

Osvaldo Henríquez Opazo

Las leyes de descentralización: eje del cambio en la política territorial y la intergubernamentalidad en Chile

**Rigoberto Soria Romo y
Marco César Ojeda Castro**

Participación ciudadana y democracia directa en municipios de Jalisco y Sinaloa, México, 2008-2018

**Edgar Alejandro
Ruvalcaba-Gómez**

Percepción del éxito sobre Gobierno Abierto en función del género: un análisis desde sociedad civil organizada y gobierno

**Rita María Grandinetti y
Ezequiel Miller**

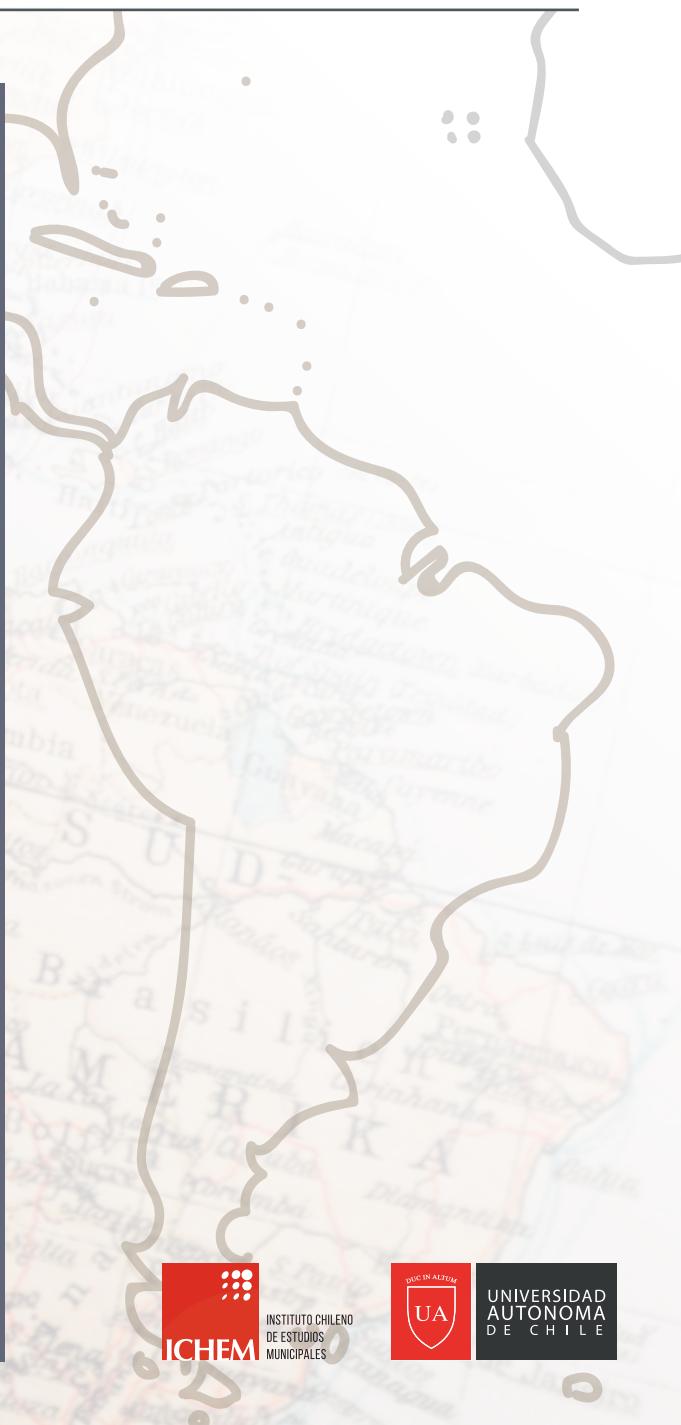
Tendencias y prácticas: políticas de Gobierno Abierto a nivel municipal en Argentina

**Carolina Foglia y
Adriana Rofman**

Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios

**Erli Margarita Marín y
Magda Catalina Jiménez**

Del extravío del Accountability Social en Usaquén, Chapinero y Usme, en Bogotá (Colombia)



www.revistariem.cl



RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO XI · N° 21 · ENERO - JULIO 2020 · SANTIAGO DE CHILE



UNIVERSIDAD
AUTONOMA
DE CHILE



INSTITUTO CHILENO
DE ESTUDIOS
MUNICIPALES

Año XI - N° 21
Enero-Julio 2020, Santiago, Chile
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile
170 páginas

e-ISSN 0719-1790

Galvarino Gallardo 1973, Providencia, Santiago, Chile.
Teléfono: + (56) (2) 2705 7909 / + (56) (2) 2705 7905
revista@ichem.cl
www.revistariem.cl

Diseño de portada y diagramación
www.marmota®.cl

Santiago de Chile

Revista Iberoamericana de Estudios Municipales
Esta publicación es financiada por la Universidad Autónoma de Chile y no tiene fines comerciales.

**EDITOR**

Dr. José Andrés Hernández Bonivento
Director Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM)

CO-EDITOR

Dr. Camilo Vial
Universidad Autónoma de Chile

COORDINADOR EDITORIAL

Mg. Andrés Rojas Böttner
Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM)

COMITÉ EDITORIAL

Dr. Augusto Barrera Guarderas,
CITE-FLACSO, Ecuador

Dr. Bernardo Eric Navarrete Yáñez,
Universidad de Santiago de Chile,
Chile

Dr. Gonzalo Delamaza, Universidad
de Los Lagos, Chile

Dr. José Manuel Ruano de la Fuente,
Universidad Complutense de Madrid,
España

Dr. Víctor Ramiro Fernández,
CONICET-FCJS-UNL

Dr. Robert Andrew Nickson,
University of Birmingham,
Reino Unido

Dr. Eduardo José Grin, Fundação
Getulio Vargas-FGV/EAESP
São Paulo, Brasil

Dr. Manuel Zafra Víctor,
Universidad de Granada

Dra. Altair Jesica Magri Díaz,
Universidad de la República, Uruguay

Dra. Alicia Ziccardi,
Universidad Nacional Autónoma
de México, México

Dr. Jhon Williams Montoya,
Universidad Nacional de Colombia,
Colombia

ÍNDICE

ARTÍCULOS

- 5. Osvaldo Henríquez Opazo**
Las Leyes de Descentralización: eje del cambio en la política territorial y la intergubernamentalidad en Chile
- 29. Rigoberto Soria Romo y Marco César Ojeda Castro**
Participación ciudadana y democracia directa en municipios de Jalisco y Sinaloa, México, 2008-2018
- 61. Edgar Alejandro Ruvalcaba-Gómez**
Percepción del éxito sobre Gobierno Abierto en función del género: un análisis desde sociedad civil organizada y gobierno
- 89. Rita María Grandinetti y Ezequiel Miller**
Tendencias y prácticas: políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina
- 113. Carolina Foglia, Adriana Rofman**
Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios
- 147. Erli Margarita Marín, Magda Catalina Jimenez**
Del extravío del Accountability Social en Usaquén, Chapinero y Usme, en Bogotá (Colombia)

1

LAS LEYES DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: EJE DEL CAMBIO DE LA INTERGUBERNAMENTALIDAD PASANDO DE LA JERAQUÍA A LA NEGOCIACIÓN

THE DECENTRALIZATION LAWS IN CHILE: INTERGOVERNMENTALITY CHANGE THAT PASSING TO FROM HIERARCHY TO NEGOTIATION

Osvaldo Henríquez Opazo¹

Recibido: 11/11/2019

Aceptado: 06/01/2020

RESUMEN

La aprobación de un conjunto de leyes a partir del año 2009 ha promovido modificaciones sustanciales a la política territorial vigente desde el año 1974 en Chile. La administración regional que se había caracterizado por mantener el modelo centralizado, en su variante regional descentralizada, basada en la figura del intendente regional. El artículo mediante un análisis positivo del derecho y en el marco de una investigación cualitativa y descriptiva, indaga la existencia de cambios en la administración regional y cuál es el efecto en su organización producto de las modificaciones legales. Se busca verificar si las leyes de descentralización redefinen las relaciones de poder entre los niveles territoriales, modificando las relaciones intergubernamentales centro-región del tipo jerárquico preexistentes por las de un modelo relacional basado en la negociación.

PALABRAS CLAVE: Descentralización - Política territorial - Intergubernamentalidad - Diseño de organizaciones - Regionalización

1. Universidad de Talca, Santiago, Chile. Contacto: osvaldo.henriquez.opazo@gmail.com

ABSTRACT

The approval of a set of laws since 2009, has produced substantial modifications to territorial policy in Chile, in force since 1974. The regional administration had been characterized by maintaining the centralized model, in its deconcentrated regional variant, focused on the figure of the intendant. The article through a positive analysis of the law and in the framework of a qualitative and descriptive research, investigates the existence of changes in the regional administration and what effects the legal changes have on its organization. It seeks to verify whether decentralization laws redefine power relations between territorial levels, by modifying the intergovernmental relations pre-existing, centre-region, of the hierarchical type to those of a relational model based on negotiation.

KEY WORDS: Decentralization - Territorial Policy - Intergovernmentality - Organization Design - Regionalization

INTRODUCCIÓN

Para una mejor comprensión del proceso actual y los cambios acometidos, es necesario recordar que Chile ha sido reconocido históricamente como un país centralizado, y ello lo podemos observar desde los días de la Independencia. Aunque han existido algunos intentos para modificar esta condición, entre ellos, se podrían destacar, las leyes federales del 1826 y la legislación sobre las asambleas provinciales de la Constitución del año 1925. A partir del año 1974, Chile inicia un nuevo proceso denominado “Regionalización” cuyo efecto principal no solo ha sido reorganizar la división político-administrativa al pasar de 25 provincias a 13 regiones, sino también se conforma una estructura de administración homogénea preparada para la intervención uniforme del Estado en el territorio. En el marco de la división político-administrativa, ésta ha variado desde 1974, viabilizado por una reforma constitucional (ley 20.050, 2005) que elimina el guarismo 13 de la Constitución Política, hecho que llevará en el tiempo la incorporación de 3 nuevas regiones, la Región de Arica y Parinacota (ley 20.175) y la Región de Los Ríos (ley 20.174) en el año 2007 y la Región del Ñuble (ley 21.033) en el año 2017.

En Chile, en el modelo regional descentralizado, las regiones se convirtieron en la unidad básica de la administración del Estado, mediante la desconcentración de los ministerios a través de las secretarías regionales ministeriales (SEREMI) y las oficinas regionales de los servicios públicos nacionales (direcciones regionales), coordinados, fiscalizados y supervigil-

lados por el intendente regional, siendo éste, el agente natural e inmediato del Presidente de la República (DL 575, 1974). El intendente regional, se impone como la figura central en el modelo y reafirma la estructura centralizada del Estado. A partir del año 1991, se crean los gobiernos regionales, iniciándose la etapa del transición o modelo mixto, donde conviven el modelo regional descentralizado con el incipiente modelo de instituciones descentralizadas territorialmente y de conformación mixta. Su integración corresponde al intendente regional que representa al Presidente de la República y el consejo regional que representa la ciudadanía o comunidad regional. El gobierno regional se organiza como una institución semiautónoma, altamente dependiente de la administración central, tanto en términos, económicos como políticos.

La OCDE (2009; 2015) señala que “Chile tiene una larga tradición de centralismo, y por mucho tiempo su sistema administrativo ha estado asociado a la eficiencia económica y la estabilidad política. Hoy, sin embargo, se está debatiendo el rol de la descentralización, con un énfasis en el mejoramiento del desempeño y la competitividad regional”. Agencias internacionales como el PNUD (2016:77) en su publicación auditoria a la democracia señala que el 81% de chilenos desearían la elección de los Intendentes Regionales. En materia de encuestas nacionales, tales como, señala la encuesta del Centro de Estudios Públicos (2013) el 73% señalaba que estaba de acuerdo con la descentralización del país años después la Encuesta Bicentenario de la Pontificia Universidad Católica y GFK, muestra idéntico porcentaje, un 73% de la población está de acuerdo con que el intendente regional fuera electo por los ciudadanos de las regiones. Organizaciones de la Sociedad Civil, como CORBIOBIO (Región de Biobio), CORCHILE en los años 90, CONAREDE y sus capítulos regionales en la década del 2000 y recientemente organizaciones como SINERGIA, AUR (Grupo de Universidades Regionales), Fundación Piensa (Región de Valparaíso) y Fundación Chile Descentralizado, todas ellas promueven la descentralización realizando propuestas para la descentralización en Chile.

Desde el año 2009, se inicia la configuración del modelo de descentralización territorial, a través de sucesivos cambios legislativos de diversa índole en materias de descentralización regional, comenzando éstos con la reforma constitucional del mismo año (Ley 20.390), que en lo principal aborda dos cuestiones, entre otras, primero la elección de los consejeros regionales, reglado el año 2013 mediante la ley 20.678 incluida las funciones del Presidente del Consejo Regional (Ley 20.757, 2014) y segundo, el sistema de transferencia de competencias a los gobiernos regionales, largamente discutido cuya ley 21.074, fue publicada en febrero de 2018. En esta misma

Línea, en el mes de enero del año 2017 se aprueba una nueva reforma a la Constitución (Ley 20.990), en esta ocasión creando la figura del gobernador regional como una nueva autoridad regional electa por la ciudadanía y dejando las funciones de gobierno interior en un delegado presidencial regional cuyas funciones y formas de elección se definieron en la ley 21.073, que está vigente desde el mes de marzo del año 2018.

En los últimos 10 años se han aprobado en Chile un conjunto de leyes, cuyo objetivo es avanzar en el proceso de descentralización. Pasando de un modelo de regionalización desconcentrada a un modelo de descentralización territorial. A este corpus legal, le denominamos, las leyes de descentralización², por su impacto en el modelo vigente. Las leyes de descentralización han venido a modificar la administración regional y las relaciones de poder político horizontal y vertical. En particular la descentralización política, promovida por la elección del ejecutivo del gobierno regional. Ello ha propiciado cambios en los órganos que integran el gobierno regional, tales como, el Gobernador Regional³ y el Consejo Regional, electos por sufragio universal y directo por la ciudadanía.

La profundización de la descentralización política ha implicado un cambio en las relaciones intergubernamentales entre niveles territoriales y también al interior del gobierno regional. El primero, evoluciona desde de un modelo de administración regional jerárquica o modelo regional desconcentrado, basada en la intervención del gobierno regional a través del intendente regional a un modelo de negociación e interrelación o modelo descentralizado territorial, en el marco de las competencias propias de cada organismo y su articulación, a través de las políticas públicas nacionales y regionales. Como una forma de garantizar la coherencia, coordinación y unidad de acción de la administración del Estado en beneficio de los ciudadanos. Las secretarías regionales ministeriales, por su parte, pasan de formuladores y ejecutores de la política regional del modelo desconcentrado a cumplir un rol de velar por la adecuada aplicación y coherencia de estas políticas nacionales en las políticas regionales y los planes de inversión de responsabilidad del órgano regional, en el nuevo modelo.

2. Las leyes de descentralización, son aquellas que se han aprobado a partir del año 2009 y que en su conjunto han modificado el sistema de gobierno y administración regional, se incluye ellas las siguientes: a) la Reforma Constitucional ley 20.390 que habilita la elección del consejo regional por sufragio universal y directo y también modifica el sistema de transferencia de competencias; b) La ley 20.678/2013 que habilita la elección de los consejeros regionales; c) la Reforma Constitucional Ley 20.990 del año 2017 que permite la elección del gobernador regional; d) la ley 21.073/2018 que regula la elección del gobernador regional y e) la ley 21.074 que regula la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos regionales.

3. La ley 21.073 ha definido que el cargo de gobernador regional se implementará a partir del 6 de enero del año 2021.

El cambio observado en las relaciones intra-gobierno regional, se refieren a las relaciones establecidas entre el gobernador regional en su calidad de ejecutivo y presidente del consejo regional. En el nuevo modelo, propone un nuevo sistema de interacción entre la función ejecutiva y la función resolutiva de propuestas y contrapropuestas en el marco de un proceso ordenado de decisiones, a través de un conjunto de instrumentos de planificación fundamentales, sobre los cuales, se basará la gestión del gobierno regional de largo, mediano y corto plazo, ellos son: La estrategia regional de desarrollo (ERD), que actúa preferentemente sobre las políticas regionales y el plan regional de ordenamiento territorial (PROT) de forma coherente con la ERD que actúa sobre la estructuración del territorio y los instrumentos de planificación territorial⁴.

Con respecto a otra diferencia importante, cabe referirse al ciclo presupuestario del gobierno regional no se inicia con la distribución anual del presupuesto o asignación de recursos, se inicia con las políticas regionales (Fierro, 2009:23), instrumento estratégico de mediano plazo, ellas deben ser coherentes con las políticas nacionales en la materia. Metodológicamente se basan en la identificación de brechas, y expresan la alternativa de intervención mediante planes que se constituyen en la base de la planificación plurianual multinivel, a través de convenios de programación o territoriales, las iniciativas contenidas en estos instrumentos serán la base fundamental de la distribución y ejecución Presupuesto del Gobierno Regional. Esta organización de instrumentos de planificación territorial y presupuesto se conoce como, sistema regional de planificación (SUBDERE Y GTZ, 2008).

MARCO ANÁLITICO Y METODOLÓGICO

Como se ha mencionado, desde inicios de la década de los años setenta, se han venido produciendo cambios en la política territorial chilena, entendemos por política territorial⁵, aquella que se refiere a la relación entre el centro de poder y la periferia, a la interacción horizontal y vertical de los órganos de autoridad política delimitado espacialmente, se ocupa también de la organización de los límites político-administrativos, la autonomía y

4. Corresponde a los instrumentos de planificación territorial contenidos en la ley general de urbanismo y construcciones, entre ellos, el plan regulador comunal y el plan regulador intercomunal o metropolitano.

5. Se utiliza la definición de política territorial propuesta por Broschek (et al) para distinguirla del concepto política regional basada en la reducción de desigualdades o disparidades (Polése, 1998) promovido y extensamente difundida por la Unión Europea en: <https://ec.europa.eu/info/topics/regional-policy>

la capacidad relativa de las entidades territoriales (Broschek, Petersohn, & Toubeau, 2017:2). Estos cambios han sido dominados por un modelo desconcentrado de la organización del poder, es decir bajo el establecimiento de un modelo jerárquico. Sin embargo, con posterioridad a 1990, bajo el mismo modelo, ha existido una retórica de la descentralización de los sucesivos gobiernos que han llamado descentralización a cualquier iniciativa de desarrollo regional y en rigor se ha tratado de procesos de desconcentración (Mardones, 2008:40).

Dado lo anterior, intentaremos observar si existen cambios reales en la administración regional y si estos obedecen a los marcos teóricos actuales de la descentralización. Por ello, es necesario construir un marco analítico que permita observar e interpretar adecuadamente los cambios acaecidos en la última década (2009-2019). En primer lugar, es necesario establecer que, en el marco de un Estado unitario, la descentralización territorial y funcional, implica que hay un control de tutela, no una relación jerárquica pudiendo ser administrativa o jurídica. La primera actúa sobre la oportunidad de la actuación y la segunda corresponde al control de la legalidad (Nogueira Alcalá, 1985:136). Pero observaremos que si bien, ello resuelve la construcción de relaciones, en este proceso, la descentralización se conceptualiza como un cambio en las instituciones subnacionales, es además un fenómeno complejo, dado que alteran la forma en que se constituyen las autoridades políticas subnacionales o alteran lo que estas autoridades pueden hacer y los recursos (Eaton, 2004:222). Podríamos entender por la descentralización del Estado, una aproximación al concepto de descentralización territorial es el aquél planteado por Tulchin, Selee (2004), es la entrega a los gobiernos locales y regionales de mayor poder, autoridad y recursos.

En particular, se debe considerar que las formas del Estado se utilizan para diferenciar la distribución espacial de la actividad estatal, por un lado, y la distribución de la actividad entre los órganos que componen el Estado, en otras palabras, es la forma en que se distribuye y ejerce el poder en el territorio. La descentralización también puede ser entendida como una organización de la función administrativa, fiscal y política. Las dos primeras será el conjunto de políticas diseñadas para ser transferidas a los gobiernos subnacionales. En la descentralización administrativa, lo que se transfiere es la capacidad de ejecución y en la descentralización fiscal, la capacidad de aumentar su autoridad y los ingresos fiscales. Por último, la descentralización política sería el conjunto de reformas electorales o arreglos constitucionales destinados a delegar autoridad política en los actores subnacionales (Falletti, 2010). En el caso del proceso de descentralización chileno, se debe considerar no solo aspectos teóricos, sino que también, el aspecto

legal o positivo del concepto de descentralización, al decir de Bocksang (2016), la descentralización es la radicación de atribuciones en una persona jurídica distinta a la del fisco que es la persona jurídica originaria del Estado de Chile y en el caso de la descentralización territorial las competencias se radicarán en un gobierno regional o una municipalidad.

M E T O D O L O G Í A

La investigación se basa en un estudio con un enfoque cualitativo descriptivo (Hernández, Fernández y Baptista, 2003) a través de un análisis jurídico positivo que permite describir las consecuencias y la naturaleza de los procesos políticos (Stiglitz y Rosengard, 2016) así como, la capacidad de explicar las reglas y los resultados legales tales como son (Posner, 2013) y entender las normas y valores juegan un papel importante en las organizaciones donde los actores políticos no actúan de forma fragmentada sino que se identifican fuertemente con los valores representan (Peters B.G., 2003). Lo anterior permite observar los cambios en la organización de la administración regional y las modificaciones en las relaciones de poder entre el nivel central y regional. Para ello, se utilizaron técnicas de recolección de información de fuentes primarias y secundarias a través de revisión documental (Fernández Riquelme, 2017), entre ellas, normas constitucionales, leyes y reglamentos en el periodo que va entre los años 1974 al año 2018.

E V O L U C I Ó N D E U N M O D E L O J E R Á R Q U I C O A U N M O D E L O D E N E G O C I A C I Ó N

Es importante recordar que la descentralización es un proceso de reforma del Estado que permiten la transición de un tipo de Estado a otro (Falleiti, 2005:328). Ello se logra a través del proceso legislativo en el marco de la transferencia de poder, sea este relacionado con potestades de la administración central, la administración de recursos o poder político, siempre será una tramitación compleja, a modo de ejemplo, el primer proyecto que regula la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, se ingresa al parlamento en el mes de mayo del año 2008 y solo se alcanza a dar cuenta en la comisión del Senado y posteriormente se archiva sin tramitación. En el año 2011, se ingresa un nuevo proyecto que se adecúa a los cambios introducidos en la norma constitucional el año 2009, luego de dos años de tramitación pasa a su segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados, en el transcurso de su tramitación, el año 2015 se ingresa

una indicación sustitutiva siendo visto en un tercer trámite por el Senado y termina su tramitación legislativa a fines del año 2017 en comisión mixta. Chile también, se ha categorizado como simple, países caracterizado por ser unitarios con tradición centralizada, afectado por crisis políticas, sin embargo, no ha cambiado su paradigma dominante. Ello implica que la estructura de distribución competencias obedece a un proceso continuo de agregación (Valenzuela, Henriquez, Cienfuegos, 2018:600).

En el mismo sentido, el proyecto de elección de gobernador regional es analizado y discutido en el marco de la tramitación de la reforma constitucional. El proyecto, fue ingresado a principios del año 2015, la discusión no estuvo exenta de dificultades, sin embargo, se centra en aspectos tales como, la elección del gobernador regional, sus inhabilidades e incompatibilidades, así como también, la fecha de su elección. En su discusión final, El Parlamento incorpora una cláusula transitoria que condiciona la vigencia de la ley a la aprobación de una ley de transferencia de competencias (vigésima octava transitoria). Esta cláusula finalmente facilitó la tramitación de la ley que regula su elección ingresando el proyecto de ley (Boletín 11-200, 2017) en el mes de abril y resuelto como ley en marzo del año 2018. Las dificultades del acuerdo político se pueden apreciar en la discusión sobre la entrada en vigencia de la elección del gobernador regional para el año 2020; el período de ajuste con la elección de los consejeros regionales para el año 2023; la supeditación de la vigencia a la ley de transferencia de competencias con posterioridad al año 2022 y las inhabilidades para participar en la elección en particular la de los parlamentarios.

GRADUALISMO EN LA APLICACIÓN DE LA LEY

El cambio institucional producido en Chile, no se debe entender, asociándolo solamente a un cambio legislativo a partir del año 2009 y que es, solo una simple modificación de la ley de gobierno y administración regional. Se debe entender más bien como, una transformación de la administración del Estado, que se inicia con cambios en la administración regional y en particular en el gobierno regional que evoluciona hasta involucrar la administración pública general (ministerios y servicios públicos), ello se puede apreciar en la prevención⁶ que realizan algunos integrantes del

6. Prevención realizada por Iván Aróstica Maldonado (Presidente), María Luisa Brahm Barril y Cristian Letelier Aguilar.

Tribunal Constitucional al señalar “Que la profundidad, altura y extensión del traspaso de competencias, en los términos genéricamente enunciados por el artículo 114 de la Constitución, y que son repetidos por el artículo 21 bis del proyecto pero sin mayor moderación o continencia para asegurar su coherente aplicación, constituyen tres aspectos no regulados que – en estas condiciones – quedan entonces librados a las amplias dosis de discrecionalidad política que desee infundirles el Jefe de Estado” (TC, Sentencia Rol N°4179-17-CPR, del 2018). Otra forma de verlo corresponde a la descripción como un modelo dual incremental permitiendo la elección del gobernador regional y da poderes acotados y traspaso de competencias siempre en coordinación con entes nacionales (Valenzuela, 2015:193).

La aplicación de esta transformación se ha planteado como gradual y es posible dividir en etapas, la primera, va desde el año 2018 al año 2024, etapa que denominaremos de transición o instalación del nuevo modelo de gobierno regional. Lo anterior, por la entrada diferenciada de la vigencia de la ley, tanto en sus aspectos políticos como administrativos. La segunda etapa, se puede establecer con posterioridad al año 2024 y la denominaremos como un estado en régimen (entran en vigencia todas las leyes y reglamentos) y también se puede denominar como un modelo Estado flexible por el efecto de la transferencia de competencia desde ministerios y servicios públicos a los gobiernos regionales y su capacidad de reversar la transferencia. Ello implica que, cada competencia (función o atribución) transferida a uno o más gobiernos regionales generan cambios en las estructuras del gobierno central y regional y por ende cambios en las relaciones de poder.

ETAPA DE TRANSICIÓN 2018 - 2024

La transición se puede describir como aquellos procesos administrativos y políticos que transcurren entre la entrada en vigencia de las leyes de descentralización y la elección unificada del gobernador regional y el consejo regional el año 2024. La transición administrativa, corresponderá a la adecuación de la estructura y organización funcional del gobierno regional y la expedición por parte del gobierno central de la reglamentación necesaria para el ejercicio pleno de la ley. El proceso se entiende eminentemente guiado por el gobierno central, considerando la influencia que aún ejerce el gobierno sobre el intendente regional (2018-2020). El proceso político, por otro lado, corresponderá a la implementación de la elección del gobernador regional y el ajuste de la elección de los consejeros regionales, iniciándose en el mes de octubre del año 2019, cuando algunas autoridades ejecutivas deban dejar sus cargos que les permita participar en el proceso eleccionario regional.

La transición administrativa (ver fig. 1), se inicia con la aplicación de las nuevas competencias asignadas al gobierno regional por el ministerio de la ley, entre las cuales se consignan: la administración fondos y programas de aplicación regional; El plan regional de turismo; elaborar la propuesta de zonificación del borde costero y estudios conducentes a definir la localización de rellenos sanitarios, entre otras. También corresponde a esta etapa, la contratación de los nuevos cargos, creados por ley y su implementación el año 2018 de la transferencia de recursos a los gobiernos regionales. Los cargos que se incorporan a la gestión del gobierno regional son el de administrador regional, tres nuevas divisiones⁷ con competencias ejecutivas que viene a complementar las funciones de planificación y presupuestarias ya existentes. En esta misma línea, se encuentra el cargo y funciones del jefe de la unidad de control.

En el período de transición, también se debe considerar la aplicación de un conjunto de competencias definidas en la ley, tales como, las de ordenamiento territorial⁸; administración de áreas metropolitanas⁹; definición de territorios como zonas de rezago social¹⁰ entrará en vigencia con posterioridad a su reglamentación mediante un decreto supremo por el gobierno central, de igual forma, la aprobación del proyecto de presupuesto del gobierno regional a través de marcos e ítems presupuestarios¹¹ por parte del consejo regional entrará en vigencia con posterioridad a su reglamentación.

En materia de la implementación de la transferencia de competencias, en el plazo máximo de un año se debe reglamentar el procedimiento que permita la transferencia de facultades y atribuciones¹² desde los ministerios o servicios públicos a los gobiernos regionales. En el período de transición que va desde el año 2018 al año 2022 regirán los artículos transitorios 4° y 5° de la ley 21.074. Las competencias a transferir serán definidas por el Presidente de la República, procedimiento que la ley define como de “Oficio”.

7. Las nuevas divisiones corresponden a la división de fomento e industria; desarrollo social y humano; Infraestructura y transporte; adicionalmente se ha reestructurado las funciones de la división de planificación y desarrollo regional y la de inversión y presupuesto.

8. Para hacer efectivas las competencias de ordenamiento territorial del gobierno regional, se requiere la elaboración y aprobación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y el Reglamento de elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, al mes de octubre del año 2019 dichos instrumentos no se encuentran vigentes.

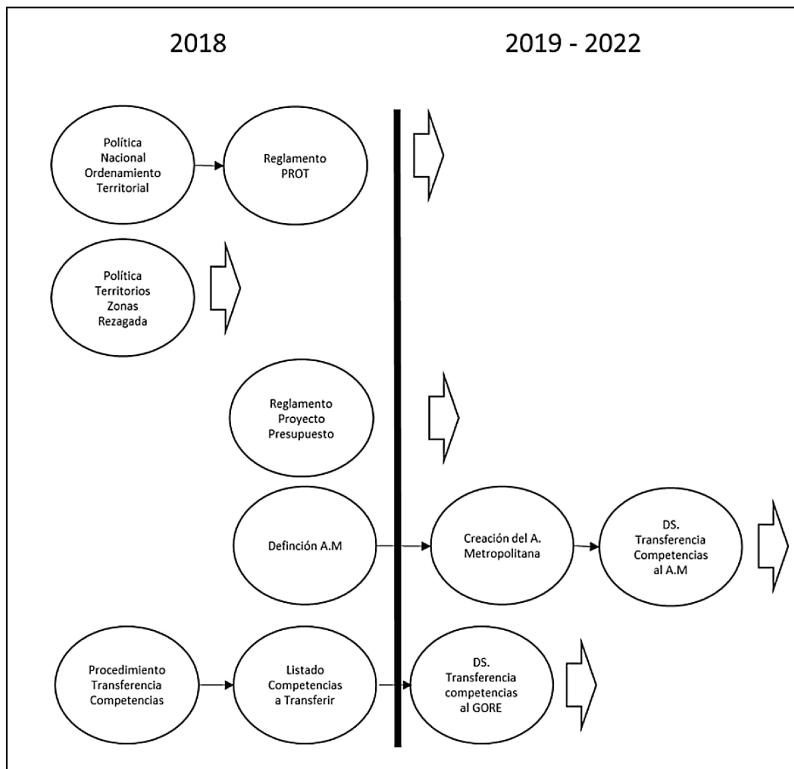
9. Para hacer efectiva las competencias de los gobiernos regionales en el área metropolitana se requiere la aprobación del reglamento que las define y que las crea, al mes de octubre del año 2019 aún no se encuentran vigentes.

10. A la fecha el reglamento fue aprobado mediante DS 975 que Aprueba Reglamento que Fija la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social del año 2018.

11. El reglamento al mes de octubre del año 2019 no se encuentra vigente.

12. Para hacer efectivo el proceso de transferencia de competencias, dicho reglamento al mes de octubre del año 2019 aún no se encuentra aprobado.

FIGURA N°1:
INSTRUMENTOS REGLAMENTARIOS Y PERÍODO DE APLICACIÓN

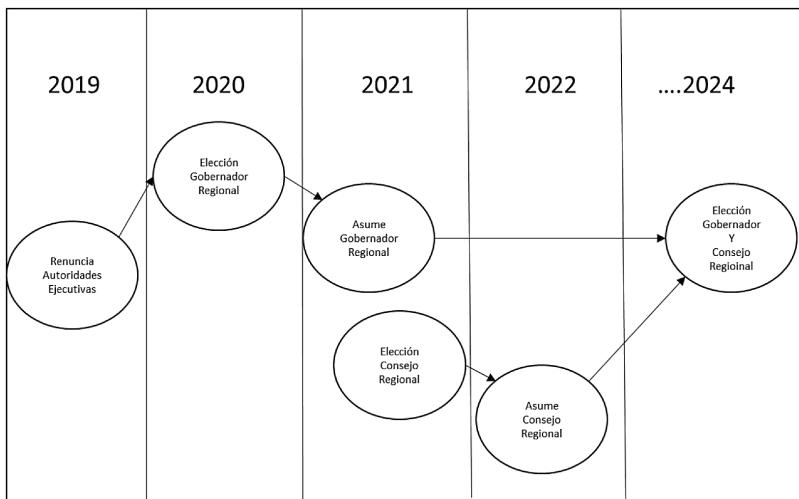


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LEY 21.074 BIBLIOTECA CONGRESO NACIONAL

Una de las formas considera la transferencia con posterioridad a un período de experimentación en el ejercicio descentralizado de la competencia que durará de uno a dos años al término de este período en caso de ser evaluada positivamente, podrá ser transferida a los gobiernos regionales. Otra forma más directa establece que, el Presidente de la República definirá un listado de competencias¹³ a transferir a los distintos gobiernos regionales, pudiendo señalar la gradualidad de la transferencia, dicho listado deberá ser sancionado mediante decreto supremo en el lapso de un año, a partir de la vigencia de la ley.

13. En el mes de febrero del año 2019, se ingresaron a contraloría un conjunto de competencias como lista de referencia para estudiar su transferencia, ellas se encuentran definidas en el DS 62,63,64,65 y 71.

FIGURA N°2:
PROCESO ELECCIONARIO DEL GOBIERNO REGIONAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LEY 21.074 BIBLIOTECA CONGRESO NACIONAL

En el proceso de transición política, se implementará la elección del gobernador regional por primera vez en la historia política de Chile y se realizará de forma simultánea con las elecciones municipales, el último domingo del mes de octubre del año 2020, un año antes, las autoridades ejecutivas deberán dejar sus cargos si estiman participar en dicha elección. Será electo Gobernador Regional, aquel candidato que obtenga en la primera vuelta más del 40% de los sufragios válidamente emitidos, en caso de que, ninguno de los candidatos obtenga dicho umbral, se resolverá en una segunda vuelta, el que obtenga la mayoría de los votos asumirá el 6 de enero del año 2021 y durará cuatro años en su cargo. El consejo regional, será electo en el mes de noviembre del año 2021 y asumirán en el mes de marzo del año 2022, durando en sus cargos por única vez dos años y nueve meses. La transición finalizará con un nuevo proceso electoral en octubre del año 2024 (ver fig.2) iniciándose el estado de régimen.

LOS NUEVOS PRINCIPIOS Y CAMBIOS EN LA INTEGUBERNAMENTALIDAD

Las reformas a la constitución han incorporado un conjunto de nuevos principios que promueven y orienta la regionalización, entre éstos, se encuentra

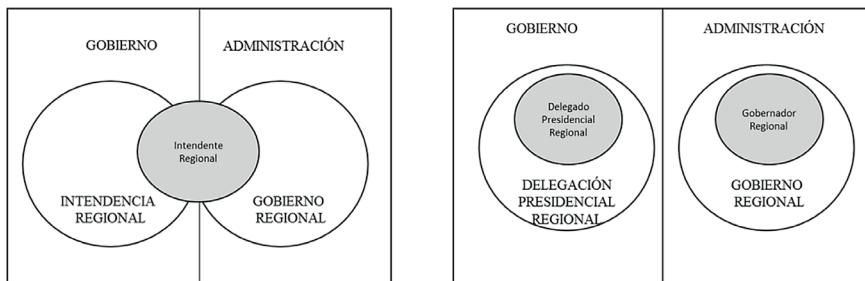
el principio de unicidad, al consagrarse un Estado unitario; el principio de descentralización, al señalar que éste puede ser descentralizado territorial y funcionalmente; los principios de equidad y solidaridad entre regiones. En las reformas constitucionales, tanto del año 2009 como las del año 2017 se incorporan nuevos principios, uno corresponde a la democracia territorial, al permitir la elección tanto del consejo regional como la elección del gobernador regional y otros como el de reconocer la heterogeneidad territorial y el de variabilidad de la administración pública, al permitir transferencia de competencias administrativas a uno o más gobiernos regionales de uno o más ministerios y servicios públicos.

Por otro lado, el gobierno y administración regional, antes de las reformas constitucionales se sustentaba en un modelo desconcentrado de relaciones del tipo jerárquico, caracterizándose por el ejercicio del intendente regional de la función de gobierno, entre ellas las típicas del sector, tales como: las de orden y seguridad pública, la aplicación de la ley de extranjería; proteger la propiedad pública y privada y la capacidad de requerir de la fuerza pública en caso de necesidad. En materia de administración regional, se contaba con una estructura desconcentrada rígida, con una representación ministerial en las regiones denominadas secretarías regionales ministeriales creadas en el año 1974 (DL 573) y también con las oficinas regionales de los servicios públicos conocidas como direcciones regionales, la coordinación de estos organismos corresponde al intendente regional en su calidad de representante del Presidente de la República. En la vereda de la descentralización territorial, se puede identificar al gobierno regional, cuya función principal es la de asignar recursos provenientes del fondo nacional de desarrollo regional (FNDR) entre otros, a través de un proceso definido en el sistema nacional de inversiones, el proceso de asignación es siempre a propuesta del intendente y resolución del consejo regional.

Como se ha señalado, al día de hoy, se encuentra vigente el marco legal básico que estructura el nuevo modelo de gobierno y administración regional. En él, se identifica un nuevo sistema de relaciones intergubernamentales caracterizadas por el rompimiento de la línea jerárquica prevaleciente hasta ahora. Ello se reconoce por la separación efectiva de la función de gobierno radicada en el delegado presidencial regional, representante natural e inmediato del Presidente de la República, y el de la función de administración regional, entregada al gobierno regional, en donde, ambos órganos constitutivos, el consejo regional y el gobernador regional son electos por la ciudadanía a través del sufragio universal. Es claro, que en el nuevo modelo de relaciones intergubernamentales ha reestructurado el poder del Estado. En particular, lo que se denomina distribución horizontal y vertical

del poder estatal (Verdugo, Pfeffer y Nogueira, 1994), para el primero la separación de la función de gobierno y de administración (ver fig. 3) y el segundo, entre la administración central y el gobierno regional (ver fig. 4).

FIGURA N°3:
CAMBIO HORIZONTAL EN LA FUNCIÓN DE GOBIERNO
Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL

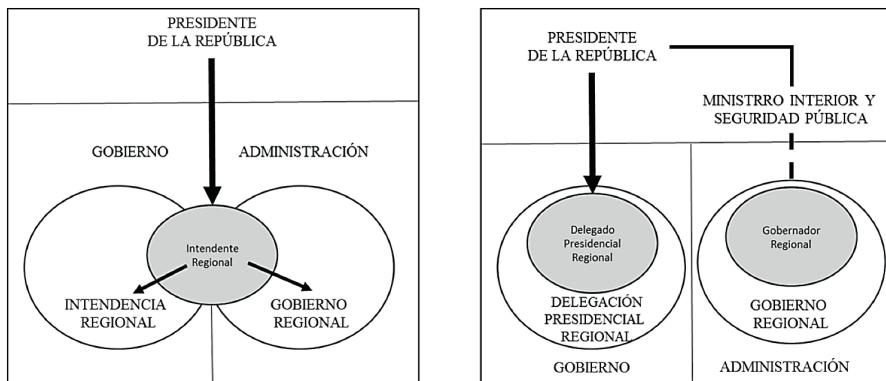


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LEY DFL-1/19.175 DEL AÑO 2005 Y LEY 21074 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL

El cambio en la distribución horizontal de la función de gobierno y de administración, se produce al eliminar la figura del Intendente Regional y la creación (no transformación) de dos autoridades nuevas y distintas entre sí. La función de gobierno entregada al delegado presidencial regional y la función de administración en particular la función ejecutiva entregada al gobernador regional. Es necesario señalar que los cambios institucionales que se observan hoy en esta materia no han sido disruptivos sino graduales, la Constitución Política de 1980 (original) asigna al intendente regional la función de gobierno y administración modificándose con la reforma constitucional de 1991, bajo la ley 19.097 donde la función de administración se radica en el gobierno regional y en el intendente el ejercicio ejecutivo de dicho organismo.

El cambio, en la distribución horizontal del poder estatal (ver fig. 4), se produce al reorganizar las investiduras y el ámbito de actuación competencial, pasando de un espacio gris dominado por el Presidente de la República que ejerce su autoridad sobre el Intendente Regional y a través de éste sobre el gobierno regional, a modo de ejemplo, a partir del año 2005, la imposición de planes de gobierno y el consiguiente uso de recursos del gobierno regional en su ejecución. El cambio actual independiza al gobierno regional de una relación jerárquica (Presidente de la República/Intendente) por una forma del tipo relacional entre el Presidente y el Gobernador Regional (ejecutivo del gobierno regional) tutelado administrativa o jurídicamente. El

FIGURA N°4:
**CAMBIO VERTICAL ENTRE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL
 Y REGIONAL**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LEY DFL-1/19.175 DEL AÑO 2005 Y LEY 21074

Presidente de la República por su parte, sigue ejerciendo poder jerárquico sobre el delegado presidencial regional en el ámbito de la función de gobierno y la administración regional descentralizada (Seremis y servicios públicos).

Es importante destacar en el nuevo modelo, el cambio que se produce en la legitimidad de las autoridades regionales que, va de una legitimidad jurídica como el nombramiento del intendente regional por el Presidente de la República, a una legitimidad política de origen democrático que se consolida con la elección por sufragio universal de consejeros regionales en dos ocasiones, el año 2013 y el año 2017. La elección de igual forma del gobernador regional¹⁴ el año 2020 electo sí obtiene una votación igual o superior al 40% de los sufragios válidamente emitidos y en caso de que ningún candidato obtenga dicho umbral, las dos primeras mayorías participarán en una segunda vuelta.

El gobierno regional hasta antes de la modificación realizada por la ley 21.074 “que fortalece la regionalización”, se podía caracterizar, como un organismo asignador de recursos, es decir, que era capaz de distribuir recursos a proyectos y/o programas presentados por las unidades formuladoras (municipios, servicios públicos y otros órganos beneficiarios de recursos públicos) y ello en el marco del sistema nacional de inversiones, recayendo

14. Entre las inhabilidades para ser candidato según lo dispuesto en la ley 21.074, se encuentran: las de ser ministro de Estado, Subsecretarios, Delegado Presidenciales Regional y Provincial, Seremis, Alcaldes y Concejales

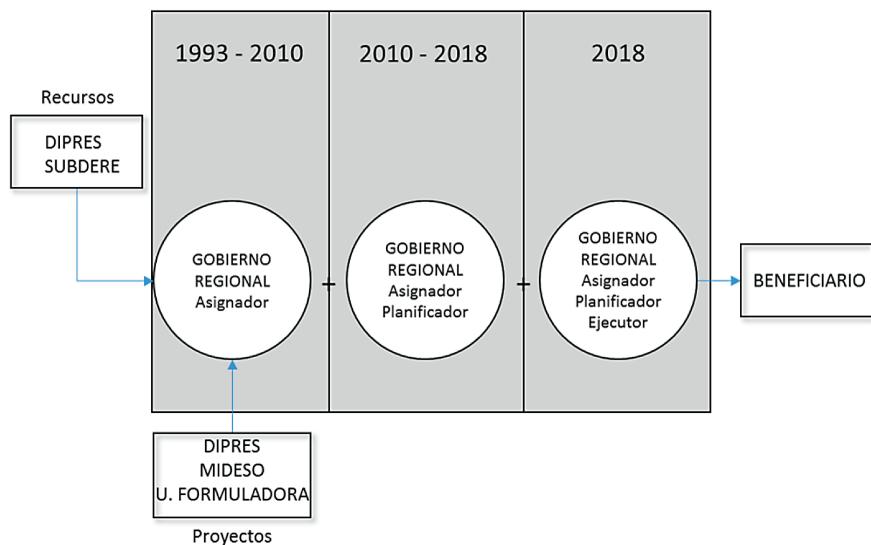
esta función en la división de análisis y control de gestión del gobierno regional (actual división de presupuestos e inversión), adicionalmente, se había incorporado la función de planificación del desarrollo a través de la siguiente competencia: “A los gobiernos regionales corresponderán exclusivamente las funciones y atribuciones en materia de planificación del desarrollo de la región, mediante el diseño, elaboración, elaboración y aplicación de políticas, planes y programas dentro de su territorio...”(Ley 20.530, 2010: art 23), esta función recae en la división de planificación y desarrollo regional cuyo objetivo es el de asesorar al intendente en estas materias.

A partir de la vigencia de las últimas modificaciones a la ley, se incorpora una nueva competencia (ver fig. 5) que cambia la naturaleza del gobierno regional, es así como, a las funciones ya mencionadas de asignación de recursos y la de planificación regional se le ha delegado por ley, la potestad de ejecución como se colige del siguiente artículo: “Diseñar, elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos dentro de su territorio” (Ley 19.175, 1992: letra k) del art. 20), complementándose con la de “ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que las leyes le encomienden” (Ley 19.175, 1992: letra l) art. 20).

Para un adecuado ejercicio de las nuevas atribuciones de ejecución¹⁵, se incorpora al servicio Administrativo del Gobierno Regional, tres nuevas unidades denominadas divisiones, cada una de ellas a cargo de un jefe de división de confianza exclusiva del gobernador regional, la primera es la división de infraestructura y transporte; le sigue la división de desarrollo social y humano y la tercera y última la de fomento e industria. La capacidad de ejecución del gobierno regional podrá ser desarrollada a través de las unidades técnicas (servicios públicos especializados o municipios) o por sí mismo a través de sus divisiones.

15. La función de ejecución ha sido bastante discutida con posterioridad a la aprobación de ley, sin embargo, esta función debe entenderse como el mandato del gobierno regional para llevar a cabo un proyecto o programa en marco de las competencias por área competencial.

FIGURA N°5:
EVOLUCIÓN DEL MODELO INCRENTAL DEL GOBIERNO REGIONAL

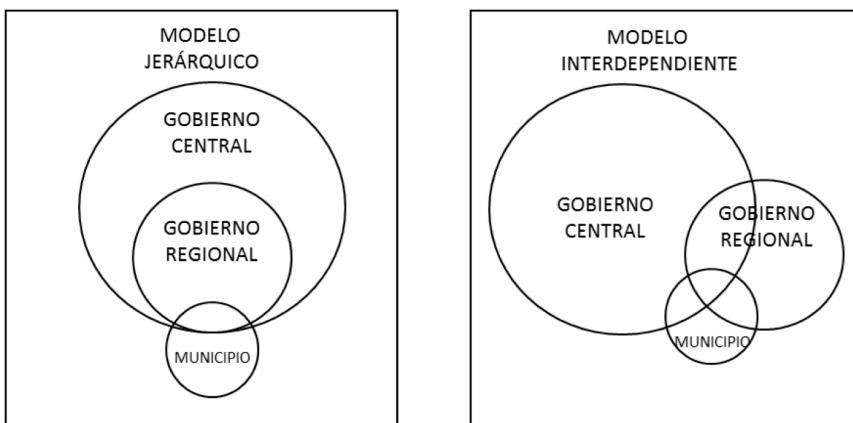


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, EN BASE A LEYES N°19.175, N°20.530, N°21.075

Los cambios señalados anteriormente, dejan en claro, el paso de un modelo de descentralización en el cual las relaciones intergubernamentales se han basado en la jerarquía y dependencia del nivel central a un modelo de negociación o interdependencia entre el gobierno regional y el gobierno central, según la tipología de Wright D. (1997) (Ver fig. 6). Flores M. (2017), señala que esta relación, se debe desarrollar a través de las políticas públicas consagrándose como un eje articulador entre los distintos niveles de gobierno, donde la relación a través de las políticas públicas se puede observar como un elemento estructurante y a modo de ejemplo cuando señala: “*Las funciones generales, de ordenamiento territorial, fomento productivo y de desarrollo social y cultural, incluidas aquellas que se ejerzan en virtud de la transferencia de competencias, sean ejercidas de forma coherente¹⁶ con las políticas públicas nacionales vigentes,...*” (DFL 1/19.175, 2005: art. 20 bis) o en las nuevas funciones asignadas a las secretarías regionales ministeriales, cuando señala que deberán “informar a los ministros respectivos sobre la políticas, programas y proyectos de los gobiernos regionales y su coherencia con las políticas nacionales” (DFL 1/19.175, 2005:nueva letra b) art. 64).

16. La coherencia se dará cuando el ejercicio de funciones por el gobierno regional no contradiga las políticas públicas nacionales y sea compatible con los principios y definiciones establecidas en aquellas.

FIGURA N° 6:
VARIACIÓN EN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES
DEL GOBIERNO CENTRAL, GOBIERNO REGIONAL Y MUNICIPIOS



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A TIPOLOGÍA DEFINIDA POR DEIL WRIGHT (1997)

En términos generales, el nuevo modelo de descentralización territorial señala que el gobierno regional es la principal institución en la región e integrado por dos órganos, el gobernador regional y el consejo regional cuya legitimidad está dada en su origen democrático. Su relación con el gobierno central se enmarcará en las competencias atribuidas por ley, por decretos supremos de transferencia (DST) y en su articulación a través de políticas públicas nacionales y regionales. El gobierno regional para el desarrollo eficiente de su gestión cuenta con las atribuciones que les han sido otorgadas para la administración de recursos y su asignación en función de los instrumentos de planificación propios (políticas regionales que contienen planes, programas y proyectos). Podrá ejecutar sus planes (programas y proyectos) por sí mismo o en convenio con otras instituciones técnicas de la administración del Estado.

Los cambios impulsados por las nuevas leyes de descentralización no solo modifican las relaciones entre el gobierno central y el gobierno regional como ya hemos mencionado, sino que también modifican las relaciones al interior del órgano descentralizado. Un cambio significativo en la gestión al interior del gobierno regional es el que se establece entre el gobernador regional y el consejo regional, una máxima que refleja dicha intención de cambio de la ley, es al momento de señalar “Cuando la ley requiera la opinión o acuerdo del gobierno regional, el gobernador regional en su calidad de órgano ejecutivo de aquél, deberá someterlo previamente al acuerdo del

consejo regional” (Ley 19.175, 1992: art. 22). Por otro lado, el gobernador regional no solo tendrá la función ejecutiva, sino que también, será Presidente del Consejo Regional y en dicha calidad contará con derecho a voto dirimente, eliminando el modelo actual, en el cual, el consejo regional es presidido por uno de sus miembros electo por la mayoría del pleno. También se pueden apreciar cambios en materias de administración presupuestarias y de la capacidad resolutiva del Consejo.

Respecto de este último punto, la modificación introducida en materia presupuestaria propone cambiar la cultura preminentemente financiera y de asignación de recursos a una función de desarrollo y administración de la región que fortalezca la autonomía, la modificación legal implicó una profundización en las atribuciones estratégicas de conducción de mediano y largo plazo. Ello conlleva a eliminar el modelo predominante basado en la asignación de recursos a proyectos y ello como un fin en sí mismo, por un proceso de carácter estratégico basado en la planificación de largo plazo a través de la formulación de políticas regionales y la asignación de recursos como una herramienta. En el nuevo modelo entonces, el consejo regional aprueba marcos o ítems presupuestarios presentado por el gobernador regional con las excepciones de que asignarán recursos a proyectos en el caso que éstos sobrepasen las siete mil unidades tributarias o correspondan a diseños de prefactibilidad (DFL 1 19.175, 2005, art. 78).

Las modificaciones realizadas a la ley de gobierno y administración regional permiten que el gobierno regional actúe estratégicamente, para ello se rediseñaron las atribuciones tanto del gobernador regional como del consejo regional. El modelo que se ha considerado tiene como base dos elementos principales: la planificación del desarrollo regional orientado por la estrategia regional de desarrollo (ERD) que deben observar los planes de desarrollo comunal y el ordenamiento territorial contenido en el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) que debe ser coherente tanto con la política nacional de ordenamiento territorial (PNOT) y la ERD. La gestión, por tanto, contenida en la nueva ley se basa en un conjunto de decisiones interrelacionadas entre el gobernador regional y el consejo regional, el modelo permite tener permanentemente un control cruzado entre las propuestas realizadas por el ejecutivo y las decisiones del cuerpo colegiado. La ley de gobierno y administración regional no es un texto de lectura lineal, es por ello, que deberá siempre leerse por temas y organizarlos en términos de un proceso de decisiones de planificación (políticas y planes), asignación de recursos y finalmente la ejecución de sus iniciativas propuestas.

El modelo de gestión del gobierno regional, y en particular el de relaciones

intra-gubernamentales se basa en una propuesta general de acción y no de intervenciones particulares en partes del proceso, dado lo anterior, el gobernador regional en todo momento podrá proponer las iniciativas, sin embargo, la atribución de resolver y fiscalizar corresponde al consejo regional. Sólo cuando este último, deja de ejercer sus competencias, el gobernador regional podría tomar el control unilateralmente y ello se produce en dos circunstancias: la primera, corresponde cuando éste no se pronuncia sobre las propuestas del gobernador regional en ella prevalecerá la propuesta entregada por la autoridad regional¹⁷, y la segunda se produce cuando el consejo regional intente solo intervenir en la asignación¹⁸ de iniciativas al final del proceso sin considerar el proceso previo de planificación mediante políticas públicas regionales y sus respectivos planes.

CONCLUSIONES

En el marco de las conclusiones se puede señalar que, la política ha sido gradual e impulsada a través de variadas modificaciones legales, referidas a la descentralización administrativa, fiscal y política, como lo señala Falleti (2010). Además, se constata que el avance en el proceso cuenta con un mayoritario apoyo ciudadano, donde las encuestas marcan sobre el 70%. También se puede señalar que, en reiteradas ocasiones, avanzar en descentralización, ha sido la recomendación de organismos multilaterales (OCDE, BID y otros) y ha contado con la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el tiempo, como Corbiobio, Conarede y Fundación Chile Descentralizado y resistido en ocasiones por diferentes gobiernos.

Por otro lado, el proceso de descentralización en Chile ha sido consistente y gradual evolucionando de un modelo político territorial basado en regiones y su administración desconcentrada reflejo de la administración nacional jerárquicamente dependiente de ella a un modelo de administración regional descentralizada basada en un modelo relacional basado en la negociación y la interrelaciones de procesos administrativos y de coherencia entre políticas nacionales y regionales, siguiendo los parámetros del modelo propuesto por Wright (1997).

El paso de un modelo simple de relaciones basadas en la jerarquía a un mo-

17. Lo señalado hace referencia a lo definido en el inciso 4 del artículo 36) de la ley 19.175

18. El consejo regional solo ejerce la atribución definida en el artículo 36 letra e) de la ley 19.175 no aplicando las otras dispuestas en la ley.

delo basado en las relaciones y negociación define nuevas relaciones entre los niveles territoriales, en particular entre el nivel nacional y regional. La rotura del modelo jerárquico promueve el enfoque en la tutela como lo ha señalado Nogueira (1985), por una parte, administrativa cuando se aplica el sistema regional de planificación y la tutela jurídica en proceso de revisión de la legalidad en el marco de las competencias propias de las instituciones que intervienen en el proceso de toma de decisiones. Por último, la profundización del modelo de negociación dependerá de la efectividad del proceso de transferencia de competencias, pasando en el tiempo de espacios jerárquicos a espacios de negociación o interdependientes.

REFERENCIAS

- Bocksang, G. (2016). *Elección de intendentes una reforma de efectos imprevisibles. Apuntes legislativos*. Santiago: Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica.
- Broschek, J. Petersohn, B y Toubeau, S. (2017). Territorial Politics and Institutional Change: A Comparative-Historial Analysis. *Publius: The Journal of Federalism*, 48(1), 1-26.
- CEP (2013). Estudio Nacional de Opinión Pública N°70, Septiembre – Octubre. Recuperado en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304100356/encuestaCEP_sep-oct2013.pdf].
- Eaton, K. (2004). Design Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, 37(2), 218-244.
- Falleti T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99 (3), 327-346.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Political in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Fernández Riquelme, S. (2017). Si las piedras hablan. Metodología cualitativa de Investigación en Ciencias Sociales. La Razón Histórica. *Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas*, 37, 4-30.
- Fierro, J. (2009). *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales*. Santiago: SUBDERE.
- Flores M. (2017). *Las políticas públicas regionales como eje para la coordinación nacional - regional en el marco de la descentralización*. En Fundación Chile Descentralizado; Von Baer, Bravo, Portales y Vergara. Descentralización 2.0 Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país, (303-312). Temuco: Ed. Universidad de la Frontera.
- Hernández, R. Fernández, C. y Baptista, P. (2003). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista Eure*, XXXIV(102), 39-60.
- Nogueira Alcalá H. (1985). El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal. *Revista Eure*, 12(34-35), 135-143.
- OCDE (2009). *Territorial Review: Chile*. Paris: OCDE
- OCDE (2015). Chile: prioridades de política para un crecimiento más fuerte y equitativo, Serie: "Mejores políticas". Paris: OCDE
- Peters, BG. (2003). *El Nuevo Institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa.

PNUD (2016). Auditoria a la Democracia. Más y Mejor Democracia para un Chile Inclusivo. Recuperado en: [https://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_PPTencuesta_final_2016.pdf.pdf].

Polése, M. (1998). *Economía Urbana y Regional introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Cartago: LUR

PUC GFK ADIMARK. (2015). Encuesta Nacional Bicentenario, Recuperado en: [<https://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content//uploads/2015/12/Encuesta-Bicentenario-20151.pdf>].

Posner, R. (2013). *Análisis Económico del Derecho*. México: Fondo de Cultura Económica.

Stiglitz, J. y Rosengard, J. (2015). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

SUBDERE Y GTZ. (2008). *Sistema Regional de Planificación: Elementos para su operacionalización integral* (Documento de Trabajo) Programa Región Activa SUBDERE-GTZ

Tulchin, J. Selee, A. (2004). *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Valenzuela, E. (2015). El Modelo Dual-Incremental de regionalización en Chile: Intendentes Electos y Gobernadores Delegados. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (11), 173-194.

Valenzuela, E., Henriquez, O y Cienfuegos, I. (2018). Los tres tipos de distribución competencial que estructuran la descentralización en América del Sur. *Revista de Administración Pública*, 53 (3), 592-609.

Verdugo, M, Pfeffer, E. y Nogueira, H. (1994). *Derecho Constitucional Tomo I*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

NORMAS Y LEYES REFERENCIADAS

_____ Boletín Legislativo N° 11.200, BCN, 2019

_____ DL 573. (1974). Regionalización del País. BCN (2019).

_____ DL 575. (1974). Regionalización del País. BCN (2019).

_____ DS. 975. (2018). Aprueba Reglamento que Fija la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social, BCN (2019).

_____ DS 62. (2019). Individualiza Competencias a transferir de MINVU, DO. 29 de julio de 2019

_____ DS 63. (2019). Individualiza Competencias a transferir de FOSIS, DO. 3 junio de 2019

_____ DS 64. (2019). Individualiza Competencias a transferir de SERCOTEC, DO. 3 junio de 2019

_____ DS 65. (2019). Individualiza Competencias a transferir de CORFO, DO. 3 de junio de 2019

_____ DS 71. (2019). Individualiza Competencias a transferir de MTT, DO. 29 de julio de 2019.

_____ Ley 19.097. (1991). De gobiernos regionales y administración comunal. BCN (2019)

_____ Ley 19.175. (1992). Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración, Ley Chile, BCN (2018).

_____ DFL1/19.175. (2005). Coordinada y sistematizada de ley orgánica constitucional de gobierno y administración, BCN (2019).

_____ Ley 20.050. (2005). Introduce las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República, BCN (2019).

_____ Ley 20.174. (2007). Crea la Región de los Ríos. BCN (2019)

_____ Ley 20.175. (2007). Crea la Región de Arica y Parinacota. BCN (2019)

_____ Ley 20.390 (2009). Reforma Constitucional En materia de gobierno y administración regional, BCN (2019).

_____ Ley 20.530 (2010). Ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social, BCN (2019)

_____ Ley 20.678. (2013). Establece la Elección Directa de los Consejeros Regionales, BCN (2019).

_____ Ley 20.757. (2014). Dispone funciones y atribuciones del Presidente del Consejo Regional, BCN (2019).

_____ Ley 20.990. (2017). Reforma Constitucional Dispone la Elección del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional.

_____ Ley 21.033. (2017). Crea la Región de Ñuble. BCN (2019).

_____ Ley 21.073. (2018). Regula la elección de gobernadores regionales, BCN (2018)

_____ Ley 21.074 (2018). Fortalecimiento la regionalización del país, BCN (2018)

_____ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2019). Sentencia Rol 4179-17

2

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRACIA DIRECTA EN MUNICIPIOS DE JALISCO Y SINALOA, MÉXICO, 2008-2018

CITIZEN PARTICIPATION AND DIRECT DEMOCRACY IN MUNICIPALITIES OF JALISCO AND SINALOA, MEXICO, 2008-2018

Rigoberto Soria Romo¹

Marco César Ojeda Castro²

Recibido: 22/05/2019

Aceptado: 13/09/2019

RESUMEN

Se analiza la participación ciudadana por medio de mecanismos de democracia directa (plebiscito, referéndum, consulta popular y ratificación de mandato) en tres municipios de los estados de Jalisco y Sinaloa, México. Partiendo del marco teórico relevante, se analizan seis casos, mismos que se contrastan con la escalera de participación ciudadana de Arnstein y con el cubo de la democracia de Fung para posteriormente, en base a las teorías de participación ciudadana y democracia directa, determinar la medida en que su activación ha derivado en el empoderamiento social. Los resultados advierten la resistencia de la clase gobernante ante la activación ciudadana o *bottom up* y de los intentos de control, manipulación y mediatisación cuando el ejercicio viene de arriba o *top down*.

PALABRAS CLAVE: Democracia directa, Participación ciudadana, Cubo de la democracia, Plebiscito y referéndum.

1. Universidad de Guadalajara, Jalisco, México. Contacto: soriaromo@yahoo.com.mx

2. Universidad Autónoma de Occidente, Unidad Regional Culiacán. Sinaloa, México.

Contacto: marco.ojeda@udo.mx

ABSTRACT

Citizen participation is analyzed through direct democracy mechanisms (plebiscite, referendum, popular consultation and ratification of mandate) in three municipalities of the states of Jalisco and Sinaloa, Mexico. Based on the relevant theoretical framework, six cases are analyzed, which are contrasted with the ladder of citizen participation developed by Arnstein and the cube of democracy developed by Fung. Subsequently, based on the theories of citizen participation and direct democracy, we determine the measure in which its activation has empowered society. The results show strong resistance of the ruling class to bottom up or citizen activation and attempted control, manipulation and mediation when the exercise comes from some bureaucracy or government body or top down.

KEY WORDS: *Direct Democracy, Citizen Participation, Cube of democracy, Plebiscite and referendum.*

ABREVIATURA EN ESPAÑOL. Significado de la abreviatura

CEPS	Código Electoral y de Participación Social
CEE	Consejo Estatal Electoral
CPES	Constitución Política del Estado de Sinaloa
CUCEI	Centro Universitario de Ciencias Exactas e Ingeniería
FEU	Federación de Estudiantes Universitarios
GDL	Guadalajara
IEES	Instituto Electoral del Estado de Sinaloa
IEPCJ	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
LPC	Ley de Participación Ciudadana de Estado de Sinaloa
MDD	Mecanismos de Democracia Directa
MGB	Boulevard Marcelino García Barragán
PC	Participación Ciudadana
PAN	Partido Acción Nacional
PAS	Partido Sinaloense
PMC	Partido Movimiento Ciudadano
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
TEPJJ	Tribunal Electoral del Poder Judicial de Jalisco

INTRODUCCIÓN

En los últimos años las naciones de América Latina han observado un crecimiento en la adopción de mecanismos de democracia directa (MDD), debido tanto a características específicas de las sociedades nacionales y locales (Méjico, Jalisco y Sinaloa, en este caso) como específicamente latinoamericanas, es decir como producto del proceso de democratización de América Latina. En nuestra región, 1978 marca el inicio de la llamada tercera ola democratizadora en América Latina (Porras y Ramírez, 2016; Pogrebinschi, 2013). Esta última autora destaca que la democracia latinoamericana es “pragmática” y “experimental”, con innovaciones no sólo en el terreno de la administración pública, sino en el campo de la toma de decisiones políticas, con el diseño de nuevas instituciones tanto al interior del Estado como en su interacción con la sociedad civil (Pogrebinschi, 2013: 5). La misma tratadista destaca las organizaciones comunitarias de Bolivia, las conferencias nacionales de política pública de Brasil y los consejos comunitarios de Venezuela (Pogrebinschi, 2013: 4; véase también Pogrebinschi y Samuels, 2014). También resalta una ola de reformas constitucionales (Venezuela, Bolivia, Ecuador, Uruguay) que establecen MDD como el referéndum, la iniciativa legislativa y la revocación de mandato, entre otros (Pogrebinschi, 2013: 6 y 7).

Estas afirmaciones son ratificadas por otros autores, que destacan específicamente la implantación de MDD, que es el foco del presente trabajo:

[...] la tercera ola democratizadora, que sentó el inicio de un importante avance en materia democrática en los ochenta, pese a la crisis económica; la década de los noventa se caracterizó por la crisis de representación del sistema de partidos y el creciente descontento político. De esta forma, se produjo una serie de cambios en países latinoamericanos, por un lado, a través de reformas constitucionales y, de otro lado, por la incorporación de mecanismos de democracia directa (Porras y Ramírez, 2016: 1).

Con esta ola, se dio cauce al plebiscito, el referéndum, la consulta popular y la revocación de mandato, entre otros MDD, (con matices es su denominación en las distintas naciones), que desde entonces se han extendido a la mayoría de los países del subcontinente.

Méjico, con la tradición de un régimen presidencialista de partido hegemónico prevaleciente durante más de 70 años se integró tardíamen-

te a esta ola democratizadora (Huntington, 1994), por lo que para 2010:

Sólo dos de los 18 países de América Latina, República Dominicana y México, no contemplan en sus textos constitucionales estos mecanismos [MDD], aunque en el caso mexicano los instrumentos de democracia directa sí están regulados en algunos de sus estados (Zovatto, 2010: 96).

En el nivel federal, México legisló hasta 2014 la iniciativa legislativa popular y la consulta popular y actualmente se encuentra en el Poder Legislativo una iniciativa para instaurar la revocación de mandato. En contraste con este vacío legal federal, varios estados mexicanos incorporaron en sus constituciones y leyes algunas modalidades de MDD, como fue el caso de Jalisco en 1998 y de Sinaloa en el año 2001.

OBJETIVO

Analizar de manera comparada 6 casos de aplicación de diversos MDD en el estado de Jalisco, principalmente los municipios de Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga, ambos integrantes de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), y en la ciudad de Culiacán, capital del estado de Sinaloa, ambos en México. En los casos seleccionados, y aplicando un análisis comparativo, se identifican las dificultades afrontadas por los ciudadanos al activar estos MDD, el papel desempeñado por las autoridades y los resultados logrados. En lo referente a Jalisco, son cuatro casos: a) el referéndum sobre la derogación del decreto por el que se incrementa la tarifa del transporte público en Jalisco, b) el plebiscito sobre el uso de vialidades para el proyecto de la línea 2 del Macrobus³ en Guadalajara, c) la consulta sobre la ratificación de mandato del alcalde en Tlajomulco de Zúñiga, y d) la consulta sobre la operación de la ciclovía en el Boulevard Marcelino García Barragán en Guadalajara. Por lo que respecta a Sinaloa, se analizan dos plebiscitos en distintos años para la creación de un nuevo municipio que llevaría el nombre de Eldorado⁴.

3. El Macrobus es un sistema de transporte masivo conocido internacionalmente como *Bus Rapid Transit (BRT)*. Funciona por medio de autobuses articulados en carriles exclusivos, con escalas en estaciones especiales. La linea 1 de este sistema opera en Guadalajara desde marzo de 2009.

4. Cabe señalar que los 4 casos de Jalisco, ya han sido estudiados a mayor detalle (Soria y Sánchez, 2016; y Soria, 2018) y publicados o presentados en eventos académicos, mientras que los 2 casos de Culiacán, Sinaloa no lo han sido. Con esta base, en este trabajo se definen ejes comunes para analizar comparativamente los 6 casos, lo que arroja nueva luz sobre los marcos jurídicos, la actuación de la élite política, los grupos sociales y la ciudadanía, así como los resultados logrados en ambas entidades federativas y las acciones a tomar a futuro para convertir los MDD en vehículos que contribuyan al avance de las respectivas sociedades locales.

HIPÓTESIS

Esta hipótesis toma como referencia la creación de MDD en México bajo la influencia de la tercera ola democratizadora en América Latina, pero requiere necesariamente estar relacionada con las características específicas y peculiares del fenómeno que trata de explicar y resolver cuestiones irresueltas y explicar y dar nueva luz a los mismos.

Para los casos de Jalisco y Sinaloa, los MDD, cuando son activados desde la sociedad (*bottom up*), se enfrentan a la falta de voluntad política de las autoridades (incluido el árbitro electoral) que obstaculizan la toma de decisiones de los ciudadanos sobre un determinado asunto público. Dichos obstáculos se multiplican con requisitos administrativos y legales que inhiben su activación por parte de la sociedad y la utilización de los recursos de la autoridad para manipular los resultados a su favor. Por el contrario, cuando los MDD son activados por la autoridad (*top down*), ésta aplica todos los recursos, poder y facultades legales para lograr los objetivos de los MDD y de esta manera promover la carrera de determinados políticos, mantener el *statu quo* o lograr los propósitos buscados por la élite gobernante y sus miembros.

Estos efectos son mediados por la correlación de fuerzas existente en los sistemas políticos locales respectivos, los intereses de la élite gobernante, la fuerza o debilidad relativa de las organizaciones y ciudadanos que activan los MDD y los intereses de los partidos políticos en el poder, entre otros factores que se harán transparentes en el presente artículo.

MÉTODOLOGÍA

A partir de un marco integrado por las teorías de la participación ciudadana y la democracia directa, se describen 6 casos correspondientes a los municipios de Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga, en Jalisco, y Culiacán, en el estado de Sinaloa, México. Se utiliza el análisis comparativo para extraer conclusiones e implicaciones sobre la aplicación de los MDD en los municipios e, idealmente, entidades federativas en México y de esta manera contribuir a la masa crítica de literatura sobre el tema en América Latina y avanzar en la comprensión de estos importantes fenómenos. La selección de estos casos se justifica plenamente en la parte empírica del trabajo, al ser dos entidades que forman parte de la misma circunscripción electoral federal (la primera) y que cuentan con mecanismos similares de democracia directa en sus constituciones locales.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana (PC) es un fenómeno de aplicación creciente en México y Latinoamérica, por lo que es importante entender su conceptualización. Una definición adecuada para los propósitos del presente trabajo es la dada por Ziccardi (2008: 38), en concordancia con Font (2004). Ziccardi define como PC:⁵

[...] a la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisarios, incorporando intereses particulares (no individuales) y que para que esto sea posible, es necesario que existan nuevos espacios que operen con reglas claras que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo político.

Históricamente, la PC en el mundo occidental fue el dominio de un estrato social relativamente pequeño. Esta participación se amplía en la medida en que se presenta la...

[...] generalización de la educación secundaria, el acceso de grandes sectores de población a la universidad y el papel desarrollado por los medios de comunicación de masas, han venido a alterar este panorama, dando lugar a lo que se ha llamado «movilización cognitiva», es decir, unos ciudadanos que no se conforman ya con desarrollar ese rol pasivo (ignorancia racional) que se les había supuesto y que exigen poder hacer algo más que reelegir o reemplazar a las élites políticas cada cuatro años (Font, 2004: 24-25).

Una tercera forma en que ha cambiado la política en las últimas décadas es la transformación del interés político del ciudadano. En términos de Font (2004: 25):

Precisamente debido a esta ampliación del ámbito de los temas de debate público, cada vez son menos los ciudadanos que mantienen una relación con ellos fácilmente clasificable mediante el viejo esquema interés/desinterés (...) Por el contrario, ante mayor información y capacidad de procesarla por un lado, y una política más amplia y compleja por el otro, crecen los que se han llamado «públicos temáticos», esto es, personas que actúan como el perfecto ciudadano (informado y activo) en algunos temas o ámbitos políticos (medio ambiente, relaciones entre géneros, etcétera), a la vez que se comportan como espectadores apáticos en muchas otras áreas.

5. Sobre el tema también se puede consultar a Pogrebinschi, 2013 y 2014; Ruth y Welp, 2015.

Un clásico de la PC es Arnstein (1969). Esta autora postula una «escalera» de PC, formando un patrón en la que sus diferentes peldaños representan el poder con que los ciudadanos contribuyen a determinar un programa o política pública. La autora afirma que la PC es, en teoría, la piedra angular de la democracia y una idea que es reverenciada y aplaudida por todos (Arnstein, 1969: 216).

Para Arnstein, PC es «un término categórico de poder ciudadano. Es la redistribución de poder que posibilita a los ciudadanos actualmente excluidos de los procesos políticos y económicos, que sean incluidos deliberadamente en el futuro» y agrega «participación sin redistribución de poder es un proceso vacío y frustrante para el ciudadano sin poder. Permite a los poderosos proclamar que todos los aspectos fueron considerados, pero hace posible que sólo algunos se beneficien» (Arnstein, 1969: 216).

La escalera de la PC tiene ocho peldaños, donde cada uno de ellos corresponde con la medida en que el poder es redistribuido a los ciudadanos, por lo que contribuye a determinar el producto final del proceso (Arnstein, 1969: 217).

FIGURA 1. LOS ESCALONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA SEGÚN ARNSTEIN

8.- Control ciudadano 7.- Poder delegado 6.- Asociación	{ } Grados de poder ciudadano
5.- Apaciguamiento 4.- Consulta 3.- Información	
2.- Terapia 1.- Manipulación	{ } No participación

FUENTE: ESPINOSA SEGUÍ, ANA. (2011). PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ESCALERA DE PARTICIPACIÓN. UNIVERSIDAD DE ALICANTE. [HTTP://hdl.handle.net/10045/16699](http://hdl.handle.net/10045/16699) CON BASE EN ARNSTEIN, SHERRY R. (1969) A LADDER OF CITIZEN PARTICIPATION, JOURNAL OF THE AMERICAN PLANNING ASSOCIATION, 35: 4, 216-224. ROUTLEDGE: LONDRES.

Los dos escalones inferiores se denominan «manipulación» y «terapia». Estos dos describen niveles de «no participación» ya que han sido ideados por quienes tienen el poder para sustituir a la participación genuina, su objetivo real es permitir a los poderosos «educar» o «curar» a los participantes

y no permitir a la gente tomar parte en la planeación o dirección de los programas. Estos dos niveles enmascaran una distorsión de la PC.

Los escalones 3 y 4 se denominan «información» y «consulta». Estos niveles tienen un grado de simbolismo o simulación que permite a los ciudadanos excluidos «escuchar y tener una voz» (Arnstein, 1969), pero nada les asegura que sus peticiones sean atendidas. En ambos niveles la información va generalmente en un sentido (de los poderosos a los sin poder). De esta manera la ciudadanía «participante» o «beneficiada» tiene información, pero poca oportunidad de involucrarse en la toma de decisiones. El escalón 4, «consulta», permite retroalimentación de la ciudadanía, pero no necesariamente asegura que la opinión y las ideas de los ciudadanos sean tomados en cuenta, a menos que sea un paso previo de la verdadera participación, por lo que la «consulta», se puede quedar como un «vestido de aparador» (Arnstein, 1969: 217).

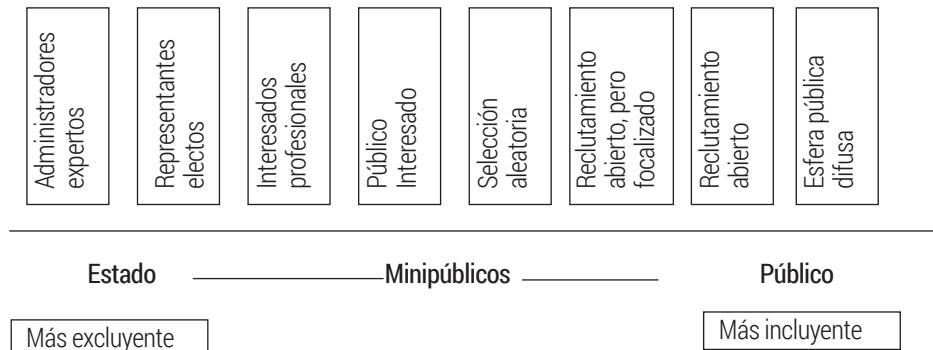
El escalón 5, denominado «apaciguamiento» representa un grado mayor de simbolismo, ya que las reglas permiten consultar a los excluidos, pero los poderosos retienen su derecho a decidir. Algunos representantes de los beneficiarios se seleccionan para tomar parte en el proceso decisivo, pero no son la mayoría, por lo que se queda como un mecanismo de control que excluye de las decisiones a los potenciales beneficiarios.

Los tres escalones superiores involucran algún grado de poder ciudadano. El escalón 6) «asociación», posibilita a los ciudadanos negociar y realizar intercambios con los poderes tradicionales; el nivel 7) «poder delegado» se da cuando los ciudadanos dominan el mecanismo de toma de decisiones, por lo que los beneficiarios logran una mejor rendición de cuentas; y la cima de la escalera es el 8) «control ciudadano» implicando que los beneficiarios inciden en la planeación, la toma de decisiones y la administración del programa, y por supuesto, sus beneficios (Arnstein, 1969: 223). Uno de los principales aportes de Arnstein es mostrar que la PC no es un fenómeno unívoco ni delimitado, sino toda una gama de posibles eventos, frecuentemente con límites borrosos entre ellos.

Años después, señalando los límites de la escalera de Arnstein, Fung (2006: 67) desarrolla un modelo de formas de participación en tres dimensiones: 1) método de selección de los participantes; 2) modo de comunicación y decisión y 3) grado de autoridad. Según Fung, estas dimensiones forman un espacio institucional, llamado «cubo de la democracia» con potencialidad de abarcar una gran variedad de fenómenos y situaciones en las que se involucra la PC (Fung, 2006: 66).

La primera dimensión tiene por objetivo analizar el grado de inclusión de los participantes y tiene una escala a lo largo del continuum que va del Estado (más excluyente) a lo público (más inclusivo de la ciudadanía), pasando por la administración de expertos hasta lo que denomina esfera pública difusa (Figura 2).

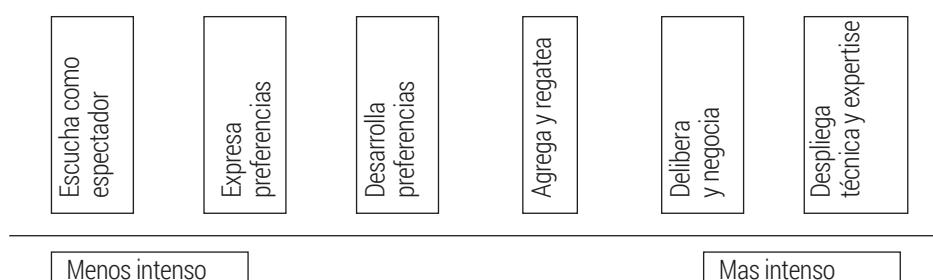
FIGURA 2.
CUBO DE FUNG: MÉTODO DE SELECCIÓN DE LOS PARTICIPANTES



FUENTE: FUNG, ARCHON (2006). VARIETIES OF PARTICIPATION IN COMPLEX GOVERNANCE. PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, SPECIAL ISSUE, DECEMBER 2006: 66-75.

La segunda dimensión se integra por los modos de comunicación y decisión. Los primeros incluyen a quienes son espectadores, expresan preferencias y desarrollan preferencias, mientras que los modos de decisión incluyen la agregación y ajuste de preferencias, la deliberación y negociación, y la aplicación de técnica y expertise de funcionarios (Figura 3).

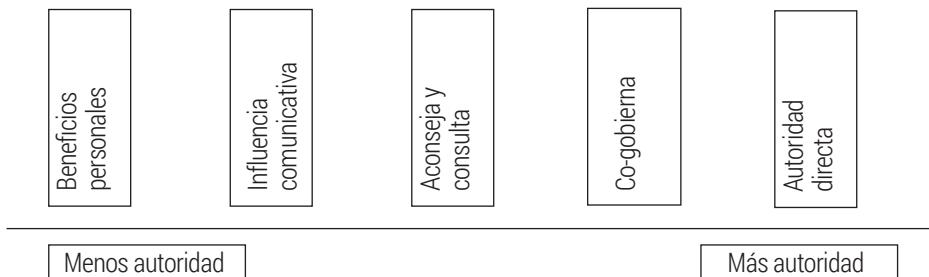
FIGURA 3.
MODOS DE COMUNICACIÓN Y DECISIÓN



FUENTE: FUNG, ARCHON (2006). VARIETIES OF PARTICIPATION IN COMPLEX GOVERNANCE. PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, SPECIAL ISSUE, DECEMBER 2006: 66-75.

La tercera dimensión es el alcance de la autoridad y el poder. Aquí también despliega diferentes niveles. Uno de ellos es el co-gobierno en el cual los ciudadanos forman una asociación con autoridades para planear y/o desarrollar estrategias para la acción pública hasta la autoridad directa sobre recursos o decisiones públicas (Figura 4).

FIGURA 4.
ALCANCE DE LA AUTORIDAD Y EL PODER



FUENTE: FUNG, ARCHON (2006). VARIETIES OF PARTICIPATION IN COMPLEX GOVERNANCE. PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, SPECIAL ISSUE, DECEMBER 2006: 66-75.

Al unirse las anteriores dimensiones, se forma el «cubo de la democracia». En este espacio se pueden ubicar y analizar diversos arreglos de participación social, legitimidad, justicia, desigualdad, inequidad y efectividad en la participación ciudadana y en la acción pública. Tanto la escalera de la PC como el «cubo de la democracia» se utilizan para contrastar los 6 ejercicios de MDD objeto de este trabajo.

DEMOCRACIA DIRECTA

La PC es amplia y variada, organizada, no organizada, formal, informal, clientelística, mediante manifestaciones e inclusive la protesta pacífica. Este trabajo se enfoca en la PC por medio de su voto en las urnas. En México, durante muchas décadas, la participación de la ciudadanía en el ámbito electoral, se restringió a depositar el voto en las elecciones celebradas cada 3 o 6 años. Esto afectó la capacidad de intervención del ciudadano en la vida pública, y propició por un lado el descontento de una parte de la ciudadanía y por otro, el conformismo y la apatía del resto de ella.

Ante los fenómenos reseñados anteriormente: tercera ola democratizadora, más presión y demandas de la ciudadanía, mayor educación y cultura cívica, ampliación del ámbito político y formación de públicos temáticos, se responde con nuevas formas que, idealmente, buscan la incorporación de la población en la toma de decisiones, vía su voto directo, destacando los MDD.

Independientemente de la polisemia que acompaña a los MDD en los diferentes países, su característica común es que los votantes de una jurisdicción determinada, a través del voto universal y secreto, toman una decisión acerca de una norma, obra o acción gubernamental que les afecta directamente. En esta definición coinciden, por ejemplo, Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, (2002), Altman, (2010: 11) y Ruth y Welp (2015: 4), entre otros. Los principales MDD son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa popular, y la revocatoria de mandato (Zovatto, 2010).

Los registros más antiguos de MDD en las constituciones nacionales y locales datan de 1846 en Suiza, y de 1903 en Estados Unidos con su incorporación en la legislación de la ciudad de Los Ángeles (Welp y Serdült, 2014). En la actualidad, la discusión teórica sobre la democracia directa se enfatiza en América Latina por la transición de gobiernos militares a Estados democráticos, (Seele y Peruzzotti, 2009), siendo Ecuador en 1978, así como Uruguay y Chile ambos en 1980, los primeros en impulsar plebiscitos para consultar a la ciudadanía sobre reformas constitucionales (Rial, 2000).

Tras la generalización de estos mecanismos, los estudiosos del tema han enfrentado una interrogante central: ¿estos MDD socavan la democracia representativa al significar un riesgo para la estabilidad política y la gobernabilidad? (Zovatto, 2010) ¿o por el contrario la fortalecen? De entrada, la PC es estimulada por un contexto de crisis y descontento hacia el gobierno (Schneider y Welp, 2001), inconformidad que se incrementa por gobiernos inoperantes, inefficientes o corruptos (Falletti, 2005). Esta actitud crítica y demandante de la ciudadanía, alentada por partidos políticos opositores, se enfrenta a su vez a una mayor resistencia del gobierno a perder espacios de poder y reducir su capacidad para imponer decisiones (Goldfrank, 2006; Veneziano, 2005).

En la literatura existen argumentos a favor y en contra de los MDD. Entre los apoyadores, se sostiene que, en tiempos actuales con parlamentos y partidos en crisis, y con desconfianza ciudadana hacia la política, los MDD son una opción válida para mejorar la representación, aumentar la participación social y mantener la estabilidad de los sistemas políticos (Rial, 2000; Zovatto, 2010). De esa manera, los MDD más que una alternativa *per se*, deben verse como un complemento de la democracia representativa (Zovatto, 2010). Estos mecanismos son herramientas educativas, por lo que una mayor participación hipotéticamente hace a los ciudadanos más virtuosos y cívicamente despiertos, y en cierto sentido, más libres (Qvortrup, 1999), lo cual favorece también a la democracia representativa porque los ciudadanos más educados tienden a votar más (Tranter, 2003).

Desde el bando de los detractores, se argumenta que los MDD debilitan el poder de los representantes electos, por lo que terminan significando un juego de suma cero, donde la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo, sin posibilidades de concesiones (Altman, 2005) y con el claro riesgo de que se ejerza la tiranía de las mayorías (Sartori, 1989). Un segundo argumento de este bando pone en duda el hecho de que todos los ciudadanos consultados pueden tomar decisiones informadas o racionales, con cierto nivel de cualificación educativa, sobre problemas en extremo complejos (Parkinson, 2003), lo que genera el riesgo de que los electores sean manipulados por las élites políticas (Higley y McAllister, 2002). Así, la democracia directa recibe mayor ayuda de los ciudadanos menos interesados, menos educados y los que apoyan a partidos contestatarios (Dalton, Bürklin y Drummond, 2001).

Además, en un contexto democrático, los MDD originados desde abajo se pueden utilizar para amenazar al gobierno y forzar un cambio de *statu quo* (Altman, 2005). De esta forma, las instituciones de democracia directa se convierten más que en una forma complementaria de ejercer el gobierno, en un ejercicio de control social que busca canalizar frustraciones populares (Rial, 2000).

La democracia representativa se debilita porque las autoridades y representantes electos tienden a ser esclavos de los caprichosos humores de los ciudadanos (Spivak, 2004). Aunado a ello, la democracia directa es tierra fértil para partidos opositores, que alientan entre los ciudadanos los cambios en el gobierno, pero más por una lucha por el poder, de todos contra el ganador, que por la mejora institucional (Welp y Serdült, 2012).

Expuestas las hipótesis de apoyadores y detractores, existen planteamientos que resumen ambas posturas. Por ejemplo, Zovatto (2010) sostiene que los MDD deben ser vistos como instrumentos para consolidar el sistema democrático, que complementan, pero no sustituyen, a las instituciones de la democracia representativa. Los MDD pueden fortalecer la legitimidad política y abrir canales de participación que faciliten una reconciliación entre los ciudadanos y sus representantes. A su vez, los partidos políticos y los poderes Ejecutivo y Legislativo deben mantenerse como las instituciones centrales donde se articulan y combinan las preferencias ciudadanas, y deben fortalecerse en aras de mejorar la calidad y legitimidad de la representación política.

Para un sector, existe una contraposición peligrosa entre ambos tipos de democracia, así como el riesgo de un posible uso demagógico de estas ins-

tituciones; para otros, en cambio, esa contradicción es cosa del pasado, ya que la experiencia ha demostrado que los MDD más que una alternativa *per se*, deben ser vistas como complemento de los procesos de decisión democrático-representativo (Rial, 2000) y no como respuesta a lo que se ha denominado crisis de representación (Planter, 2006: 65).

Finalmente, el empleo adecuado de estos mecanismos requiere la existencia de un Estado democrático que garantice plenamente los derechos fundamentales y en donde el pluralismo político goce de total efectividad. Demanda, además, la plena vigencia de la libertad de expresión e información y la no manipulación de la opinión pública, así como condiciones de equidad del proceso (Zovatto, 2010).

En México se registra actualmente una creciente participación ciudadana alentada por la insatisfacción de la sociedad hacia su gobierno, el bajo rendimiento de la administración pública como proveedora de bienes y servicios, y los vacíos en el incipiente Estado de Derecho. Un factor adicional es la aparición y activismo de diversas Organizaciones de la Sociedad Civil, así como la institución y regulación de MDD como el referéndum, el plebiscito y la consulta popular.

DEMOCRACIA DIRECTA Y SU APLICACIÓN EN JALISCO Y SINALOA

JUSTIFICACIÓN

En México, la institucionalización de los MDD nace con la alternancia política en varios estados mexicanos tras la inconformidad generada por la crisis económica de 1995 y el arribo a los gobiernos estatales de los entonces opositores Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El objeto de estudio son municipios de los estados de Jalisco y Sinaloa; en el primero de los casos, su estudio se justifica por ser una de las primeras entidades en legislar en la materia, mientras que Sinaloa lo hace pocos años después, incorporando en su Constitución las modalidades aprobadas por Jalisco. Ambas entidades se ubican en la región occidental del país, y en materia electoral forman parte de la primera circunscripción que engloba dicha región, de ahí la pertinencia de su comparación.

Los MDD en Jalisco se plasman en 2008 en el Código Electoral y de Participación Ciudadana (Soria y Sánchez, 2016) que incorpora el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Estos MDD se amplían en 2016 en el

Código Electoral y de Participación Social. Finalmente, en febrero de 2019 se publica la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Gobernanza del Estado de Jalisco, que incluye 6 MDD: plebiscito; referéndum; consulta ciudadana; ratificación constitucional; ratificación de mandato y revocación de mandato. En este caso se reseñan 4 ejercicios, que fueron activados, aunque algunos de ellos se declararon improcedentes.

En el caso de Sinaloa, el Congreso del Estado reformó su constitución política en 2001 para incorporar en su artículo 150 las figuras del referéndum, plebiscito y revocación de mandato (CPES, 2003), con las cuales los ciudadanos no sólo podrían opinar sobre la aprobación o rechazo de leyes estatales y de actos, propuestas o decisiones de autoridades estatales y municipales, sino que también tendrían la facultad de recusar el nombramiento de servidores públicos. Esta reforma constitucional tuvo que esperar cerca de 10 años para su reglamentación en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa (LPC, 2012), pero con un texto que NO incluyó la revocación de mandato y, además, hacía extremadamente difícil la realización del plebiscito y el referéndum, dada la aprobación de requisitos rigurosos en plazos y formas. En el caso de Sinaloa, sólo se han activado dos ejercicios que corresponden a un mismo asunto, que fue la solicitud de municipalización de la sindicatura de Eldorado, en Culiacán, para constituirse en el municipio número 19 del estado de Sinaloa.

A continuación, se analiza la aplicación de los MDD en Jalisco y Sinaloa, para posteriormente extraer algunas conclusiones generales del trabajo. Se comienza con el caso de Jalisco.

REFERÉNDUM PARA SUSPENDER EL DECRETO QUE INCREMENTA LA TARIFA DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN JALISCO

El 17 de marzo de 2008 la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU), principal organización estudiantil de Jalisco, presentó ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPCJ) la solicitud para someter a referéndum derogatorio el decreto que autorizó el incremento de las tarifas para el servicio público de transporte.

Como respuesta, el IEPCJ demandó un estudio con las siguientes características:

- a) Contar con un padrón electoral del estado de Jalisco.
- b) Contar con un dictamen relativo al cotejo de las firmas contenidas

en la solicitud de referéndum, con las capturadas en la lista nominal de electores del estado de Jalisco.

- c) Analizar los requisitos formales de los anexos que contienen los datos y las firmas de los ciudadanos que apoyan la solicitud de plebiscito.
- d) Contar con estudios técnicos para definir la «trascendencia para el orden público y el interés social» del referéndum.

Para cumplimentar el proceso, el IEPCJ solicitó el apoyo del actual Instituto Nacional Electoral (INE), para revisar las 147 mil firmas presentadas con la solicitud. El INE dictaminó que sólo 66 mil registros eran auténticos, por lo que en diciembre de 2008 el IEPCJ declaró improcedente la solicitud. A pesar de este resultado, la activación de este MDD fue una experiencia valiosa al ser su primer intento de aplicación.

PLEBISCITO EN CONTRA DEL USO DE VIALIDADES EN GUADALAJARA PARA LA LÍNEA 2 DEL MACROBÚS

La solicitud del plebiscito fue presentada por el presidente del PRI en la ciudad de Guadalajara⁶ el 12 de noviembre de 2009. Se trataba de impedir la construcción de la línea 2 del Macrobus, ya que la modificación, alteración o transformación que resultaría de esta obra y su infraestructura afectaría el patrimonio municipal.

El 16 de noviembre, el Consejo del IEPCJ recibió la solicitud y 7 días después ordenó notificar al Ayuntamiento de Guadalajara sobre la misma, pidiéndole que les hiciera llegar la exposición de motivos y las causales de improcedencia que considerara pertinentes. El 22 de diciembre, 3 de los 7 consejeros del IEPCJ emitieron un voto particular en contra, por lo que la solicitud fue declarada improcedente.

El promovente apeló la resolución ante el Poder Judicial, mismo que ordenó al IEPCJ que emitiera un nuevo acuerdo para procesar la solicitud. El procedimiento a seguir por el IEPCJ tiene tres etapas:

6. Guadalajara es la capital del estado de Jalisco y es la ciudad más poblada del mismo. La Zona Metropolitana de Guadalajara es la segunda conurbación más importante del país. En ese entonces Eduardo Almaguer Ramírez era presidente municipal del PRI, y en 2018 fue el candidato de este partido a la presidencia municipal de Guadalajara, siendo derrotado.

- a) Definir si la materia es acto o decisión de gobierno. Si la respuesta es positiva, se resuelve la procedencia del mismo.
- b) Determinar si el asunto es una obra pública o enajenación de patrimonio municipal. Si se determina positivamente, se declara procedente.
- c) Si en las etapas anteriores se declara la procedencia, se instruye al IEPCJ para que proponga la verificación de autenticidad de los datos de los ciudadanos que respalden la solicitud.

El Consejo del IEPCJ se integra por 7 miembros y la aprobación de estos MDD requería voto aprobatorio de la mayoría calificada (5 integrantes). Conforme al procedimiento descrito, primero se analizó si se trataba de una decisión de gobierno. Cuatro de 7 votaron en sentido positivo, pero 3 lo hicieron en sentido negativo, por lo que no se alcanzó la mayoría calificada y se declaró improcedente.

Cabe señalar que la decisión negativa de los tres consejeros se tomó ignorando documentación y evidencia clara de que sí era una obra municipal y que sí enajenaba bienes del municipio de Guadalajara, dando base para que, en marzo de 2010, el promovente presentara un juicio de revisión constitucional ante el Poder Judicial de la Federación, mismo que resultó favorable, porque se trata de una obra pública, y lo que estaría en consulta es la determinación del Ayuntamiento para entregar en comodato las vialidades contempladas por la línea 2 del Macrobus.

Por lo anterior, la solicitud entró en la tercera etapa que es la de verificación de autenticidad de las firmas, y el Instituto Federal Electoral determinó que, de las 53 mil firmas presentadas, sólo 34 mil 412 corresponden al municipio de Guadalajara, siendo que la ley señala que debieron presentarse 39 mil 537 firmas válidas, lo que conduce de nuevo a la negación del plebiscito.

Sin embargo, la obra del Macrobus no siguió adelante, pues en julio de 2009 se realizaron nuevas elecciones en las cuales resultó triunfante el PRI (partido de oposición en ese momento) y entre sus banderas de campaña estuvo «No al Macrobus» por lo cual se canceló el proyecto.

RATIFICACIÓN DE MANDATO EN TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO

La revocación de mandato es un MDD que consiste en una consulta ciudadana que permite a los votantes separar a un representante electo de su cargo, mediante una petición, previo cumplimiento de algunas condiciones.

A la fecha en México, no existía este mecanismo en el ámbito federal, aplicándose en algunos gobiernos locales como los estados de Chihuahua (en el caso del gobernador) (Valdés 2008: 11) y en Tlaxcala para los integrantes de los Ayuntamientos.

En el estado de Jalisco, este MDD no existía legalmente, por lo que el Ayuntamiento del municipio de Tlajomulco de Zúñiga aprobó un reglamento para instituir lo que se denominó «ratificación de mandato», figura aparentemente inspirada en la revocación. Este ejercicio se realizó el 25 de septiembre de 2011. Se trató de una consulta en la que mediante su voto, los ciudadanos deberían aprobar o reprobar la gestión del Presidente Municipal⁷. Se argumentó que era legal ya que el principio de revocar o ratificar el mandato de los gobernantes se encuentra sustentado en el artículo 39 de la Constitución Mexicana⁸ (Soria y Sánchez 2016)⁹.

Para este ejercicio se instalaron 70 mesas receptoras en 43 centros de votación ubicados en plazas públicas y lugares de alta concurrencia. En cada una de las mesas se contó con un presidente, dos secretarios y un scrutador. Se imprimieron 70 mil boletas foliadas con la pregunta ¿Apruebas el trabajo como presidente municipal de Enrique Alfaro?, y la respuesta Sí o NO. El número de boletas se basó en los índices de participación electoral en el municipio en la elección de 2009, en la cual Tlajomulco tenía una lista nominal de 141 mil 159 electores y los votos emitidos fueron 71 mil 898, que representó el 50.9%. Durante la consulta, se emitieron un total de 17 mil 951 votos, de los cuales 539 votaron «No» y se anularon 325. Tomando en cuenta el padrón electoral del municipio (177 mil 073 electores a la fecha de la ratificación), la participación representó el 10.13%. Pero si se compara la cifra

7. El presidente municipal en ese año era Enrique Alfaro Ramírez, quien a partir de 2018 es Gobernador del estado de Jalisco, y busca ser precandidato a la Presidencia de la República en la elección federal de 2024.

8. Artículo 39: La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

9. Uno de los autores del presente artículo fungió como observador de este proceso de ratificación de mandato y gran parte de la información utilizada proviene de dicho ejercicio.

respecto al número de votantes efectivos en la elección previa (2009), que fueron 71 mil 898, la participación representó el 24.96%. El resultado fue la ratificación de la gestión municipal.

CONSULTA POPULAR SOBRE LA CICLOVÍA DEL BOULEVARD MARCELINO GARCÍA BARRAGÁN, EN GUADALAJARA

La consulta popular se define como «el instrumento de participación social a través del cual los habitantes del Estado, un municipio u otra demarcación territorial, expresan sus opiniones respecto a temas de carácter público o impacto social» (CEPS, 2016, artículo 440). Un concepto clave es «otra demarcación territorial» ya que le da entrada a la consulta popular en temas, acciones y obras de mucho impacto sobre los habitantes de una colonia, un barrio o un sector de un municipio, pero que pueden ser marginales para los habitantes de otros espacios geográficos del mismo.

En los municipios de Jalisco, pueden solicitar la consulta popular: el 50% de los integrantes del Ayuntamiento; o el 0.01% de los habitantes de una demarcación territorial específica. La consulta popular es NO vinculante, la ley sólo establece que cuando la autoridad «no oriente su decisión o sus actos con base en los resultados de la consulta popular deberá razonar su determinación y publicarla en su medio de comunicación oficial» (CEPS, 2016, artículo 444).

El 9 de julio del 2017 se implementó la consulta popular en Jalisco, la cual tuvo como fin, poner en consideración la aprobación de una Ciclovía sobre el Boulevard Marcelino García Barragán (MGB). El MGB tiene 6 carriles (tres en cada sentido) y mide aproximadamente 2.5 kilómetros, comunicando los municipios de Tlaquepaque y Guadalajara. Esta ruta cruza 12 colonias (citadas posteriormente) en las cuales residen aproximadamente 50 mil habitantes, además de diversos planteles educativos e instalaciones de salud y comerciales (Soria, 2018). La Ciclovía sobre el MGB reduce de 3 a 2 carriles por sentido la circulación de autos, autobuses urbanos, vehículos de emergencia, camiones repartidores, autobuses escolares, entre otros. Por el MGB circulan cinco rutas de autobuses urbanos: –647, 58, 275, 51 y 55– que dan servicio a cuando menos 120 mil usuarios (Osorio e Infante, 2016).

Algunas de las consecuencias de la Ciclovía reportadas por los vecinos son: a) reducción de la velocidad promedio a apenas cinco o seis kilómetros por hora; b) aumento del tiempo de recorrido de los autobuses de pasajeros entre 35 minutos y una hora; c) por cada ciclista beneficiado se afec-

tan mil usuarios por la demora o la lentitud con que circulan las unidades del transporte público, además de las afectaciones a los conductores de los autos particulares; d) los principales beneficiados con la Ciclovía «son los motociclistas y los llamados moto ladrones, que ahora tienen una vía exclusiva para escapar, luego de atracar a alguna persona»; con la Ciclovía, en auto, se consumen entre 33 y 35 minutos para recorrer 2.5 kilómetros de plaza de la Bandera (en Guadalajara) a Niños Héroes (Tlaquepaque) (Osorio e Infante, 2016).

Existen varias mediciones sobre el tráfico sobre la ciclovía. En un día activo, en temporada de clase, y en una medición de 6 de la mañana a 6 de la tarde, se contaron 40 ciclistas, incluyendo estudiantes y otros ciudadanos. Otro reporte contabilizó 50 ciclistas en diferente día hábil. Un tercer conteo reportado por el grupo «GDLenBici» en noviembre de 2016 señala 1 mil 421 ciclistas. Un conteo final de abril de 2017 reportado por el Instituto de Movilidad del estado es de 1 mil 547 ciclistas.

La consulta fue promovida por vecinos de la ciclovía. El 6 de diciembre de 2016 se presentó la solicitud, misma que fue admitida el 26 de enero de 2017. Dicha solicitud se presentó con 2 mil 502 registros con nombre y firma. La población ubicada en la demarcación es de 50 mil habitantes, por lo que el 0.01% son 500 personas, y se cumple ampliamente el requisito. El 11 de mayo, el IEPCJ declaró procedente la consulta. La logística el día de la consulta, las colonias que integran la demarcación solicitante y otros detalles, se pueden ver en Soria (2018)¹⁰.

Esta consulta es en la práctica el primer ejercicio integral de aplicación de MDD en Jalisco, es muy importante no trivializarla porque se corre el riesgo de deslegitimar los MDD. De entrada, conviene señalar que quienes se oponen a la ciclovía sobre el MGB, no están en contra de las ciclovías ni de que estas vías crucen su vecindario. Únicamente se oponen a la ubicación de esta ruta porque, en su análisis, genera más problemas de los que resuelve, además de que no fueron consultados, ni se tomó en cuenta su opinión para su instalación.

Esta fue una consulta con los datos cargados claramente hacia el SÍ. El IEP-CJ, árbitro de la contienda, votó (mayoría simple, pero con el voto de calidad del Consejero Presidente) porque en el grupo de representantes a favor

10. Además, es importante señalar que uno de los autores fungió como observador ciudadano acreditado en la consulta, por lo que parte de la información utilizada proviene de la observación directa.

del SÍ se incluyeran dos integrantes del gobierno del estado, autoridad responsable de la obra, dándole una voz privilegiada, lo que sesga la consulta.

Por otra parte, funcionarios de todos rangos y niveles y representantes electos (diputados, senadores, regidores), que deberían ser objetivos y no tomar postura previa a la consulta hablaron a favor del SI, introduciendo un sesgo (Soria, 2018). Entre los anteriores se encuentra el presidente de la FEU, la organización estudiantil más numerosa del estado, las autoridades de la Universidad de Guadalajara (la más importante del estado y que tiene planteles sobre la vía que albergan 30 mil estudiantes en tiempo de clase). El entonces gobernador del estado, Aristóteles Sandoval, emanado del PRI, el entonces alcalde de Guadalajara, (y actual gobernador), Enrique Alfaro Ramírez, emanado del Partido Movimiento Ciudadano (PMC), el director del Instituto Metropolitano de Planeación, el Secretario de Desarrollo e Integración Social del gobierno del estado, el Consejero responsable de la consulta por parte del árbitro (IEPCJ), diputados locales y federales, entre otros. Una excepción a esta avalancha, fue la entonces regidora del Ayuntamiento de Guadalajara, Claudia Delgadillo, miembro del PRI, quien fue una activa promotora del NO.

Por su parte, el PMC, y en menor medida el PRI, emprendieron una campaña de publicidad en radio, televisión y en redes sociales en contra de quienes se oponen a las ciclovías (en general). De igual forma, organizaciones a favor del uso de bicicleta (integradas por ciclistas recreativos que organizan rodadas nocturnas o de fin de semana), emprendieron una fuerte campaña en medios de comunicación masiva y en redes sociales.

Los domingos por este Boulevard se verifica la llamada «vía recreactiva» en la cual se permite únicamente la circulación de ciclistas y peatones, de manera que su concurrencia es muy alta. Sin embargo, el domingo 9 de julio, día de la consulta, su asistencia fue particularmente masiva.

En la fecha de la consulta, aunque la colocación de las urnas fue en las colonias solicitantes, la participación estuvo abierta a todos los habitantes de la zona metropolitana de Guadalajara, sin distinción de edad o condición. No se solicitó ningún tipo de identificación. Lo único que se verificó fue que los dedos pulgares de los votantes potenciales no tuvieran tinta indeleble. Una vez que se votaba se colocaba dicha tinta en uno de los pulgares (a los niños se les aplicaba una calca como identificación). Esto hechos sin lugar a dudas introducen un sesgo en la votación a favor de la ciclovía, ya que permite la votación de ciudadanos no afectados por la obra, que no sufren sus consecuencias e incluso la posibilidad de que menores de edad fueran inducidos a votar por el SI.

El día del voto se observó una concurrencia masiva de ciclistas y activistas impulsoras del uso de la bicicleta y miembros de la FEU que se posicionaron enfrente de las casillas, invitando a emitir su voto a favor del Sí (no se encontró ningún activista que invitara a votar por el NO). El resultado de la consulta fue de 17 mil 274 votos por el Sí, mientras que 4 mil 868 personas lo hicieron por el NO. De esta manera finalizó el primer ejercicio completo de MDD en Guadalajara, Jalisco, México.

LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN SINALOA.

Como antecedente de la democracia directa en Sinaloa, se puede señalar que desde 1996 se celebraron los primeros plebiscitos en el caso del municipio de Culiacán para que la población de las sindicaturas¹¹ de más de 7 mil 500 habitantes eligieran por voto directo y secreto a sus síndicos, tal como lo mandata la Ley de Gobierno Municipal del Estado en su artículo 68.

Aunque la elección de síndicos no corresponde estrictamente a la modalidad de democracia directa, sino a la democracia representativa, se considera que estos ejercicios político-electorales en los años noventa potenciaron el surgimiento del interés de los ciudadanos por someter a votación sus demandas, como fue el caso de la municipalización.

Fueron las demandas por democratizar la elección de síndicos y comisarios, iniciadas en los noventa, el factor que aglutinó a los ciudadanos en sus demandas por ejercer y ampliar sus derechos políticos, en su búsqueda de mejores condiciones de vida (López-Estrada, Rivera y Zapata, 2016: 216).

En lo que respecta propiamente a los MDD, el estado de Sinaloa cuenta únicamente con dos ejercicios, ambos impulsados por las autoridades (*top down*), (Congreso del Estado y el entonces Consejo Estatal Electoral¹², CEE) para someter a la opinión de los habitantes un asunto en particular. Ambos

11. El municipio en el estado de Sinaloa en México, se compone de una cabecera municipal, que generalmente es la comunidad con el mayor número de habitantes y un conjunto de sindicaturas que son las comunidades que le siguen a la cabecera en población. En este caso Eldorado es la sindicatura más importante del municipio de Culiacán, capital del estado de Sinaloa y tiene una larga historia de lucha por su municipalización.

12. Hoy denominado Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, según reforma a la CPES, publicada en el Periódico Oficial el 1 de junio de 2015

casos corresponden a la solicitud de municipalización de la sindicatura de Eldorado, en Culiacán, para constituirse en el municipio número 19 del estado de Sinaloa, movimiento iniciado desde los años noventa del siglo XX por el Patronato Pro-Municipio de Eldorado, A.C., y respaldado con diversas iniciativas presentadas en su momento por dos gobernadores del estado y por diputados del PAN, PRD y PRI entre los años 1998 y 2012.

LA CONSULTA DE 1999

La primera consulta se realizó el 5 de diciembre de 1999 por la LVI Legislatura del Congreso del Estado (1998-2001), como seguimiento a la iniciativa de creación del municipio de Eldorado presentada el 29 de septiembre de 1998 por el gobernador del estado.

Este ejercicio de auscultación se fundamentó en la convocatoria expedida por el mismo Congreso, dando cumplimiento al artículo 43 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa [CPES], que establece la celebración de una consulta en la que la mayoría de los ciudadanos de dicho territorio se manifieste a favor de la creación de un nuevo municipio. Además:

Que la fracción o fracciones que pretendan erigirse en Municipalidad, cuenten con una población cuando menos de treinta mil habitantes, según el último censo del Estado, y tomando en cuenta el asentimiento de la mayoría de sus ciudadanos (CPES, 2018: 27).

Esta consulta puede considerarse como el primer ejercicio de una incipiente democracia directa en Sinaloa, en un contexto histórico en el que no existía aún la LPC ya mencionada, ni la logística y recursos que se prevén hoy día tanto en dicha norma como en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado.

La consulta se celebró en las sindicaturas de Eldorado, Baila y Emiliano Zapata, demarcación original propuesta por el patronato pro-municipio, y si bien los resultados fueron abrumadoramente a favor, con 8 mil 995 votos por el sí a la municipalización de Eldorado y solo 485 en contra, la petición fue rechazada por el Congreso del Estado al haberse establecido en la convocatoria plebiscitaria la obligación de votar del 50 por ciento¹³ más uno de los 75 mil electores de la región (López-Estrada *et al*, 2016: 228).

13. Cabe aclarar que el porcentaje de participación para las consultas populares que fija la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa, no es del 50 por ciento, sino del 40.

LA CONSULTA DE 2013

La segunda consulta se verificó el 8 de septiembre de 2013 tras la presentación de sendas iniciativas de diputados del PAN, PRD y PRI de la LX Legislatura estatal, así como del propio Patronato Pro-Municipio de Eldorado A.C., y a diferencia de la consulta anterior, este plebiscito fue organizado por el CEE, con su logística y recursos presupuestales propios (CEE, 2013). Otra diferencia fue la ampliación a ocho sindicaturas en la demarcación del nuevo municipio que propuso un diputado del PRI¹⁴ que además de Eldorado, Baila y Emiliano Zapata, añadía a las comunidades de El Salado, Quilá, Tacuichamona, San Lorenzo e Higueras de Abuya.

De nueva cuenta, el resultado fue adverso para los promotores del nuevo municipio, ya que si bien en la sindicatura de Eldorado (la más grande de la región) el apoyo seguía siendo abrumador, en el resto de las comunidades se votó en contra y sobre todo sin una participación considerable, arrojando nuevamente una votación que no rebasaba la mitad más uno de la población, con 16 mil 350 sufragios a favor, 9 mil 564 en contra y 263 nulos, para sumar un total de 26 mil 177 votos.

CUADRO 1. RESULTADOS DEL PLEBISCITO SOBRE LA MUNICIPALIZACIÓN DE ELDORADO, DE FECHA 8 DE SEPTIEMBRE DE 2013

Sindicatura	Sí	No	Nulos	Total
Eldorado	13,524	436	124	14,084
Emiliano Zapata	367	1,728	26	2,121
Baila	349	1,334	19	1,702
Quilá	1,095	3,775	49	4,919
El Salado	323	735	15	1,073
San Lorenzo	248	382	15	645
Tacuichamona	293	387	10	690
Higueras de Abuya	151	787	5	943
Cómputo total	16,350	9,564	263	26,177

FUENTE: LÓPEZ-ESTRADA ET AL, 2016: 229.

14. En este caso se trata de Jesús Manuel Patrón Montalvo.

Para los actores políticos, estos resultados eran de esperarse, al advertir que la iniciativa de ampliar a ocho el número de sindicaturas en el proyecto del nuevo municipio, intentaba en realidad dividir el voto y restarle fuerza a los ciudadanos de la sindicatura de Eldorado, que es el bastión donde se mantiene el interés mayoritario por la municipalización, y de esa manera evitar que se viera mermado el entonces dominio político del PRI en el municipio de Culiacán¹⁵.

LA HIPÓTESIS A LA LUZ DE LA EVIDENCIA

Con el abanico de opciones para la PC existentes en la norma jurídica, pudiera pensarse que los ciudadanos tienen condiciones óptimas para actuar frente al Estado y empoderarse en los asuntos públicos. Sin embargo, la experiencia muestra que son pocas las ocasiones en las que prospera la activación de los MDD *bottom up* debido a la manipulación y el sesgo de la autoridad y los árbitros hacia la decisión previamente tomada (caso Ciclovía MGB). En otros casos de iniciativa para la activación de los MDD por grupos sociales (el referéndum sobre las tarifas del transporte público, activado por una organización estudiantil, y el plebiscito sobre el caso el Macrobus, activado por un partido político de oposición y ciudadanos interesados¹⁶, se enfrentan a una serie de requisitos administrativos, políticos, de interpretación y procedimentales que hacen muy difícil su procedencia jurídica e imposible su ejercicio en las urnas, de manera que la ciudadanía es excluida de la toma de decisiones.

Por su parte, en los MDD activados desde arriba (*top down*) se observan dos situaciones. En el ejercicio de ratificación de mandato de Tlajomulco de Zúñiga, se usan todos los recursos del poder y la autoridad para controlar y manipular el ejercicio y lograr un resultado «exitoso» en el sentido de legitimar al gobernante en funciones y coadyuva a que éste prosiga su carrera política. Esta situación también se presenta en las dos consultas sobre la municipalización de Eldorado. Ambas iniciativas fueron impulsadas por el gobernador del estado en funciones y apoyados por congresistas de los principales partidos políticos representados en el Congreso local, que sin embargo no prosperaron al haberse obtenido en ambos plebiscitos resul-

15. El PRI había gobernado históricamente el municipio de Culiacán, a excepción del triunfo del panista Sadol Osorio Salcido (1995-1998) y de la reciente victoria en 2018 del hoy alcalde Jesús Estrada Ferreiro (2018-2021), postulado por el partido Movimiento de Regeneración Nacional.

16. En este caso un autor señala que la activación por un partido político es un proceso *top down*, (Alacio, 2017: 33), aquí se sostiene que, dado que este era a la fecha un partido de oposición, es una activación *bottom up*.

tados de participación que no superaron el 50 por ciento de la población, como se había fijado en la convocatoria respectiva. Lo anterior a sabiendas que en elecciones constitucionales, normalmente la votación no supera dicho umbral y de que, en el segundo plebiscito, el diputado proponente incluyó comunidades que se sabía claramente que estaban en contra de la municipalización y se sabía de antemano que su papel era diluir el voto pro-municipalización. Es decir, en este caso la autoridad organiza plebiscitos controlados y manipulados para evitar ser rebasados por un movimiento ciudadano genuino e importante pro municipalización.

Los anteriores hechos permiten confirmar la hipótesis de que los MDD, cuando son activados desde abajo, se enfrentan al problema de la falta de voluntad política de diversas autoridades que obstaculizan la demanda enarbolada por los ciudadanos para la toma de decisiones sobre un determinado asunto público, dificultad que se ve acrecentada además con rigurosos requisitos administrativos, políticos y de procedimiento. Por su parte cuando los MDD llegan por la vía top down, las autoridades manipulan las activaciones con el fin de controlar la situación y no transferir poder a los ciudadanos.

LOS MDD EN LOS MODELOS DE ARNSTEIN Y FUNG

En este apartado, se contrastan los diferentes ejercicios analizados con la escalera de la participación de Arnstein y en el cubo de la democracia de Fung.

EL CASO DE JALISCO

Del referéndum sobre la tarifa del transporte público y el plebiscito relativo a la construcción del Macrobús. Ambos ejercicios son muy similares y satisfacen las características planteadas por Arnstein (1969) en el nivel 5 de su escalera, es decir del «apaciguamiento». La razón es que el árbitro electoral, al verse obligado a cumplir la ley, comienza a levantar obstáculos políticos, administrativos y comunicacionales para desactivar la PC, lo que implica que la autoridad simula que transfiere poder a la ciudadanía, sin hacerlo en la realidad, buscando mediatizar la movilización ciudadana. Sin embargo, en ambos ejercicios la ciudadanía logró parcialmente sus objetivos.

El contraste del referéndum y el plebiscito con el cubo de la democracia de Fung (2006) los posiciona entre «representantes electos» e «interesados profesionales», en el eje 1, que es el “método de selección de participantes”. En el eje 2, relacionado con los “modos de comunicación”, se ubica en «expresa

preferencias» y en el eje 3, “alcance de la autoridad y el poder”, se ubica en «autoridad directa», ya que todo el poder de la autoridad lo utiliza para “apaciguar” a la ciudadanía y manipular el resultado a su favor, aplicando la fuerza, las capacidades y las atribuciones del poder para limitar la movilización de los ciudadanos.

De la ratificación de mandato en Tlajomulco de Zúñiga. En lo que respecta a la ratificación de mandato en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, se ubica en el nivel 4 «consulta» de la escalera de Arnstein (1969), pues el entonces Presidente Municipal tenía el proyecto de ser gobernador y buscaba legitimarse. Posteriormente el mismo personaje¹⁷ fue presidente municipal de Guadalajara y es gobernador del estado a partir de 2018. Su popularidad ha disminuido y ahora declara que no se someterá a revocación de mandato (figura que ya se encuentra en la ley vigente), lo que demuestra que organizó la ratificación porque estaba seguro que resultaría aprobado y tenía los hilos del poder. Como las circunstancias ya no le favorecen, no intenta manipular la participación de la ciudadanía y no arriesga a que ésta le arrebate el poder. En lo que respecta al cubo de la democracia de Fung, en el eje 1 se ubica en «reclutamiento abierto, pero focalizado», en el eje 2 al ciudadano se le ubica en «expresa preferencias» y en el tercer eje se le ubica en «influencia comunicativa» desde el punto de vista de la autoridad.

De la consulta popular sobre la Ciclovía del MGB. Finalmente, la consulta popular sobre la Ciclovía del MGB, aunque fue activado de manera genuina por la ciudadanía, la clase política usó todo tipo de argumentos y manipulaciones para imponer su decisión de realizar dicha obra. Este caso se queda en primer peldaño de la escalera de Arnstein (1969), es decir es un caso de «manipulación». De acuerdo con el cubo de la democracia de Fung, a la ciudadanía simplemente se le escuchó como espectador (eje 1), se aplicó la autoridad directa para imponer el resultado (eje 2) y se buscó influir en la comunicación con el mismo fin (eje 3).

EL CASO DE SINALOA

En lo relativo a los dos plebiscitos para la creación del municipio de Eldorado se puede identificar que ambos ejercicios se ubican en el peldaño número 4 denominado «consulta» de la escalera de Arnstein, ya que los ciudadanos pudieron participar mediante su voto, pero sin tener poder de decisión debido a que la autoridad convocante (Congreso del Estado), los escuchó,

17. Enrique Alfaro Ramírez.

pero ignoró sus demandas, sin aprobar la creación del solicitado municipio. Lo que significa que hay participación, pero sin poder de decisión.

Respecto al «cubo de la democracia» de Fung, estos plebiscitos se ubican en el punto medio en cada una de las tres dimensiones. En el eje 1 (método de selección de participantes), el caso de Eldorado se ubica en el nivel de «público interesado», sin ser excluido, pero tampoco incluido en la toma de decisiones pese a su interés por participar. En lo que respecta al eje 2, «modos de comunicación y decisión», el ciudadano «desarrolla preferencias», y «agrega y regatea», sin llegar a los niveles posteriores de negociación y aplicación técnica con la autoridad. Finalmente, en el tercer eje, «grados de autoridad y de poder», el caso en estudio se contrasta en el punto «aconseja y consulta», puesto que, si bien los ciudadanos pueden opinar, su participación no alcanza el co-gobierno ni la autoridad directa, para convertir en realidad su deseo de municipalizarse.

COMENTARIOS FINALES

La realidad que afrontan los MDD, de exigentes requisitos y poca activación, no significa que el camino haya sido errado y que sea difícil llegar por esta vía al anhelado empoderamiento ciudadano. La PC es un proceso, un camino que avanza, y en el que el cambio impulsado por la acción ciudadana logre superar las limitaciones legales, administrativas y de procedimiento impuestas por la clase política. La activación de MDD, aún con todas las dificultades encontradas, fortalece la democracia representativa y ayuda en la construcción de la democracia participativa.

Porque si bien ya se ha demostrado con suficiencia que la democracia representativa es la forma democrática de gobernar las grandes sociedades de la actualidad, al final, como decía Bobbio (1989), la democracia directa nunca ha muerto ni es cosa olvidada de la Grecia clásica, sino que es un necesario complemento para que los ciudadanos se empoderen y tomen parte en las decisiones que los afectan, y ser con ello agentes políticos permanentes, y no solo en cada elección constitucional, porque eso sería tanto como aceptar y vivir conformes con la insuficiencia de la democracia representativa reducida solo a una democracia electoral.

El siguiente paso para fortalecer esta línea de investigación teórica y el camino hacia la democracia participativa en la práctica, es incorporar al análisis experiencias similares en otros países de América Latina buscando «patrones comunes de actuación política» contrastando la aplicación de MDD con el marco teórico ampliado de Arnstein y Fung, sus críticos y seguidores.

REFERENCIAS

- [CEE] Consejo Estatal Electoral. (2013). Acta número 40-ORD.05.22_Quinta_EXT_130228, de la quinta sesión extraordinaria de fecha 28 de febrero de 2013. Recuperado de: <https://www.ieesinaloa.mx/sesiones-y-acuerdos/quinta-sesion-ordinaria-2/>
- [CEPS] Código Electoral y de Participación Social (2016). *Boletín Oficial del Estado de Jalisco*.
- [CPES] Constitución Política del Estado de Sinaloa. *Periódico Oficial El Estado de Sinaloa* No. 132. Culiacán, Sinaloa. 26 de octubre de 2018.
- Alacio, R. (2017). *Los mecanismos de democracia directa en México*. En CD2 Working Paper Series 51/2017: University of Zurich.
- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 35, enero-junio, 2010. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 9-34.
- Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y gobierno*, Vol. XII, Núm. 2. II Semestre de 2005, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México, 203-232.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dalton, R., Bürklin, W. y Drummond, A. (2001). Public opinion and direct democracy. *Journal of Democracy*, vol. 12, núm. 4, 141-153.
- Espinosa A. (2011). *Participación ciudadana. Escalera de participación*. Universidad de Alicante. Recuperado 13 de junio de 2018, <http://hdl.handle.net/10045/16699>.
- Falletti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *The American Political Science Review*, vol. 99, núm. 3, 327-346.
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Ziccardi, A. (Coordinadora) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Instituto Nacional de Desarrollo Social y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 23-42.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review, Special Issue*, December 2006: 66-75.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 3-28.
- Higley, J. y McAllister, I. (2002). Elite Division and Voter Confusion: Australia's Repu-

blic Referendum in 1999. *European Journal of Political Research*, vol. 41, núm. 6, 845-861.

Huntington, S.P. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona, España: Paidós.

Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Gobernanza del Estado de Jalisco. *Boletín Oficial del Estado de Jalisco*, 14 de febrero de 2019.

López-Estrada, J., Rivera-Obregón, M. L., y Zapata-Rivera, I. L. (2016). Ciudadanía, democracia y demanda de nuevos municipios en Sinaloa, *Ra Ximhai*, (12)3, 215-235.

Osorio, A. e Infante, M. (2016, 17 de diciembre). Las ciclovías, un proyecto caótico. *Revista Proceso Jalisco*, Recuperado 12 de enero de 2019. <https://hemeroteca.proceso.com.mx/?p=415082>.

Parkinson, J. (2003). Legitimacy Problems in Deliberative Democracy. *Political Studies*, vol. 51, núm. 1, 180-196.

Payne, M., Zovatto, D., Carrillo, F. y Allamand, A. (2002). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Planter, K. (2006). Usos y contenidos del plebiscito, referéndum e iniciativa popular. *Acta republicana, política y sociedad*, 5(5), 65-79.

Pogrebinschi, T (2013). The Pragmatic Turn of Democracy in Latin America. Friedrich-Ebert-Stiftung, Latin America and the Caribbean. Berlin: Germany.

Pogrebinschi, Thamy y Samuels David (2014). The Impact of Participatory Democracy. Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences. *Journal of Comparative Politics*. CUNY, New York. Volume 46, Number 3: 313-332(20), April 2014.

Porras, A. y Ramírez, M. (2016). *Reformas a los Mecanismos de Democracia Directa y Participación Ciudadana en América Latina (1978-2015)*. Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA): Washington, D.C.

Qvortrup, M. (1999). A.V. Dicey: The Referendum as the People's Veto. *History of Political Thought*, 20(3), 531-546.

Rial, J. (2000). Las instituciones de democracia directa en América Latina. *Working paper*. National Democratic Institute.

Ruth, S., y Welp Y. (2015). Mecanismos de democracia directa y poder en América Latina. Recuperado 8 de julio de 2019, Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/Ruth_Welp%202015%20Seminario%20USAL.pdf.

Sartori, G. (1989). *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. México. Alianza Universidad.

- Schneider, C., & Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*, (40), 21-39, Quito.
- Seele, A. y Peruzzotti, E. (2009). *Participatory Innovations and Representative Democracy in Latin America*. Baltimore/Washington: Woodrow Wilson Press/Johns Hopkins University Press, pp. 1-16
- Spivak, J. (2004). California's recall. Adoption of the 'Grand Bounce' for elected officials. *California History*, 81 (2).
- Soria, R. (2018). Dificultades y vicisitudes de la democracia directa en Jalisco: El caso de la consulta sobre la Ciclovía de Marcelino García Barragán en la Zona Metropolitana de Guadalajara. *IX Congreso de Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Quintana Roo - Chetumal*, 13 - 14 septiembre, (paper).
- Soria R. y Sánchez A. (2016). Mecanismos de Democracia Directa en Jalisco, México: entre la contención, la simulación y la manipulación ciudadana. Cuatro estudios de caso. *Telos*, 18 (1), 39-59.
- Tranter, B. (2003). The Australian Constitutional Referendum of 1999: Evaluating Explanations of Republican Voting. *Electoral Studies*, vol. 22, núm. 4, 677-701.
- Valdés, S. (2008). La revocación del mandato como un instrumento de la sociedad mexicana para destituir al titular del Poder Ejecutivo Federal frente a una crisis de confianza. *Congreso Virtual Interinstitucional: los grandes problemas nacionales. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León*, septiembre, (paper).
- Veneziano, A. (2009). *Descentralización y desarrollo local, participación y reforma del estado: una vinculación pendiente*. Editorial Orbe: Montevideo, Uruguay.
- Welp, Y. y Serdült, U. (2014). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Consejo Nacional Electoral. Instituto de la Democracia. Quito, Ecuador.
- Welp, Y., y Serdült, U. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos, *Desafíos*, 24(2), 169-192.
- Ziccardi, A. (2008). La participación ciudadana en el ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos: 38-57. En Cabrero E. y Carrera A. (coordinadores), *Innovación local en América Latina*. México: CIDE - Liaison Group - Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local.
- Zovatto, D. (2010). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado 1978-2010. *Revista de Sociología*, (24), 87-124.

3

PERCEPCIÓN DEL ÉXITO SOBRE GOBIERNO ABIERTO EN FUNCIÓN DEL GÉNERO: UN ANÁLISIS DESDE SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA Y GOBIERNO

PERCEPTION OF SUCCESS ABOUT OPEN GOVERNMENT ACCORDING TO GENDER: AN ANALYSIS FROM CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS AND GOVERNMENT

Edgar Alejandro Ruvalcaba-Gómez¹

Recibido: 11/06/2019

Aceptado: 22/11/2019

RESUMEN

Gobierno Abierto (GA) es un modelo novedoso que configura una estrategia de gestión pública basada en transparencia, participación, rendición de cuentas y datos abiertos, que está siendo cada vez más asumida por los gobiernos de diferentes niveles, pero también por la Sociedad Civil Organizada (SCO). Sin embargo, las percepciones sobre el término de GA varían entre actores gubernamentales y de SCO, pero ¿las percepciones también varían por el género? Esta investigación presenta resultados de un cuestionario aplicado a SCO y a funcionarios públicos involucrados en las acciones de GA en el Estado de Jalisco, México, particularmente se analizan estadísticamente las percepciones de éxito en función del género. El objetivo de la investigación es contrastar las valoraciones en cuatro dimensiones analíticas asociadas al éxito: a) gobierno abierto, b) transparencia, c) participación ciudadana y d) datos abiertos. Los hallazgos muestran una brecha considerable entre las percepciones de los funcionarios públicos y la SCO, así como la relación del éxito del gobierno abierto en función al género.

PALABRAS CLAVES: Gobierno Abierto, Género, Éxito, Percepción, Sociedad Civil Organizada, Funcionarios Pùblicos, Jalisco.

1. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México. Contacto: edgar.publicpolicy@gmail.com

ABSTRACT

Open Government (OG) is a new model that configures a public management strategy based on transparency, participation, accountability and open data, which is being increasingly assumed by governments of different levels, but also by Civil Society Organizations (CSO). However, perceptions about the term of OG are different between government and SCO actors, but are perceptions also different by gender? This research presents results of a survey administered to CSO and public officials involved in the actions of OG in the State of Jalisco, Mexico, particularly the perceptions of success based on gender are analyzed statistically. The objective of the research is to contrast the perception in four analytical dimensions associated with success: a) open government, b) transparency, c) citizen participation and d) open data. The findings show a considerable gap between the perceptions of public officials and the CSO, as well as the correlation of the success of open government based on gender.

KEY WORDS : *Open Government, Perception, Gender, Success, Organized Civil Society, Public Officials, Jalisco.*

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de Gobierno Abierto (GA) está en constante construcción, muchos autores han aportado valiosas perspectivas y evidencias que han permitido aproximarse a lo que ahora se puede entender como GA (Abu-Shanab, 2015; Criado et al., 2018; Criado, Sandoval-Almazán y Gil-García, 2013; Ganapati y Reddick, 2012; Gascó, 2014; Grimmelikhuijsen, 2012; Lathrop y Ruma, 2010; Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012). Sin embargo, es lógico pensar que no todos aquellos que hablan y promueven el GA piensan lo mismo, sino al contrario, el entendimiento del concepto podría estar muy alejado entre los diferentes actores que inciden en los procesos de construcción e implementación de políticas de GA.

El concepto de GA aparece disruptivamente como una tendencia de moda entre los políticos, funcionarios públicos, académicos y organizaciones de la sociedad, por lo que es interesante saber qué se está entendiendo por GA entre los servidores públicos responsables la gestión de estas políticas y la sociedad civil organizada (SCO), ya que estos dos sectores son los actores principales dentro del modelo de GA. Además, es pertinente si saber si las percepciones son diferentes entre hombres y mujeres, con el fin de conocer si el desarrollo del GA afecta de diferente forma en función del género.

Es particularmente interesante indagar en gobiernos a niveles subnacionales, ya que estos gobiernos son los que tienen mayor vinculación con los ciudadanos en la vida cotidiana y, por otro lado, existe carencia de litera-

tura en el tema que muestre datos en este nivel de gobierno. El objetivo de la investigación es conocer las diferentes percepciones de los dos actores/sectores más relevantes en el proceso de desarrollo de este nuevo modelo de gestión en el Estado de Jalisco, así como testar la variable éxito de GA en función del género. Para lograr el objetivo se estableció una estrategia analítica para contrastar las ideas y valoraciones en cuatro dimensiones de análisis: a) gobierno abierto, b) transparencia, c) participación ciudadana y d) datos abiertos.

La investigación consideró funcionarios que estuvieran asumiendo un rol activo dentro del Plan de Acción que presentó Jalisco dentro del marco del programa piloto de gobiernos subnacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Por otro lado, por parte de la SCO se consideró al sector académico, privado y organizaciones civiles no gubernamentales, que están vinculadas con el Secretariado Técnico de Gobierno Abierto de Jalisco (STGAJ) y al programa piloto de gobiernos subnacionales de la AGA.

Es importante mencionar que esta investigación fue realizada en el marco de la implementación del primer “Plan de Acción de Gobierno Abierto de Jalisco” dentro del programa piloto de la AGA, ya que Jalisco fue elegido por la AGA como unos de 15 gobiernos subnacionales para establecer planes de acción bajo supervisión de dicho organismo internacional.

La investigación asume la premisa de que el GA es un concepto ampliamente utilizado, pero disperso, y que hay múltiples percepciones de lo que es, por consecuencia la implementación de las políticas bajo el concepto y estrategias de GA suele ser muy diversas en la práctica. Este estudio analiza características del GA y su relación con el género como tendencia de interés e implicación en la gestión pública local, no sólo por el carácter coyuntural de tendencia, sino también porque GA parece reclamar un lugar dentro de la política social y la gestión pública.

Por otro lado, esta investigación se focaliza a conocer si existe una variación en la percepción del éxito en relación con el género de los encuestados. Se reconoce que el éxito es una variable debatible en cuanto a su medición, pero esta investigación resulta útil para aproximarnos a la percepción. Por su parte, la variable género cobra una gran relevancia y aporta una visión no convencional en los estudios sobre gobierno abierto, pero no por ello menos importante. El análisis de género en este estudio constituye un punto de reflexión y un valor distintivo dentro de la literatura con evidencia empírica sobre GA.

En la siguiente sección se presenta un marco teórico en el que se debaten algunos conceptos del GA, así mismo se mencionan estudios y literatura que respalda el estudio. Posteriormente, en la sección tercera se presenta la metodología y estrategia analítica, en la que muestran las dimensiones y categorías de la investigación. En la sección cuarta se muestran los hallazgos descriptivos del cuestionario, así como los resultados estadísticos de la percepción de éxito en relación al género. Por último, la sección quinta se establecen algunas conclusiones generales del estudio.

2. REVISIÓN DE LITERATURA

GA no es un concepto reciente, sin embargo, en los últimos años ha tenido una reapropiación muy relevante con nuevas connotaciones. Yu y Robinson (2012) hacen una revisión de algunos antecedentes del concepto, donde mencionan que el GA es desarrollado antiguamente como un sinónimo de rendición de cuentas públicas, que tiene antecedente en el discurso después de la segunda guerra mundial.

Un antecedente importante es el que estable Wallace Parks en 1957, quien publicó un artículo titulado “The open Government Principle: Applying the Right to Know under the Constitution”, en el que se centró en el acceso y la libertad de información en un momento político caracterizado por la necesidad de mejorar la rendición de cuentas. Ese artículo resaltó la importancia del contexto para entender a GA, y la relación de este concepto con la agenda política del momento. Estas ideas llegaron a impactar en la construcción de la “Freedom of Information Act” (FOIA) en Estados Unidos en 1966 (Yu y Robinson, 2012).

Hoy día encontramos diversas definiciones acerca del GA tanto de autores académicos (Abu-Shanab, 2015; Criado y Ruvalcaba, 2018; Ganapati y Reddick, 2012; Gascó, 2014 Lathrop y Ruma, 2010; Meijer et al. 2012; Novack, 2015; Oszlak y Kaufman, 2014; Scholl et al. 2012; Wijnhoven et al. 2015) como de organizaciones internacionales (BID, 2016; CEPAL, 2016; CLAD, 2016; European Commission, 2016; OCDE, 2016; OEA, 2016; OGP, 2011, Red Gealc, 2016), de manera que se trata de un término emergente considerado ambiguo (Gascó, 2014; Lathrop y Ruma, 2010; Meijer et al. 2012; Oszlak y Kaufman, 2014; Yu y Robinson, 2012).

Un estudio reciente de Petrušić, Segedinac y Konjović (2016) ha tratado de proyectar un modelo sistemático que atiende a un análisis otológico del GA, en el que enumera como características del GA: transparencia, la par-

ticipación y la colaboración, por otro lado, habla de los principales componentes del GA: Arquitectura Abierta, Datos Abiertos y Estándares Abiertos. Y también hace referencia a la estructura organizativa del Gobierno Abierto, que consiste en las organizaciones gubernamentales internas, los dominios asociados y los servicios abiertos de gobierno electrónico.

En primer lugar, se debe señalar que el GA debe entenderse más allá de la transparencia. No basta la transparencia para lograr gobiernos abiertos, ya que es necesario que funcionen los incentivos de la participación para lograr la colaboración entre gobierno y SCO. En palabras de Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012, p11) “open government is not only about openness in informational terms but also about in interactive terms”, así, estos autores describen el GA como un asunto de visión en la transparencia gubernamental y voz de los ciudadanos en los procesos de política pública. Esto ha conducido a entender el GA como un modelo de gestión basado en la transparencia, la participación y la colaboración.

Autores hablan del GA como un tema en desarrollo y con poca investigación (Lee y Kwak, 2012; Oszlak y Kaufman, 2014), sin embargo, algunos estudios han llevado a incluir una conceptualización más compleja donde muchos de los estudios normativos convergen en considerar tres pilares del GA; transparencia, participación y colaboración (Gascó 2014; Lathrop, D, y Ruma, L, 2010; Lee y Kwak, 2012; Meijer et al. 2012; Petrušić et al. 2016). Otros estudios que se han venido realizando investigación de GA en los últimos años, indican que no todos mantienen rumbos similares en cuanto a los elementos del GA (Abu-Shanab, 2015; Williamson, y Eisen, 2016; Wirtz, 2016). Por su parte Cruz-Rubio (2015), analiza dos hitos conceptuales del GA, por un lado, lo establecido en el memorándum para la transparencia y gobierno abierto que emite el expresidente Obama en 2009, y, por otro lado, la que posteriormente asumen las AGA en 2011.

Los pilares de GA están siendo constantemente repensados y conceptualizados, y estos suelen definirse en términos generales e incluso muchas ocasiones se confunden entre sí, sobre todo la participación y la colaboración, pero en la práctica, dichos principios van vinculados de acciones que permiten su operacionalización (Gascó, 2014). La transparencia como pilar del GA está asociada fuertemente con el derecho al acceso a la información y la rendición de cuentas. Solo que la transparencia en el GA implica una transparencia digital, basada en datos abiertos (Janssen y van den Hoven, 2015; Thompson et al. 2015; Zuiderwijk et al. 2014) y el ejercicio de un derecho fundamental, como es el acceso a la información pública.

Por otro lado, se considera que la transparencia es un detonante para legitimar los gobiernos (Sandoval-Almazán, 2011) incluso se han convertido en una exigencia social hoy en día, esto es la idea de legitimidad gubernamental vinculada a la transparencia, refuerza la legitimidad y la confianza de una sociedad en el gobierno (Hood, 2011; Jaeger y Bertot, 2010). La transparencia y la participación son conceptos interdependientes para concebir gobiernos abiertos. Según Harrison y Sayogo (2014) la transparencia y participación cuentan con características que son complementarias, para hacer efectivo un modelo de gobernanza. La participación representa un gran valor en la sociedad, y está relacionada con la implicación en los procesos políticos y, como consecuencia, con actuaciones de consulta y deliberación con los ciudadanos y de participación en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas (Gascó, 2014).

Tras la masificación del uso de las TIC y en particular el uso del internet, la participación encontró una nueva forma de converger y vincular a los ciudadanos con sus gobiernos, lo que dio lugar al concepto de e-participación. Este concepto ha dado lugar a estudios muy vinculados a las redes sociales y social media (Astrom et al. 2012; Bonsón y Ratkai, 2015; Gulati et al. 2014; Jho y Song, 2015; Medaglia, 2012; Susha, y Grönlund, 2014).

Hasta ahora parece que el concepto de GA no solo se materializa en los tres pilares clásicos: transparencia participación y colaboración, sin embargo, otro tema que ha surgido de las investigaciones en los últimos años es el concepto de datos abiertos (Attard et al. 2015; Barry y Bannister, 2014; Bates, 2014; Conradie y Choenni, 2014; Kassen, 2013; Khayyat y Bannister, 2015; Linders, 2013; Luna-Reyes et al. 2014; Mellouli, 2014; Sayogo y Pardo, 2013; Whitmore, 2014; Yang et al. 2014), los datos abiertos están siendo asociados al GA y se han configurado características para desvincularse conceptualmente de los tres pilares tradicionales.

Los datos abiertos gubernamentales han cobrado relevancia como un tema de estudio desde el año 2008 cuando Murray-Rust (2008) comienza a estudiar el tema desde una perspectiva académica. Sin embargo, comienza a cobrar mayor atención cuando en el 2009, se comienzan a lanzar plataformas de datos abiertos donde destaca la de data.gov en los Estados Unidos. Actualmente las políticas de datos abiertos tienen el potencial de incentivar la participación y la interacción de los gobiernos con múltiples sectores, también contribuyen una integración social (Zuiderwijk y Janssen, 2014).

Por otro lado, es relevante para este estudio la variable género, por lo que es importante destacar la pertinencia de los estudios con perspectiva de gé-

nero. En este sentido, en años recientes se produjo un importante avance en las ciencias, principalmente las sociales, al incorporarse los denominados “estudios con perspectiva de género” como un nuevo horizonte para tener más evidencia sobre el lugar en el que se posiciona la mujer y las perspectivas en torno los roles del hombre y la mujer.

El género, como categoría social cada día más posicionada, es una de las contribuciones teóricas y prácticas más significativas del feminismo (Scott, 2016). Esta categoría analítica emerge para explicar las desigualdades entre hombres y mujeres, poniendo el énfasis en la noción de multiplicidad de identidades y reconociendo lo femenino y lo masculino a partir de una relación mutua, cultural e histórica. Es importante destacar que el género es una categoría multidisciplinaria, que remite a los rasgos y funciones socioculturales que se le atribuye a cada uno de los sexos en cada momento histórico y en cada sociedad. En este contexto, la categoría de género puede entenderse como una explicación acerca de las formas que adquieren las relaciones entre los géneros (Gamba, 2008).

De acuerdo con lo anterior, es importante mencionar que numerosas investigaciones apuntan que es necesario ahondar en la línea de investigación que aborda el estudio del género para determinar cuáles son las causas de las diferencias observadas entre los hombres y las mujeres. Así, algunos estudios han propuesto analizar variables relacionadas con patrones de socialización y desempeño de distintos roles (Rivers, et al. 2012), teniendo en cuenta que la identidad de género entendida como la identificación con rasgos estereotípicamente masculinos y femeninos directamente relacionada con la socialización diferencial de mujeres y hombres, atendiendo a variables que determinan la forma de pensar, comportarse y sentir (Gartzia et al.2012).

3. MARCO METODOLÓGICO Y ANALÍTICO

Esta sección presenta los métodos que guían este estudio y las técnicas de investigación para recopilar los datos del análisis, así como los modelos e instrumentos estadísticos de análisis. Esta investigación tiene como objetivo analizar las diferentes percepciones de los dos actores/sectores más relevantes en el proceso de éxito del GA en el Estado de Jalisco: el gobierno y la SCO, así como conocer las percepciones en función al género. Con el fin de comprender mejor el fenómeno del GA en Jalisco se establecen las siguientes dos preguntas que orientan la investigación: PI1: ¿Cuál es la brecha de percepción entre la sociedad civil organizada y el Gobierno de Jalisco en relación al éxito de Gobierno Abierto? PI2: ¿Cómo varía el éxito

to del gobierno abierto en transparencia, participación ciudadana y datos abiertos en función del género por parte de la sociedad civil organizada y el gobierno?

El estudio usa como técnica de recolección de datos un cuestionario construido en base a la revisión sistemática de la literatura realizada por Criado, Ruvalcaba y Valenzuela (2018) que fue aplicado a funcionarios públicos del Estado de Jalisco y al sector de las SCO que considerando cuatro dimensiones: a) gobierno abierto, b) transparencia c) participación ciudadana y d) datos abiertos.

Para el análisis de las cuatro dimensiones se tomaron los resultados de cinco preguntas del cuestionario: ¿Qué nivel de asociación considera que tienen los siguientes conceptos con el Gobierno Abierto? ¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de Gobierno Abierto en Jalisco? ¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de transparencia en Jalisco? ¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de participación ciudadana en Jalisco? ¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de datos abiertos en Jalisco? La primera pregunta es la única que no mide “éxito”, sino que busca arrojar luz sobre la asociación del concepto de GA con otros conceptos relacionados según la literatura.

El cuestionario fue aplicado en un periodo de 30 días, del 3 octubre al 1 de noviembre del 2017, durante este periodo se obtuvieron un total de 51 respuestas por parte de la SCO y 74 respuestas por parte del gobierno de Jalisco (un total de 125), y de los cuales 64 fueron hombres y 61 Mujeres. Todas estas respuestas se refieren a cuestionarios debidamente cumplimentados y validados y con estos datos se presentan tablas y gráficos descriptivos.

El diseño de la investigación se consideraron funcionarios públicos del gobierno de Jalisco de diferentes unidades organizativas, el criterio para la elección de dichos funcionarios fue que estuvieran asumiendo un rol dentro del Plan de Acción que presentó Jalisco dentro del marco del programa piloto de gobiernos subnacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Por parte de la SCO se consideró al sector académico, privado y organizaciones civiles no gubernamentales que están vinculadas con al Secretariado Técnico de Gobierno Abierto de Jalisco (STGAJ).

Los enlaces de este STGAJ fueron los responsables de difundir el cuestionario dentro de sus unidades organizativas. El cuestionario fue distribuido

por medios digitales y soportado por la aplicación de Google Drive, las respuestas del cuestionario fueron canalizadas exclusivamente al investigador del presente estudio. El mismo cuestionario establecía algunas preguntas de control como: dependencia y cargo del informante, las cuales sirvieron para controlar y filtrar los cuestionarios cumplimentados.

En este tipo de metodologías de administración de cuestionarios es difícil eliminar el sesgo de “autoselección” (quienes deciden contestar el cuestionario dentro de nuestra muestra seleccionada), lo cual es una limitación del estudio. Sin embargo, para reducir sesgos se establecieron medidas de control en el cuestionario: a) construcción de base de datos, identificando perfiles que se busca respondan la encuesta, b) diseño del cuestionario con objetividad y con base en otros cuestionarios con éxito probado, c) establecimiento de preguntas de control para tener certeza de quien está contestando el cuestionario.

En esta investigación se muestran los resultados del cuestionario a modo de estadísticos descriptivos que permiten visualizar los resultados generales del estudio. Se plantean algunas percepciones y realidades del GA, de manera que los resultados se agrupan en cuatro dimensiones: a) gobierno abierto, b) transparencia c) participación ciudadana y d) datos abiertos. Para relacionar las dimensiones del estudio a las preguntas del cuestionario y los elementos analizados se establece una estrategia analítica (ver tabla 1).

En una segunda etapa de análisis, se estudian las percepciones de éxito con base en cuatro dimensiones de este estudio: gobierno abierto, transparencia, datos abiertos y participación ciudadana y se incluye el género como variable de control. Es importante destacar la variable “éxito” tiene un elemento de subjetividad, sin embargo, en esta investigación se pretende aproximarse a las percepciones para a partir de los datos analizar los fenómenos (Diez-Silva et al. 2012).

Con base en lo anterior, es posible contextualizar la complejidad del éxito con algunas aproximaciones. Cuando se aborda el estudio del “éxito” existe cierta divergencia de opiniones sobre lo que constituye “el éxito” Prabhakar (2008), esto debido a su abstracta y dispersa forma de medirse. Según Baccarini (1999) y otros autores debe distinguirse entre éxito del proyecto, medido por el cumplimiento de los objetivos del producto final, y éxito de la gestión del proyecto, medido habitualmente en términos de tiempo, coste y calidad.

En este sentido, Cooke-Davies (2002) afirma que debe diferenciarse entre

TABLA 1. ESTRATEGIA ANALÍTICA

Dimensión del estudio	Preguntas relacionadas a la dimensión	Categorías/variables
Gobierno Abierto	¿Qué nivel de asociación considera que tienen los siguientes conceptos con el Gobierno Abierto?	<ul style="list-style-type: none"> • Datos abiertos • Democracia • Colaboración • Transparencia • Redes sociales • Gobierno electrónico • Participación • Ciudades inteligentes (Smart cities) • Nuevas tecnologías • Interoperabilidad • Acceso a la información • Co-creación de políticas • Rendición de cuentas
	Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de Gobierno Abierto en Jalisco?	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de éxito
Transparencia	Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de transparencia en Jalisco?	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de éxito
Participación Ciudadana	Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de participación ciudadana en Jalisco?	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de éxito
Datos Abiertos	¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de datos abiertos en Jalisco?	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de éxito

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

criterios de éxito (las medidas por las que el éxito o fracaso de un proyecto será juzgado) y factores de éxito (las entradas al sistema de gestión que llevan directamente o indirectamente al éxito del proyecto). De cualquier modo, el debate sobre éxito en proyectos se puede sintetizar en una visión en la cual el enfoque para evaluar la ejecución del proyecto se estructura a partir de tres perspectivas: éxito, rendimiento y medición del proceso.

Con base a lo contextualizado anteriormente se define el siguiente modelo econométrico:

$$\text{Éxito}_j = \beta_0 + \beta_1 \text{ Gobierno} + \beta_2 \text{ Hombre} + \mu$$

En dónde:

Éxito_j = representa la percepción de éxito de la dimensión de estudio j (gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana y datos abiertos)

β_0 = es el intercepto, que representa si el encuestado pertenece a la SCO.

β_1 = es la influencia que tiene la variable de Gobierno sobre la percepción de éxito de la dimensión de estudio.

Gobierno = es la primera variable binaria de control, que representa si el encuestado pertenece al gobierno.

β_2 = es la influencia que tiene la variable de Hombre sobre la percepción de éxito de la dimensión de estudio.

Hombre = es la segunda variable binaria de control, que representa si el encuestado ha respondido que es hombre.

μ = es el término estadístico de error.

Se utiliza el modelo de regresión lineal, aplicando el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) que permite minimizar la suma de las distancias entre las respuestas observadas en la muestra y las respuestas del modelo (Wooldridge, 2015). El modelo controla la percepción de éxito ya sea de gobierno abierto, transparencia, datos abiertos o participación ciudadanos, teniendo como variables de control el sector (gobierno/SCO) y el género (mujer/hombre) del encuestado, con el fin de obtener los parámetros estimados de estas dos variables Para probar los modelos se ha utilizado el software STATA como herramienta de análisis estadístico.

4. HALLAZGOS

Los resultados del estudio describen los hallazgos del cuestionario a modo de estadísticos descriptivos, lo que permiten visualizar los resultados generales del estudio. Esto permite visualizar los resultados generales del

estudio a través de las cuatro dimensiones: gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana y datos abiertos. En una segunda etapa de análisis, se muestran los resultados de la percepción de éxito controlada por el variable género, utilizando modelos estadísticos de regresión lineal y método de MCO.

4.1 CONCEPTO DE GOBIERNO ABIERTO: SU ASOCIACIÓN CON OTROS CONCEPTOS

Para identificar con que temas y/o conceptos se está relacionando el GA, se preguntó sobre el nivel de asociación de algunos de los conceptos relacionados según la literatura académica internacional (Ruvalcaba, Criado y Gil-García, 2018), en este sentido los encuestados determinaban el nivel de asociación de los conceptos en una escala de 1 a 7, siendo 1 nada asociado a 7 totalmente asociado. Los trece conceptos que arrojó la literatura y fueron dados en la pregunta son: Datos abiertos, Democracia, Colaboración, Transparencia, Redes sociales, Gobierno electrónico, Participación, Ciudades inteligentes (Smart cities), Nuevas tecnologías, Interoperabilidad, Acceso a la información, Co-creación de políticas, y Rendición de cuentas.

Por el lado de la SCO se encontró que ningún concepto promedió más de 6, los más altos fueron “acceso a la información”, “cocreación de políticas” y “transparencia” con 5.94, 5.73 y 5.64 respectivamente. En contraste, para la SCO el concepto menos asociado fue “ciudades inteligentes” con tan solo 3.96. En contraste para el Gobierno de Jalisco, las valoraciones fueron más altas en general, destacando los conceptos de “transparencia”, “acceso a la información” y “datos abiertos”, con 6.74, 6.59, 6.51 respectivamente. Para el Gobierno el concepto menos asociado fue el de “redes sociales” con 5.08. Todos los datos relativos a la asociación de los conceptos (promedio, desviación estándar (D.S) y diferencias) se muestran en la tabla 2.

Para establecer valores a la brecha entre la percepción de los conceptos se calcularon las diferencias entre las dos percepciones analizadas y se encontró una alta discrepancia en los conceptos de transparencia, gobierno electrónico, ciudades inteligentes y nuevas tecnologías, los cuales presentan una diferencia de más de 1 en la escala.

TABLA 2.

NIVEL DE ASOCIACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO CON OTROS CONCEPTOS (DESDE 1 NADA ASOCIADO A 7 TOTALMENTE ASOCIADO)

SCO		Conceptos asociados con Gobierno Abierto	Gobierno		
D.S	Promedio		Promedio	D.S	Diferencia
1.69	5.59	Datos abiertos	6.51	1.01	0.93
1.87	5.59	Democracia	5.89	1.51	0.30
1.92	5.47	Colaboración	6.19	1.25	0.72
2.08	5.69	Transparencia	6.74	0.83	1.06
1.53	4.51	Redes sociales	5.08	1.80	0.57
1.66	4.96	Gobierno electrónico	6.11	1.28	1.15
1.79	5.51	Participación	6.31	1.27	0.80
1.97	3.96	Ciudades inteligentes (Smart cities)	5.31	1.69	1.35
1.69	4.57	Nuevas tecnologías	5.78	1.47	1.22
1.84	4.76	Interoperabilidad	5.51	1.57	0.75
1.50	5.94	Acceso a la información	6.59	0.95	0.65
1.92	5.73	Co-creación de políticas	5.99	1.39	0.26
2.15	5.47	Rendición de cuentas	6.42	1.12	0.95

Baja diferencia	Menos de .5 de diferencia
Media diferencia	Entre .5 y 1 diferencia
Alta diferencia	Más de 1 de diferencia
Alta asociación de los conceptos	
Extrema desviación estándar (alta y baja)	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

¿QUÉ NIVEL DE ASOCIACIÓN CONSIDERA QUE TIENEN LOS SIGUIENTES CONCEPTOS CON EL GOBIERNO ABIERTO? (N= 115)

Con los datos presentados se pueden hacer diferentes inferencias, por lado la SCO otorga niveles más bajos a la asociación de los conceptos en general. La mediana y alta discrepancia entre la percepción de los conceptos entre los dos sectores hace alusión a la falta dialogo entre los dos sectores. Esto es de un gran interés ya que, al existir una discrepancia en términos de los conceptos relacionados al GA, los procesos de diseño, implementación y evaluación de las acciones y políticas de GA puestas en marcha en colaboración entre los dos sectores enfrentan problemas de coordinación y entendimiento que permitan alcanzar objetivos comunes.

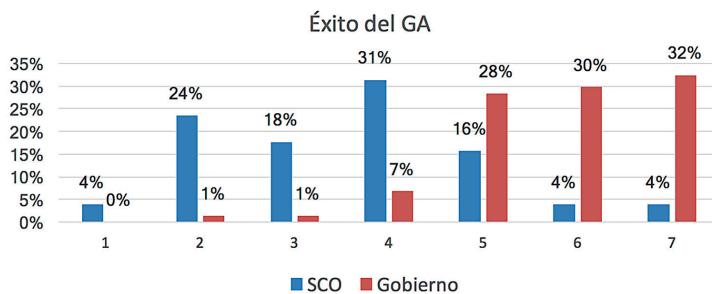
4.2 GOBIERNO ABIERTO: NIVEL DE ÉXITO

Una categoría importante para entender el avance y reconocimiento en la implantación del GA fue cuestionar sobre el éxito de la implementación del GA por parte del Gobierno de Jalisco. De esta forma, personas que forman parte de la SCO y el Gobierno de Jalisco determinaron el nivel de éxito, señalando en una escala de 1 a 7, siendo 1 nada asociado a 7 totalmente

asociado. Al margen de que la medición del éxito es subjetiva, los datos se aproximan a las percepciones de los sectores.

Como se puede apreciar en el grafico 1, la SCO manifestó un nivel de éxito medio-bajo en general, donde el 73% de sus respuestas se encuentra en los niveles 2 (24%), 3 (18%), 4 (31%). En contraste, los funcionarios del Gobierno de Jalisco señalaron un nivel alto de éxito en general, en donde el 90% de sus respuestas señalaron los niveles 5 (28%), 6 (30%), y 7 (32%). Los datos revelan una amplia brecha entre la percepción de éxito del miembro de la SCO y el funcionario público del Gobierno de Jalisco (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1.
NIVEL DE ÉXITO DEL GOBIERNO ABIERTO SCO VS GOBIERNO DEL ESTADO.



FUENTE: ELABORACION PROPIA

**¿CUÁL ES SU PERCEPCIÓN PERSONAL
 SOBRE EL ÉXITO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE
 GOBIERNO ABIERTO EN
 JALISCO?**

La variable éxito es sumamente complicada de medir debido al carácter subjetivo que representa, en esta investigación se busca hacer una aproximación a las percepciones de éxito de los funcionarios públicos del Gobierno de Jalisco y a miembros de la SCO. Esta variable refleja la valoración que hacen los dos sectores consultados, que son determinantes en el modelo de GA. La amplia brecha que se presenta entre los dos sectores analizados es alarmante, lo que sugiere crear y reforzar espacios de diálogo entre el sector gubernamental y la SCO.

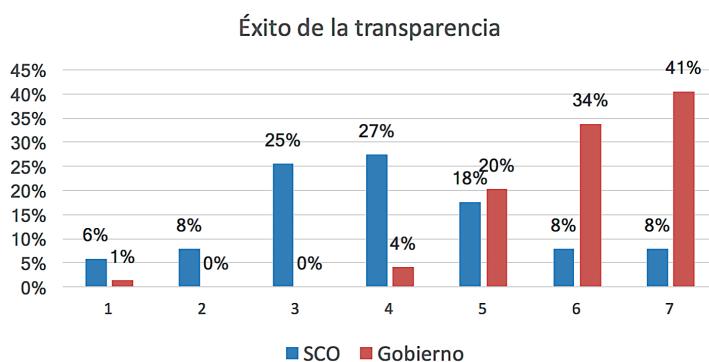
4.3 TRANSPARENCIA: NIVEL DE ÉXITO

La transparencia se ha venido consolidando en la teoría y práctica del GA

como uno de los pilares esenciales. La percepción sobre el éxito de acciones de transparencia entre los sectores analizados reveló datos que reflejan una brecha considerable entre ambas visiones. Los dos sectores consultados determinaron el nivel de éxito, señalando en una escala de 1 a 7, siendo 1 nada asociado a 7 totalmente asociado. Los consultados que respondieron el cuestionario solo tenían la posibilidad de seleccionar un nivel dentro de la escala.

Por parte de la SCO, la percepción se posiciona en la mitad de la escala, los datos revelan que el 70% de las respuestas se encuentran en las opciones 3 (25%), 4 (27%) y 5 (18%). Mientras que los servidores públicos del Gobierno de Jalisco señalaron niveles altos en el éxito de la implementación de la transparencia, el 75% de ellos indicaron 6 (34%) y 7 (41%) (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2.
PERCEPCIÓN DEL ÉXITO DE LAS ACCIONES DE TRANSPARENCIA, SCO VS GOBIERNO DEL ESTADO (SIENDO 1 NADA EXITOSO Y 7 TOTALMENTE EXITOSO)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

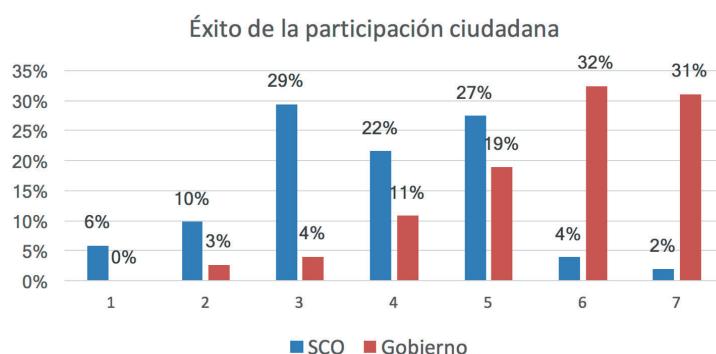
¿CUÁL ES SU PERCEPCIÓN PERSONAL SOBRE EL ÉXITO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE TRANSPARENCIA EN JALISCO?

La percepción del éxito de la transparencia apunta a que las acciones que han impulsado las instituciones públicas no representan el mismo nivel de aceptación entre los sectores consultados. La SCO reconocen un avance en la materia a media escala, por su parte los funcionarios gubernamentales asumen niveles muy altos del éxito en la materia. La discrepancia entre la percepción del sector público y las organizaciones de la sociedad tienen implicaciones en la legitimidad y aprobación de las acciones gubernamentales, por lo que es importante hacer parte de las acciones de transparencia a la SCO.

4.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA: NIVEL DE ÉXITO

Por su fundamental configuración como pilar del GA, se preguntó sobre la percepción del éxito de la implementación de acciones de participación ciudadana. En este caso, se reveló por parte de la SCO, la percepción de la participación ciudadana se encuentra en niveles medios de la escala, los datos revelan que el 70% de las respuestas se encuentran en las opciones 3 (29%), 4 (22%) y 5 (27%). Por su parte, los servidores públicos del Gobierno de Jalisco señalaron niveles altos en el éxito de la implementación de la participación ciudadana, el 63% de ellos indicaron 6 (32%) y 7 (31%) (ver gráfico 3).

GRÁFICO 3.
PERCEPCIÓN DEL ÉXITO DE LAS ACCIONES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SCO VS GOBIERNO DEL ESTADO (SIENDO 1 NADA EXITOSO Y 7 TOTALMENTE EXITOSO)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

¿CUÁL ES SU PERCEPCIÓN PERSONAL SOBRE EL ÉXITO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN JALISCO?

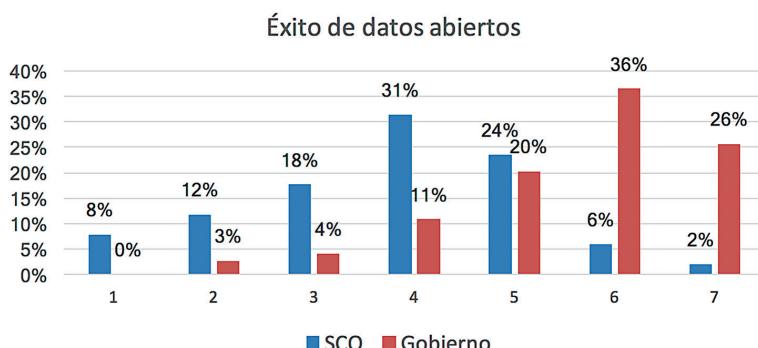
La discrepancia entre SCO y gobierno en tanto el éxito de la implantación de mecanismos de participación ciudadana es bastante significativa. Sin embargo, se observa una menor percepción de éxito en este tema que en el tema de la transparencia, lo que refleja que ha existido un menor impulso en cuanto a participación ciudadana respecto al impulso institucional que ha tenido el tema de transparencia y acceso a la información. En este sentido, es importante que el gobierno establezca mecanismos de participación ciudadana claros y pertinentes, es importante que se involucre a la SCO para cocrear e implementar políticas de participación.

4.5 DATOS ABIERTOS: NIVEL DE ÉXITO

En esta sección se establece la dimensión de los datos abiertos. Esta dimensión se centra en un aspecto del GA que se refiere a la percepción sobre el éxito en la implantación de los datos abiertos en el gobierno de Jalisco.

Del éxito de la implementación de acciones de datos abiertos (ver Gráfico 4). En este caso, se obtuvieron resultados que llaman la atención, dado que las respuestas señalan un alto indicador de 36.52% “3” en la mitad de nuestro parámetro de medida, mientras que no llega al 35% las dos opciones más exitosas, de las cuales no alcanzan el 10% los que se auto-ubican en la opción de éxito total “5”. En sentido opuesto, un número bastante elevado de ayuntamientos se auto-ubica en las dos opciones de menor éxito, de los cuales más del 12% se incluyen en la categoría “1” nada exitoso.

GRÁFICO 4.
PERCEPCIÓN DEL ÉXITO DE LAS ACCIONES DE DATOS ABIERTOS, SCO VS GOBIERNO DEL ESTADO (SIENDO 1 NADA EXITOSO Y 7 TOTALMENTE EXITOSO)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

¿CUÁL ES SU PERCEPCIÓN PERSONAL SOBRE EL ÉXITO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE DATOS ABIERTOS EN JALISCO?

En la tabla 3 se concentran los principales datos sobre la percepción del éxito de gobierno abierto, transparencia, participación y datos abiertos en relación con los dos sectores considerados. Así mismo, se establece cuantitativamente la diferencia/brecha de percepciones en las cuatro variables. Los resultados nos revelan una mayor brecha en el aspecto de “gobierno abierto” y una menor brecha en la variable de datos abiertos, aunque esta última sea menor, no deja de ser significativamente amplia la brecha de percepción.

TABLA 3. PERCEPCIÓN DEL ÉXITO DE GOBIERNO ABIERTO, TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y DATOS ABIERTOS

	SCO	Gobierno	Diferencia/brecha
Gobierno Abierto	3.59	5.81	2.22
Transparencia	3.98	6.05	2.07
Participación	3.75	5.68	1.93
Datos Abiertos	3.78	5.61	1.83

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

4.6 PERCEPCIÓN DE ÉXITO POR GÉNERO

En esta segunda etapa, se analiza la relación que tiene la variable género del encuestado en la percepción del éxito de las acciones de gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana y datos abiertos. Esta sección presenta los resultados obtenidos de un modelo econométrico, que ha sido utilizado para revelar qué relación tiene el género en la percepción de éxito de las distintas dimensiones del estudio. El modelo presenta dos variables binarias de control: si pertenece a gobierno o SCO (el encuestado) y el género del mismo.

El grupo base o grupo de referencia, como se explica en Woolridge (2015), es decir el grupo contra el que se han hecho las comparaciones es: mujer que pertenece a SCO. De esta manera, las estimaciones para las dos variables binarias (Gobierno y Hombre) miden la diferencia de percepción de éxito con relación a las mujeres que pertenecen a SCO. Se han utilizado únicamente estas dos variables binarias para evitar la colinealidad perfecta (Woolridge, 2015).

En un primer intento se controló el éxito en gobierno abierto explicado por las variables binarias utilizadas en las otras tres dimensiones: si pertenece al sector gobierno o SCO y el género. Se prosiguió así para las siguientes tres dimensiones (variables): éxito en transparencia, éxito en participación ciudadana y éxito en datos abiertos. Se muestran los resultados obtenidos a continuación (entre paréntesis los errores estándar):

MODELO 1. PERCEPCIÓN DEL ÉXITO DE GOBIERNO ABIERTO CON BASE EN EL GÉNERO

$$\begin{aligned} \text{Éxito}_{gobiernoaberto} = & 3.58 + 2.22\text{Gobierno} + 0.018\text{Género (H)} \\ & (0.195) \quad (0.230) \quad (0.226) \\ & n=125, \quad R^2 = 0.4428 \end{aligned}$$

MODELO 2. PERCEPCIÓN DEL ÉXITO DE TRANSPARENCIA CON BASE EN EL GÉNERO

$$\begin{aligned} \text{Éxito}_{transparencia} = & 3.83 + 1.99\text{Gobierno} + 0.36\text{Género (H)} \\ & (0.198) \quad (0.230) \quad (0.234) \\ & n=125, \quad R^2 = 0.4074 \end{aligned}$$

MODELO 3. PERCEPCIÓN DEL ÉXITO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON BASE EN EL GÉNERO

$$\begin{aligned} \text{Éxito}_{participación} = & 3.62 + 1.86\text{Gobierno} + 0.31\text{Género (H)} \\ & (0.204) \quad (0.241) \quad (0.237) \\ & n=125, \quad R^2 = 0.3581 \end{aligned}$$

MODELO 4. PERCEPCIÓN DEL ÉXITO DE DATOS ABIERTOS CON BASE EN EL GÉNERO

$$\begin{aligned} \text{Éxito}_{datosabiertos} = & 3.79 + 1.85\text{Gobierno} - 0.068\text{Género (H)} \\ & (0.207) \quad (0.245) \quad (0.241) \\ & n=125, \quad R^2 = 0.3257 \end{aligned}$$

Como se puede observar, en el caso de la percepción de éxito de gobierno abierto y de datos abiertos, representados en los modelos 1 y 4, la variable Genero (H) no mostró significatividad alguna, por lo que se interpreta que la percepción de éxito sobre gobierno abierto, así como de datos abiertos, no muestra diferencia entre el género.

Por su parte, para el caso de la percepción de éxito de transparencia y de participación ciudadana, representados en los modelos 2 y 3, los encuestados que aseguraron ser del género masculino, mostraron relativamente un mayor nivel de éxito en su percepción sobre estas dos variables.

5. CONCLUSIONES

El GA está extendiendo su popularidad vertiginosamente como modelo de gestión pública, pero se está construyendo con diversas visiones. Las tablas y gráficos descriptivos reflejan que el GA tiene diversos matices desde la percepción de sus implementadores. Los datos arrojados en este estudio dan lugar al debate respecto a elementos a mejorar, como las razones por la cual existe una amplia asimetría al momento de reconocer los avances en materia de GA, sin embargo, la investigación nos permite identificar el tamaño del problema.

El estudio realizado permite aproximarnos a la realidad de la percepción en acciones y políticas públicas de GA, particularmente en el Estado de Jalisco. En concreto, este análisis nos permite concluir en algunos aspectos que ofrecen una visión general sobre el estado que guarda el GA con base en los dos sectores más relevantes. Se descubrió que la SCO asocian principalmente el GA a los conceptos de transparencia, acceso a la información y cocreación de políticas, mientras que el gobierno a los conceptos de transparencia, acceso a la información y datos abiertos, esto no revela una visión con menos sensibilidad a temas de participación, cocreación de políticas y democracia por ambos sectores, pero relativamente aún menor por el gobierno.

Los datos descriptivos permiten confirmar que las políticas de GA se encuentran en una fase emergente en cuanto a su concepción y definición. Por ello, los resultados constatan una realidad en la que el concepto es entendido de forma muy heterogénea, es cierto que los resultados nos orientan a que existen algunos temas ya consolidados dentro del GA, sobre todo, la transparencia y acceso a la información.

Vale la pena destacar el esfuerzo por testar la variable “éxito” en este estudio, ya que es muy relevante y funciona como eje transversal en cuatro dimensiones. En este sentido se pone en manifiesto que en términos de política pública el GA requiere una planificación estratégica de cara a lograr una traducción de la retórica en acciones de política con valor público. Como se ha referido en el texto, la variable éxito tiene un alto grado de subjetividad en tanto a su medición y valore, sin embargo, no por ello es menos importante aproximarnos a su percepción, principalmente en términos de política pública.

La variable “éxito” medida en este estudio nos arroja que la SCO pondera con valores más bajos el GA que el sector gubernamental. Cuando existe una asimetría de estas dimensiones implica una insatisfacción por parte de la sociedad civil, que será crítica de la gestión del gobierno y normalmente

buscará manifestar la insatisfacción de los ciudadanos. En este sentido, la dispersión de percepciones mostrada en el estudio sobre el GA, la transparencia, la participación ciudadana y los datos abiertos, puede implicar un factor que desestabiliza al gobierno y a la sociedad. La brecha podría provocar que la SCO tomara acciones contestatarias ante la falta de mecanismos de rendición de cuentas. El rol asumido hoy por la SCO es decisivo para promover transformaciones en las políticas de participación y apertura institucional.

Por último, en la etapa metodológica que consideró un modelo econométrico, se focalizó a un análisis con perspectiva de género, el cual controla la percepción de éxito de gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana y datos abiertos, por las variables binarias (si pertenece a SCO o gobierno y el género del encuestado). Se encontró que la percepción de éxito de GA y de datos abiertos, no presenta diferencia alguna entre los encuestados, aún si se controla por el género; por su parte, se encontró una relativa mayor percepción de éxito en transparencia y participación ciudadana por parte de los encuestados que aseguraron ser hombres.

En este sentido podemos inferir que el género no representa una variación significativa en relación a la percepción de GA y sus elementos considerados en este estudio. Sin embargo, se podría explicar la mejor percepción de éxito en Transparencia y Participación Ciudadana por parte de los hombres por aspectos como el grado de politización de los funcionarios públicos de género masculino o las funciones sustantivas y rol dentro de la SCO y gobierno por parte de las mujeres, sin embargo, estas hipótesis son posibles testar en futuros estudios para enriquecer la literatura de GA y género.

Si bien la contribución de esta investigación consiste en arrojar nuevos datos empíricos sobre la percepción del GA en dos sectores fundamentales y analizarlos a la luz de la teoría y variable de género, también se encuentran algunas limitaciones en relación con la aplicación del instrumento de recolección de datos. Se reconoce que el método de aplicación del cuestionario, da lugar a un sesgo de autoselección debido al universo considerado y al proceso de administración, sin embargo, se busca reducir dicho sesgo por medio de criterios de control que se mencionan en la metodología. Para continuar extrayendo mayor valor de los datos es posible establecer pruebas de hipótesis a las medias o analizar otro tipo de valores estadísticos, sin embargo, en este análisis se acota a las aproximaciones descritas a lo largo de la investigación y que configuran una novedosa contribución.

En términos del alcance de la investigación, este se encuentra acotado por la muestra final, que, si bien es representativa en los dos sectores analiza-

dos, los resultados no son generalizables a todos los funcionarios públicos o miembros de la sociedad civil, ya que el cuestionario fue focalizado a personas inmersas en la agenda de GA en Jalisco, lo que los hace un grupo de personas con mayor conocimiento del tema. Lo anterior reconoce una limitación, pero no resta valor a las aportaciones empíricas que se reflejan en la investigación en términos del impacto de la variable género y el contraste de las percepciones sobre GA entre los dos sectores consultados.

REFERENCIAS

- Abu-Shanab, E. A. (2015). Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model. *Government Information Quarterly*, 32(4), 453-463.
- Astrom, J., Karlsson, M., Linde, J., & Pirannejad, A. (2012). Understanding the rise of e-participation in non-democracies: Domestic and international factors. *Government Information Quarterly*, 29(2), 142-150.
- Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., & Auer, S. (2015). A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 399-418.
- Baccarini, D. (1999). The Logical Framework Method for Defining Project Success. *Project Management Journal*, 30(4), 25-32.
- Barry, E., & Bannister, F. (2014). Barriers to open data release: A view from the top. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 19(1), 129-152.
- Bates, J. (2014). *The strategic importance of information policy for the contemporary neoliberal state: The case of open government data in the United Kingdom*. *Government Information Quarterly*, 31(3), 388-395.
- Bertot, J. C., Gorham, U., Jaeger, P. T., Sarin, L. C., & Choi, H. (2014). Big data, open government and e-government: Issues, policies and recommendations. *Information Polity*, 19(1, 2), 5-16.
- BID. (2016). Reform / modernization of the state. Effective, efficient and open governments for the region. BID's Website. Recuperado de <http://www.iadb.org/en/sector/reform-modernizationof-the-state/overview,18347.html>
- Bonsón, E., Royo, S., & Ratkai, M. (2015). Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: *The impact of different media and content types in Western Europe*. *Government Information Quarterly*, 32(1), 52-62.
- CEPAL. (2016). *Gobierno abierto. Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/temas/gobierno-aberto>
- CLAD. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA), aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Recuperado de http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA_2016.pdf
- Conradie, P., & Choenni, S. (2014). On the barriers for local government releasing open data. *Government Information Quarterly*, 31, Supplement 1(0), S10-S17.
- Cooke-Davies, T. (2002). The "real" success factors on projects. *International Journal of Project Management*, 20(3), 185-190.

Criado, I., Ruvalcaba-Gómez, E. A., & Valenzuela-Mendoza, R. (2018). Revisiting the Open Government Phenomenon. *A Meta-Analysis of the International Literature. eJournal of eDemocracy & Open Government*, 10(1).

Criado, I., Sandoval-Almazán, R., & Gil-García, J. R. (2013) Government Innovation in Government using Social Media. *Government Information Quarterly. Social Science Citation Index*, 30(4), 319-326.

Criado, J. I., & Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2018). Perceptions of City Managers About Open Government Policies: Concepts, Development, and Implementation in the Local Level of Government in Spain. *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, 14(1), 1-22.

Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 37-53.

Diez-Silva, H. M., Pérez-Ezcurdia, M. A., Gimena Ramos, F. N., & Montes-Guerra, M. I. (2012). Medición del desempeño y éxito en la dirección de proyectos. Perspectiva del Manager público. *Revista EAN*, (73), 60-79.

European Commission. (2016). Open government. Recuperado de <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-government>

Gamba, S. (2008). *¿Qué es la perspectiva de género y los estudios de género?* En *Diccionario de estudios de Género y Feminismos*. Argentina: Editorial Biblos.

Ganapati, S., & Reddick, C. G. (2012). Open e-government in US state governments: Survey evidence from chief information officers. *Government Information Quarterly*, 29(2), 115-122.

Gartzia, L., Aritzeta, A., Balluerka, N., & Heredia, E. B. (2012). Inteligencia emocional y género: más allá de las diferencias sexuales. *Anales de Psicología/Annals of Psychology*, 28(2), 567-575.

Gascó, M. (2014). Open government. Opportunities and challenges for public governance. New York: Springer.

Grimmelikhuijsen, S. G. (2012). Transparency and trust. an experimental study of online disclosure and trust in government (Doctoral thesis). Utrecht University, Netherlands.

Gulati, G. J., Williams, C. B., & Yates, D. J. (2014). Predictors of on-line services and e-participation: A cross-national comparison. 31(4), 526-533.

Hood, Christopher (2011). *From FOI world to WikiLeaks world: A new chapter in the transparency story?* Governance.

Jaeger, Paul T. & Bertot, John Carlo (2010). Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*.

- Janssen, M., & van den Hoven, J. (2015). Big and open linked data (BOLD) in government: A challenge to transparency and privacy? *Government Information Quarterly*, 32(4), 363-368.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258-268.
- Jho, W., & Song, K. J. (2015). Institutional and technological determinants of civil e-participation: Solo or duet? *Government Information Quarterly*, 32(4), 488-495.
- Kassen, M. (2013). *A promising phenomenon of open data: A case study of the Chicago open data project*. Government Information Quarterly, 30(4), 508-513.
- Khayyat, M., & Bannister, F. (2015). Open data licensing: More than meets the. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 20(4), 231-252.
- Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice " O'Reilly Media, Inc.".
- Lee, G., & Kwak, Y. H. (2012). An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492-503.
- Linders, D. (2013). Towards open development: Leveraging open data to improve the planning and coordination of international aid. *Government Information Quarterly*, 30(4), 426-434.
- Luna-Reyes, L. F., Bertot, J. C., & Mellouli, S. (2014). Open government, open data and digital government. *Government Information Quarterly*, 31(1), 4-5.
- Medaglia, R. (2012). eParticipation research: Moving characterization forward (2006–2011). *Government Information Quarterly*, 29(3), 346-360.
- Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29
- Mellouli, S., Luna-Reyes, L., & Zhang, J. (2014). Smart government, citizen participation and open data. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 19(1), 1-4.
- Murray-Rust, P. (2008). Open data in science. *Serials Review*, 34(1), 52–64.
- Noveck, B. S. (2015). Smart citizens, smarter state: The technologies of expertise and the future of governing. *Harvard University Press*.
- OCDE. (2016). Open Government, OCDE's Website. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/open-government.htm>
- OEA. (2016). Gobierno Abierto. Website, sección del Departamento para la Gestión

Pública Efectiva, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD). Recuperado de http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/G_abierto.asp

OGP. (2011). Open Government Declaration. Recuperado de <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>

Oszlak, O. & Kaufman, E. (2014) Teoría y práctica del gobierno abierto. Red Gealc, OEA, IDRC.

Petrušić, D., Segedinac, M., & Konjović, Z. (2016). Semantic modelling and ontology integration of the open government systems. Tehnički vjesnik, 23(6), 1631-1641.

Prabhakar, G. P. (2008). What is Project Success: A Literature Review. International Journal of Business and Management, 3(9), 3-9.

Red Gealc. 2016. La Red Gealc y el Gobierno abierto. Recuperado de <http://redgealc.org/gobierno-abierto/contenido/5595/es/>

Rivers, S. E., Brackett, M. A., Reyes, M. R., Mayer, J. D., Caruso, D. R., & Salovey, P. (2012). Measuring emotional intelligence in early adolescence with the MSCEIT-YV: Psychometric properties and relationship with academic performance and psychosocial functioning. *Journal of Psychoeducational Assessment*, 30(4), 344-366.

Sandoval-Almazán, Rodrigo (2011), "The two door perspective: An assessment framework for open government", eJournal of eDemocracy and Open Government, 3(2): 166-181. Sayogo, D. S., & Pardo, T. A. (2013). Exploring the determinants of scientific data sharing: Understanding the motivation to publish research data. *Government Information Quarterly*, 30, Supplement 1(0), S19-S31.

Scholl, H. J., Kubicek, H., Cimander, R., & Klischewski, R. (2012). Process integration, information sharing, and system interoperation in government: A comparative case analysis. *Government Information Quarterly*, 29(3), 313-323.

Scott, J. W. (2016). *Género: ¿Todavía una categoría útil para el análisis? La manzana de la discordia*, 6(1), 95-101.

Susha, I., & Grönlund, Å. (2012). eParticipation research: Systematizing the field. *Government Information Quarterly*, 29(3), 373-382.

Thompson, N., Ravindran, R., & Nicosia, S. (2015). Government data does not mean data governance: Lessons learned from a public sector application audit. *Government Information Quarterly*, 32(3), 316-322.

Whitmore, A. (2014). Using open government data to predict war: A case study of data and systems challenges. *Government Information Quarterly*, 31(4), 622-630.

Wijnhoven, F., Ehrenhard, M., & Kuhn, J. (2015). Open government objectives and participation motivations. *Government Information Quarterly*, 32(1), 30-42.

Williamson, V., & Eisen N. (2016). *The impact of open government: Assessing the evidence*. The Brookings Institution.

Wirtz, B. W., Piehler, R., Thomas, M. J., & Daiser, P. (2015). Resistance of Public Personnel to Open Government: A cognitive theory view of implementation barriers towards open government data. *Public Management Review*, 1-30.

Wooldridge, J. M. (2015). *Introductory econometrics: A modern approach*. Nelson Education.

Yang, T., Pardo, T., & Wu, Y. (2014). How is information shared across the boundaries of government agencies? an e-government case study. *Government Information Quarterly*, 31(4), 637-652.

Yu, H., & Robinson, D. G. (2012). The new ambiguity of open government. *UCLA Law Review Discourse*, 59, 178-208.

Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2014). Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison. *Government Information Quarterly*, 31(1), 17-29. Zuiderwijk, A., Janssen, M., & Davis, C. (2014). Innovation with open data: Essential elements of open data ecosystems. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 19(1), 17-33.

4

TENDENCIAS Y PRÁCTICAS: POLÍTICAS DE GOBIERNO ABIERTO A NIVEL MUNICIPAL EN ARGENTINA¹

TENDENCIES AND PRACTICES: OPEN GOVERNMENT POLICIES AT THE MUNICIPAL LEVEL IN ARGENTINA

Rita Grandinetti¹

Ezequiel Miller²

Recibido: 03/06/2019

Aceptado: 09/08/2019

RESUMEN

El artículo presenta resultados preliminares de una investigación sobre la implementación de iniciativas y acciones de gobierno abierto (GA) a nivel local de gobierno. La misma se propone construir conocimiento sobre el estado de situación de la implementación de estas políticas. Los hallazgos se presentan en cinco dimensiones: implantación del GA, transparencia, participación ciudadana, datos abiertos y áreas de gestión del GA. El trabajo se desarrolló sobre la totalidad de los municipios de, al menos, 50 mil habitantes: 122 gobiernos locales argentinos. A partir de las múltiples iniciativas registradas se ha podido conocer que el 37% de los municipios de Argentina han implementado de momento políticas de gobierno abierto, con una fuerte prevalencia de municipios de la región central del país y de municipios de mayor escala. Estas iniciativas de GA presentan un bajo nivel de institucionalización formal, ya que sólo un 11% de los municipios han creado áreas específicas. Entre las acciones se destacan las referidas a transparencia y participación ciudadana, líneas preexistentes a las políticas

1. Este trabajo presenta los primeros resultados referidos a Argentina del Proyecto de Investigación PICT-2018-03426: "Políticas de Gobierno Abierto en Gobiernos Locales. Estado de situación en Argentina y España a partir de un estudio comparado", Agencia Nacional de Ciencia y Tecnología de Argentina.

2. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina. Contacto: ritagrandinetti@gmail.com

3. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina. Contacto: eze_miller@hotmail.com

de GA. Estos resultados exploratorios dan cuenta del estado de situación del desarrollo del GA a nivel local, nivel sobre el que existe una relativa ausencia de estudios.

PALABRAS CLAVES: gobierno abierto, transparencia, datos abiertos, participación ciudadana, municipios, República Argentina.

ABSTRACT

This article presents preliminary results of an investigation on the implementation of initiatives and actions of open government (GA) at the local government level. It is proposed to build knowledge about the situation status of the implementation of these policies. The findings are presented in five dimensions: GA implementation, transparency, citizen participation, open data and GA management areas. The work was carried out on the totality of the municipalities of at least 50 thousand inhabitants: 122 local Argentine governments. From the multiple initiatives registered, it has been known that 37% of the municipalities of Argentina have implemented open government policies at the moment, with a strong prevalence of municipalities in the central region of the country and larger-scale municipalities. These GA initiatives have a low level of formal institutionalization, since only 11% of the municipalities have created specific areas. Among the actions are those related to transparency and citizen participation, pre-existing lines to GA's policies. These exploratory results show the status of the development of the GA at the local level, a level on which there is a relative absence of studies.

KEY WORDS: *open government, transparency, open data, citizen participation, municipalities, Argentine Republic.*

1. INTRODUCCIÓN

Las iniciativas de Gobierno Abierto (GA) son un fenómeno que se ha multiplicado significativamente en el último decenio. Investigaciones recientes permiten verificar su existencia en diversos contextos políticos e institucionales (Kaufman, 2014; Oszlak, 2014; Criado y Rubalcaba, 2016; Rodríguez y Grandinetti 2012; Ramírez Alujas y Naser, 2017). Sin embargo, son escasos los estudios referidos al nivel local de gobierno, en tanto que las experiencias nacionales y regionales han sido más ampliamente abordadas por la literatura académica. Las ciudades hoy son un ámbito relevante de relacionamiento entre estado y sociedad y civil y de producción de políticas. Más de la mitad de la población habita en ámbitos urbanos, siendo aún mayor esa cifra en América Latina (80%) y en Argentina en particular, más del 90%. Este tra-

jo se orienta en ese sentido, a construir conocimiento sobre la implementación de iniciativas y acciones de gobierno abierto a nivel local de gobierno.

En este artículo se presentan los primeros resultados referidos a Argentina, del Proyecto PICT-2018-03426 de la Agencia Nacional de Ciencia y Tecnología de Argentina, "Políticas de Gobierno Abierto en Gobiernos Locales. Estado de situación en Argentina y España a partir de un estudio comparado". El objetivo del Proyecto es aproximarse a la percepción de los gestores públicos responsables de impulsar las políticas de gobierno abierto (GA), así como identificar factores que movilizan la adopción de políticas públicas en materia de GA en los gobiernos locales de Argentina y España desde un enfoque comparado, que permita avanzar en la comprensión de su nivel de desarrollo y sus implicancias en las políticas pública locales. El equipo del Proyecto reúne a los Dres. Juan Ignacio Criado y Edgar Rubalcaba por la Universidad Autónoma de Madrid, España y a los autores de este trabajo por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. El componente referido a los gobiernos locales españoles ha sido llevado a cabo por Juan Ignacio Criado y Edgar Ruvalcaba (Criado y Rubalcaba, 2016; Criado y Ruvalcaba, 2016; Ruvalcaba, 2018).

El marco teórico y la metodología han sido desarrollados y probados en ese contexto, así como ajustados para el estudio comparado de las políticas de GA a nivel local en España y Argentina. En el presente artículo se presentan resultados referidos a la identificación y caracterización del universo de municipios argentinos en estudio y las iniciativas de gobierno abierto que manifiestan llevar adelante.

Como se señalara supra, Argentina es un país predominantemente urbano, más del 90 % de su población habita en ciudades (INDEC, 2010), superando aún la tasa de la región más urbana del mundo, América Latina, donde se calcula que el 80% de la población vive en ciudades.

El universo de municipios argentinos está formado por 2117 gobiernos locales en 24 provincias, es extenso y muy complejo. Cada provincia tiene un régimen municipal propio que define diversos niveles de autonomía, estructuras territoriales, funcionales y organizativas. Como punto común, en todas ellas se reconoce la existencia de tres elementos comunes e interdependientes: el social, el territorial y el institucional (Ossorio, 1998). Los municipios están formados por un Departamento Ejecutivo, a cargo de un Intendente, y un Departamento Deliberativo o Concejo Deliberante compuesto por un número variable de concejales electos -en ambos casos- por el voto popular y para un mandato de cuatro años.

En cuanto a sus funciones, existe un núcleo común de acciones reservadas al nivel, vinculadas fundamentalmente a los servicios urbanos básicos tales como los servicios de recolección de residuos y el alumbrado público (Centrángolo y Jiménez, 2004). Sobre esa base, el rol de los municipios ha tenido importantes transformaciones durante las últimas décadas, lo que ha impactado en la transformación y ampliación de sus estructuras a modo de anillos concéntricos (Blutman, Cao e Iturburu, 2007; Grandinetti y Nari 2011). Es posible reconocer tres grandes momentos con impactos en las funciones municipales y el consecuente diseño de estructuras en un amplio número de gobiernos locales:

Municipio Administrador. Tipo prevaleciente de municipio, en el período que va entre la constitución nacional (1853) y finales de 1980, caracterizado por las funciones tradicionales y una relación de tipo “dual” (Cao, 2007). Cada jurisdicción actúa independientemente, en base a las prescripciones mínimas constitucionales. En este período se dio el desarrollo del régimen municipal con un fuerte acento en las funciones de tipo administrativo y de prestación de servicios y control locales.

Gobierno Local. Modelo prevaleciente desde los años 90 del siglo pasado a partir del reconocimiento constitucional de la autonomía municipal (Art. 4 de la Constitución Nacional Argentina de 1994) y la descentralización de funciones (de hecho y de derecho) desde el estado nacional y los gobiernos provinciales. Muchas provincias se dan nuevas constituciones que incorporan funciones a los municipios, vinculadas a la ampliación de servicios, el desarrollo local y las políticas sociales. Asimismo, muchos municipios de provincias que no se dan nuevas constituciones, incorporan estas funciones ad hoc impulsados por las demandas ciudadanas y las experiencias de otros gobiernos locales. Esto lleva al consecuente cambio en las estructuras, con la incorporación de áreas y/o organismos abocados a estas funciones.

Gobierno vinculado o relacional. Un tercer tipo de gobierno local parecería emerger a partir de los 2000. La vuelta del gobierno nacional en un rol central promueve nuevos mapas institucionales para el armado de políticas y nuevos relacionamientos que no desconocen niveles de autonomía municipal, pero que sin embargo la rearticulan con espacios nacionales y provinciales de decisión. Se configura un mapa más complejo, con mayores niveles de intercambio, más conflictivos, entre los diferentes niveles de gobierno. Los municipios suman nuevas funciones relacionadas con las demandas de seguridad y cohesión social y la necesidad de llevar adelante nuevos tipos de relaciones con las diversas jurisdicciones estatales, los actores sociales y la ciudadanía, como resultante de demandas de participación y transparencia.

En este contexto se inscriben las acciones de gobierno abierto. Con la finalidad de conocer los alcances de estas iniciativas a nivel local en la República Argentina se han seleccionado aquellos municipios que poseen más de 50 mil habitantes, 122 municipios, según datos del último Censo Nacional disponible (INDEC, 2010). En estos municipios seleccionados habita el 63% de la población total del país. Por lo que se considera representativo, no sólo para conocer en términos institucionales la dinámica municipal, sino que también en cuanto a la perspectiva poblacional.

La estructura del presente trabajo es la siguiente: en un primer momento se presenta el marco teórico de la investigación, con las principales nociones que estructuran el estudio; en un segundo momento se señalan las líneas metodológicas para el abordaje del estudio comparado; luego se presentan los principales resultados del trabajo de campo hasta la fecha y, finalmente se discuten estos resultados en relación con los objetivos propuestos.

2. MARCO TEÓRICO⁴

El gobierno abierto es una categoría polifacética y multidimensional. Se constituye en un campo de estudio y de práctica, por lo que convoca el interés de investigadores en todo el mundo, foros de discusión y actividades académicas, pero también moviliza acciones en diferentes ámbitos de gestión y en gestores de políticas (Grandinetti, 2018).

Al ser un concepto relativamente nuevo, al menos en su connotación vigente (la primera aparición documentada de este concepto puede rastrearse hacia mediados de la década de 1950, en el artículo *The open government principle: applying the right to know under the Constitution*. Parks, 1957), el GA puede identificarse de manera diversa y heterogénea. Por ello, se observa cierta dispersión en la forma en la que es comprendido y en la que es implementado.

Cuando un fenómeno ha sido poco explorado es lógico que las perspectivas de los estudios atiendan a procesos e ideas con diferentes bases teóricas y empíricas. Para Cruz-Rubio (2015), la emergencia del GA se asocia en muchos sentidos con tres procesos de naturaleza interdependiente ocurridos en las décadas recientes y que han demostrado tener efectos de impacto global: a) a los avances tecnológicos, al incremento de la conectividad, al

4. Como se señaló en la introducción, el marco teórico es el común del proyecto y ha sido producido por la totalidad del equipo de investigación: Dr. Juan Ignacio Cridado, Dr. Edgar Rubalcaba y autores.

advenimiento de la Web 2.0 y al empoderamiento ciudadano de plataformas tecnológicas de comunicación, b) a las presiones ciudadanas por una mayor transparencia y rendición de cuentas, a la demanda de mayores y mejores espacios de participación y a la emergencia de los nuevos movimientos sociales, c) a la consolidación de gobiernos relacionales y de la gobernanza (colaborativa y de redes) entendidas como formas de conducción sociopolítica ya no emergente, sino predominantemente de coordinación y gestión de los asuntos públicos.

Esta dispersión hace necesario un esfuerzo desde el ámbito académico por ahondar en su conceptualización e intentar establecer sus implicaciones y características principales. En este sentido algunos autores (Criado et al., 2013; Ganapati y Reddick, 2012; Lathrop y Ruma, 2010) han considerado que el concepto de GA denota una relación de colaboración entre los ciudadanos y el Estado, donde la sociedad civil tiene un papel de liderazgo debido a la disponibilidad y aplicación de nuevas tecnologías sociales.

Siguiendo a Oszlak (2012) es posible señalar que el desarrollo de la literatura sobre el tema responde a tres orientaciones diferentes: en primer lugar, a los trabajos vinculados a la transformación tecnológica, en segundo lugar, a los trabajos vinculados a nuevos relacionamientos entre estado y sociedad civil: nuevas formas de participación ciudadana, colaboración, co creación y por último, a los trabajos vinculados a la organización y el funcionamiento de la burocracia estatal, su papel en la implementación de políticas públicas y su capacidad institucional. Criado y Ruvalcaba (2016), por su parte, señalan que las iniciativas de Gobierno Abierto se abordan desde dos enfoques principales: uno tecnológico, cuyos antecedentes se encuentran en temas de gobierno digital y eficiencia en los procesos de gestión; y otro social, más afín a cuestiones de democratización y participación ciudadana. GA incorpora, entonces, una serie de discursos e ideas sobre los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Estos discursos e ideas que envuelven los procesos trascienden los discursos retóricos e inciden en cuestiones sustanciales como los cambios en los diseños organizacionales e incorporación de temas en las agendas de gobierno (Grandinetti, 2018; Villoria y Ramírez-Alujas, 2013; Criado, 2016).

En este campo complejo, los elementos básicos o pilares del GA representan un debate permanente que depende de las perspectivas de los investigadores y los estudios que los respaldan, que son escasos, en correspondencia con un campo en desarrollo (Lee y Kwak, 2012; Oszlak y Kaufman, 2014). Sin embargo, muchos de ellos convergen en considerar tres pilares del GA: transparencia, participación y colaboración (Lathrop y Ruma, 2010; Lee

y Kwak, 2012). En los últimos años, sin embargo, diversos autores incorporan asimismo como pilares del GA la colaboración y los datos abiertos (Abu-Shanab, 2015; Williamson, y Eisen, 2016). A los fines de este estudio se considerarán la totalidad de estos pilares.

La puesta en marcha de políticas de GA, en torno a cualquiera de sus pilares: transparencia, datos abiertos, participación o colaboración, se entronca en la noción de consolidación de la democracia a partir de la densificación de las relaciones entre estado y sociedad civil (O'Donnell 1993).

En este sentido, los pilares de transparencia y datos abiertos se encuentran fuertemente vinculados a las ideas de democratización de la información y publicación de los actos gubernamentales (Prince y Jolías, 2013). Ambos pilares refieren al acceso ciudadano a los actos e información públicos, sin embargo, sobre esta base común la noción de transparencia hace foco en la publicidad de las acciones y de la información de gobierno, basada en informes regulados y parametrizados que se ponen a disposición de los ciudadanos a través de diversos canales (García García, 2014). Mientras que la idea de datos abiertos hace mención a los datos que se publican sin tratar, información de tipo primario que pueda ser usada, reusada y distribuida. Por su parte, la participación como pilar del GA refiere al desarrollo de acciones para el involucramiento ciudadano en la formulación de políticas públicas y promueve la creación de espacios que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos. La colaboración va un paso más allá y supone la cooperación y el trabajo coordinado en todo el ciclo de política con la ciudadanía, actores sociales, económicos así como diversas jurisdicciones y áreas estatales de forma transversal (Cruz Rubio, 2015; Ramírez-Alujas, 2010).

Las iniciativas de GA en las administraciones públicas locales son un área de oportunidad para investigar en términos de GA y política pública, ya que representan la unidad político-administrativa más cercana, vinculada con las demandas ciudadanas de carácter cotidiano (Blanco y Gomá 2003; Conradie y Choenni, 2014; Criado y Ruvalcaba, 2018; Grimmelikhuijsen y Feeney, 2017; Sivarajah et al., 2015).

El tema emergente de las políticas de GA a nivel local ha concentrado la atención de diversos trabajos en los últimos años, entre los que podemos señalar los de Lathrop y Ruma (2010); Pyrozhenko (2011); Ramírez-Alujas (2012); Sandoval-Almazán (2015) y sin duda los desarrollados por el Dr. Criado, que forma parte de este equipo (Criado & Navarro Gómez, 2010; Criado y Rubalcaba, 2016; Criado, 2016; etc.), cuya línea de trabajo contribuye al desarrollo teórico metodológico de esta propuesta.

3. METODOLOGÍA

En este artículo se presentan los resultados de la primera parte de la investigación en Argentina, esto es, la caracterización de las políticas de GA a nivel local. A fin de producir y analizar la información, se construyó la siguiente matriz de análisis que define y operativiza las variables en estudio. Por sus características de complejidad, en esta primera parte del trabajo no se presentan resultados de la variable políticas de colaboración.

TABLA 1. POLÍTICAS DE GA A NIVEL LOCAL

Componente	Variables	Indicadores
Adopción de políticas de GA	Relevancia demográfica y político-territorial de los municipios Iniciativas Municipales de GA Institucionalización Formal en la Estructura Municipal	Población Tipo de Municipios Mención Explícita de adopción de políticas de GA Definición del Área responsable de las políticas de GA
Tipo de políticas de GA adoptadas	Políticas de Transparencia Políticas de Datos Abiertos Políticas de participación Ciudadana Políticas de colaboración	Mención Explícita de adopción de acciones de transparencia Mención Explícita de publicación de datos abiertos Mención Explícita de acciones de participación ciudadana Mención Explícita de acciones de colaboración

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

El universo del estudio está formado por la totalidad de los gobiernos locales de Argentina de más de 50 mil habitantes, se considera esta escala no como condición necesaria para la implementación de políticas de GA, pero sí como un indicador de determinadas condiciones institucionales y de acceso a recursos que permiten poner en marcha estas políticas y, a su vez, avanzar en su estudio (Ruvalcaba y Criado, 2018; Grandinetti y Nari, 2011). La metodología de la investigación triangula técnicas provenientes tanto del enfoque cualitativo como del cuantitativo. El enfoque cuantitativo será utilizado para el estudio comparado de las percepciones sobre GA y la implementación de estrategias al respecto en el universo de gobiernos locales de municipios de más de 50 mil habitantes de Argentina.

La producción de la información sobre la caracterización de las políticas de GA a nivel local se realizó mediante una recolecta de información sistemá-

tica en los portales web de la totalidad de los gobiernos locales bajo estudio y se agruparon los hallazgos en cinco dimensiones: implantación del GA, transparencia, participación ciudadana, datos abiertos y áreas de gestión del GA. Aquí se establece una dimensión estadística descriptiva que compara el grado de desarrollo de las políticas de GA en el ámbito local. El relevamiento inicial fue realizado durante los meses de enero y febrero de 2019.

4. RESULTADOS PRELIMINARES

En el presente apartado se presentan los principales resultados obtenidos de acuerdo con la matriz de análisis: 1. Componente Adopción de Políticas de GA (a) relevancia demográfica y política territorial de los municipios, (b) iniciativas municipales de gobierno abierto, (c) institucionalización del gobierno abierto; 2. Componente Tipo de Políticas de GA adoptadas (a) políticas de transparencia, (b) políticas de datos abiertos, (c) políticas de participación ciudadana.

1. COMPONENTE ADOPCIÓN DE POLÍTICAS DE GA

(a) relevancia demográfica y política territorial de los municipios

Los municipios de más de 50.000 habitantes de Argentina son 122, según el censo poblacional del año 2010 (INDEC, 2010), distribuidos en todo el territorio nacional. En estos 122 municipios habita el 63% de la población total del país. Por lo que su estudio es representativo no sólo para conocer en términos institucionales la dinámica municipal, sino que también en cuanto a la perspectiva poblacional. Una gran parte de este tipo de instituciones gubernamentales se encuentran ubicadas geográficamente en la Región Centro (68), mientras que el resto se reparten entre la Región Cuyo (16), la Región Nordeste (14), la Región Patagonia (14) y la Región Noroeste (10). La mayor porción de Municipios con más de 50 mil habitantes se concentra en tan sólo cuatro provincias (Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe y Córdoba) las cuales albergan a 72 de los 122 gobiernos locales de este tipo, lo que representa el 60% sobre el total de municipios estudiados. En dichos territorios se congrega la mayor cantidad de población que reside en áreas urbanas de la República Argentina. La provincia de Buenos Aires sobresale por disponer de 52 gobiernos municipales de este tipo.

Asimismo, la muestra incluye a 22 de las 23 ciudades capitales de provincias. Sólo la ciudad de Rawson, capital de Chubut, posee menos de 50 mil habitantes, y por lo tanto quedó fuera de las ciudades seleccionadas.

Los municipios que manifiestan implementar políticas de gobierno abierto se encuentran ubicados mayoritariamente en la Región Centro con 31 entidades que implementan iniciativas de este tipo. En orden decreciente le siguen la Región Nordeste con siete y la Región Cuyo con cuatro. Las Regiones Patagonia y Noroeste son los territorios con la menor cantidad de municipios que declaran implementar políticas de este tipo.

Del análisis global se desprende que en cinco provincias se concentra el 73% de los municipios que declaran implementar iniciativas de gobierno abierto. Estas son las provincias de Buenos Aires (22), Santa Fe (5), Mendoza (3), Córdoba (3) y Jujuy (3), tal como puede apreciarse en el Gráfico 1. Asimismo, se ha relevado que en ocho provincias ningún gobierno local de las características estudiadas declara implementar políticas de gobierno abierto⁵.

Las ciudades capitales de provincias poseen una relevancia institucional y política que las diferencia del resto de los municipios de sus respectivos territorios, por ello resulta de interés considerarlas. Sobre los 22 municipios capitales estudiados, se ha relevado que tan sólo 11 declaran implementar políticas de gobierno abierto. Ello da cuenta de que menos de la mitad lo hace. De este conjunto de gobiernos, 11 poseen algún tipo de iniciativas de transparencia, ocho publican datos abiertos y otros ocho cuentan con alguna modalidad de participación ciudadana.

(b) Iniciativas municipales de gobierno abierto

Tal como se mencionó previamente, la fuente de información primaria han sido los sitios web oficiales de cada uno de los municipios estudiados. Del conjunto relevado, sólo dos no poseían portales: los gobiernos de Chimbás (Provincia de San Juan) y de Alderetes (Provincia de Tucumán). De ello se desprende que un 98% de los municipios estudiados disponen un portal web. En términos generales, se han observado dispares capacidades estatales en cuanto a la utilización de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) que se manifiesta en los grados de accesibilidad, usabilidad, prestaciones de servicios, entre otros aspectos de los sitios web analizados. Se ha constatado que 45, de los 122 municipios estudiados, declaran en sus sitios web que implementan algún tipo de iniciativa a la que denominan como “gobierno abierto”.

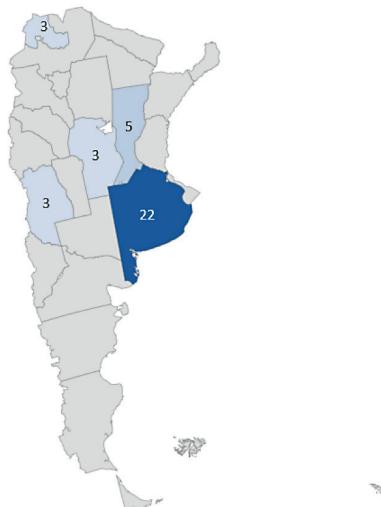
Aquí se hace referencia a la utilización taxativa del concepto por parte de

5. Las provincias en las que no se relevó municipios que implementen iniciativas de gobierno abierto fueron: San Juan, Río Negro, Chaco, Misiones, Formosa, La Pampa, Tierra del Fuego y Neuquén.

GRÁFICO 1 PROVINCIAS QUE CONCENTRAN MAYOR NÚMERO DE INICIATIVAS DE GA

iniciativas GA

3 22

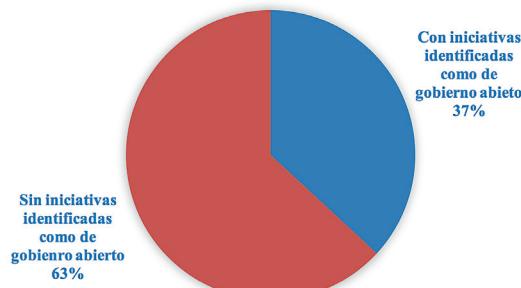


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

la entidad gubernamental, por lo que se considera solamente la autodefinición de cada uno de los municipios en relación con las iniciativas de este tipo, sin profundizar por el momento los lineamientos, normativas o acciones en tal sentido. Estos guarismos muestran que el 63% de los Municipios no han implementado, de momento, acciones de gobierno abierto. Mientras que un 37% declara haberlo hecho.

Con la finalidad de conocer la situación de los municipios a partir de su nivel poblacional se ha establecido un agrupamiento de los 122 municipios seleccionados en cuatro categorías: M1 (Muy grandes, más de 300 mil habi-

GRÁFICO 2. INICIATIVAS MUNICIPALES DE GOBIERNO ABIERTO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

tantes); M2 (Grandes, de entre 150 mil y 300 mil habitantes); M3 (Medianos, de entre 75 mil y 150 mil habitantes) y M4 (Pequeños, de entre 50 mil y 75 mil habitantes). En la Tabla 2 se muestra la cantidad de municipios por cada categoría. El agrupamiento se construyó ad hoc considerando las características de los municipios según escala y la posibilidad de contar con algunos niveles de homogeneidad entre los diferentes rangos.

TABLA 2. CANTIDAD DE MUNICIPIOS AGRUPADOS POR TIPOLOGÍA POBLACIONAL

Categoría de Municipio	Características poblacionales	Cantidad de Municipios por categoría	Cantidad de Municipios con iniciativas de GA	Porcentaje de Municipios con Iniciativas de GA
M1	Muy grandes - Más de 300 mil	25	13	52%
M2	Grandes - Entre 150 mil y 300 mil	28	11	39%
M3	Medianos - Entre 75 mil y 150 mil	36	14	39%
M5	Pequeños - Entre 50 mil y 75 mil	33	7	21%
Total		122	45	37%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En términos poblacionales subsiste una fuerte heterogeneidad entre los municipios estudiados, tal como puede observarse en la Tabla 2. Sólo dos instituciones gubernamentales sobreponen el millón de habitantes (La Matanza y Córdoba), mientras que en el otro extremo se encuentra una gran cantidad de municipios medianos y pequeños que poseen menos de 150 mil habitantes.

Los municipios muy grandes, grandes y medianos son los que más declaran implementar iniciativas de GA, mientras que los municipios pequeños muestran una menor predisposición a la adopción en términos relativos de este tipo de políticas. Se observa con particularidad la situación de los municipios de más de 300 mil habitantes en los que más de la mitad implementa iniciativas de gobierno abierto. En términos generales se manifiesta una mayor tendencia a la implementación de este tipo de políticas en municipios de más de 75 mil habitantes.

(c) Institucionalización formal en la estructura municipal

En términos generales se ha observado un bajo grado de institucionalización formal de iniciativas de gobierno abierto. En cuanto a la creación de áreas específicas dedicadas a la temática, se relevó que sólo 13 de los 122 municipios estudiados poseen áreas formalmente estructuradas bajo la de-

nominación gobierno abierto, ello muestra que un 11% de los gobiernos locales bajo análisis adoptó esta denominación.

Tal como puede observarse en la Tabla 3, los municipios que han cristalizado institucionalmente al gobierno abierto se encuentran ubicados, en términos geográficos, principalmente en la Región Centro (9) mientras que en el resto de las regiones se observa un grado muy bajo de institucionalización formal de este tipo de políticas. A nivel provincial, se replica una lógica similar de concentración, en este caso en las provincias de Buenos Aires (4), Córdoba (3) y Santa Fe (2).

En relación con la cantidad de habitantes de estos municipios que han creado áreas que se ocupan específicamente de la cuestión del gobierno abierto, se observa una mayor predisposición entre aquellos correspondientes a la categoría M1 “Muy Grandes” (5). Mientras que en el resto de las categorías se observa una proporción levemente inferior. Aquí nuevamente se corrobora una tendencia hacia la institucionalización del gobierno abierto en Municipios de mayor tamaño relativo.

Por otra parte, en el caso de no existir áreas formalmente estructuradas, las reparticiones que se ocupan de temáticas ligadas de forma directa al gobierno abierto, tales como la transparencia y participación, son principalmente aquellas ligadas a la “modernización” y en menor medida los

TABLA 3 MUNICIPIOS QUE HAN INSTITUCIONALIZADO ÁREAS DE GOBIERNO ABIERTO

Región	Provincia	Municipio	Población (2010)	Categoría
Centro	Buenos Aires	La Plata	654.324	M1
Centro	Buenos Aires	Tigre	376.381	M1
Centro	Buenos Aires	Bahía Blanca	301.572	M1
Centro	Buenos Aires	Olavarría	111.708	M3
Centro	Córdoba	Córdoba	1.321.106	M1
Centro	Córdoba	Río Cuarto	156.970	M2
Centro	Córdoba	Villa María	78.694	M3
NEA	Corrientes	Corrientes	351.131	M1
NOA	Jujuy	Palpalá	52.505	M4
Cuyo	San Luis	San Luis	168.898	M2
Centro	Santa Fe	Venado Tuerto	75.604	M3
Centro	Santa Fe	Reconquista	72.790	M4
NOA	Tucumán	Yerba Buena	58.884	M4

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

espacios de “comunicación” e “informática”. Por lo general, en el organigrama municipal se estructuran en términos jerárquicos bajo las llamadas áreas políticas, como por ejemplo las “Secretarías de Gobierno”.

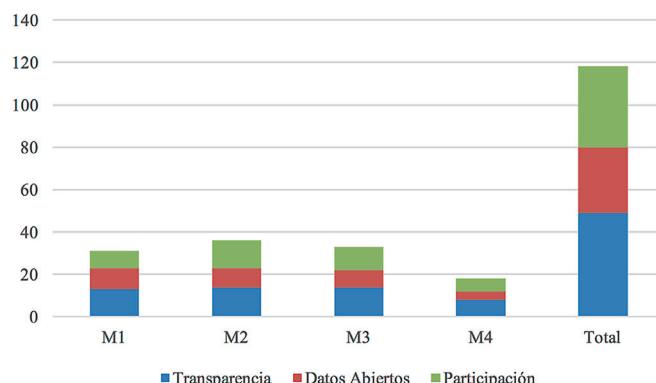
Un aspecto que resulta necesario resaltar es la frecuente falta de información sobre responsables o datos de contacto ubicados en la web relativa a la repartición que se ocupa de la implementación de iniciativas de gobierno abierto.

2. TIPO DE POLÍTICAS DE GA ADOPTADAS

El siguiente gráfico presenta un cuadro general de las políticas de GA referidas a transparencia, apertura de datos y participación, implementadas según rango de municipios. En este sentido es importante señalar que en todos los rangos de municipios se han implementado los diversos tipos de políticas en estudio, con diferencias entre el peso relativo de cada una de ellas.

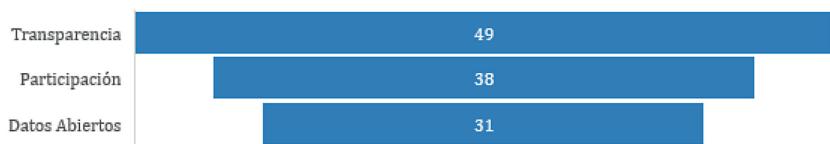
En cuanto a la relación entre tipos de políticas implementadas, las políticas de transparencia son las más aplicadas, seguidas por las de participación y en menor medida por las de datos abiertos. La preeminencia de acciones orientadas a la transparencia puede leerse desde la mayor tradición que tienen este tipo de políticas. Desde los años noventa bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública y su posterior resignificación a partir del Gobierno Electrónico. En el mismo sentido es posible mencionar que las accio-

GRÁFICO 3.
INICIATIVAS DE TRANSPARENCIA, DATOS ABIERTOS Y
PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE ACUERDO A SU
CATEGORÍA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

GRÁFICO 4.
MUNICIPIOS DE ACUERDO A LOS TIPOS DE POLÍTICAS DE GOBIERNO ABIERTO IMPLEMENTADAS



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

nes e iniciativas de participación ciudadanas son preexistentes al GA. Por su parte, las iniciativas de apertura de datos y colaboración constituyen el núcleo más novedoso del GA. Ya que GA se estructura a partir de nuevas políticas y prácticas ya reconocidas en ámbitos locales: disponibilidad de información relativa a cargos, acciones, normativas, etc., el involucramiento ciudadano en presupuestos participativos, mesas de trabajo, etc. y nuevas prácticas que profundizan el sentido de las acciones permitiendo saltos cualitativos significativos: como es la apertura de datos y colaboración.

(a) Políticas de transparencia

Las iniciativas de transparencia son uno de los pilares centrales en los que se basa el gobierno abierto. Se ha observado que el 40,2% de los municipios estudiados dispone de algún tipo de iniciativa de transparencia. Bajo diferentes modalidades e intensidades estas entidades han dedicado algún tipo de espacio a la transparencia en sus respectivos sitios web, ya sean portales específicamente destinados a la temática o apartados con información pública.

De todos modos, los alcances son muy desiguales, al registrarse municipios que ponen a disposición una variedad significativa de información mientras que otros sólo publican cuestiones básicas e incluso irrelevantes.

Al igual que con las iniciativas de gobierno abierto, en términos generales se observa una tendencia hacia una mayor implementación de acciones de transparencia en los municipios con más de 150 mil habitantes. En las categorías M1 y M2 se registra que la mitad de los gobiernos locales dedican un espacio en su web a la publicación de información. Mientras que esta proporción disminuye a medida que los municipios tienen una menor gravedad poblacional. En tal sentido, resulta notoria la baja cantidad de municipios que implementa este tipo de acciones en la categoría M4 de menos de 75 mil habitantes.

TABLA 4.
MUNICIPIOS CON INICIATIVAS DE TRANSPARENCIA
DISTRIBUIDOS SEGÚN CATEGORÍA

Categoría de Municipio	Cantidad de Municipios	Cantidad de Municipios con Iniciativas de transparencia	Porcentaje de Municipios con Iniciativas de transparencia
M1	25	13	52%
M2	28	14	50%
M3	36	14	39%
M4	33	8	24%
Total	122	49	40%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

(b) Políticas de datos abiertos

Una potente herramienta para la transparencia gubernamental es la utilización de datos abiertos. De la totalidad de municipios analizados sólo 31 contaban con un portal de datos abiertos o la publicación de conjuntos de datos, ello representa al 25% de los municipios. Se da la particularidad del Municipio de Resistencia, ciudad capital de la provincia de Chaco, que publica datos abiertos, pero no identifica dicha iniciativa bajo la perspectiva del GA.

Los datos abiertos registran una mayor presencia en las páginas web de los municipios de mayor tamaño. A medida que aumenta la cantidad de habitantes son más frecuentes este tipo de iniciativas. Las categorías M1 y M2 son las que poseen, en términos relativos, la mayor cantidad de espacios dedicados a los datos abiertos.

TABLA 5.
MUNICIPIOS CON INICIATIVAS DE DATOS ABIERTOS
DISTRIBUIDOS SEGÚN CATEGORÍA

Categoría de Municipio	Cantidad de Municipios	Cantidad de Municipios con Iniciativas de datos abiertos	Porcentaje de Municipios con Iniciativas de datos abiertos
M1	25	10	40%
M2	28	9	32%
M3	36	8	22%
M4	33	4	12%
Total	122	31	25%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

(c) Políticas de participación ciudadana.

En cuanto a las acciones de participación ciudadana se ha relevado que 39 municipios cuentan con alguna estrategia de este tipo. Estas adquieren diversas formas tales como Consejos, Centros, Espacios, Foros, Plataformas, entre otras. Todos ellos con diferentes modalidades, alcances y lógicas de funcionamiento. Asimismo, se ha detectado que varios municipios contaban con la dinámica de Presupuestos Participativos.

TABLA 6.
MUNICIPIOS CON INICIATIVAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
DISTRIBUIDOS SEGÚN CATEGORÍA

Categoría de Municipio	Cantidad de Municipios	Cantidad de Municipios con iniciativas de participación	Porcentaje de Municipios con iniciativas de participación
M1	25	8	32,00%
M2	28	13	46,43%
M3	36	11	30,56%
M4	33	6	18,18%
Total	122	38	31,15%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Al analizar las iniciativas de participación ciudadana de acuerdo con el tamaño de los municipios estudiados puede advertirse que en la categoría M2 se observa una mayor cantidad relativa de acciones de este tipo. Nuevamente aquí, a medida que desciende la cantidad de habitantes se produce una baja en cuanto a los municipios que llevan adelante este tipo de dinámicas.

3. ALGUNAS DISCUSIONES SOBRE LOS RESULTADOS

Estos resultados permiten mapear el grado y tipo de iniciativas de GA a nivel local. Muestran un desarrollo de iniciativas de GA en todo el contexto nacional y en las diversas escalas municipales, sin embargo, con niveles de disparidad muy marcados en cuanto al desarrollo o no de acciones y al tipo de acciones que se llevan adelante.

A la hora del análisis de esta disparidad es posible avanzar en algunas líneas explicativas. Parecería ser que determinadas condiciones actuarían

como sustrato favoreciendo el desarrollo de políticas de GA, entre estas:

- a) el desarrollo previo de acciones de transparencia y/o participación ciudadana;
- b) una cierta escala municipal (el 52% de los municipios de mayor escala han desarrollado acciones de GA, mientras que en los más pequeños sólo el 21%);
- c) la pertenencia a regiones centrales en la dinámica política económica del país, ya que la mayoría de las acciones se desarrollan en sólo 5 provincias pertenecientes al área centro.

Estas líneas explicativas serán profundizadas en el curso del estudio, pero estarían señalando dos ejes significativos, por un lado las iniciativas de GA podrían ser consideradas, en términos de Gieske, Meerkirk y van Buuren, más como políticas de optimización de acciones preexistentes que como políticas innovadoras, que implican ruptura con lo previo (Gieske, van Meerkirk, & van Buuren, 2019) y por otro, que actuarían reforzando potenciales preexistentes en el ámbito municipal.

El bajo nivel de institucionalización formal se relaciona con lo incipiente del fenómeno (Cruz Rubio 2015), pero lo extendido del mismo habla de su rápida, aunque dispar, difusión. Estos resultados están en línea con los datos arrojados por los del estudio de municipios de España, donde se evidencia que “las políticas de Gobierno Abierto se encuentran en una fase emergente en cuanto a su concepción y definición entre los gobiernos locales españoles” (Rubalcaba y Criado, 2016).

Por otra parte, es necesario preguntarse si este bajo nivel de institucionalización responde sólo a la novedad de las políticas de GA, o puede leerse como la búsqueda de nuevas modalidades de gestión, más transversales y en red, que respondan a las particularidades de las políticas de GA y a la persecución de nuevas modalidades organizacionales que respondan al gobierno relacional (Grandinetti 2014, Cruz Rubio 2015).

La prevalencia de las iniciativas de transparencia y participación ciudadana muestran, asimismo, correspondencia con los resultados alcanzados en España. En ambos estudios se puede ver claramente el peso de estas iniciativas en detrimento de las iniciativas de datos abiertos, colaboración y/o co creación que aparecen como los conceptos más disruptivos de GA.

Es necesario señalar que en muchos municipios no aparecen líneas comunicantes entre las diversas iniciativas de GA, por el contrario, se presentan de modo totalmente desvinculado. Esto abre interrogantes respecto a las capacidades preexistentes de coordinación (Meijer, 2018) para llevarlas adelante de modo sustantivo y lograr niveles satisfactorios en las finalidades que se proponen. Este punto también ha sido verificado en el estudio español (Rubalcaba y Criado 2016). Asimismo, se plantean algunas dudas sobre el potencial democratizador de las iniciativas de GA (Ozslak 2016; O'Donnell, 1993) dada la escasa organicidad y vinculación con las políticas de los municipios. Parecería, por el contrario, y esto deberá ser corroborado en instancias posteriores de la investigación, responder a la necesidad de cierta modernización de las acciones teñidas de algunos niveles de isomorfismo institucional (Powell y Di Maggio 1999).

5. CONSIDERACIONES FINALES

En el presente artículo se expusieron los resultados preliminares referidos a la identificación y caracterización de las iniciativas de gobierno abierto (GA) que los municipios argentinos manifiestan llevar adelante. Para conocer los alcances de estas iniciativas se han seleccionado aquellos municipios con más de 50 mil habitantes, 122 según datos del último Censo disponible (INDEC, 2010).

El sistema municipal argentino se caracteriza por una fuerte heterogeneidad, en la que conviven gobiernos locales de muy diversos tamaños en términos poblacionales y en extensión territorial. La muestra seleccionada permitió considerar de modo representativo la situación del gobierno abierto a nivel local.

Se han considerado para el estudio las siguientes cinco dimensiones: implantación del gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana, datos abiertos y áreas de gestión del gobierno abierto. Para ello se adoptó una perspectiva estadística descriptiva que compara el grado de desarrollo de las políticas de gobierno abierto en el ámbito local.

Se ha podido conocer que 45, de los 122 municipios estudiados, implementan algún tipo de iniciativa de gobierno abierto. Estos datos muestran que el 37% de los municipios de Argentina han implementado, de momento, políticas de GA, mientras que un 63% no declara haberlo hecho.

En términos territoriales, se constató una fuerte presencia de iniciativas de

gobierno abierto en la región central del país. En tan sólo cinco de las 23 provincias estudiadas se concentra el 73% de los municipios que declaran implementar iniciativas de gobierno abierto, estas son las provincias de Buenos Aires (22), Santa Fe (5), Mendoza (3), Córdoba (3) y Jujuy (3).

El tamaño de los gobiernos locales aparece como un factor relevante a la hora de analizar la adopción de políticas de gobierno abierto. En este sentido, se ha constatado que los municipios muy grandes (M1), grandes (M2) y medianos (M3) son los que más han implementado iniciativas de gobierno abierto, mientras que los municipios pequeños (M4) muestran una menor predisposición a la adopción de este tipo de políticas en términos relativos. La institucionalización de las políticas de gobierno abierto muestra, no sólo la cristalización de un área específica que se ocupe de la temática, sino que al mismo tiempo la legitimidad y relevancia de la cuestión. Sobre el total de municipios estudiados, tan sólo 13 (11%) han creado espacios dedicados a la promoción de este tipo de iniciativas, particularmente fueron los de mayor tamaño y aquellos ubicados en la Región Centro del país los que mostraron mayor inclinación a este tipo de comportamiento.

Por otra parte, el estudio midió la adopción de acciones de transparencia, datos abiertos y participación ciudadana a partir de considerarlos componentes esenciales de las políticas de gobierno abierto. De modo general, es posible afirmar que fueron los municipios de mayor tamaño aquellos en los que más se registraron este tipo de iniciativas.

En este punto resulta necesario advertir que los conceptos de transparencia, datos abiertos y participación no siempre se encuentran directamente vinculados al gobierno abierto. En varios casos se ha detectado que aparecen de forma aislada y no asociada a la perspectiva analizada. Muestra de ello es que el 40,2% de los municipios estudiados dispone de algún tipo de iniciativa de transparencia, levemente por encima de aquellos que afirman haber adoptado acciones de gobierno abierto. La transparencia adquiere mayor importancia entre los municipios más grandes, mientras que manifiesta una notoria baja en la categoría de los que poseen menos de 75 mil habitantes (M4). Dinámica similar se registró al analizar los datos abiertos, con una mayor presencia en aquellos municipios de mayor tamaño.

Globalmente, las iniciativas de participación ciudadana exponen una tendencia a un mayor desarrollo en municipios más populosos, sin embargo, son los gobiernos locales grandes (M2) en donde se observa una mayor cantidad relativa de acciones de este tipo. Nuevamente aquí, a medida que desciende la cantidad de habitantes se produce una baja en cuanto a los municipios que llevan adelante este tipo de dinámicas.

En relación con estos resultados es necesario señalar el nivel dispar de desarrollo de las iniciativas de GA a nivel local y su alta concentración en la región centro y los municipios más grandes. Esto pone en evidencia algunas condiciones que favorecerían el desarrollo de acciones de GA: una cierta escala municipal, la preexistencia de acciones vinculadas a la transparencia y la participación, y la pertenencia a circuitos político – territoriales dinámicos.

Asimismo, el reconocimiento de acciones preexistentes vinculadas a los pilares de transparencia y participación en las acciones de GA permitiría caracterizarlas más como optimización de líneas de gestión que como innovación radical.

Por otra parte, su baja institucionalización formal requiere estudios que permitan avanzar en la comprensión de sus causales, estén estos más vinculados a lo emergente del fenómeno o, por el contrario, a la búsqueda de nuevas formas organizacionales que se correspondan con las formas relationales de gobierno local.

En cuanto al potencial democratizador de las acciones de GA, los resultados alcanzados en esta etapa no permiten sacar conclusiones definitivas, sin embargo, abren algunos interrogantes que serán trabajados en la instancia cualitativa de la investigación en curso.

Estos resultados son considerados valiosos en varios sentidos. Primera-mente, porque permiten conocer de un modo integral el estado de situación del gobierno abierto municipal de la República Argentina, instancia gubernamental sobre la que subsisten una relativa ausencia de estudios de este tipo. Por otra parte, muestra la relevancia y dinámica que están adquiriendo las políticas de gobierno abierto en el nivel local, a partir de las múltiples y diversas iniciativas registradas, a la vez que abren campos de estudios que permitirán avanzar en la comprensión del GA a nivel local.

REFERENCIAS

- Abu-Shanab, E. A. (2015). Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model. *Government Information Quarterly*, 32(4), 453–463.
- Blanco, I., & Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y política pública*, 12(1).
- Cao, H., Blutman, G., Estévez, A. e Iturburu, M. (2007) *Introducción a la administración pública argentina: Nación, provincias y municipios*, Biblos, Bs. As, 127.
- Cetrángolo, O., & Jiménez, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la Cepal Diciembre*.
- Chun, S. A., Shulman, S., Sandoval, R., & Hovy, E. (2010). Government 2.0: Making Connections between Citizens, Data and Government 2 Open Government – Principles and Requirements. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 15, 1–9.
- Conradie, P., & Choenni, S. (2014). On the barriers for local government releasing open data. *Government Information Quarterly*, 31, S10-S17.
- Criado Grande, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245–275.
- Criado Grande, J. I., & Gil-García, R. (2013a). Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas. Estado actual y tendencias futuras en América Latina. *Revista Gestión y Política Públicas, Temática* 2(518), 3–48.
- Criado Grande, J. I., & Rojas Martín, F. (2013b). *Aproximación general sobre la adopción y uso de las redes sociales en las administraciones públicas*. In J. I. Criado & F. Rojas Martín (Eds.), *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Criado Grande, J. I., & Ruvalcaba, E. (2016). ¿Qué Es Y Qué Se Entiende Por Gobierno Abierto ?, 1–37.
- Criado, J. I. C., & Navarro Gómez, C. N. (2010). Treinta años de políticas de modernización administrativa en España: entre la inercia burocrática y la innovación tecnológica en la Administración General del Estado (1978-2008). *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, (86), 61-99.
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. Eunomía. *Revista En Cultura de La Legalidad*, 8, 37–53.
- Ganapati, S., & Reddick, C. G. (2012). Open e-government in US state governments: Survey evidence from chief information officers. *Government Information Quarterly*, 29(2), 115–122.

García, J. G. (2014). Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas. *Innovar: Revista De Ciencias Administrativas y Sociales*, 75-88.

Grandinetti, R. M. (2018). Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. *Estado Abierto*, 2(3), 91–117.

Grandinetti, R. M., & Nari, P. (2011). *Las Capacidades para la Gestión del Desarrollo en Gobiernos Locales: Un abordaje metodológico: el ICGD*. Editorial Académica Española.

Grimmelikhuijsen, S. G., & Feeney, M. K. (2017). Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments. *Public Administration Review*, 77(4), 579-590.

INDEC. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de la República Argentina*. Buenos Aires.

Kaufman, E. (2014). Los senderos del gobierno abierto. Análisis cuantitativo y cualitativo de los planes de acción. In O. Oszlak & E. Kaufman (Eds.), Teoría y práctica del gobierno abierto. Lecciones de la experiencia internacional (pp. 59–202). OEA-Red GEAL-IDRC. Retrieved from <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>

Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice. Sebastopol: O'Reilly Media. Retrieved from <https://archive.org/details/OpenGovernment/page/n1>

Lee, G., & Kwak, Y. H. (2012). An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492–503.

Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., & Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. Nueva sociedad, 128, 62-87.
Ossorio, M. (1998). Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas. Buenos Aires: Heliasta.
Oszlak, O. (2012). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. VIII Conferencia Anual INPAE: "Gobierno Abierto: Por Una Gestión Pública Más Transparente, Participativa y Colaborativa", 1–26.

Oszlak, O. (2014). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. In E. Kaufman & O. Oszlak (Eds.), Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional (pp. 5–58). DRC; RedGealc; OEA.

Ramírez-Alujas, Á. V. (2010). Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto): Una vieja nueva idea (Innovation in Public Management and Open Government: An Old New Idea). *Revista Buen Gobierno*, (9).

Ramírez-Alujas, Á. V. (2012). Gobierno abierto es la respuesta : ¿Cuál era la pregunta ? *Revista Más Poder Local*, 14–22.

Rodríguez, E., & Grandinetti, R. (2018). Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas. *Publicaciones Red Innolabs*.

Ruvalcaba, E. (2018). *La Adopción del Gobierno Abierto como Política Pública en los Gobiernos Locales*. Universidad Autónoma de Madrid.

Sandoval-Almazán, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: Construyendo un marco conceptual. *Convergencia*, 22(68), 203–227.

Sivarajah, U., Irani, Z., & Weerakkody, V. (2015). Evaluating the use and impact of Web 2.0 technologies in local government. *Government Information Quarterly*, 32(4), 473-487.

Villoria, M., & Ramírez Alujas, Á. (2013). Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo: Un análisis desde la teoría política. *Gestión y política pública*, 22(SPE), 69-103.

Williamson, V., & Eisen, N. (2016). *The impact of open government: assessing the evidence*. Brookings.

5

GOBERNANZA PARTICIPATIVA LOCAL EN EL GRAN BUENOS AIRES: UNA RADIOGRAFÍA ACTUAL DE LOS 24 MUNICIPIOS

PARTICIPATORY LOCAL GOVERNANCE IN GRAN BUENOS AIRES: A CURRENT RADIOPHOTOGRAPHY OF THE 24 MUNICIPALITIES

Carolina Foglia¹
Adriana Rofman²

Recibido: 30/05/2019

Aceptado: 13/09/2019

RESUMEN

La incorporación de nuevos campos de acción en los gobiernos locales constituye un tema de creciente presencia en los debates acerca de la gobernanza local. En el escenario argentino, en particular, se señalan los desafíos de la gestión de esta agenda compleja para aparatos estatales con estructuras tradicionales, capacidades y competencias limitadas. Los municipios del Gran Buenos Aires enfrentan restricciones normativas y presupuestarias para desarrollar políticas propias. Sin embargo, estos gobiernos están dando pasos sustantivos en el plano de la gobernanza local. Este artículo presenta un panorama actualizado y a escala de los esfuerzos desplegados en los últimos años, por los 24 municipios del Gran Buenos Aires en tres campos centrales de la gobernanza: participación, descentralización y modernización.

PALABRAS CLAVES: gobernanza, Gran Buenos Aires, modernización, municipios, participación.

1. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina. Contacto: cfoglia@campus.ungs.edu.ar

2. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina. Contacto: arofman@campus.ungs.edu.ar

ABSTRACT

The incorporation of new fields of action in local governments is a topic of increasing presence in the debates about local governance. In the Argentine scenario, the challenges of managing this complex agenda for state apparatuses with traditional structures, capacities and limited competencies are particularly pointed out. The municipalities of Greater Buenos Aires face regulatory and budgetary restrictions to develop their own policies. However, these governments are taking substantive steps in the area of local governance. This article presents an updated and scaled-up overview of the efforts deployed in recent years by the 24 municipalities of Greater Buenos Aires in three central fields of governance: participation, decentralization and modernization.

KEY WORDS: *governance, Greater Buenos Aires, local governments, modernization, participation.*

1. INTRODUCCIÓN

La ampliación de la agenda municipal, la incorporación de nuevos campos de acción y de responsabilidades a la labor de los gobiernos locales constituye un tema de creciente presencia en los debates acerca de la gobernanza local. En el escenario de Argentina, en particular, se señalan con justicia los desafíos que suponen la gestión de esta agenda compleja para aparatos estatales con estructuras tradicionales, capacidades y competencias limitadas.

Sin embargo, el énfasis se ha colocado centralmente en los condicionantes y dificultades de los gobiernos locales para satisfacer las crecientes y complejas demandas de la ciudadanía y poco se ha escrito acerca de los avances que las gestiones municipales han logrado en respuesta a esos desafíos.

Este artículo se propone poner el foco en la realidad del Gran Buenos Aires (GBA)³, el territorio que rodea a la Ciudad de Buenos Aires, conformando un espacio metropolitano de gran heterogeneidad social y urbana. Los municipios que constituyen esta región enfrentan el desafío de brindar respuestas estatales a demandas ciudadanas intensas y complejas, en el marco de políticas multinivel. La visión predominante, tanto en la sociedad como

3. También denominado Conurbano Bonaerense. Ambos términos serán utilizados como sinónimos a lo largo del texto.

en la academia, acerca de las capacidades de estos gobiernos locales para dar cuenta de estos retos, asume rasgos más bien críticos, haciendo hincapié en las dificultades para adecuar la gestión pública a los requerimientos de los tiempos.

Sin embargo, una revisión más detallada y actualizada pone en evidencia que el desempeño de los municipios del Gran Buenos Aires en los últimos años muestra avances significativos. Los gobiernos han generado un menú de diversos canales institucionales de interacción con la ciudadanía, pasos que permiten analizar los logros desde la perspectiva de la gobernanza.

Desde esta mirada, ofrecemos aquí una radiografía de la situación vigente en el momento del estudio, el año 2018⁴, en la totalidad de los municipios del GBA. La referencia temporal cobra importancia, puesto que se trata de un campo de acción sumamente dinámico. La escala espacial del estudio, que cubre los 24 municipios que, según la definición oficial constituyen el GBA, resulta un aporte importante en un campo que, dada su magnitud, cuenta más con estudios de caso que relevamientos a escala. En este sentido, el término radiografía alude a una mirada fotográfica que considera algunas dimensiones comparables para abarcar el conjunto de los casos analizados sin indagar en los procesos particulares de cada experiencia ni evaluar su efectivo desarrollo.

La aspiración a radiografiar este escenario se expresa en la organización del análisis, y también en las imágenes, que fueron producidas previamente para su publicación en el Observatorio del Conurbano, como se detalla en las referencias a la fuente⁵.

Este artículo, por tanto, se estructura en cinco apartados. En el primero se presentará un breve recorrido conceptual sobre la noción de gobernanza territorial en municipios metropolitanos, concepción en la que se asienta el abordaje que desarrollaremos sobre los gobiernos en el GBA. En el segundo, daremos cuenta del rol de los municipios argentinos en el marco de la compleja trama interjurisdiccional de procesamiento de políticas públicas que los atraviesan para, en el tercero, caracterizar brevemente a los municipios del GBA -en la Región Metropolitana del mismo nombre- dando cuenta de

4. Definición utilizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 2003). La misma es ampliamente recuperada por la literatura y es la que organiza conceptualmente a la región.

5. Ver <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=10517>. Consultado el 23/8/2019

sus competencias, recursos y limitaciones. En el cuarto apartado nos enfocaremos en presentar los resultados de nuestro estudio poniendo el foco en tres campos de la gestión municipal: participación, descentralización y modernización donde se observan iniciativas de articulación relevantes. Por último, se despliega una interpretación general de los resultados desde la perspectiva de la gobernanza.

2. APORTE S A LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNANZA LOCAL

La profundas y aceleradas transformaciones que está atravesando la sociedad actual en los planos económico, social y político influyen de manera significativa en el plano espacial: se remodelan las territorialidades propias del proceso de consolidación de los Estados nacionales, y surgen otras escalas de referencia para la organización de la vida social. Este proceso, que sin duda asume características particulares en los diferentes continentes y regiones del mundo, pone de relieve la necesidad de repensar el rol de los espacios locales como ámbitos de referencia para la gestión de la vida social. El espacio de las relaciones de proximidad es visto como una base fructífera para promover nuevos circuitos económicos, actividades y servicios sociales, identidades, formas de articulación política, etc.

Estas interpretaciones han impulsado el despliegue de modelos de acción pública local que buscan trascender el rol administrativista del gobierno municipal, como la estrategia del desarrollo local en los años 90 y el fortalecimiento de las capacidades estatales en décadas siguientes. Más recientemente, cobra fuerza la perspectiva del nuevo municipalismo, que propone atender a las cuestiones que plantea la nueva agenda urbana con acciones públicas construidas en un marco de gobernanza territorial. En este enfoque, los ámbitos de proximidad pueden afirmarse como “espacios de reconstrucción de derechos sociales”, si se estructuran en el marco de redes multinivel que articulen a los distintos actores que inciden en el territorio. (Gomà, 2018). Ello se traduce en una noción de gobernanza enfocada al territorio, donde la gestión de lo público, de lo “común”, se sostiene en un gobierno local fortalecido gracias a su inscripción en redes de articulación con otros niveles de gobierno, y organizaciones y entidades representantes de la sociedad civil y de la vida económica. (Blanco, Gomà, Subirats, 2018) La noción de gobernanza se ha generalizado en nuestros días para dar cuenta de la complejidad que asume el proceso de gobernar, enriqueciendo así los conceptos de gobierno o gobernabilidad, que enfocaban la atención sólo en el papel de los aparatos político-institucionales del gobierno en la

dirección de los asuntos públicos (Aguilar, 2007). El despliegue de este enfoque tiene su origen en el reconocimiento de las transformaciones que está atravesando la función estatal en estas últimas décadas, producto de los profundos cambios societales que ha desencadenado el avance de la globalización. Sociedades más complejas y más interdependientes ponen en cuestión la soberanía del actor estatal-especialmente en el nivel nacional-, e involucran a tramas de actores diversos en las decisiones públicas (Canto Chac, 2008).

En este nuevo y cambiante escenario, se plantea que el modelo estadocéntrico se revela insuficiente para gestionar los procesos sociales, lo que ha llevado a los Estados a desarrollar estructuras de gobierno en red: instancias de cooperación intersectorial entre actores públicos y no estatales, entre diferentes ámbitos de política y articulando intereses distintos, junto con esquemas de gobierno multinivel, que organizan la intervención pública interjurisdiccional en el territorio (Mayntz, 2001; Natera, 2004). Es decir, se trata del reconocer que “la dirección de la sociedad ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta interacción- interdependencia-coproducción- corresponsabilidad asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (Aguilar, 2007:20-21).

La producción teórica que dio cuerpo a esta perspectiva, generada mayormente en la primera década de este siglo, se proponía registrar la emergencia de estilos de gobierno que buscaban superar tanto los postulados burocráticos weberianos como las recetas de reforma estatal neoliberal. En este sentido, estas elaboraciones aspiraban a construir un nuevo arquetipo, donde el rol del Estado y su relación con la sociedad cobraba un sentido político renovado, en los cambiantes y complejos escenarios de esta era. En consecuencia, muchas de estas contribuciones asumieron un tono más bien normativo, afirmando que la gobernanza aseguraría una mejor eficacia y eficiencia de las políticas públicas (Prats, 2001), a la vez que tendría efectos positivos en términos de su calidad democrática (Pares y Castro, 2011). Este matiz prescriptivo sigue presente en el debate académico y político de la actualidad, dando lugar a un abordaje abstracto que, en algunas versiones, presenta el riesgo de una comprensión idealizada de la noción de gobernanza. Ello obliga a poner especial atención al análisis de las relaciones diferenciales de poder entre el Estado y los actores económicos concentrados, una realidad muy frecuente en las sociedades latinoamericanas (Zurbriggen, 2011).

Más allá de este sesgo, la productividad del concepto de gobernanza permi-

te albergar un marco analítico muy rico, que resulta sumamente útil para comprender las estructuras de gobierno y los esquemas de gestión de políticas públicas que se desarrollan en nuestros días. Particularmente en los gobiernos locales se advierte la creciente incorporación de instrumentos y mecanismos de articulación multiactorales, que expresan apropiadamente las transformaciones propuestas en el modelo de gobernanza. En este sentido, se advierte que la dinámica habitual de gestión de los gobiernos municipales, y más especialmente aquéllos que forman parte de grandes aglomeraciones metropolitanas -como es el caso del objeto de este artículo-, ha efectivamente desarrollado mecanismos de interacción y colaboración con actores sociales locales y con otros niveles de gobierno.

La acción pública que organiza la vida local en las aglomeraciones metropolitanas no se restringe a la decisión del gobierno municipal correspondiente, sino que es resultado de intervenciones de diversos niveles estatales y de otros gobiernos municipales, junto con actores sociales y privados que operan, en buena medida, a escala supralocal. Además, la gobernanza de municipios metropolitanos necesita incorporar a los actores sociales locales en la decisión y formulación de las políticas públicas. Ello se traduce en la adopción de mecanismos de participación de la ciudadanía en la construcción de lo público, a través de políticas específicas, instrumentos normativos y espacios de articulación multiactoral que brinden el marco institucional a la articulación. La gobernanza local, entonces, no sólo es necesariamente interjurisdiccional, sino que también se convierte en participativa.

En estos últimos años, buena parte de estas innovaciones tienden a enmarcarse el modelo del gobierno abierto, un paradigma que goza de una creciente popularidad. La estrategia de flexibilizar el monopolio estatal en la dirección de los asuntos públicos, se entiende, en el marco conceptual del gobierno abierto, en términos de abrir los contornos de los gobiernos para permitir mayor transparencia, articular la colaboración en la producción de las políticas, y establecer canales de participación ciudadana. En este sentido, este nuevo paradigma ofrece principios y herramientas de gestión que contribuyen a delinear la configuración estratégica de la gobernanza participativa.

La enunciación del modelo de gobierno abierto oscila, al igual que el paradigma de la gobernanza, entre el registro más prescriptivo y la mirada más analítica o descriptiva. Este estudio se apoya en una aproximación analítica, que toma a los postulados de los modelos como criterios de análisis de las experiencias efectivamente implementadas. En tal sentido, retoma-

mos la perspectiva de trabajos previos, en el campo del gobierno abierto (Oszlak, 2013), de la institucionalización de la participación local (Cravacuore, 2009; Delamaza, 2011) y de la gestión metropolitana (Grandinetti, 2013), entre muchos otros.

Recuperando este punto de vista, en estas páginas proponemos establecer un diálogo entre algunos de los principios rectores de la gobernanza participativa local y las políticas públicas desarrolladas actualmente por los municipios del Conurbano Bonaerense. En particular, se toman en consideración algunos elementos de dicho enfoque, como los mecanismos de participación ciudadana local, la descentralización municipal y la modernización de la gestión pública en la relación con la ciudadanía. Estos tres campos, si bien no cubren exhaustivamente el universo de iniciativas de articulación y de colaboración desplegadas por los gobiernos municipales, agrupan a aquellas acciones más visibles e institucionalizadas.

3. EL ROL DE LOS MUNICIPIOS EN LA ESTRUCTURA INTERJURISDICCIONAL ARGENTINA

La Argentina ha adoptado, en los orígenes de la conformación de su sistema jurídico-institucional en 1853, un régimen federal de gobierno que comporta la coexistencia de tres niveles: el nacional, con jurisdicción en todo el territorio del país, el nivel provincial y los municipios, ambos con jurisdicción exclusiva en sus respectivos territorios.

Se estructura entonces un “Estado de Estados”, ya que en un mismo territorio conviven diferentes ordenamientos jurídicos estatales y administrativos, y la gestión pública adquiere un carácter complejo basado en la interdependencia y la pluralidad de actores y procesos que habilita superposiciones, solapamientos y múltiples situaciones de veto (Abal Medina y Cao, 2012).

En este marco, la definición del papel de los municipios era objeto de continuas controversias. Si bien se observan diferentes situaciones en los 1.182 municipios del país (INDEC, 2017), ya que cada provincia argentina determina su régimen municipal, tradicionalmente éstos ejercieron funciones de índole administrativo. Durante todo el siglo XX rigió la noción de municipio como delegación de los poderes provinciales, con escaso poder de decisión y autodeterminación sobre sus asuntos (Iturburu, 2012).

En la reforma constitucional de 1994, en su art. 123, se consagra la autonomía municipal, “potestad (...) para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios” (Iturburu, 2012: 182) en los planos institucional, político, administrativo, económico y financiero, a fin de incrementar la capacidad de decisión, gestión y poder de los gobiernos locales. Sin embargo, hasta la actualidad, tres provincias argentinas –entre ellas Buenos Aires, donde se ubican los 24 municipios estudiados- no la reconocen en sus cartas magnas. Diversos autores han abordado la cuestión de la restricción de las autonomías municipales, que evidencia una tensión entre el reconocimiento en el plano normativo y la capacidad efectiva para el desarrollo de sus competencias (Bernal, 2013; Di Falco, 2010; Gorbak, 2011).

En paralelo a la referida consagración constitucional, y dado que el marco constitucional no es exhaustivo en la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, los años finales del siglo XX trajeron consigo una redistribución de responsabilidades y funciones.

Este fue en cierta medida un fenómeno global. La globalización y la regionalización pusieron en cuestionamiento al Estado-Nación haciendo que debiera redefinir su modo y ámbito de actuación. En este sentido, la “devolución” de facultades hacia instancias inferiores de gobierno fue presentada como un mecanismo para generar una nueva manera de gestionar los asuntos públicos, apareciendo el ámbito local como el lugar ideal para identificar los problemas o necesidades de la ciudadanía.

En el caso argentino, si bien se descentralizaron hacia las provincias los grandes sistemas de la política social -centralmente salud y educación-, los municipios asumieron de hecho funciones que estaban en manos de la nación y/o las provincias, particularmente oficiando de dique de contención en los tumultuosos años de la crisis económico-política y social de fin de siglo.

En esta línea, comenzaron a expandirse y a cobrar espacio significativo en los gobiernos municipales a lo largo y ancho del país nuevos tópicos de agenda, como el desarrollo de estrategias de promoción económica, la seguridad ciudadana, la preservación del medio ambiente, la promoción social, por citar algunos de los más relevantes. Estos nuevos temas conviven y disputan espacio con las tradicionales competencias locales centradas en el mantenimiento de la infraestructura urbana, la regulación de actividades que se desarrollan en el territorio -hábitat, tránsito y comercio- y la asistencia social directa (Cravacuore, 2007; Iturburu, 2012).

Esta ampliación de funciones puso en evidencia la histórica debilidad institucional municipal. Esta fragilidad se observa tanto en términos de la

capacidad financiera, normativa, de dotación de recursos humanos y de diseño organizacional, como también en el plano político-relacional para generar procesos de coordinación vertical, en el marco de la trama interjurisdiccional en la que se apoya buena parte de las políticas que se ejecutan en el ámbito local (Villar 2007).

La resolución de estas nuevas cuestiones de agenda no sólo escapa a las competencias que originalmente les corresponden a los gobiernos locales en las normativas provinciales, sino que también tensiona el modo de gestión municipal tradicional, planteando el desafío de superar el modelo burocrático (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004; Tecco, 2006; Carmona, 2006 y Grandinetti, 2013).

En el marco de la tensión entre los modelos de gestión tradicional e innovador, Vallarino (2008) jerarquiza las capacidades políticas de los decisores locales para recuperar la originalidad de la acción gubernamental local en el abordaje de estas nuevas funciones. Refiriéndose a los últimos años, Vallarino (2016) señala al gobierno local como un aliado estratégico que gestiona en red o nodo con diversos actores y Grandinetti (2013) marca el pasaje de un municipio administrador a uno de “gobierno vinculado” que articula con las diferentes jurisdicciones y agencias que intervienen con políticas en el territorio municipal. Esta mirada también rescata las múltiples acciones realizadas en los últimos treinta años por los gobiernos locales para mejorar diversos parámetros de su gestión: modificaciones en su normativa, su estructura y diseño organizacional y sus tecnologías de gestión, de la información y las comunicaciones.

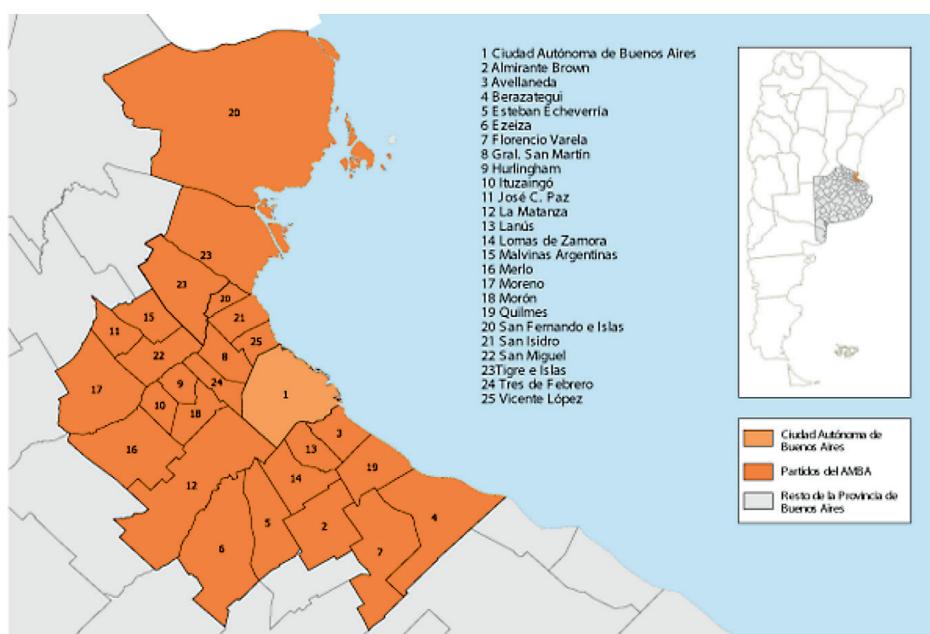
Estos últimos avances señalados, que refieren a principios de la década que transcurre, abren el interrogante sobre el despliegue actual de iniciativas, particularmente en los municipios situados en el Gran Buenos Aires. En especial, interesa caracterizar los esfuerzos que se pueden inscribir en el modelo de gobernanza local participativa, es decir, el desarrollo de políticas e instrumentos de apertura hacia la ciudadanía, descentralización y modernización de la gestión.

4. LOS MUNICIPIOS DEL GRAN BUENOS AIRES

El término Gran Buenos Aires se aplica, habitualmente, al conjunto de municipios que rodean a la Ciudad de Buenos Aires (CABA), y pertenecen a la Provincia de Buenos Aires, conformando ambos la Región - o Área- Metropolitana de Buenos Aires (RMB). Esta región constituye una gran aglomeración metropolitana, no sólo por su tamaño sino también por su población, ya que en el 2010 albergaba casi 15.000.000 de habitantes, concentrando el 37% de la población del país⁶. Según el criterio que se aplique, se estima que el GBA abarca entre 24 y 40 municipios⁷.

Una característica particular de la región es su extrema heterogeneidad, puesto que aquí conviven localidades que gozan de las mejores condiciones sociales del país, ubicadas generalmente en la primera corona, cercana a

IMAGEN 1:
MAPA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES



FUENTE: NIEVAS, LORENA (2016), OBSERVATORIO DEL CONURBANO BONAERENSE, UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO.
DISPONIBLE EN: [HTTP://OBSERVATORIOCONURBANO.UNGS.EDU.AR/WP-CONTENT/UPLOADS/224-MAPA-RMBAI.JPG](http://OBSERVATORIOCONURBANO.UNGS.EDU.AR/WP-CONTENT/UPLOADS/224-MAPA-RMBAI.JPG). CONSULTADO EL 28/08/2019

6. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010.

7. Como se señaló previamente, para este análisis hemos tomado la delimitación oficial de 24 municipios, denominada usualmente Área Metropolitana de Buenos Aires

la CABA, junto con otras que exhiben los índices de pobreza más agudos, localizadas centralmente en el segundo y tercer cordón.

La RMBA es un conglomerado político macrocéfalo que vincula a más de una unidad política (Pírez, 2010), lo que explica su compleja estructura político-institucional. La unidad urbana “funcional o real” no cuenta con ningún ámbito institucional de articulación de las intervenciones públicas para hacer frente a las problemáticas que se derivan de su posición de centralidad. En su interior coexisten cuatro niveles estatales con competencia sobre el conjunto de la aglomeración: el Gobierno Federal, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, los gobiernos municipales del GBA y el Gobierno de la CABA. Esto la coloca en una situación de debilidad institucional, puesto que la “ciudad funcional o real”, no puede constituirse institucionalmente como “ciudad formal” (Escolar y Pírez, 2003).

En términos muy sintéticos, el gobierno federal tiene a su cargo el control de las actividades económicas más concentradas, además de políticas claves como la generación de infraestructura y, más recientemente una fuerte intervención en la política social; el gobierno provincial se ocupa de cuestiones centrales para la vida cotidiana de la población –seguridad, educación y, parcialmente, salud e infraestructura– y los gobiernos municipales se concentran en la atención de los asuntos urbanos -como el mantenimiento del equipamiento urbano, de los espacios públicos y la recolección de los residuos- y de las necesidades más urgentes de reproducción de su población a través de la gestión de políticas y programas sociales y de salud, mayoritariamente sobre la base de fondos de origen provincial y nacional. El papel que desempeñan los municipios en este entramado interjurisdiccional de procesamiento de las políticas, resulta generalmente subordinado, ya que el grueso de las intervenciones estatales que se ejecutan en sus territorios ha sido diseñado y/o financiado en el nivel nacional o provincial. (Alonso y otros, 2016; Couto, Foglia y Rofman, 2016).

Esta distribución demanda niveles de coordinación interjurisdiccional de las políticas públicas en el territorio que resultan difíciles de lograr, por razones políticas e institucionales. La fragmentación se compensa, parcialmente, a través de mecanismos de centralización de facto mediante los cuales los gobiernos provincial y nacional intervienen directamente sobre los territorios locales (Cravacuore, 2017).

Por otro lado, el esquema normativo que regula la autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires establece importantes limitaciones a las capacidades para generar políticas autodeterminadas. En primer lugar, todos

los gobiernos locales bonaerenses se rigen por una misma normativa provincial general, la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) del año 1958. Esto significa que no pueden dictar cartas orgánicas propias, por lo que carecen de poder constituyente. Ello supone limitaciones en la autonomía política porque la referida normativa regula cuestiones relativas a los procedimientos electorales de gobierno, y define mecanismos de aprobación del presupuesto, entre otras condiciones. Además, dicha ley encuadra las competencias municipales, mencionando sólo las de índole administrativa. También existen restricciones en el aspecto económico-financiero, puesto que los municipios bonaerenses no tienen potestad de cobrar tributos sino sólo tasas y contribuciones a cambio de la prestación de servicios específicos. Esta limitación tensiona con la creciente demanda ciudadana local para ampliar sus funciones e implica que de hecho requieran de transferencias de otras jurisdicciones para abordar las nuevas tareas. La principal transferencia que reciben es la coparticipación provincial, un porcentaje de redistribución automática del presupuesto de la Provincia de Buenos Aires con criterios de reparto normados y previsibles año a año.

Sobre esa base normativa común, el panorama de la autonomía financiera, - el porcentaje de recursos de jurisdicción municipal sobre los ingresos totales-, se presenta bien variado⁸. Un tercio de los municipios genera de fuente propia más del 60% de sus ingresos, lo que les asegura una cierta independencia económica. Son preponderantemente municipios cercanos a la CABA, con mayor actividad económica, y que han desarrollado prácticas diferenciales de recaudación para solventarse. En el grueso de los distritos -12 casos- este porcentaje se ubica entre el 30% y el 50%; pero hay 4 que no llegan a recaudar el 30% de su financiamiento corriente, situación que restringe severamente su autonomía relativa.

En síntesis, los gobiernos municipales del Conurbano cuentan con una autonomía restringida para desarrollar políticas acordes a las prioridades de su territorio. Ello se debe, en parte, a restricciones normativas de la Provincia de Buenos Aires, a la escasa disponibilidad de recursos propios para sostener políticas locales, y al predominio de los niveles provincial y nacional en el diseño y financiamiento del grueso de las políticas públicas. Sin embargo, y a pesar de todas estas restricciones comunes, se evidencian ciertos márgenes de autodeterminación municipal para desarrollar inter-

8. Para más detalle, ver : Incidencia de los ingresos de Jurisdicción Municipal sobre el Ingreso total por partido en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/353-Ingresos-municipales-sobre-totales2010-2017.pdf>

venciones de origen propio, utilizando para ello espacios de autonomía económica o las capacidades de articulación política con los gobernantes provinciales y nacionales.

5. DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN, Y MODERNIZACIÓN: AVANCES EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

Como se señalaba previamente, este artículo tiene por objeto describir los progresos que están realizando los 24 municipios del GBA en el despliegue de políticas que aportan a la construcción de la gobernanza local, esto es: los instrumentos de participación ciudadana, la descentralización del Estado local, la modernización de la gestión pública, particularmente en el plano de la relación con la ciudadanía.

Construir una descripción actualizada, exhaustiva y a escala del conjunto de los municipios constituye un desafío metodológico al que intentamos atender a través de un procedimiento sistemático de relevamiento de datos, aplicado a todos los casos. La información se recolectó durante el año 2018, apelando para ello mayormente a fuentes primarias y documentales, como entrevistas a funcionarios locales, análisis de documentos oficiales, y revisión de las páginas web municipales. El uso cruzado de fuentes diversas procuró asegurar la confiabilidad de los resultados, una expectativa no siempre fácil de cumplir en un campo donde la información es escasa y está poco sistematizada.

Por otro lado, la escala del estudio obligaba a priorizar una aproximación extensiva, antes que estudios o evaluaciones en profundidad. Por lo tanto, apelamos a una mirada de corte institucional, que tenía por objetivo identificar la existencia de políticas o instrumentos en cada uno de los campos, antes que indagar en las modalidades de desarrollo o implementación de cada iniciativa. Para ello, se tomó como indicador de la existencia efectiva de la política, que la misma presente un grado mínimo de institucionalidad, es decir, que cuente con un año completo de implementación o con algún tipo de respaldo normativo.

La sistematización de los datos relevados se organizó en tablas para cada uno de los tres ejes de acción estudiados. La extensión de dichas tablas no permite incluirlas en este artículo, por lo que han sido reemplazadas por mapas sintéticos, pero en cada caso se detalla el vínculo a la plataforma <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>, donde se encuentran publicadas en detalle.

5.1. DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

a. Aportes al análisis de la descentralización submunicipal

La estrategia de descentralización estatal ganó fuerte consenso en los finales del siglo pasado, acompañando el impacto de la globalización en el proceso de debilitamiento de los Estados nacionales. En ese clima los ámbitos locales de gobierno asumen una nueva relevancia, lo que da pie a la multiplicación de políticas de traspaso de poder y competencias del nivel central de gobierno, hacia niveles inferiores, de escala subnacional.

La transferencia de responsabilidades desde un gobierno central hacia entidades locales lleva implícito un cambio de orden espacial, fenómeno que algunos autores han hecho explícito, al señalar que la descentralización implica el reconocimiento de capacidades y poder de colectividades de base territorial. La descentralización territorial es definida como el “traspaso de poder decisional a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad” (Boisier, 1990:18).

En este sentido, la literatura distingue entre descentralización funcional –que puede ser asimilada a la privatización; fiscal, que alude a la transferencia de recursos o de capacidades recaudatorias a niveles inferiores, y política, cuando la autoridad que recibe las funciones se apoya en procesos democráticos, puesto que, de este modo, se estaría fomentando una mayor democratización de las decisiones públicas en el ámbito local (Finot, 2001). La mayoría de las aproximaciones al tema enfocan en la relación entre el gobierno central y los niveles subnacionales, apuntando a los procesos de transferencia de capacidades y competencias a las entidades regionales -provincias - o municipios, considerándolas la escala de gobierno más cercana a la ciudadanía. Se ha analizado poco la descentralización submunicipal, es decir, el desarrollo de instancias de gobierno o gestión territorial inferiores al municipio, a pesar de que constituye un aspecto relevante de la gobernanza territorial, puesto que abre canales más territorializados para la interacción entre el Estado y la ciudadanía local, particularmente en municipios grandes. Algunos aportes destacados en ese plano, como los de Borja (1987) orientan la atención hacia los procesos de descentralización de gobiernos municipales, haciendo referencia a la creación de distritos, especialmente en grandes ciudades metropolitanas europeas.

Este enfoque impregnó algunos procesos de reforma urbana en las ciudades más grandes de Argentina, en la década del '90. En Córdoba se crearon los Centros de Participación Ciudadana (CPC) en 1992; y en Rosario comenzaron a generarse Centros Municipales de Distrito, a partir de 1995. En

ambos casos se trató de un mecanismo de desconcentración del gobierno local, puesto que estos organismos no constituyan instancias políticas. Sólo la Ciudad de Buenos Aires avanzó en ese proceso a partir de la sanción de la Ley de Comunas, en el año 2005, que organiza a la Ciudad en 15 unidades descentralizadas de gestión política y administrativa, cuyas autoridades son las Juntas Comunales, electas por la ciudadanía de cada distrito.

Rubio (2012) propone denominar “descentralización urbana” a estos procesos, y distinguir entre descentralización administrativa submunicipal, para referirse a las estructuras de desconcentración municipal que llevan a la creación de instancias barriales de gestión con funciones básicas y sin capacidad de decisión sobre su tarea; y descentralización política, para caracterizar a la creación de instancias submunicipales representativas, o que cuenten con espacios participativos que habiliten carriles de decisión ciudadana acerca de la intervención municipal en el distrito o barrio.

La descentralización del gobierno local cobra especial significación en el Conurbano Bonaerense, donde las condiciones socio territoriales de los municipios asumen características propias de la gran ciudad metropolitana en la que se inscriben. Cada municipio alberga a cientos de miles de habitantes -entre alrededor de 160.000 y 1.800.000 según datos de población del año 2010-, en espacios geográficos extensos, y con una estructura urbana y de transporte que no facilita la movilidad ni la integración socio espacial al interior. Esta configuración plantea desafíos particulares a la gobernanza local de los municipios, que se despliega entonces en un sistema de sedes municipales descentralizadas, denominadas generalmente delegaciones municipales. Para buena parte de los habitantes del Conurbano, la distancia entre su barrio y la sede municipal pone en duda el carácter de “proximidad” que se adjudica generalmente a los gobiernos locales, por lo que la creación de delegaciones en los barrios constituye un mecanismo significativo de vinculación entre el gobierno municipal y los ciudadanos.

b. Descentralización submunicipal en municipios del Conurbano Bonaerense

Si bien el diseño jurisdiccional de la Provincia de Buenos Aires no prevé ningún nivel de gobierno por debajo del municipio, casi todos los municipios del Conurbano cuentan con una amplia estructura de delegaciones u oficinas descentralizadas⁹. Las delegaciones son oficinas municipales que se ubican en cada una de las localidades en que suelen estar divididos los

9. Para más detalle, ver: Descentralización municipal: organismos y funciones por municipio:
<http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/391-Descentralizacion-Municipal-2018.pdf>

municipios bonaerenses, con funciones y atribuciones muy variables, ya que su diseño es competencia municipal.

También se advierten diferencias muy notorias en cuanto a la cantidad de centros barriales, y por lo tanto, a la cobertura territorial de cada uno de ellos. Cada municipio puede diseñar la estructura descentralizada como considere apropiado, y es así como cabe encontrar desde casos con sólo 2 delegaciones, hasta otros con 30 sedes locales. Además, sobre esta estructura institucional, algunos municipios sobreimprimen otra red descentralizada de agencias de gestión de políticas específicas o de atención ciudadana, que llevan otra denominación.

En cuanto a las funciones de los espacios barriales, la mayoría prestan servicios urbanos básicos de cuidado de la infraestructura pública, aseo urbano, etc., y ofrecen una ventanilla de atención ciudadana, para realizar algunos trámites sencillos, o para presentar reclamos. En 8 municipios estos espacios asumen funciones más complejas, en algunos casos administrativas – como el cobro de tasas-, o como ámbitos de articulación de las políticas locales en el territorio. Es decir, en 21 de los 24 casos estudiados, se trata de una descentralización sólo administrativa. Solamente tres casos han dado pasos en el sentido de la descentralización política, ya que incluyen algunos espacios de participación de los vecinos, aunque no se trate de funciones institucionalizadas.

La descentralización municipal en estos espacios responde así a los imperativos que plantea la magnitud socioterritorial de los municipios, pero con funciones sumamente limitadas, lo que permite caracterizar al sistema como una desconcentración acotada de tareas, lejos todavía de las pautas de distribución de competencias y poder que establecen los modelos de descentralización.

5.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA LOCAL

a. Aportes al debate sobre la participación ciudadana local: orientaciones teóricas y experiencias

La noción de participación ciudadana refiere al universo de mecanismos de intervención directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, que surge y se expande en las últimas décadas como respuesta al reconocimiento generalizado acerca de los límites de la democracia representativa. Desde diferentes posiciones se advierte acerca de la pérdida de legitimidad de los

mecanismos de representación política, que se convierten en barreras que distancian a la ciudadanía de las decisiones públicas, y se instala como alternativa la participación directa, no mediada por mecanismos electorales, de ciudadanos y actores sociales en el desarrollo de las políticas estatales. Siguiendo estas orientaciones, en los últimos años se han multiplicado las experiencias de participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, especialmente en ámbitos locales. La escala de las cuestiones a atender, y las relaciones de proximidad entre la ciudadanía y el gobierno brindan el escenario apropiado para la interacción directa, o para la creación de espacios de consulta o deliberativos. En consecuencia, se han reproducido las iniciativas participativas de escala local en ciudades de todo el mundo, y especialmente en la región latinoamericana. aunque con resultados variables en cuanto a su consolidación institucional (Delamaza. 2011).

La experiencia argentina en el campo está recorriendo un camino de expansión creciente de iniciativas, en particular desde comienzos del nuevo siglo, impulsada en buena medida por el impacto político de la crisis del 2001, tanto en el plano de la legitimidad estatal como en el desarrollo de los actores sociales (Rofman y Foglia, 2015). La primer década del siglo ha sido especialmente prolífica en cuanto al surgimiento de experiencias en municipios de todo el país, enfocadas principalmente al campo de las políticas sociales. Los estudios más abarcativos presentan un espectro de dispositivos sumamente variado, mayormente promovidos desde el Estado y con intensa participación de actores locales, donde predomina la interacción presencial para atender a las cuestiones más urgentes (CIPPEC, 2008; Cravacuore, 2009). Como bien señala Cravacuore, los dispositivos más utilizados por los municipios argentinos eran el Presupuesto Participativo, los Consejos Asesores y los Centros Descentralizados barriales, mientras que otros procedimientos normativos más formalizados, pero de menor intensidad participativa- como las consultas públicas, referéndum, etc.-, muestran una aplicación mucho más restringida.

El recorrido del Presupuesto Participativo merece una atención particular, puesto que en 2014 había 56 experiencias en desarrollo¹⁰, vinculadas a través de una Red Argentina de Presupuesto Participativo, que contaba con fuerte apoyo del gobierno nacional. Resulta más difícil cuantificar la cobertura de los Consejos Locales, porque se trata de una categoría que abarca formaciones muy diversas entre sí, y con una tradición extensa en los

10. https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf

espacios urbanos de nuestro país. La política pública de contención de los impactos de la crisis del 2001 significó un impulso decisivo en su desarrollo, ya que en ese momento se crearon Consejos Consultivos Provinciales y Locales en todo el país, para gestionar la atención de la emergencia social (Bertolotti y Clemente, 2004).

Durante la década actual la trayectoria de las iniciativas participativas mantiene la pauta de la diversificación, a la vez que se advierte una creciente institucionalización de los dispositivos. Las transformaciones en la agenda municipal explican algunos de los cambios, puesto que la mejora en las condiciones de vida de la población deja espacio para la aparición de otras demandas, como la seguridad pública o la violencia de género. A la vez, en algunos campos crece la exigencia de mayor institucionalización de la participación social en los procesos de política, como se evidencia en la creación de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, establecidos por la normativa provincial. Y, en tercer lugar, la expansión mundial del paradigma del gobierno abierto, y la acelerada popularización de las TICs empujan a los municipios a incorporar mecanismos de interacción y de información pública a través de canales electrónicos (Rofman, 2018).

El abanico de mecanismos desplegados por los municipios del Gran Buenos Aires para encauzar la histórica movilización social que caracteriza a este territorio y asegurar la ejecución de las políticas, es relativamente amplio, aunque no cubre todas las modalidades identificadas por Cravacuore (2009) para el conjunto de los municipios argentinos. A fin de abarcar este universo, se ha adoptado una definición amplia de la noción de instrumento o mecanismo, incluyendo en estas categorías tanto a políticas, programas, proyectos enfocadas a la promoción de la participación ciudadana. Es decir, tanto “órganos participativos”: unidades organizativas o instancias de articulación multiactoral que pueden asumir la forma de consejos, mesas, foros, etc. que se apoyen o promuevan la participación ciudadana; como también “procedimientos”, mecanismos que viabilizan la participación de los/as ciudadanos/as en decisiones puntuales.

b. Instrumentos y mecanismos de participación en los municipios del Conurbano Bonaerense

El panorama vigente en 2018 evidencia que, siguiendo los lineamientos de las tendencias contemporáneas de ampliación de la participación ciudadana local, casi todos los gobiernos municipales del Conurbano Bonaerense han puesto en marcha experiencias innovadoras de políticas participativas.

Los mecanismos más difundidos en esta región son los consejos asesores sectoriales, término que abarca a un conjunto amplio de órganos participativos, es decir, espacios de interacción multiactoral sistemática, con reuniones periódicas y un campo de intervención definido, lo que asegura un piso básico de institucionalidad, prácticas de deliberación y la generación de redes relativamente consolidadas de vinculación entre los actores involucrados. Los participantes son mayormente organizaciones sociales, en general encarnados en representantes de espacios colectivos. En su mayoría, estos organismos se constituyen en torno a sectores específicos de las políticas sociales, con el propósito de intervenir en las problemáticas sociales más críticas, como la situación de la infancia, las condiciones habitacionales, la violencia de género y la problemática de la discapacidad, dado el especial protagonismo de la ciudadanía organizada en este campo. Estas experiencias recogen, en su mayoría, una historia extensa de involucramiento de las organizaciones comunitarias en el desarrollo del Gran Buenos Aires (Rofman, 2014), comprometidas particularmente en el mejoramiento de las condiciones de vida en la región.

Se destacan, en este universo, los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, vigentes actualmente en 13 municipios¹¹. Estos espacios cuentan con una historia institucional relevante en los municipios del Conurbano desde el año 2008, ya que su formación se inscribe en la Ley Provincial 13.298/05, que organiza el Sistema de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires y crea estos dispositivos. La conformación multiactoral es generalmente muy amplia, incluyendo a las numerosas organizaciones y redes sociales que trabajan en el campo de la niñez, junto con organismos municipales y provinciales involucrados en el tema. En su mayoría están respaldados normativamente en decretos u ordenanzas municipales y, una significativa parte de ellos se ha nucleado en una red provincial de Consejos Locales, lo que les da mayor institucionalidad.

El formato de consejos sectoriales se ha desarrollado en otros campos de la política social, como decíamos previamente, en especial hábitat, género y discapacidad. Cabría suponer que la preeminencia de estos sectores se comprende en relación con la importancia que ha asumido la acción de la sociedad civil en la intervención pública sobre estos problemas, que fuerza a los gobiernos municipales a crear espacios institucionales para condu-

11. Para más detalle, ver: Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/395-Consejos-Locales-NyA.pdf>

cir la gestión multiactoral. También aporta, en estos campos en particular, el respaldo institucional de la Provincia de Buenos Aires para la creación de mesas de articulación de políticas, fundamentado en una normativa específica en el tema habitacional -la ley provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat-, en la promoción de creación de Mesas Intersectoriales Locales para atender a la violencia de género por parte de la Secretaría de Derechos Humanos (Decreto 436/15), y en la acción del Consejo Provincial de Discapacidad. En la actualidad existen consejos locales de hábitat y vivienda en 9 municipios; espacios participativos sobre género en 7 casos y 6 distritos con órgano de participación en el campo de las políticas de discapacidad.

Además, cabe agregar a esta lista cinco espacios multiactorales implicados en las políticas de economía social y solidaria, donde participan también actores del mundo productivo junto con instituciones estatales de apoyo técnico o financiero, en su mayoría de nivel nacional. Ello evidencia que estas articulaciones se inscriben en una trayectoria previa de promoción activa de las políticas de economía social, donde el Estado nacional ocupaba un espacio destacado.

En segundo lugar, cabe mencionar al instrumento más difundido en el universo de las políticas de participación: el Presupuesto Participativo. Esta política, que se propone incluir a la ciudadanía local en modalidades de decisión directa acerca de la asignación del presupuesto municipal, ganó mucha visibilidad en la década pasada a partir de la tan celebrada experiencia de Porto Alegre y cuenta ya con una trayectoria de implementación sostenida en el Gran Buenos Aires. El modelo sigue presente en el Conurbano, puesto que 10 municipios tienen alguna iniciativa de presupuesto participativo en marcha, aunque con notables diferencias en cuanto a las modalidades de participación: en algunos casos se continúa implementando el diseño original, con asambleas y votaciones presenciales, mientras que en otros consiste sólo en plataformas on line para presentación y/o votación de los proyectos, sin ninguna instancia de deliberación.

Resulta de interés trazar la trayectoria reciente de desarrollo del presupuesto participativo, puesto que el instrumento ya estaba vigente en el año 2015 en 6 de estos 10 municipios¹², y de los 4 casos nuevos, 3 se inscriben en el marco de cambios de autoridades municipales a fines de 2015. Podría ad-

12. Para más detalle, ver: Municipios con presupuesto participativo vigente: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/193presupuesto-participativo-2015-def.pdf>

vertirse en este proceso una tendencia interesante de expansión del presupuesto participativo municipal en esta región. A la vez, puesto que las experiencias puestas en marcha más recientemente se reducen a interacciones individuales y por vía virtual, cabría matizar el optimismo que sugiere esta interpretación en cuanto a la democratización de las decisiones públicas.

En tercer lugar, merece destacarse que un segmento importante de municipios está convergiendo en un enfoque de creciente expansión, que asimila a la participación ciudadana con el modelo del gobierno abierto, perspectiva que enfatiza la transparencia y el acceso a la información pública como resortes básicos para el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones públicas. El avance de esta perspectiva en los gobiernos municipales del Conurbano se advierte en la creación dentro de los sitios web institucionales, de páginas dedicadas especialmente a la transparencia institucional, que presentan información pública, mayormente presupuestaria y de gestión. La cuantificación del grado de avance en este eje, que debe tomar en consideración su intenso dinamismo y por lo tanto las variaciones que puedan acontecer, indicaba que al momento del estudio existían 10 casos con secciones de transparencia o difusión de información, y que tres municipios habían creado portales de datos abiertos.

El abanico de políticas participativas se completa con otros instrumentos menos extendidos, como las mesas o foros barriales que buscan construir un abordaje integral sobre la situación local, procedimientos creados por el poder legislativo que abren oportunidades especiales de participación a la ciudadanía o audiencias públicas, o el desarrollo de planes estratégicos participativos.

La multiplicación de los mecanismos de participación se asienta en desarrollos institucionales dentro de las estructuras municipales que ofrecen un sostén relevante a las experiencias particulares. Cinco municipios han creado organismos dedicados específicamente a la promoción de la participación ciudadana, de distinta categoría, en su mayoría a cargo de la gestión de algunas de las políticas antes mencionadas.

IMAGEN N.2: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



FUENTE: ZAMORA, ANABELA Y JAIME, EUGENIA (2019), OBSERVATORIO DEL CONURBANO BONAERENSE- UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO.
DISPONIBLE EN [HTTP://OBSERVATORIOCONURBANO.UNGS.EDU.AR/WP-CONTENT/UPLOADS/4-MECANISMOS-DE-PART.JPG](http://OBSERVATORIOCONURBANO.UNGS.EDU.AR/WP-CONTENT/UPLOADS/4-MECANISMOS-DE-PART.JPG). CONSULTADO EL 28/08/2019

5.3 MODERNIZACIÓN EN LA ATENCIÓN AL CIUDADANO

a. Aportes al debate sobre modernización municipal

El concepto de modernización permite calibrar el grado de iniciativa municipal en la actualización y mejora de sus servicios por medio de herramientas electrónicas. Modernizar significa “adaptar cierta cosa a una idea o realidad más avanzada” y debe pensarse en términos de proceso, de “transformación o refuncionalización de una estructura administrativa determinada con respecto a un horizonte más moderno” (Estévez, 2016: 17-18). Los procesos de modernización en la gestión pública en Argentina tuvieron su inicio y apogeo en la década del 90’ y se orientaron, en el marco de la primera reforma del Estado, a la adopción de políticas, procesos, sistemas y tecnologías originadas en los países del capitalismo avanzado enfocadas en la mejora interna de las organizaciones estatales (Iturburu, 2007).

Posteriormente, el concepto empezó a abarcar un espectro más amplio que inscribe objetivos vinculados a mejorar la asignación y utilización de recursos públicos, la calidad de servicio y atención al usuario y dotar de más

transparencia a los actores gubernamentales (López, 2005 citada en Iturburu, 2007). Es en este marco que se incorporan al análisis conceptos como adaptabilidad, innovación, representación y participación.

Se trata de una línea de acción de plena vigencia actual en las orientaciones de reforma estatal, tanto en el nivel nacional-puesto que constituye uno de los ocho objetivos temáticos del III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, y denomina una de las áreas de gobierno de mayor presencia en el gobierno de estos años-, como también a nivel subnacional. Ello implica compromisos a nivel provincial que, en la Provincia de Buenos Aires se sintetizan en el impulso y fortalecimiento de políticas de gobierno abierto en los municipios de la jurisdicción.

Estas orientaciones están también fuertemente presentes en los gobiernos locales, como lo evidencia la considerable producción de estudios y manuales sobre el tema. (Iturburu, 2007; Estevez, 2016; Dirección de Innovación Ciudadana del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2017 y Cortés et. al., 2019).

b. Políticas e instrumentos de modernización en los municipios del Conurbano Bonaerense

El análisis de los avances de los municipios del Conurbano en el plano de la modernización estatal se apoya en estos aportes, y propone distinguir entre dos aspectos: la incorporación de innovaciones en los servicios de atención a la ciudadanía y la adopción de políticas de modernización de la gestión.

El primer eje está referido a los servicios al ciudadano, incluye mecanismos de interacción con base en soportes informáticos que agilizan y acercan la provisión de servicios públicos. El desarrollo de estos mecanismos se vincula estrechamente con la herramienta del gobierno electrónico que permite a los ciudadanos efectuar trámites y gestiones por medio de internet o sistemas informáticos. Considerar este aspecto resulta esencial ya que, como plantea Estévez (op.cit.), la modernización suele asociarse con la noción de informatización, un principio que se ha convertido en ordenador en las administraciones públicas. Entre los servicios al ciudadano surgen como relevantes de ser indagados tres tipos de mecanismos: a) canales para solicitar turnos y realizar trámites on line (pagar tasas, solicitar espacio público, adherirse al botón antipánico, libreta sanitaria, proveedores, solicitud de poda, carga de cv on line, zoonosis, etc.), b) aplicaciones móviles para el ciudadano y c) sistema/centro de atención al vecino digital (software, formulario on line, chat on line).

El segundo aspecto está vinculado a la institucionalización de la modernización en el municipio, lo que puede evidenciarse en dos cristalizaciones institucionales: a) la existencia de planes de modernización a nivel local, entendidos como el marco normativo que legitima y respalda las iniciativas en el campo, creando y estructurando rutinas burocráticas y b) la existencia de un área específica que se ocupa de los temas de modernización de la gestión - que puede llevar ésta u otra denominación-, para captar la importancia otorgada a la cuestión dentro de la estructura municipal.

El análisis efectuado, como ya mencionamos al comienzo de este apartado, se ancla en una mirada fotográfica que busca capturar, a partir de los indicadores referidos, la adopción de políticas de modernización, pero no se propone abordar el desarrollo de transformación intraburocrático o procesos administrativos internos de los organismos municipales.

En concordancia con las transformaciones descriptas en los ejes de la participación ciudadana y la descentralización, la trayectoria de los municipios del Conurbano en lo relativo a la modernización de la gestión local muestra algunos avances significativos¹³. Esta evidencia contrasta notablemente con la extendida conceptualización de la gestión local en la región como una tradicional, apegada solamente a la rigidez del modelo burocrático y con poco espacio para la generación de propuestas innovadoras de trabajo público.

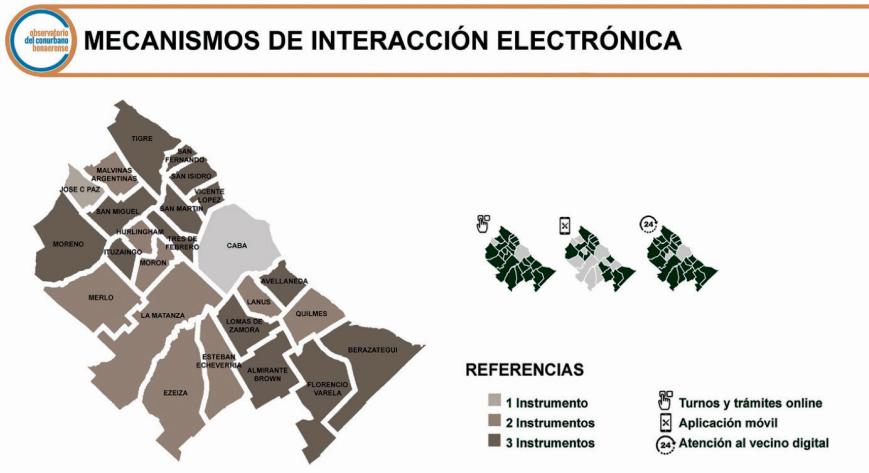
El análisis de la situación de los municipios del Conurbano Bonaerense en este plano arroja como resultado que 23 de estos cuentan con canales a través los cuales se otorgan turnos -para licencias de conducir, centros de salud y hospitalares-, se pagan tasas municipales y/o se solicitan diferentes servicios. Además, la misma cantidad de municipios, han implementado diversos medios digitales de atención al vecino para canalizar sus reclamos. Estos incluyen desde complejos softwares que permiten fotografiar a los problemas identificados, que los georeferencian y habilitan el seguimiento de su resolución, hasta más modestos formularios web, whatsapp y líneas gratuitas. Y, por último, 14 de los municipios de la región han desarrollado aplicaciones móviles para la gestión de temas específicos -seguridad ciudadana, tránsito, cultura, seguimiento de reclamos y acceso a la información útil sobre el distrito.

Considerando en su conjunto los distintos tipos de mecanismos, observamos que 13 de los 24 municipios presentan simultáneamente los tres meca-

13. Para más detalle, ver: Modernización de la gestión local por municipio: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/393-Modernizaci%C3%B3n.pdf>

nismos descriptos, lo que nos permite dar cuenta de un importante grado de desarrollo de la modernización en la gestión municipal. Asimismo, cabe destacar que 9 de estos 13 son municipios con un importante desarrollo económico, mostrando una relación entre la riqueza del distrito y las posibilidades de despliegue de una gestión con un perfil más moderno.

IMAGEN N°3:
MECANISMOS DE INTERACCIÓN ELECTRÓNICA CON EL CIUDADANO.



Instituto del Conurbano | Universidad Nacional de General Sarmiento

FUENTE: ZAMORA, ANABELA Y JAIME, EUGENIA (2019), OBSERVATORIO DEL CONURBANO BONAERENSE- UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO.
 DISPONIBLE EN [HTTP://OBSERVATORIOCONURBANO.UNGS.EDU.AR/WP-CONTENT/UPLOADS/3-MECANISMOS-DE-INTERACCIÓN.JPG](http://OBSERVATORIOCONURBANO.UNGS.EDU.AR/WP-CONTENT/UPLOADS/3-MECANISMOS-DE-INTERACCIÓN.JPG) CONSULTADO EL 28/08/2019

Estos desarrollos se enmarcan en una dinámica de jerarquización institucional de la modernización de la gestión, ya que 18 municipios han creado organismos específicos a cargo de la modernización de la gestión, 9 de los cuales tiene rango de Secretaría y 5 de Subsecretaría, lo que manifiesta la importancia que las gestiones locales le asignan a la cuestión. Asimismo, en 9 casos estos avances forman parte de un plan de modernización municipal, en algunos como eje de un plan estratégico local. Estos 9 municipios muestran además un prolífico desarrollo de mecanismos de interacción, contando en 5 casos con tres de los tipos identificados y, en 4 con dos de ellos, evidenciándose cierta consonancia entre el marco normativo y el efectivo despliegue de mecanismos de interacción con el ciudadano.

Este recorrido da cuenta de los esfuerzos realizados por los gobiernos locales para facilitar la vinculación con el ciudadano local, por mejorar sus procesos de gestión haciéndolos más ágiles y modernos a través de las nuevas tecnologías de la comunicación y por construir institucionalidad en la materia.

REFLEXIONES FINALES

La radiografía a escala del Gran Buenos Aires presentada a lo largo de estas páginas sobre los 24 municipios de la región permite visualizar un fotografía panorámica y actual de las características de la gestión local en territorios metropolitanos, donde se concentra una complejidad de problemáticas sociales y urbanas de gran magnitud.

El trazado de esta imagen se ha efectuado con la lente conceptual de la gobernanza local, constructo teórico que pone el acento en las estructuras de interacción y cooperación entre Estado y sociedad civil para el gobierno de lo público, y que requiere considerar, en el marco de un país federal como Argentina, la dimensión multinivel de procesamiento de políticas públicas. Este encuadre se completó con la presentación del rol que les cabe a los municipios del país y, particularmente a los del Gran Buenos Aires, en la compleja trama interjurisdiccional que los atraviesa, explicando sus limitaciones normativas y presupuestarias, pero también dando cuenta de los procesos que implican la aparición de nuevas y desafiantes cuestiones en el gobierno local. Este último tema ha adquirido creciente presencia en los debates acerca de la gobernanza local, puesto que tensiona los aparatos estatales locales con estructuras tradicionales y capacidades limitadas.

El análisis realizado en este artículo evidencia que, aún con las limitaciones referidas, los municipios de la región han producido avances significativos en la generación de canales institucionales de interacción con la ciudadanía para dar respuesta a la ampliación de la agenda local. Se trata de un despliegue heterogéneo, que muestra dispares producciones entre los gobiernos, debido a los desiguales grados de desarrollo económico, las distintas problemáticas sociales y las tramas organizativas de actores sociales diferentes en sus territorios, además de capacidades muy variables en sus estados locales. Aun considerando esta diversidad, el resultado se aleja de la descripción crítica de un escenario de gestión local tradicional. Como contrapartida, pone de relieve los esfuerzos y logros producidos en la desconcentración municipal por medio de oficinas deslocalizadas que acercan a los vecinos en territorios extensos y poco conectados, permitiéndoles gestionar trámites y servicios en sus barrios; en la construcción de

mecanismos de participación ciudadana en diferentes campos de política social -hábitat, niñez y adolescencia, género, economía social y, la generación de institucionalidad en la materia por medio de la incorporación a la estructura estatal de áreas específicas sobre la cuestión; y en la habilitación de mecanismos electrónicos de interacción con el ciudadano que modernizan la gestión estatal incorporando principios de gobierno electrónico y que, en muchos casos, encuentran su correlato en áreas y/o planes de acción que jerarquizan estos abordajes en la agenda local. Estos avances hacia una gestión más abierta a la ciudadanía, más cercana a los territorios y más moderna y ágil en sus vínculos con los ciudadanos locales, constituyen pasos relevantes del proceso de transformación de los estados locales en el horizonte de la gobernanza participativa local.

En síntesis, cabría afirmar que los municipios del Gran Buenos Aires están paulatinamente generando mecanismos institucionales de articulación local apropiados a su historia y condiciones, que llevan a construir un modelo propio de gobernanza.

Al mismo tiempo, esta radiografía evidencia la permanencia de factores normativos y políticos que continúan operando como obstáculos al despliegue de una gestión multinivel articulada. Tanto las restricciones a la autonomía municipal, como el andamiaje de gestión interjurisdiccional que reduce la injerencia municipal en la producción de las políticas, debilitan el papel de los actores políticos locales en las decisiones públicas sobre el territorio, afectando así una dinámica que debería constituir un elemento central de una gobernanza local en ciudades metropolitanas.

Por otro lado, cabe remarcar que estos datos dibujan una imagen fija, acerca de un fenómeno que en la realidad es muy dinámico, con cambios incessantes, lo que plantea una necesaria cautela acerca de su desarrollo futuro. Teniendo en cuenta estos recaudos, cabría imaginar que la trayectoria futura de este proceso de ampliación de la gobernanza participativa local estará condicionada por varios factores, tanto internos como de contexto. Entre los internos, es evidente que la puesta en marcha de iniciativas de descentralización, participación y modernización guarda relación con las orientaciones políticas del gobierno local. Dado que a fines del 2019 asumen nuevos gobiernos en todos los municipios estudiados, es de esperar que este desarrollo resulte influido por el programa político de los próximos elencos gobernantes.

Entre las condiciones de contexto que pueden influir en la trayectoria de este proceso, cabe mencionar principalmente dos fenómenos. Por un lado,

estas construcciones institucionales deben ser comprendidas en el marco del sistema territorial de relaciones entre el Estado y la ciudadanía en el Gran Buenos Aires, tan dinámico como conflictivo. La expansión de estos mecanismos requiere de contextos político sociales relativamente estables, y se vuelve más difícil en momentos de crisis. Ligado a ello, también debe considerarse que la sustentabilidad de este proceso está fuertemente asociada a su efectivo resultado en términos de democratización de la vida política local, y sus efectos positivos en términos de inclusión social. La expansión de políticas de gobernanza participativas dependerá, en buena medida, de la real implicación de la sociedad civil de la región, formada mayormente por sectores populares, en los mecanismos propuestos. Ello plantea un escenario desafiante para los gobiernos locales, ya que la estabilidad económica y social, y la participación efectiva en políticas que apunten a la integración social, constituyen condiciones que escapan, en buena medida, al control de las administraciones municipales, puesto que son mayormente resultado de las orientaciones de política económica nacional. También es necesario tomar en consideración posibles cambios en la arquitectura normativa e institucional que regula el régimen municipal en los gobiernos locales estudiados, decisiones que radican en el ámbito legislativo de la Provincia de Buenos Aires, como vimos previamente.

Cabría afirmar, entonces, que la trayectoria futura de construcción de la gobernanza local en estos municipios metropolitanos dependerá de un conjunto amplio de factores, tanto de orden político interno, como también de condiciones de tipo económico, social e institucional que se definen en escalas supralocales.

En tal sentido, sería sumamente valioso continuar estos relevamientos en forma sistemática, realizando estudios diacrónicos, que permitan conocer el desarrollo de este proceso en el tiempo, y relacionar los avances -o retrocesos- con los factores políticos, institucionales y económico sociales que sostienen la dinámica municipal-local en el Gran Buenos Aires.

REFERENCIAS

- Abal Medina, J. M. y Cao, H. comps. (2012). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Editorial Ariel: Buenos Aires.
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del Clad Reforma y Democracia*
- Alonso, G. et al. (2016). *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación*. San Martín: UNSAM Edita.
- Bernal, R. (2013) 20 años de autonomías municipales en Argentina. Un análisis de los factores que han incidido en su desigual e incompleto desarrollo, *Provincia*, núm. 30, julio-diciembre, 2013, pp. 43-72, Universidad de los Andes Mérida, Venezuela
- Bertolotto, M.I. y A. Clemente. (2004). *Espacios multiactoriales y políticas públicas: de la experiencia a la conceptualización*, Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Blanco, I.; Gomà, R. ; Subirats, J. (2018) El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. GAPP. Nueva Época - N° 20, noviembre 2018 – [Págs. 14-28]
- Boisier, S. (1990). La descentralización: un tema difuso y confuso. ILPES, Serie *Ensayos*. Recuperado el 29/5/2019 de repositorio.cepal.org.
- Borja, J. (1987). Descentralización, una cuestión de método. En Borja, J. et al. *Organización y descentralización municipal*. (p.p. 13-22) Buenos Aires: EUDEBA.
- Canto Chac, Manuel. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, (30), 9-37. Recuperado en 10 de febrero de 2019.
- Carmona, R. (2006). Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo. En A. Rofman y A. Villar, Desarrollo local. *Una revisión crítica del debate* (p.p.155-182). Buenos Aires, Espacio.
- CIPPEC (2008). “Oportunidades y desafíos en la interacción Estado y sociedad civil a nivel provincial y municipal, hacia nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil”, *Documento de trabajo Núm. 21*, Buenos Aires.
- Couto, B., Foglia, C. y Rofman, A (2016). Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial” En Rofman, A. (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral*. (p. p. 73-118). Los Polvorines: Ed. UNGS.
- Cravacuore, D. Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Buenos Aires. Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2007) Los municipios argentinos, (1990–2005) en: Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile* (1990 –

2005). (p.p. 25- 49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes–Universidad Autónoma de Chile.

Cravacuore, D. (2009) "La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos", en: Delamaza, G. y Flores, D. (Eds.) *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana.* (p.p.162-181). Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos – Corporación Innovación y Ciudadanía.

Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en Argentina: Apuntes para su análisis. *Revista Estado abierto*, Vol. 2 N°1. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública. (p.p.167-190).

Cortes, A.; Mballa, L. V.; Ibarra Cortés, M. E; Vega Campos, M. A. (2019) Hacia Una Reconceptualización teórica y metodológica del gobierno abierto: paradigma explicativo e la gobernabilidad local, *European Scientific Journal March 2019 edition Vol.15*, No.8. [Versión Electrónica], URL: <http://eujournal.org/index.php/esj/article/view/11871/11304>

Delamaza, G. (2011) Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades, *Polis* [En línea], 30. Publicado el 04 abril 2012, consultado el 30 mayo 2019. URL: <http://journals.openedition.org/polis/2132>

Di Falco, D. (2010) La autonomía municipal, *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*; año 7, no. 40, pp. 479-488, Universidad Nacional de la Plata

Escolar, M. y Pirez, P. (2003). "¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en la Argentina", en G. Badía y E. Pereyra (org.) *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones al Margen-UNGS.

Estévez, A. (2016). Apuntes para la construcción de un índice de modernización para los municipios de la provincia de Buenos Aires, *Revista Estado Abierto*, Vol. 1 N°1. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública (15-35).

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Cepal.

Gomá, R. (2018). *Políticas sociales y territorio: municipalismo y derecho a la ciudad*. Cuestión Urbana - Año 2 N°4. Buenos Aires. (19-36).

Gorbak, E. (2011), Consideraciones sobre el Régimen Municipal Argentino, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Año II - N° 3 - Primer Semestre, marzo de 2011 (pp. 203-224). Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile

Grandinetti, R. (2013). Capacidades y Diseño de los Gobiernos Locales Argentinos. El Caso de los Municipios de la Región Rosario. Relaes, *Revista latinoamericana en educación superior y política pública*. Vol 1. N° 1. Tianjin Foreign Studies University (TFSU) (56-66).

Iturburu, M. (2007). Modernización en los municipios argentinos. En: Cravacuore, Daniel e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile*

(1990 – 2005). (p.p. 167 a 209). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.

Iturburu, M. (2012). Los municipios. en: Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horario *Manual de la nueva administración pública argentina*. (p.p. 171-229). Buenos Aires: Editorial Ariel.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna, en *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas.

Natera, A. (2004), “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, en *Política y Gestión, documento de trabajo* núm. 2, Madrid, Universidad Carlos III.

Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, Red Gealc *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno* N°5.

Pírez, P. (2010). Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires, en A. Cicioni (comp.), *La Gran Buenos Aires* (p.p. 241-263). Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung. Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. *Cadernos Gestão Social Vol. 1, No 1* (84-97). www.cadernosgestaosocial.ufba.br/

Rofman, A. (2014). Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires. *Revista Territorios*, N.º 31 Universidad Nacional de Rosario, julio/diciembre (37-56).

Rofman, A. y Foglia, C. (2015). “La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización” *Revista Estado y Políticas Públicas N.º 5*. Buenos Aires. (41-61).

Rofman, A. (2018). Políticas participativas en municipios del Gran Buenos Aires. ¿Qué hay de nuevo? en *Revista Cuestión Urbana*. Año 2 N° 3. Centro de Estudios de Ciudad. Buenos Aires. (11-26).

Rubio, J. (2012). Descentralización urbana para el gobierno de las ciudades: tensiones y aprendizajes según la experiencia internacional. CIPPEC. *Documento de trabajo N°102*. Buenos Aires

Tecco, C. (2006). La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal”, en A. Rofman y A. Villar, *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacio.

Vallarino, M. P. (2009), Las nuevas funciones municipales en interrogación, En *dlocal*, N°6, Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDET). Recuperado el 30/05/2019 http://www.cedet.edu.ar/dlocal/dlocal_numero_6/las_nuevas_funciones.pdf

Vallarino, M. P. (2016). Las funciones municipales en la voz de los intendentes: Gral. San Martín durante el último período democrático. *III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno Estado y Políticas Públcas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación*. Escuela de Política y Gobierno Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 12-13 de abril 2016. Recuperado el 30/05/2019 <http://www.unsam.edu>.

Villar, A (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico local*, Buenos Aires, CICCUS.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64.

FUENTES UTILIZADAS

Decreto-Ley N° 6769/58, Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html>. Consultada el 4/09/2019.

Decreto 436/15 de promoción de creación de Mesas Intersectoriales Locales para atender a la violencia de género. Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/15-436.html>. Consultado el 4/09/2019.

Dirección Provincial de Innovación Ciudadana, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2017), Índice de Ecosistema de Innovación Municipal.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2017), Anuario Estadístico de la República Argentina, vol. 32, Ministerio de Hacienda, Presidencia de la Nación. Disponible en https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/anuario_estadistico_2017.pdf. Consultado el 29/08/2019.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (INDEC) (2003). “Qué es el Gran Buenos Aires?” Disponible en http://static.ign.gob.ar/anida/argymundo1/d_organpol_gbaindec_v1.pdf. Consultado el 29-08-2019

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012) Censo Nacional de Población y Vivienda Año 2010: Censo del Bicentenario: resultados definitivos, Serie B n° 2. - 1a ed., Buenos Aires vol. 1. Disponible en https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf. Consultado el 4/09/2019.

Ley N° 24.430/94, Constitución Nacional de la Nación Argentina. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Consultada el 4/09/2019.

Ley N° 1777/05 orgánica de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=77544&qu. Consultada el 4/09/2019

Ley N° 13.298/05 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en http://abc.gob.ar/primaria/sites/default/files/ley_provincial_de_la_promocion_y_proteccion_integral_de_los_derechos_de_los_ninos_ndeg13.298.pdf Consultada el 4/09/2019.

Observatorio del Conurbano Bonaerense, Incidencia de los ingresos de Jurisdicción Municipal sobre el Ingreso total por partido. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/353-Ingresos-municipales-sobre-totales2010-2017.pdf>. Consultado el 28/08/2019

Observatorio del Conurbano Bonaerense, Descentralización municipal: organismos y funciones por municipio. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/391-Descentralizaci%C3%B3n.pdf>. Consultado el 28/08/2019
Observatorio del Conurbano Bonaerense, Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Disponible en <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/395-Consejos-Locales-NyA.pdf>. Consultado el 28/08/2019

Observatorio del Conurbano Bonaerense, Municipios con presupuesto participativo vigente: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/193presupuesto-participativo-2015-def.pdf>. Consultado el 28/08/2019.

Observatorio del Conurbano Bonaerense, Modernización de la gestión local por municipio. Disponible en <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/393-Modernizaci%C3%B3n.pdf>. Consultado el 28/08/2019.

Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior y Transporte (s/f), Presupuesto Participativo, Disponible en: https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf. Consultado el 28/08/2019.

NIEVAS, Lorena (2016), Observatorio del Conurbano Bonaerense, Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/224-Mapa-RMBAi.jpg>. Consultado el 28/08/2019

6

DEL EXTRAVÍO DEL ACCOUNTABILITY SOCIAL EN USAQUÉN, CHAPINERO Y USME, EN BOGOTÁ (COLOMBIA)

LOSS OF THE SOCIAL ACCOUNTABILITY IN USAQUÉN, CHAPINERO AND USME, IN BOGOTÁ (COLOMBIA)

Erli Margarita Marín¹
Magda Catalina Jiménez²

Recibido: 30/05/2019

Aceptado: 22/11/2019

RESUMEN

Hallar el *accountability* social en lo micro local fue la pregunta central de una investigación empírica y novedosa que buscó respuestas en tres localidades que conforman la megaciudad de Bogotá. Con el diseño e implementación de diversas herramientas metodológicas, se buscó resultados empíricos sobre los detonantes o formas de activación de alarmas en las localidades de Usaquén, Chapinero y Usme, en el que a través de un estudio de caso múltiple, se exploró la mediatización en prensa de los problemas, así como modalidades de participaciones políticas no relacionadas con el comportamiento electoral, pero que son fundamentales para el desempeño democrático y el fortalecimiento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en relación con los entes gubernamentales locales.

PALABRAS CLAVE: accountability social local, organizaciones de la sociedad civil, participación, mediatización, opinión pública.

1. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. Contacto: erli.marin@uexternado.edu.co
2. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. Contacto: magda.jimenez@uexternado.edu.co

ABSTRACT : *Finding social accountability in the micro local was the central question of an empirical and novel research that sought answers in three localities that make up the megacity of Bogotá. With the design and implementation of various methodological tools, empirical results were sought on the triggers or alarm activation forms in the localities of Usaquén, Chapinero and Usme, in which through a multiple case study, the mediatization was explored in press of the problems, as well as modalities of political participation not related to the electoral behavior, but which are fundamental for the democratic performance and the strengthening of the participation of the civil society organizations in relation to the local government.*

KEY WORDS : *Local social accountability, civil society organizations, participation, mediation, public opinion.*

INTRODUCCIÓN

¿Dónde está el *accountability* social en lo micro local? Esta pregunta sirvió de base para indagar sobre este proceso en la ciudad de Bogotá, Colombia. Al proyectarse como megaciudad³, la investigación se focalizó en tres localidades⁴ (Usaquén, Chapinero y Usme), donde se exploró sobre los detonantes o formas de activación de alarmas en lo micro local. Para ello, se adelantaron estudios de caso, de modo que se pudieran explorar -de manera intrínseca y comparada- las modalidades de participaciones políticas externas, extrañas y no relacionadas con el comportamiento electoral.

Lo que debe quedar claro es que, el *accountability* social se entiende como un proceso de participación política que va más allá de lo electoral; sin embargo, se reconoce que en los momentos de elecciones sigue presente y es cuando parece activarse más. En ese sentido, muchos análisis sobre participación política tienden a centrarse en los procesos electorales. Otras

3. Al realizarse la investigación, la población oficial se proyectaba para los millones en dos dígitos, y al considerar los municipios cercanos (en lo que puede ser el Área Metropolitana, que jurídicamente no existe) se puede hacer referencia al término usado por Jean Gottmann: megalópolis. Esto es, un área con más de 10 millones de habitantes.

4. Bogotá esta subdividida en 20 localidades administrativas donde solo una de ellas es completamente rural. El norte y el sur corresponden a una ubicación geográfica, idiosincráticamente cada una concentra población diferenciada por estratos socioeconómicos, donde el norte concentra los de mayor capacidad adquisitiva y su opuesto es el sur de la ciudad. Respecto a la otra localidad de estudio, puede anotarse que se escogió que fuera en el centro de la ciudad toda vez que congrega no solamente un apartado histórico, productivo y social de buena parte de la ciudad. Una característica común en las tres es la existencia de áreas rurales.

voces se centran en la participación de los ciudadanos en la cosa pública, donde señalan la importancia de la opinión pública en esos procesos. Recientemente, se trabaja sobre la relación entre gobernanza y el accountability social. Antes el eje investigativo era más nacional, para identificar tendencias y comportamientos de país. Hoy, cobra relevancia lo que sucede en lo subnacional (regiones o municipios). Se quiere conocer de cerca el territorio. Identificar lo micro.

La investigación de la que da cuenta este trabajo propuso como objetivo principal evidenciar la existencia o no de la activación del accountability social local, en tres localidades de Bogotá. Para este artículo se plantea como objetivo específico: visibilizar los repertorios de acción colectiva con los que, los agentes presentes en el territorio participan para activar el accountability social, en cada una de las tres localidades de estudio.

Para ello se elaboraron instrumentos como: una matriz de prensa, entrevistas semiestructuradas (aplicada en alcaldes, ediles y organizaciones de la sociedad civil), grupos focales (con miembros de los observatorios ciudadanos). Si bien la metodología se detallará más adelante, cabe destacar que la matriz de prensa dio paso a la construcción asertiva de los otros instrumentos no solo para develar los temas que preocupan en cada una de las tres localidades sino para advertir la triple estrategia (movilización, mediatización, judicialización) que plantean Peruzzotti & Smulovitz (2002) y con la que emerge este proceso.

TRAZOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES PARA EL ABORDAJE

Los estudios del accountability social son recientes. Schedler, Diamond y Plattner (1999), O'Donnell (2002), Smulovitz y Peruzzotti (2002), Insuza (2003), Barreda (2010) entre otros, son los académicos que han abierto el camino. No puede dejarse de lado el trabajo de Hernández y Arciniegas (2011) que incluyen a Bogotá, Caracas, México y São Paulo. Entre los más recientes están los de Mário Aquino Alves (2013), donde se anota la transformación que se ha dado entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado brasileño, revelando nuevas oportunidades de participación y las nuevas agendas para las corporaciones. Allí se anota la relevancia del accountability social⁵ en términos de transparencia, eficiencia gubernamental y calidad de la democracia. De ahí que este artículo muestre la arista micro local,

5. Para Peruzzotti (s.f.) es término es conjunto diverso de iniciativas motorizadas por ONG's, movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios independientes orientados por una común preocupación.

su activación en tres localidades de las 20 en las que está dividida la ciudad de Bogotá.

En realidad, las dinámicas que se dan en lo micro local requieren observaciones empíricas que den cuenta no sólo de las problemáticas e interacciones entre los actores en los territorios sino de la participación en lo público. De ahí que aquí este artículo esté en la línea de Boaventura de Souza Santos (Citado por Montecinos 2009), cuando anota que el accountability social es una ampliación del experimentalismo democrático. Dicho experimentalismo acaba siendo un problema porque las preferencias de los ciudadanos no están reflejadas en las soluciones públicas, ya sea por ineficacia del aparato público o por ineficacia política de la clase dirigente, la cual no sabe, o simplemente no puede ni quiere escuchar las demandas más sentidas de la comunidad (Montecinos, 2009). Lo cierto es que, en palabras de Montecinos (2009), “el proceso electoral no es suficiente para tener una plena democracia (...) la gran mayoría de la población queda excluida de la participación, en las decisiones inherentes a sus intereses cotidianos” (p. 3).

Por ello, adentrarse en procesos seminales de accountability social local, en una ciudad como Bogotá, es pertinente. El proceso democrático que no es sólo él electoral, se ve enriquecido con diversos repertorios de acción colectiva que llegan a los territorios, haciendo de la participación una dinámica compleja y nutrida. Es importante señalar que, tanto en Colombia como en su capital (Bogotá), existe un amplio abanico de organizaciones que recurren a herramientas, mecanismos y espacios para participar. En lo micro, los temas y problemas también tienen lugar en la agenda micro y, se cuelan problemas y temas foráneos en algunas ocasiones.

Por lo tanto, los resultados que se muestran en el artículo son producto de la necesidad de encontrar evidencia empírica de las problemáticas e interacciones que las organizaciones tienen con las autoridades políticas, más cuando investigadores como Hernández (2010), han establecido que “en Bogotá no existe un solo discurso, ni un solo modelo de democracia participativa, pero sí existen trayectorias predominantes, tensiones y confluencias que dan cuenta de un alto nivel de movilización y espacios de participación, que inciden en el proceso de toma de decisiones” (p. 85). Así, la intención es acercarnos a las transformaciones que ellas propician e identificar elementos que, como lo señala el Banco Mundial (Malena, Forster & Singh, 2004, p. 2), posibilitan “una mayor eficiencia en la vigilancia de prestación de servicios, el diseño de políticas públicas más informadas y el empoderamiento de la sociedad”.

De las 20 localidades de la ciudad, se escogieron las localidades más extremas, Usaquén y Usme, y Chapinero, que cumplen con esta construcción identitaria sobre el territorio (ha de observarse que hay reificaciones localizadas, como que el norte es desarrollado, el centro industrial y comercial y el sur rural y débilmente desarrollado). Además, comparado con las otras localidades, poseen un número significativo de ediles lo cual lo cual permite realizar ciertas comparaciones respecto al territorio y las problemáticas que allí se presentan. En ese orden de ideas, entender el territorio es fundamental para explicar porque la apuesta a un estudio micro local marca una diferencia en este tipo de acercamientos académicos. Por lo tanto, el concepto de territorio debe incluir una relación de poder o posesión por parte de un grupo social (Sandoval, 2014). En palabras de Monnet, citado por Jolly (2012, p. 3), “la evolución del sentido de territorialidad conduce a entenderla como un valor o un sistema de valores que unos actores sociales le asignan a un territorio determinado, y aun como el sentimiento de pertenencia a aquél”. De hecho, “el territorio es el espacio donde se ejerce la acción humana que estructura las representaciones y significados del grupo social que lo habita” (Jolly, 2012, p. 7).

Así las cosas, se tomaron tres territorios (localidades en términos administrativos), que tienen diferencias geográficas, socioeconómicas y demográficas, que justifican su escogencia cualitativa. En cada una de ellas, se investigó el número de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en los territorios, a través de la página de la Dirección Jurídica Distrital, de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Siendo robusta la cantidad en cada localidad, se tomó en cuenta un criterio cuantitativo y cualitativo, de acuerdo con la experiencia y permanencia de estas organizaciones en el territorio.

Se consideró pertinente recurrir a la metodología de estudio de caso. Para recoger la información en el trabajo de campo se recurrió a: entrevistas semiestructuradas (aplicadas a los alcaldes locales, a cuatro ediles en cada una de las localidades y a cuatro organizaciones de la sociedad civil asentadas y con trabajo en cada uno de los tres territorios). También se adelantaron grupos focales con los miembros de los observatorios ciudadanos⁶, en cada uno de los territorios. En esa actividad se contó con el apoyo de la Veeduría Distrital⁷.

6. Los observatorios ciudadanos son unos espacios que buscan generar un proceso permanente de petición y rendición pública de cuentas desde los gobiernos locales y distrital hacia la ciudadanía.

7. La Veeduría Distrital es una entidad del Distrito Capital, que ejerce control preventivo, promueve el control social, fortalece la transparencia y la lucha contra la corrupción, para el mejoramiento de la gestión pública Distrital.

Como se había mencionado, una herramienta previa para entender el contexto fue la matriz de prensa a dos medios de comunicación El Tiempo y El Espectador. Si bien son diarios de circulación nacional⁸, el Espectador tenía una sección de noticias de Bogotá donde se rastreó la información de las localidades, mientras que el periódico el Tiempo, los jueves publica la separata llamada El Tiempo Zona, con noticias comunitarias de distintas localidades de Bogotá, que incluyen Usaquén y Chapinero para los años estudiados. Respecto a Usme se realizó un rastreo por la sección Bogotá para visibilizar las noticias de esta última localidad. Además, es importante señalar que cuando se indagó a través de las entrevistas semiestructuradas a las OSC, ediles y alcaldes locales, la circulación de periódicos locales o de radios comunitarias, la respuesta es que no registran ninguna, salvo Usme donde se registró una a la que acuden en ocasiones esporádicas las OSC.

Fue importante focalizar el espacio micro local para evitar el escalamiento de conflictos de efecto mariposa, porque una transformación –como diría el profesor James Robinson–“solo es posible cuando haya fuerzas políticas organizadas, cuando los colombianos sean capaces de identificar los problemas de su sociedad” (Zuluaga, 2013). Desde esa mirada, se entiende en los tres casos (Usaquén, Chapinero y Usme) que lo micro local toma fuerza porque es en los territorios donde se viven los problemas que pueden escalar o no según la gestión que se haga y que tanto se escuche o no a los habitantes. Además, lo micro local es reflejo de situaciones nacionales, por lo que el detalle de esa mirada, sirve de insumo para evidenciar la complejidad de los procesos políticos.

Es necesario denotar, que este estudio indagó sobre los repertorios de movilización (mediáticos y/o judiciales) tanto en 2007 como en 2011 y, la conexión de éstos con los temas que generan mayores sensibilidades en cada uno de los territorios del estudio de caso. También se analizó la existencia de sinergias entre los servidores públicos del ámbito local y las organizaciones de la sociedad civil, para activar los procesos de accountability social local, en los períodos seleccionados de estudio. Igualmente, se estudiaron las incidencias que se pueden colegir tanto en términos de contexto electoral como en la toma de decisiones del ámbito local, en los momentos no electorales.

8. Si bien se rastreó en cada localidad para ubicar medios comunitarios/alternativos (prensa, radio, o medios digitales), sólo se encontró la referencia (de oídas) de la existencia, en el pasado, de algunas radios que ya no existen y de las cuales fue imposible rastrear información alguna. Básicamente, no hay memoria auditiva, visual o impresa que consultar.

Una tarea nada fácil, pero las organizaciones de la sociedad civil trabajan en red en sus esfuerzos persuasivos, de socialización y de presión. En los términos de Keck y Sikkink (2000, pp. 36-48), desarrollan una capacidad para generar información de manera rápida (política informativa); apelan a acciones o acontecimientos para hacer comprensibles situaciones (política simbólica); buscan actores poderosos o re-editores sociales en búsqueda de influencia (política de apoyo/ apalancamiento/ presión) y trabajan para que los tomadores de decisión y servidores públicos se mantengan firmes en los principios y las políticas con las que se han comprometido (política de responsabilización o corresponsabilidad).

Así, el accountability social puede enmarcarse como una práctica dentro de lo que Rosanvallon (2007) llama espíritu de control democrático. Es este proceso el que retorna la confianza a los sistemas políticos; una especie de “institución invisible” que cumple tres funciones, de acuerdo con Rosanvallon (2007, p. 23), en primer lugar, amplía la calidad de la legitimidad al añadir una dimensión moral (integridad en sentido amplio) y una sustancial (preocupación por el bien común); en segundo lugar, le da a este un carácter temporal (se mantiene como un valor en el tiempo) y, por último, es un fin economizador institucional. De ahí que el proceso de accountability social incida en todas las esferas del poder público, con la movilización, el registro mediático y la judicialización de procesos (Smulovitz & Peruzzotti, 2002, p. 44).

En concreto, lo que busca el accountability social es una democracia que no puede fortalecer y mejorar su calidad sino “integra en su definición sus riesgos de mal funcionamiento y no prevé entre sus instituciones, el medio para criticarse a sí misma” (Rosanvallon, 2007, p. 85). Es importante escuchar y dar respuesta a las demandas cívicas. Los mecanismos de control han de ser no sólo eficientes, sino que han de permitir afianzar la confianza -por parte de los ciudadanos- en el contrato representativo. La reflexión ha de continuar, pero el ejercicio empírico que demandó, la investigación, respecto a las organizaciones de la sociedad civil y su interacción con los ediles y los alcaldes locales, en los tres territorios del estudio, permite que se empiecen a despejar dudas.

LA PRENSA AYUDA A DEVELAR EL EXTRAVÍO

Que la prensa devele lo que sucede en las localidades estudiadas, da cuenta de que una alarma ha sido activada⁹ en el territorio. En el momento en que la prensa, en este caso los periódicos Tiempo y El Espectador, registra los hechos, va estructurando una corriente de opinión pública respecto a diversas temáticas, que desde la teoría de Habermas (1998, pp. 440-441) "se refiere (...) al espacio social generado por la acción comunicativa".

De manera puntual, para Habermas (1998, pp. 440), "el espacio de la opinión pública es como una red para la comunicación de contenidos y tomas de postura; es decir, de opiniones, y en él los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas agavilladas en torno a temas específicos". Al decir de Boladeras (2001), Habermas propone un concepto de espacio de opinión pública con la vista puesta en una doble eficacia: explicativa y normativa (p.66).

Con esos elementos en perspectiva, la investigación identificó cómo los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y sus problemáticas son referidas por los medios masivos de comunicación. Los medios, con su carácter de re-editores y multiplicadores de opinión pública, visibilizan los asuntos álgidos de las localidades. Los ponen en el contexto de la gestión pública distrital, y llaman la atención de los tomadores de decisión política. De modo que, la referencia mediática, como afirma Canel (2006), produce "un intercambio de mensajes con los que se articula la toma de decisiones políticas, así como la aplicación de estas en la comunidad" (p. 27). De este modo, también coadyuva en la generación de opinión pública.

Luego, si se tiene en cuenta que el estudio de las tres localidades tuvo una relación directa con el calendario electoral (focalizado en el periodo pre-electoral, campaña y día de elección o Día "D"), los datos recogidos dan muestra de la manera cómo los medios visibilizan activaciones de accountability social y del horizontal¹⁰ en Usaquén Chapinero y Usme, en los meses claves del periodo electoral. Es importante señalar que, en los registros, se tuvo como referente un par de meses que no hacen parte de ese calendario. De esta manera, también se pudo comparar su activación o no.

9. El registro de las notas publicadas contempló: actores, problemas, repertorios, activistas, entidades, localidad, medio, fecha, resumen del registro.

10. Es el que adelantan los organismos de control, que en el caso colombiano son: Procuraduría General de la Nación (Defensoría del Pueblo, Personerías Distritales y Municipales), Contraloría General de la República, Contralorías territoriales y Auditoría General de la República.

Por lo tanto, para la investigación se revisaron 396 artículos publicados en El Tiempo y El Espectador, durante nueve meses, tanto para el momento de 2007 como para 2011. Valga recordar que esos años fueron electorales. En 2007, se presentan 141 registros (ver tabla 1) y, en 2011 (ver tabla 2), se reducen a 77. Esto quiere decir un 55 % de registros, lo cual revela éxito en la mediatisación. Con esto, puede considerarse que la ciudadanía y sus organizaciones sociales interactúan en el territorio (sea con la Juntas Administradoras Locales (JAL) o con las demás entidades públicas presentes en la localidad. Lo concreto con los registros es que hay problemas en los territorios y que los habitantes se organizan y demandan acciones de atención y solución de esas situaciones, que generan conflictos. Estas se convierten en un elemento de presión para los decisores locales y en ocasiones distritales.

TABLA 1
REGISTROS EN PRENSA EN 2007

	Usaquén	Chapinero	Usme	Total
El Tiempo	38	59	21	118
El Espectador	12	6	5	23
Total	50	65	26	141

FUENTE: ELABORACIÓN DE LAS AUTORAS CON DATOS DE LOS MEDIOS PERIODÍSTICOS REFERIDOS.

TABLA 2
REGISTROS EN PRENSA EN 2011

	Usaquén	Chapinero	Usme	Total
El Tiempo	14	25	10	49
El Espectador	8	14	6	28
Total	22	39	16	77

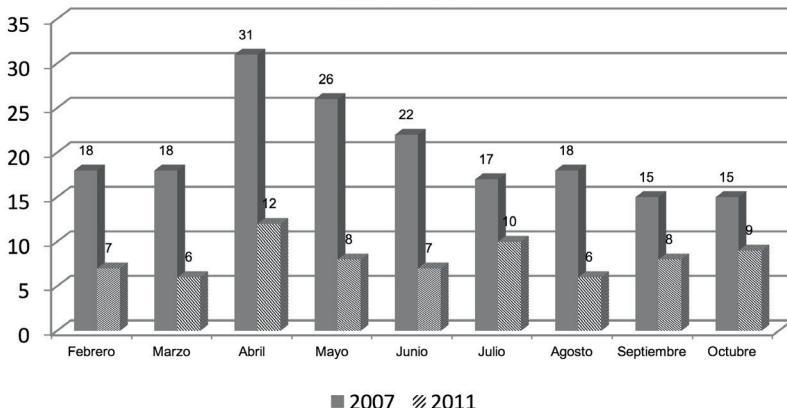
FUENTE: ELABORACIÓN DE LAS AUTORAS CON DATOS DE LOS MEDIOS PERIODÍSTICOS REFERIDOS.

En los momentos estudiados, las cifras revelan actividad permanente en la localidad de Chapinero, seguida por Usaquén y, en un lugar rezagado se encuentra Usme. Los datos indican una sensible disminución de registros en el segundo periodo, en las tres localidades. Si bien los mecanismos y herramientas de participación siguen siendo utilizados por parte de las OSC, la mediatización de los repertorios de acción colectiva señalados para el segundo periodo de análisis, pareció disminuir en cuanto al registro de prensa, debido a la atención que los medios de comunicación desplegaron ante los escándalos por corrupción ocurridos en la administración de Samuel Moreno Rojas. En ese orden de ideas, lo que aflora en los medios de comunicación son las preocupaciones de la opinión pública distrital frente a la destitución del Alcalde Mayor y con ello la parálisis institucional que generó en términos de ejecución de programas y políticas públicas en las localidades.

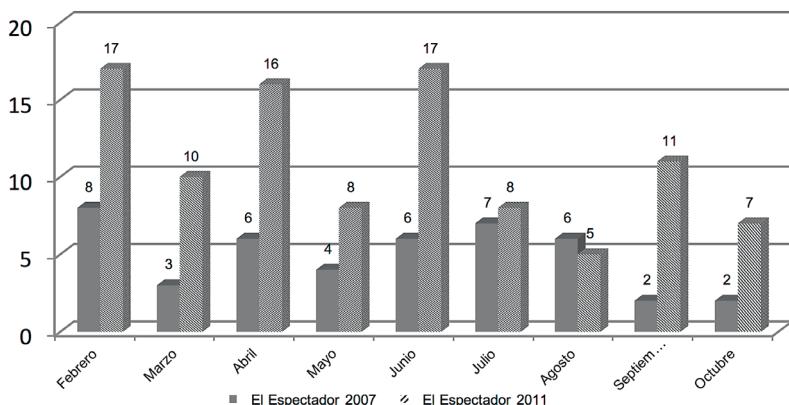
Lo que ha de quedar claro, es que la prensa no informa de la misma manera. Los registros noticiosos sobre las tres localidades varían no solo por medio, y año, sino que también sucede mes a mes. En la gráfica 1, se aprecia el comportamiento informativo en El Tiempo y en la gráfica 2 se muestran los hallazgos en el periódico El Espectador. Es necesario anotar que en el primero, existía una separata informativa zonal, que les permite a los habitantes tener más información sobre la localidad. Ese era el objetivo del medio. Como quiera que sea, las gráficas muestran los registros por medio y se incluye la información de las tres localidades mes a mes.

GRÁFICA 1

**REGISTRO NOTICIOSO EN EL TIEMPO
2007 Y 2011**



FUENTE: ELABORACIÓN DE LAS AUTORAS A PARTIR DE LOS HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN.

GRÁFICA 1**REGISTRO NOTICIOSO EN EL ESPECTADOR
2007 Y 2011**

FUENTE: ELABORACIÓN DE LAS AUTORAS A PARTIR DE LOS HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN.

Desagregando aún más la información de los medios escritos, en referencia a los meses del proceso electoral, la matriz de prensa arrojó que, en el 2007, Usaquén tuvo 50 registros noticiosos siendo abril el mes con mayor número de noticias con 9. En el 2011, hubo 22 noticias donde junio fue el mes con mayor registro, al tener 9. En contraste, Chapinero tuvo 65 registros para el primer año y 39 en el segundo; el mayor registro fue en mayo (con 14) y en 2011 los meses de febrero, septiembre y octubre registraron de manera sostenida 4 notas. Por último, en Usme, se encontraron 26 registros durante 2007 y 16 en 2011. En cuanto a los meses de mayor referencia en prensa fue marzo con 8 y dos meses (abril y septiembre) con 3 noticias.

En Usaquén, para 2007, los temas que emergen son: espacio público con 22 registros y educación con 10. En el segundo momento, si bien se mantienen demandas por el espacio público con 3 registros, emerge un nuevo tema: educación, y lo aventaja con 7 registros. Mientras en Chapinero, en el primer periodo estudiado aparece el espacio público con el mayor registro, seguido por la preocupación por el medio ambiente. No obstante, emerge una inquietud: la gestión de los funcionarios.

La priorización del espacio público también la hacen las organizaciones a las que se les aplicó la entrevista semiestructurada. Esa información contrasta con la de 2011, en el que la lista emergente es más amplia y, repunta

el tema de la seguridad con 13 registros de prensa. Hay coincidencia desde la percepción del alcalde local, pues entre sus prioridades están el medio ambiente y la seguridad. Al sur de la ciudad está la localidad de Usme, los registros de prensa muestran, en 2007, una preocupación por los temas de educación con 6 registros y de medio ambiente donde hay 5 registros. En el segundo momento, 2011, el tema educativo siguió puntuando en los medios con 5 registros y como tema de interés noticioso entró la vivienda con 2. En Usme se resaltan temas más diversos, pero con menos registros noticiosos como Transmilenio, movilidad y seguridad.

Si bien los resultados de la matriz de prensa demuestran la existencia de participación en las localidades a través de acciones formales (uso de herramientas, mecanismos e instancias de participación), y recurrencia a repertorios de acción colectiva, cuando se focaliza la activación –en términos temporales (años y meses) – se encuentra que esta tiende a sostenerse más en el primer momento (2007), cuando fue política distrital implementar y profundizar la participación como parte de la estrategia de gobernabilidad durante la administración Distrital de Luis Eduardo Garzón, quien fuera ex activista sindical y elegido por el Polo Democrático Independiente (actualmente Polo Democrático Alternativo).

Ahora bien, cuando se profundiza con más detalle la activación (mes a mes), en cada año, en cada una de las tres localidades, se encuentra que los mayores registros aparecen en los primeros cinco meses (febrero-junio) del período estudiado. Ello cubre desde la fijación del calendario electoral, por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil hasta lo que técnicamente se conoce como período pre-electoral de las elecciones para Alcalde Mayor, Concejo Distrital y Junta Administradora Local. En campaña y el momento electoral, los registros cambian. La investigación abarca de febrero a octubre de 2007 y de 2011. En esta investigación sobresale septiembre, tanto para Chapinero como para Usme, en el 2011, donde ya el Distrito se encuentra en campaña electoral y donde se abre una oportunidad política para la activación.

Además, agosto, septiembre y octubre son los tres meses que establece la ley para la campaña y elección. Se arranca con la publicidad política, inscripción de candidatos y uso de los espacios gratuitos, en los medios de comunicación que finaliza 48 horas antes del día “D”. Los meses mencionados coinciden con la fecha en que partidos y movimientos políticos empiezan a conformar las listas para ediles, concejales y posibles candidatos para Alcaldía Mayor. De igual forma, debe notarse la coincidencia con la rendición de cuentas que -por norma- debe realizarse localmente, en estos meses.

Al establecer una activación álgida en los meses previos a las fechas electorales dispuestas por la ley, se buscó indagar sobre las problemáticas que emergen durante los meses analizados. En Usaquén, se registra como prioridad el espacio público con 22 noticias, seguido por educación con 10 y participación 5 en el primer año estudiado, mientras que, en 2011, los tres temas que se resaltan son: educación con 7 registros, espacio público con 2 y Transmilenio/movilidad con el mismo número de registros. Para Chapinero, en 2007 resalta el espacio público con 28 registros, seguida por medio ambiente con 20; y gestión de funcionarios con 13. Para 2011, la temática más significativa era seguridad con 13 noticias, seguido por gestión de funcionarios con 9 y un empate de 7 en movilidad y acueducto. Por último, en Usme, en el primer momento (2007), educación con 6 noticias y medio ambiente con 5, se erigen como los más importantes. Es necesario señalar que, para el segundo año de la investigación (2011), educación permanece como la más significativa con 5 registros, seguida por vivienda con 2.

Es claro, que el registro de información de las localidades durante los meses y respecto a las temáticas, demuestra la existencia de mediatización de las problemáticas micro locales, tal como lo establecen Smulovitz y Peruzzotti (2002), para hacer referencia a un proceso de activación de accountability social. Los datos que emergieron a través de la prensa analizada, dieron cuenta del uso de la denuncia periodística, como mecanismo formal que puede iniciar un proceso judicial. Es importante señalar que el comportamiento no es el mismo en todas las localidades y que, muchas veces, los medios cubren los hechos en su función social. La investigación, además, encontró que los medios registran noticias porque son los organismos institucionales (entidades públicas) las que hacen la denuncia. Como quiera que sea, por denuncia de las organizaciones de la sociedad civil, porque el medio adelanta sus propias investigaciones (se convierte en re-editor social) o porque este informa sobre las denuncias de las instituciones dedicadas al control y vigilancia, se emprenden procesos de judicialización. Justo, uno de los componentes de la accountability que requiere ser activado para hacer sonar las alarmas en el territorio.

PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN COMO CRISOL

En el estudio de caso múltiple, se encontraron dificultades para identificar un corpus estático de organizaciones de la sociedad civil, para cada localidad. Ni en el país ni en la ciudad hay datos unificados temporalmente ni

registros numéricos comparables. Así las cosas, la información de la Subdirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Personas Jurídicas Sin Ánimo de Lucro, de la Alcaldía Mayor de Bogotá, maneja unos datos y la Cámara de Comercio de Bogotá, tiene otros (ver tabla 3). Para el trabajo de campo, se tuvieron en cuenta tres características: que las OSC tuvieran sede en la localidad, que adelantaran trabajo en el territorio y que con esas características la muestra representativa a recogerse fue cuatro (4) por cada localidad. Así que, esas características fueron determinantes para la aplicación de las entrevistas y la realización de los grupos focales.

TABLA 3
EXISTENCIA DE ESAL/OSC EN LOCALIDADES DE ESTUDIO

Localidades	CCB*	SIPEJ**
Usaquén	3.419	25
Chapinero	4.827	14
Usme	541	39

NOTAS: (*) DATOS DE 2015 (**) DATOS DE 2013
FUENTE: ELABORACIÓN DE LAS AUTORAS CON BASE EN LOS DATOS DISPONIBLES EN LA SUBDIRECCIÓN DISTRITAL DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE PERSONAS JURÍDICAS SIN ÁNIMO DE LUCRO (DIRECCIÓN JURÍDICA DISTRITAL, 2015, P. 97).

Sea con los datos de una o de la otra entidad, se confirma que -en los tres territorios- hay organización social que remite a la existencia de un tejido para contar con capital social que tenga elementos para adelantar las estrategias de activación de accountability social.

De suyo, se estudia si la ciudadanía, en general, y las organizaciones de la sociedad civil, en particular, logran desarrollar acciones para mejorar la transparencia de la gestión gubernamental, toda vez que para Peruzzotti (s.f.) es el objetivo de activar esas alarmas. Para ello se requiere de herramientas, mecanismos y espacios o instancias para participar y hacer que las políticas gubernamentales reflejen sus preferencias (Peruzzotti, 2007).

Por lo tanto, se focalizó en indagar sobre los espacios e instancias¹¹ de participación tanto distritales como locales. Ello porque las herramientas¹² y mecanismos¹³ se establecen normativamente desde el nivel nacional. Se encontraron 54 espacios en los que se ha desarrollado legislación para que funcionen en el Distrito y en las 20 localidades en que se haya dividida la capital del país (Bogotá).

En estas instancias se abordan temas como: atención de desastres, comunicación, control social, cultura, discapacidad, educación, espacio público, etnias, infancia, jóvenes, medio ambiente, mujeres, participación, planeación, política social, salud, seguridad ciudadana, servicios públicos, turismo y víctimas. No obstante, en Usaquén, hay desarrollos legislativos para instancias que datan del 2000 y se completan 21 solamente en ese lugar. Es decir, alcanzan 75 espacios disponibles para la participación, además de las herramientas y mecanismos disponibles. En el caso de Chapinero, son 15 (para un total de 65) y en Usme son 12 (para un total de 66).

La existencia de herramientas, mecanismos y espacios /instancias no necesariamente es sinónimo del robustecimiento de la participación. De hecho, tanto en las entrevistas como en el trabajo desarrollado en los grupos focales, se encontró un gran desconocimiento de la existencia y usos de cada una. Aun así, especialmente en los grupos focales, los integrantes del Observatorio Ciudadano de cada localidad insistían en lo “agotador” que se torna participar, “pero no siempre se logra incidir ni solucionar los problemas acuciantes del territorio”.

En las entrevistas, se optó por preguntarle a las OSC su motivación para emprender acciones colectivas (ver gráfica 3), donde se observa que en la localidad de Usaquén hay razones que escapan lo meramente territorial. Es el caso de los asesinatos que les mueven a la acción, así como también lo hacen ante la ausencia del gobierno local. Las OSC halan procesos y accionan alarmas. De las siete principales motivaciones que llevan a las OSC, entrevistadas, a liderar procesos colectivos, se advierte que -prácticamente- todas emergen en Usme. Por el contrario, en Chapinero la razón siendo una,

11. Estos recogen las iniciativas ciudadanas que tienen por objetivo solucionar problemas comunes y permiten el encuentro, la concertación de diversos componentes de las sociedades civiles (Marín y Jiménez, 2016, 2017).

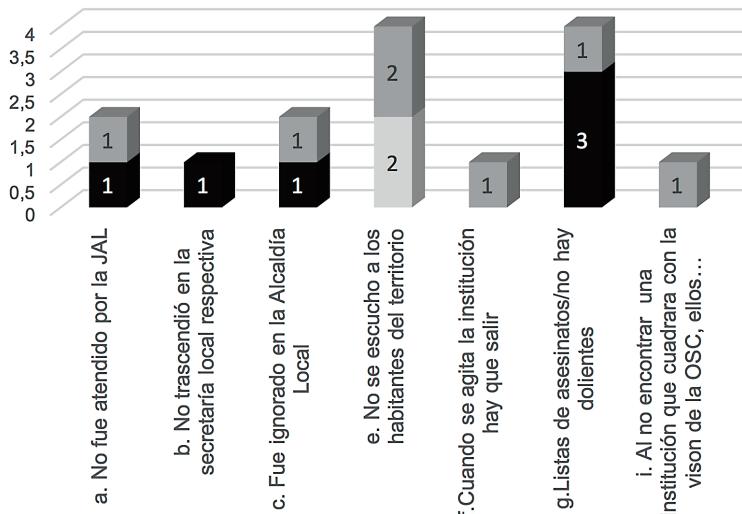
12. La ciudadanía colombiana las conoce de manera más precisa porque se establecen en la Carta Política de 1991, y son para el reconocimiento de derechos.

13. Algunos están en la Carta Política y otros hacen parte del marco normativo nacional. Puntualmente brindan garantías y beneficios para incidir en los cambios del sistema judicial, ejecutivo y legislativo y dan la opción de participar en el poder político (Marín, 2016 y 2017).

aplica para todas las problemáticas: las OSC lideran acciones colectivas de control social cuando no se escucha a los habitantes.

GRÁFICA 3

MOTIVACION DE ACCIONES COLECTIVAS EN LAS OSC



28. ¿Qué motiva que la organización lidere o acoga una acción colectiva (paros, marchas, plantones, tomas de entidades) para realizar el control social por un asunto específico de la localidad?

■ Usaquet ■ Chapinero ■ Usme

FUENTE: ELABORACIÓN A PARTIR DE LAS RESPUESTAS DADAS EN LAS ENTREVISTAS ADELANTADAS CON OSC

Ahora bien, es importante no solo conocer qué motiva a las OSC para emprender acciones de control sino también cómo los ediles las incentivan para participar. Ello en atención a que las Juntas Administradoras Locales han de distribuir y apropiar las partidas globales que se asignen en el presupuesto anual del Distrito Capital a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de los pobladores.

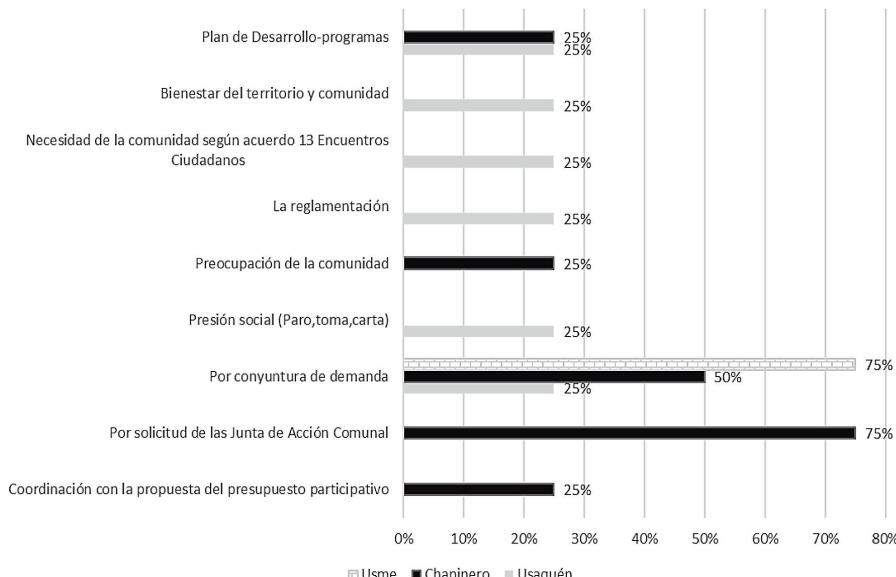
Los hallazgos que revela la matriz de prensa muestra no solo fragmentación y limitada inclusión en la vida política que se desarrolla en el territorio, sino que la interacción tiende a ser más de confrontación que de coo-

peración o complementación. Incluso podría anotarse que la interacción, partiendo de los esfuerzos que se han dado en términos de la oferta institucional para la participación, no es tan amplia. No obstante, cabe anotar que sí se percibe un nexo entre accountability horizontal, entendido como la activación de los organismos de control del Estado (nacional y distrital), y accountability social. Sin embargo, este no logra configurarse como una sanción social contundente en la participación.

La gráfica 4 permite advertir la intensa interacción que se registra entre ediles y las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Chapinero. A los ediles entrevistados se les preguntó sobre su quehacer para incentivar la participación en el territorio. En esa localidad, un 75% de ellos menciona la atención a las JAC, seguido por la demanda según coyunturas y el ajuste a los programas del Plan de Desarrollo que cobra la misma relevancia que la apuesta a los presupuestos participativos. En las tres localidades, la coyuntura da motivos para que el cuerpo edilicio incentive la participación de las OSC. Mientras que en Usaquén los ediles anotan más incentivos para promover la participación, siendo seis las razones que más mencionan.

GRÁFICA 4

INCENTIVOS DE LAS JAL PARA LA PARTICIPACIÓN



FUENTE: ELABORACIÓN A PARTIR DE LAS RESPUESTAS DADAS EN LAS ENTREVISTAS ADELANTADAS CON ALGUNOS MIEMBROS DE LAS JAL

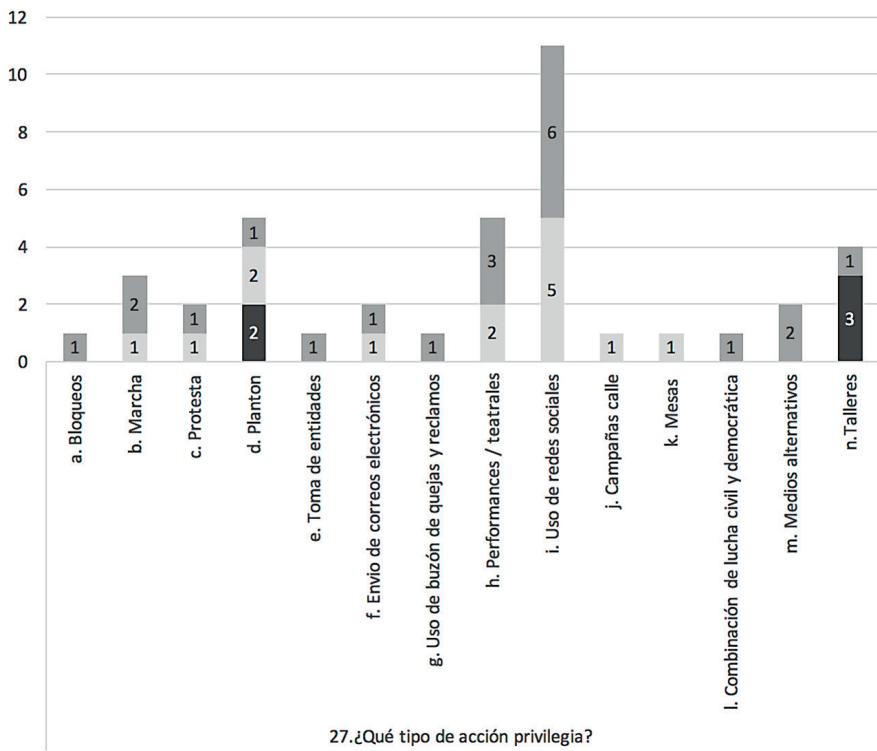
Cuando se oye de bloqueos, marchas, protestas, plantones, toma de entidades, envío de correos electrónicos, uso de los buzones de Preguntas, Quejas y Reclamos (PQR's), actuaciones teatrales (performances), uso de redes sociales, campañas en calle, participación en mesas, combinación de lucha civil y democrática, recurrencia a medios alternativos o no tradicionales y talleres, puede malpensarse sobre la participación. Estas simplemente son acciones no formales a las que recurren o han recurrido las OSC entrevisadas, en las tres localidades del estudio múltiple adelantado para ahondar sobre cómo se activa el accountability social (ver gráfica 5).

Lo concreto es que las OSC de territorio sí adelantan acciones colectivas no formales en mayor medida que la recurrencia a las formales; es decir, al uso de herramientas y mecanismos. Hay un profundo desconocimiento de su existencia y de la utilidad que cada una tiene. Incluso, no es un problema exclusivo de los miembros de las fundaciones, asociaciones, juntas, observatorios y demás organizaciones consultadas en entrevistas y en grupos focales. Los ediles de las tres JAL consultadas coinciden en “recomendar”, a los ciudadanos y a la comunidad, “mandar derechos de petición a las entidades”, para que la institucionalidad responda sus demandas.

En Usaquén los registros de las acciones privilegiadas para participar son menguados, pero en Usme el abanico se amplía y sorprende la participación en las redes sociales. Casi al mismo nivel que en Chapinero. No obstante, la conexión a internet es justamente la opuesta; es decir, en Chapinero es el lugar donde hay mayor conectividad (81,4%) y en la localidad del sur de la ciudad es donde menos conexión se registra (44,7%) (Secretaría Distrital de Planeación, 2011).

Así las cosas, lo que ha de anotarse es que en Usaquén, Chapinero y Usme, hay un tejido social que da cuenta de la apropiación que los habitantes de cada localidad tienen sobre el territorio. El Estado ha desarrollado jurisprudencia que puede considerarse como los primeros pasos para ahondar en una democracia participativa. Las autoridades políticas locales (alcaldías locales y juntas administradoras locales) saben que hoy por hoy es muy difícil desconocer la voz de las organizaciones que interactúan en el territorio, pero ese crisol requiere de maduración, a pesar de la recurrencia a las acciones informales.

Quizá volver la mirada sobre las herramientas y mecanismos que hacen parte de la jurisprudencia para la participación puede dar luces para encontrar el camino hacia procesos de accountability que -como anota Schedler (1999)- permitan “asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas

GRÁFICA 5**ACCIONES QUE LAS OSC PRIVILEGIAN CUANDO PARTICIPAN**

FUENTE: ELABORACIÓN A PARTIR DE LAS RESPUESTAS DADAS POR LAS OSC EN LOS GRUPOS FOCALES ADELANTADOS EN CADA UNA DE LAS TRES LOCALIDADES.

por sus conductas; es decir, que estén obligados a justificar e informar sobre sus decisiones” (p. 25). No solo en la sesión anual que ya establece la norma, sino que integre los cuatro componentes del accountability social que mencionan Edward Weisband y Alnoor Ibrahim (2007); es decir, transparencia, justificación de las decisiones, conformidad o cumplimiento de la norma y sanción o castigo ante fallas por comisión u omisión. Eso solo es posible cuando en verdad, las autoridades y los servidores públicos (en general) son controlados por los ciudadanos.

CLARIDADES DE UN CAMINO EN EL QUE EMPIEZA LA LUZ

A modo de conclusión se puede anotar que, con este estudio de caso múltiple, desarrollado en tres de las 20 localidades en que se haya dividida Bogotá, evidencia algunas claridades sobre lo que sucede en los territorios con respecto a: la organización social y sus intereses, las limitaciones que tienen, pero sobre todo, la autopercepción de su quehacer en la democracia, así como en las instancias/ espacios habilitados para la participación en los procesos de toma de decisión. Es por ello por lo que, de manera general, puede asegurarse que la accountability social local, está extraviada en lo micro local, a pesar de que en el Distrito y en el país existe indicios en los que se advierte que existen ejercicios de vigilancia y control social, sobre todo en el ámbito de Bogotá.

Las pistas que se recogen son una forma de luz que muestra el camino de construcción para una democracia participativa y, para ahondar en la calidad de esta. No debe olvidarse lo que ha señalado Marsh (1995) en términos del pluralismo que requiere cualquier tipo de accountability¹⁴, como crisol de la democracia pues “si bien ciertos grupos tienen un privilegio y por tanto ejercen mayor influencia, ningún grupo o interés domina -a la vez- la elaboración de políticas en una gran variedad de áreas y, la influencia de un grupo determinado tiene flujos y reflujo con el paso del tiempo” (275). De hecho, esa interacción que se traduce en participación -para los ediles entrevistados en este estudio- puede estar permeada por intereses políticos partidistas de consolidación en el territorio. Una pista en ese sentido, la anotan las organizaciones mismas cuando dan cuenta del desinterés por el control social ante los casos de corrupción que registran los medios masivos.

No debe olvidarse que los medios se comportan como re-editores sociales, en ocasiones; pero otras veces hacen parte del control mismo, en su función social (cuando la acatan). Y ello sucede, como se pudo evidenciar con la matriz de prensa. El Tiempo y El Espectador, donde adelantan investigaciones propias y dan cuenta de las que lideran los organismos de control, pero si las organizaciones lo llaman, ellos también acompañan las denuncias de sus lectores. En los tres territorios los medios de comunicación comunita-

14. Si bien la referencia mayor que aquí se hace es al social (el que hacen las organizaciones de la sociedad civil en su interacción); también está el horizontal, que adelantan los organismos de control y, el vertical, que es el ejercido por el ciudadano -en forma individual- cuando hace uso de su derecho al voto, en las urnas.

rios, alternativos y locales son poco o nada permanentes, por este motivo fue imposible hacer un rastreo sistemático de la información que la población puede hacer circular. Ni siquiera los medios electrónicos cuentan con un registro permanente que permita una consulta posterior a emisión que se realice una vez deje de circular o estar disponible en acceso on line.

Más que el desconocimiento de herramientas, mecanismos y espacios para participar y así activar las alarmas, desde la comunidad, se dan cuenta de los problemas que se viven en el territorio; por lo tanto, este estudio da cuenta del poco conocimiento que tienen autoridades locales sobre el involucramiento que han de tener las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. En sus funciones aparece el motivar, alentar o desarrollar estrategias para que ello suceda, como parte de su rol de representantes. Sin embargo, lo que se evidencia es que los ediles -por ejemplo- se convierten en "asesores" de "cómo incomodar" al ejecutivo más que en encontrar soluciones a los problemas del territorio. De suyo hay confusiones entre lo que significa e implica el control político (que han de ejercer ellos) y el control social (que es propio de individuos y organizaciones sociales).

Como quiera que sea, en las tres localidades del estudio de caso múltiple, se logra evidenciar que hay movilización, mediatisación y judicialización. En algunos casos es más incipiente que en otros. Luego, en lo micro local sí se prenden las alarmas cuando los funcionarios públicos y los servidores del Estado no hacen lo que tienen que hacer. Los comportamientos son diferenciados en las tres localidades, en los dos momentos (2007 y 2011) y si bien hay mayor activación en el periodo pre-electoral y electoral, esto solo responde a una ventana de oportunidad.

Lo cierto es que, en la población, sus modos de organizarse, sus inquietudes, sus estrategias, sus saberes y hasta con el desconocimiento de la institucionalidad y de la jurisprudencia, nos brinda pistas para hablar de accountability social local. Otra cosa es que aparece extraviado, pero en un momento coyuntural como el que vive el país (el del posacuerdo), más urgente que tarde, es urgente la focalización en estudios sobre modalidades de participación política externa, extraña y no relacionada con el comportamiento electoral. De hecho, las acciones pueden ser invisibles (generadoras de opinión pública) o visibles (expresadas en comportamientos) pero impactan en el ámbito micro y tienen potencial para volverse bola de nieve.

REFERENCIAS

- Aquino, M. (2013). Social Accountability as an Innovative Frame in Civic Action: The case of Rede Nossa São Paulo. ISTR, 818-838.
- Barreda, M. (2010). "Accountability y calidad de la democracia en América Latina: un análisis comparado". Ponencia en la Asociación de Estudios Latinoamericanos- LASA del 6 al 9 de octubre. Toronto, Canadá. Disponible en <http://www.regionalcentre-lac-undp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/boletin/accountability.pdf>
- Boladeras, M. (2001). La opinión pública en Habermas. *Análisis*, 26, 51-70. Disponible en <http://www.bioeticanet.info/boladeras/oppubHab.pdf>
- Canel, M. J. (2006). *Comunicación política: una guía para su estudio y práctica* (2^a.ed.). Madrid: Tecnos.
- Dirección Jurídica Distrital (2015). Entidades sin ánimo de lucro en Bogotá D.C. y en Colombia (Vol. 1). Bogotá, Colombia. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Habermas, J. (1998). Sobre el papel de la sociedad civil y de la opinión pública política. En Habermas, J. *Factualidad y validez* (pp. 407- 468). Madrid: Editorial Trotta.
- Hernández, A. (2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010. Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones. Colombia Internacional, 85-107.
- Hernández, A. & Arciniegas, E. (2011). *Experiencias de accountability horizontal social en América latina*. Estudios de caso comparados en São Paulo, México D.F., Caracas y Bogotá. Bogotá, Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fundación Carolina, Universidad de Los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales.
- Insuza, E. (2003). Accountability, Civil Society and Human Rights. Paper presentado en el International Workshop Protecting the Rights and Addressing the Responsibilities of Non-Governmental Organizations. Bandung-Indonesia: Sawarung & Ford Foundation.
- Jolly, J.-F. (2012). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, (p. 24). Cartagena.
- Keck, M. & Sikkink, M. (2000). Activistas sin fronteras. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Malena, C., Forster, R. & Singh, J. (1º de diciembre de 2004). *Social Accountability: an introduction to the concept and emerging practice*. Obtenido de Social Development Papers n.º 76-World Bank: <http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/Social-accountability-an-introduction-to-the-concept-and-emerging-practice>
- Marsh, D. (1995). La convergencia entre las teorías del Estado. En D. Marsh & G. Stoker, *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 273-291). Madrid: Alianza Universidad Textos.

Marín, E.M. & Jiménez, C. (2016). Principales hallazgos del accountability social local en Bogotá. casos de Usaquén, Chapinero y Usme. IV Congreso de la asociación Colombiana de Ciencia Política. Bogotá. Obtenido de <http://2016.accpol.org>

Marín, E.M. (2017). Foro Planeación Participativa local: Retos y desafíos. Herramientas, mecanismos, y espacios para la participación de las OSC. Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá y Contrial.

Montecinos, E. (Junio de 2009). El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Reforma y Democracia*, 44, 1-17. Obtenido de <http://siare.clad.org/fulltext/0062100.pdf>

O'Donnell, G. (2002). Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. En C. Smulovitz & E. Peruzzotti, *Controlando la política: Ciudadanos, medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 87-102). Buenos Aires: Editorial Temas.

Peruzzotti, E. (s.f.). *La política de accountability social en América Latina*. Obtenido de Ciberoteca de la sociedad civil: http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/accountability_social1.pdf

Peruzzotti, E. (octubre de 2007). Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. En C. T. Cuentas-Olacefs (Ed.), *Intervención en la XVII Asamblea General ordinaria OLACEFS 1-6 de octubre*. Santo Domingo, República Dominicana: Auditoría General de la Nación. Obtenido de Contraloría General de la República: <http://buenagobernanza.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/Memoriactrc2008.pdf>

Rosanvallon, P. (2007). *La Contrademocracia., la Política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Editorial Manantial.

Sandoval, C. (Agosto de 2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional en América Latina*. Obtenido de Publicaciones-Cepal: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/3681/MetodosyaplicacionesAL.pdf>

Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En A. Schedler, L. Diamond & M. Plattner, *The self-Restraining State power and accountability in new democracies* (pp. 13-29). London: Lynne Reinner Publishers.

Schedler, A., Diamond, L. & Plattner, M. (1999) *The self-Restraining State power and accountability in new democracies* (pp. 13-29). London: Lynne Reinner Publishers.

Secretaría Distrital de Planeación (2011). 21 Monografías de las localidades Distrito Capital. Localidad No.1, Localidad, 2 y Localidad 5. Bogotá.

Smulovitz, C. & Peruzzotti, E. (2002). *Controlando la política: Ciudadanos, medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas.

Weisband, E. & Ibrahim, A. (2007). Introduction: Forging Global Accountabilities. En Ibrahim.A & E. Weisband, *Forging Global Accountabilities: Participation, Pluralism and Public Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zuluaga, C. (22 de julio de 2013). "Protestar es sano para una sociedad": Académico de Harvard. *El Espectador.com*, pág. on line. Obtenido de www.elespectador.com/print/435339