniones de Gabinete. Una vez por mes pueden interactuar con los funcionarios del Gobierno porteño para brindar ideas y sugerencias sobre la gestión
<b>Encuentros virtuales de diagnóstico participativo e ideación colaborativa</b>	Encuentros virtuales entre vecinos y funcionarios. Buscaron reflexionar junto a los vecinos y las vecinas sobre la apertura de los espacios públicos y las nuevas medidas de prevención. Asimismo, se propusieron trabajar colaborativamente en ideas para potenciar y asegurar el disfrute de manera cuidada
<b>Encuentros virtuales de co-creación</b>	Se propone co-crear nuevas soluciones a las problemáticas identificadas en los relevamientos de percepción y en los encuentros de diagnóstico participativo.
<b>Conversatorios virtuales de evaluación participativa</b>	Se propone indagar en la experiencia y reflexionar sobre su tránsito y adaptación a las diferentes medidas y políticas públicas implementadas en el contexto de la pandemia.
<b>Cercanía- Reuniones virtuales</b>	Se adapta la herramienta de Cercanía +. Se utilizan plataformas de videollamada como Zoom y se mantiene la dinámica original de estas reuniones: registro de intervenciones de vecinos y respuesta de funcionarios.

Fuente: Elaboración propia a partir de Dirección General de Participación Ciudadana y Cercanía y DGSOCyAI.

A fin de promover la co-creación, se promovieron distintos instrumentos en la metodología utilizada para el desarrollo de cada uno de los Planes de Acción. Algunos se vinculan con el desarrollo de los Compromisos de la Ciudad: la conformación de las distintas Mesas, la apertura de espacios para el envío y presentación de propuestas, la discusión, deliberación y definición de prioridades a través de consultas y validaciones, así como el esquema para el seguimiento. En tanto, la plataforma BA Elige, que se implementa desde 2017, es un espacio colaborativo, abierto y accesible para presentar ideas. Este espacio es complementado con la participación en las comunas y los otros espacios de participación (ver tabla 7). El apoyo y votación a los proyectos se realiza luego de un análisis de viabilidad desarrollado por distintas áreas de gobierno. También se puede considerar dentro de este grupo de experiencias Voluntarios BA, que tiene como objetivo integrar diferentes áreas de Gobierno, organizaciones sociales, universidades y empresas. Esta plataforma, que incorporó más de 40.000 personas, tuvo un peso significativo en distintas acciones impulsadas durante la pandemia.

Durante la pandemia se impulsaron distintas experiencias para relevar la mirada y percepción de los vecinos<sup>77</sup>. Entre ellas, un relevamiento de percepción orientado a conocer las perspectivas de

<sup>76</sup> A partir del Documento de la Dirección General Participación Ciudadana y Cercanía (Secretaría de Comunicación, Contenidos y Participación Ciudadana) publicado en 2019.

<sup>77</sup> Elaborado a partir del Informe de la Dirección General de Organismos de Control y Acceso a la Información, Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos, Ministerio de Gobierno (2021).

vecinos sobre el ASPO. El relevamiento se realizó por medio de cuestionarios online, llamados telefónicos y redes sociales. Este documento no ha sido publicado. Otros dispositivos pueden verse en la tabla 7. En la post- pandemia parece interesante adoptar y reforzar distintos mecanismos de participación y co- creación en formato híbrido.

#### **4. Conclusiones sobre la jurisdicción**

Un conjunto de condiciones previas facilitó la implementación de medidas y la puesta en marcha de distintas acciones orientadas a enfrentar la crisis asociada con la pandemia de COVID- 19. Entre estas condiciones pueden mencionarse algunos factores: i) estructurales, ii) del régimen político y iii) asociados con el modelo de gestión pública.

En relación con los factores estructurales podemos mencionar la extensión y características de la geografía de la Ciudad, así como también el nivel de desarrollo, de actividad formal y las condiciones de formación y acceso a internet y computadoras. La desigualdad se ha ido incrementando en los últimos años y los indicadores de pobreza entre las comunas muestran una importante variación. No obstante, los núcleos de mayor vulnerabilidad se encuentran claramente identificables y el trabajo con dichas poblaciones, al encontrarse en núcleos urbanos densamente poblados y con presencia estatal a través de múltiples servicios de atención, resultan más accesible.

Respecto del régimen político se destaca el ejercicio sostenido de gobierno del partido político. El PRO estaba iniciando el cuarto mandato consecutivo luego de una elección en la que obtuvo un alto caudal de votos y con el apoyo de una Legislatura en la que, con aliados, cuenta con una mayoría sólida. A estos aspectos es importante sumar algunas referencias al peso político y en materia de gestión pública de Rodríguez Larreta. El Jefe de Gobierno entraba en su segundo gobierno pero, además, había tenido un rol clave como Jefe de Gabinete en los dos gobiernos de Macri. El gabinete estaba conformado, principalmente, por funcionarios que venían de la gestión anterior y, como se demostró, con larga trayectoria y experiencia en la administración pública. El conocimiento personal y de los equipos de la CABA, sus actores, problemáticas y potencialidades es indudable. El nivel de confianza del equipo de gestión contribuyó en la adecuación a la respuesta.

Por último, en los años previos a la pandemia se generaron las condiciones para poder promover esquemas más ágiles e integrados de respuesta. En este sentido, deben destacarse las experiencias de planificación colaborativa y basada en evidencia que permitió mejorar los canales para generación y análisis de información pero también una dinámica centrada en los Compromisos y el seguimiento de las metas alcanzadas. Las metodologías e instrumentos de GA impulsaron espacios más colaborativos de trabajo entre las áreas, impulsando la cooperación e integralidad. La rápida adaptación al contexto también fue posible debido a la trayectoria en digitalización y trámites a distancia, aun cuando el flujo de trámites y los desafíos crecieron exponencialmente en los últimos dos años.

Si bien la pandemia presentó importantes desafíos para la gestión, las personas entrevistadas señalaron que esa experiencia potenció algunos aspectos relevantes para pensar las capacidades institucionales. Entre estos aspectos se destacan: la noción de vocación y servicio, la flexibilidad y agilidad de los equipos, así como la capacidad de adaptación a trabajar en contextos de incertidumbre y con objetivos cambiantes y la posibilidad de adoptar formatos híbridos como forma de ampliar las redes e interacciones, así como ampliar el contacto con la ciudadanía. El alto nivel de compromiso y la confianza de los equipos fue clave para el trabajo coordinado. El liderazgo centralizado del Jefe de Gobierno y el Ministro de Salud fue central en las etapas más críticas y fue acompañado por el liderazgo específico de los otros Ministros y Secretarios en la implementación de proyectos específicos. Tal como se presentó en las secciones anteriores, los esfuerzos del

Gobierno estuvieron centrados en tres líneas: i) la gestión de crisis, estrategia política y sectorial; ii) la gestión de Gobierno, asegurando la continuidad en operaciones de áreas esenciales y iii) la gestión del día después, reformulando el plan de gobierno y secuencia de medidas para revertir situación (Plan Futuro, 2020).

El liderazgo y la capacidad técnica son dos aspectos destacados por los funcionarios entrevistados para definir la forma en que se enfrentó la pandemia. Podría considerarse también la centralización de la decisión en contextos de mayor flexibilidad en la asignación de recursos y los controles previos. La creación de grupos de trabajo interconectados para dar respuesta a la crisis y prepararse para el día después también parece un elemento destacable. Esa lógica más centrada en la gestión de proyectos que en una dinámica burocrática tradicional permitió concentrar recursos en áreas críticas sin necesidad de tener que incorporar más personal. Así, la incorporación de personal se concentró en profesionales y técnicos de la salud.

Tal como señalaron en distintos encuentros organizaciones sociales vinculadas con la transparencia y democratización no se observaron problemas en términos de la rendición de cuentas y presentación de informes o la respuesta a los pedidos de información. Sin embargo, los mecanismos de flexibilización de las condiciones de empleo pudieron haber repercutido negativamente en las condiciones laborales. Los controles se redujeron en este sentido y en función de una mirada sobre la ética del trabajo y la vocación pudo dar lugar a abusos por parte de la autoridad responsable (director/gerente).

La gestión colaborativa, el trabajo en mesas orientadas a pensar la problemática actual pero también las condiciones futuras. El relevamiento de información y experiencias para generar las condiciones para la toma de decisión parece una experiencia relevante. El mayor desafío de cara a la postpandemia es cómo recrear, sin la urgencia y la incertidumbre, las condiciones para flexibilizar los procesos de asignación presupuestaria y gestión de equipos, así como la descentralización de decisiones vinculadas con la organización del trabajo y los recursos humanos en un contexto de resguardo de derechos laborales, la rendición de cuentas y motivados por principios como la eficacia, la eficiencia, la transparencia y co-creación. Seguramente, continuar en el fortalecimiento de los sistemas de información, monitoreo y evaluación de desempeño contribuiría en ese sentido. Asimismo, dialogar y definir políticas a partir de objetivos claros.

## **5. Recomendaciones de mejora**

Tal como puede verse a lo largo del documento, la CABA impulsa un modelo de gestión en constante revisión de los aprendizajes y transformación. El seguimiento de los compromisos y avances de la gestión, así como el intercambio con otras ciudades y el análisis comparado de experiencias contribuyen a promover esquemas más innovadores para dar respuesta a los problemas públicos.

En términos de las reglas de juego parece necesario adaptar algunas normas que han quedado desactualizadas, fundamentalmente, vinculadas con la gestión presupuestaria y de recursos humanos. La promoción de esquemas más inclusivos y la incorporación de una diversidad de actores más plural parece también relevante. Los esquemas para las relaciones interinstitucionales y los lazos de articulación parecen haberse ampliado en el contexto de la pandemia. Reforzar los vínculos cooperativos con otras instancias gubernamentales parece central en términos de abordar problemáticas propias de la región de AMBA, temáticas que muestran una fuerte continuidad entre la región de CABA y los municipios del Conurbano Bonaerense que la rodean. La articulación con

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

los sindicatos de la administración pública local también parece relevante para impulsar algunas transformaciones y garantizar su institucionalización.

En términos de la organización y modalidad de gestión, la pandemia promovió múltiples aprendizajes. La posibilidad de sostener algunas de esas prácticas más flexibles y centradas en los resultados esperados, en acompañamiento de una revisión de los esquemas de rendición de cuentas, parece una medida que puede contribuir a mayores niveles de eficacia. En tanto, algunas políticas y responsabilidades parecen involucrar a distintos ministerios y áreas de gobierno. En un contexto de altos niveles de confianza, fuerte liderazgo del Jefe de Gobierno y políticas de seguimiento esto puede no generar inconvenientes. Sin embargo, con mayores niveles de fragmentación podría generar demoras y problemas en el alcance de los resultados.

## 6. Bibliografía citada

Astarita, Martín (2018). “Cambiamos y su modelo de Estado: *Hacia un orden jerárquico y modernizador*”. En García Delgado, Daniel; Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz Anchorena (comp.). *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Canelo, Paula (2021). “¿Una nueva elite política? Perfil sociológico de los gabinetes iniciales de Cambiamos”. En: *Estudios Sociales, revista universitaria semestral*. Año XXXI, n°60. Santa Fe: UNL.

Costagnola, Andrea; Herrero, Álvaro (2019). “El Ecosistema de Gobierno Abierto en la Ciudad de Buenos Aires. Un modelo generador de cambios”. Documento para discusión IDB-DP-654. Washington: BID.

Dirección General Participación Ciudadana y Cercanía (Secretaría de Comunicación, Contenidos y Participación Ciudadana) (2019). *Documento institucional*. Buenos Aires.

Dirección General Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información (Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos) (2021). *Índice de Transparencia Gubernamental. Línea de Seguimiento 2020- 2021*. Buenos Aires.

Escolar, Marcelo; Pedro Pirez (2001). “¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina”. Trabajo preparado para ser presentado al XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, Septiembre: 6-2, 2001.

GCBA (2020). *Plan Integral de Puesta en Marcha de la Ciudad*. Buenos Aires.

GCBA (2016). *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto*. Buenos Aires.

Hornes, Martín; Agustín Salerno (2019). “Interpretaciones sobre la cercanía estatal en las áreas socio-asistenciales de dos municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Sentidos, relaciones y prácticas de los funcionarios políticos, los burócratas de la calle y los sectores asistidos entre 2007 y 2015”. *Estudios sociales del Estado*, vol. 5, n° 10. Buenos Aires.

Iglesias Illia, (2015). *Cambiamos. Día a día, la campaña por dentro*. Buenos Aires: Sudamericana.

Landau, Martín (2014.a). “Del gobierno doméstico a la comunidad política: el debate sobre la autonomía en la historia de Buenos Aires”. *Revista PostData 19*, n° 1. Abril- septiembre de 2014.

Landau, Martín (2014.b). La ciudad y sus partes: una historia de la institucionalidad local en la Ciudad de Buenos Aires. *EURE*, vol. 40, n° 119. Buenos Aires.

Landau, Martín (2021). “Ser Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: la jerarquización de un cargo político y su impacto en la Argentina reciente” *Pleyade. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*. N° 28, julio- diciembre de 2021.

OGDAI- Órgano Garante del Acceso a la Información (2021). *Informe Anual de Gestión 2020-2021*. Buenos Aires.

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

OGP (2022). Documento de conclusiones del tercer conversatorio OGP - “Obligaciones de Transparencia Activa” - Ley 104 CABA. Actividad desarrollada el 20 de abril de 2022.

ONU Argentina (2020). COVID-19 en Argentina: Impacto socioeconómico y ambiental. Buenos Aires.

ONU Argentina (2021). Análisis conjunto del Sistema de Naciones Unidas 2021: los efectos de la pandemia por COVID-19 en la Argentina. Buenos Aires.

Subsecretaría de Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas (Secretaría General y de Relaciones Internacionales), Subsecretaría de Políticas Basadas en Evidencia (Secretaría de Innovación y Transformación Digital) (2020). *Iniciativas de Gobierno Abierto frente a la crisis sanitaria del COVID-19. plataformas de datos abiertos para gestionar la crisis*. Diciembre 2020. Buenos Aires.

Vommaro, Gabriel (2016). “Contribución a una sociología política de los partidos. Los mundos sociales de pertenencia y las generaciones políticas de PRO”. En: Arriando, Luciana, et.al. (comp.). *“Hagamos equipo” PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Los Polvorines: UNGS.