

Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública

Selección de artículos de investigación



Alejandra Naser
(Coordinadora)



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Cooperación
Española

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública

Selección de artículos de investigación

Alejandra Naser
(Coordinadora)



La elaboración de este documento fue coordinada por Alejandra Naser, Oficial a Cargo del Área de Gestión Pública y Gobierno Abierto del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), con el apoyo de Luis Paternina, Asistente de Investigación del ILPES, en el marco de las actividades del proyecto de la CEPAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) "Fortalecimiento de las capacidades de los actores del gobierno y de la sociedad civil para incorporar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS a las estrategias nacionales y subnacionales de desarrollo". Se agradece la colaboración de María del Pilar Délano, Verona Fideleff, María Fernanda Martínez, Tatiana Pizzi y Joaquín Tognoli, Consultores y funcionarios del ILPES.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/114
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00371

Esta publicación debe citarse como: A. Naser (coord.), "Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública: selección de artículos de investigación", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/114), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	11
Introducción	13
Parte 1	
Datos abiertos para la innovación y acceso a la información	15
I. Desafíos en el acceso a la información pública para la evaluación de derechos humanos: la construcción de una matriz de vacancias	17
<i>Hugo Quiroga, Silvia Levín, Paula Durán</i>	
Introducción	17
A. Algunos aspectos de la estrategia metodológica de la evaluación.....	18
B. Conceptualización y marco normativo del derecho a la información	21
C. La vacancia de información pública provincial con enfoque de derechos: ¿Qué información pública requiere la evaluación con indicadores de derechos humanos?	23
1. Disponibilidad de información: análisis general	25
2. Disponibilidad de información por derecho y matriz de origen	27
3. Disponibilidad de información pública por tipo de indicador.....	28
4. Disponibilidad de información pública por categorías y principios	30
D. A modo de cierre	31
Bibliografía	32
Parte 2	
Presupuestos abiertos y participativos	33
II. PRENDE: Fondos participativos Canarios. Una política departamental de participación ciudadana con enfoque de derechos humanos	35
<i>Florencia Machado, Inés Guimarey, Manuela Posada</i>	
Introducción	35
A. Política departamental de promoción de la participación ciudadana.....	36
B. Antecedentes	37
C. Objetivos PRENDE	38

1.	Objetivo general.....	38
2.	Objetivos específicos.....	38
D.	Metodología.....	38
E.	Perfil de los proyectos.....	39
F.	Grupalidades.....	40
G.	Políticas públicas con enfoque de DDHH.....	41
H.	PRENDE como política de DDHH.....	42
I.	Conclusiones.....	44
	Bibliografía.....	44
III.	El presupuesto educativo abierto en Argentina: ¿cómo financiar el ODS4 de la Agenda 2030?	47
	<i>Agustín Claus</i>	
	Introducción.....	47
A.	El presupuesto educativo en Argentina.....	48
B.	Presupuesto y metas educativas ODS4.....	53
C.	Nuevas fuentes de financiamiento para el ODS4.....	62
D.	Conclusiones.....	62
	Bibliografía.....	63
	Parte 3	
	Participación ciudadana para la toma de decisiones y colaboración entre actores.....	65
IV.	Modelo de gobierno abierto local para municipios rurales: oportunidades y barreras desde la experiencia de Calle Larga.....	67
	<i>Carlos Aguilar Volta</i>	
	Resumen.....	67
	Introducción.....	67
A.	Pregunta de investigación.....	68
B.	Objetivos de la investigación.....	68
C.	Metodología.....	69
D.	Alcance conceptual sobre gobierno abierto municipal.....	69
E.	Hallazgos e implicancia.....	70
F.	Síntesis de hallazgos e implicancias.....	71
1.	Esfera política.....	71
2.	Esfera de la gestión municipal.....	72
3.	Esfera de la comunidad.....	72
4.	Esfera extra comunal.....	73
5.	Síntesis.....	73
G.	Conclusiones, limitantes y proyecciones.....	74
H.	Recomendaciones y modelo de gobierno abierto municipal para Calle Larga.....	75
I.	Componente transversal y de soporte.....	76
J.	Eje de participación.....	77
K.	Eje de transparencia.....	77
L.	Eje de colaboración.....	78
	Bibliografía.....	78
V.	Planificación territorial participativa en Uruguay: análisis de experiencias a nivel subnacional.....	81
	<i>Tania Burjel, María José Hernández, Verónica Leiza, Jerónimo Gravina</i>	
	Introducción.....	81
A.	Contexto y presentación de casos de estudio.....	82
1.	Salto 2030.....	83

2.	Pensemos Juan Lacaze	83
B.	Marco teórico	84
C.	Marco metodológico	86
1.	Metodología de estudio de casos.....	86
2.	Selección de casos de estudio.....	87
D.	Análisis de casos de estudio.....	87
E.	Reflexiones del proceso	89
	Bibliografía.....	90
VI.	De los mecanismos de participación ciudadana a la consolidación del gobierno abierto	91
	<i>Erick Navarro</i>	
	Introducción	91
A.	Democracia y mecanismos de participación	92
B.	Gobierno abierto y mecanismos de participación	98
C.	Participación y sus mecanismos en México.....	100
	Bibliografía.....	102
VII.	Innovación pública hacia el desarrollo sostenible: un nuevo modelo de gobernanza para la promoción de la salud.....	105
	<i>Esther Nissán</i>	
	Introducción	105
A.	Bases conceptuales del modelo: gobernanza.....	107
B.	Estudio de caso: investigación que sustenta el modelo propuesto (Nissán-Schoenfeld, 2018): hallazgos más relevantes.....	111
1.	Resultados y hallazgos relevantes de la investigación.....	111
2.	Administración pública.....	111
C.	Propuesta para la administración pública: enfoque gobernanza	112
1.	Red de gobernanza para la promoción de la salud	113
2.	Concurrencia y coordinación de los tres órdenes de gobierno para la implementación del Programa Nacional, intersectorial y participativo en promoción de salud y prevención primaria de obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles	114
3.	Unidades administrativas corresponsables del programa en tres órdenes de gobierno	114
4.	Metodología para la gestión pública municipal para la promoción de la salud basado en el enfoque de la gobernanza	116
D.	Conclusiones	118
	Bibliografía.....	119
VIII.	Caminos y transporte rural: abordaje colaborativo para una estrategia sostenible	121
	<i>María Beatriz Rodulfo, Diego Giordano, Santiago Pochat</i>	
	Resumen	121
	Introducción	122
A.	Construcción metodológica de la estrategia	124
B.	Estrategia nacional de infraestructura de caminos y transporte rural. Componentes	128
1.	Información.....	130
2.	Difusión.....	133
3.	Capacitación y asistencia técnica.....	134
C.	Avances.....	137
1.	Articulación institucional	137
2.	Consensos en construcción.....	139
D.	Conclusiones	140
	Bibliografía.....	141

IX.	El control social de obras públicas en la era digital: “Programa monitores ciudadanos de control de la CGR Perú”	143
	<i>Patricia Milagros Guillén Nolasco</i>	
	Resumen	143
	A. Antecedentes	144
	B. Descripción del programa.....	148
	C. Del uso de medios digitales para la convocatoria	150
	D. Del uso de medios digitales en las visitas a obras	151
	E. Del proceso del programa.....	151
	F. Resultados de la implementación del programa	152
	G. Lecciones aprendidas	153
	Bibliografía.....	153
X.	Participación ciudadana y políticas públicas en Buenos Aires: ¿mucho ruido y pocas nueces?	155
	<i>Cecilia Schneider</i>	
	Resumen	155
	Introducción	155
	A. Las políticas de participación ciudadana en Buenos Aires: ¿cuándo surgen y por qué?	157
	B. Diseño institucional y modo de implementación de la participación ciudadana: ¿hay un sistema?	160
	1. Las comunas	160
	2. Presupuesto participativo: del modelo brasileño a la encuesta virtual	164
	3. Las mesas de gestión participativas: un instrumento a merced de los procesos de reurbanización.....	165
	4. Consejo de Planeamiento Estratégico de Buenos Aires (CoPE): de La Reina del Plata a ¿qué modelo de ciudad?	167
	C. La participación digital y el gobierno abierto: la apuesta de la gestión PRO	168
	D. Conclusiones	170
	Bibliografía.....	171
Parte 4		
	Políticas de gobierno abierto y apertura institucional.....	173
XI.	Retos de la implementación de un Gobierno Abierto en el departamento de Nariño, Colombia: Gobernación de Nariño 2016-2019	175
	<i>Camilo Romero Galeano, Paola Lorena Coral</i>	
	Presentación	175
	A. Cómo construir región a través de la implementación de un proceso de innovación política	176
	1. Contexto: Nariño territorio de grandeza	176
	B. Un nuevo gobierno y la necesidad de no seguir haciendo lo mismo.....	177
	1. El nuevo gobierno	178
	2. La participación ciudadana: alma de un nuevo gobierno	179
	3. Los caminos de la esperanza: hacerlo irreversible para que sea sostenible	181
	C. Los pilares del nuevo gobierno	181
	1. Gobierno abierto de Nariño GANA	181
	2. Innovación social	185
	D. Los procesos metodológicos	188
	E. Otros proyectos de innovación	189
	1. Innovación en educación	189
	2. Innovación para la paz: acciones de paz	190

F.	Economía colaborativa	191
G.	Consideraciones finales	192
	Bibliografía.....	193
XII.	Gobernanza urbana y descentralización democrática	195
	<i>José G. Vargas-Hernández</i>	
	Resumen	195
	Introducción	196
A.	Enfoque teórico y metodológico.....	202
1.	Descentralización democrática y gobernanza urbana	203
2.	Descentralización democrática en materia de recursos naturales	204
B.	Discusión.....	206
	Bibliografía.....	207
XIII.	Apuesta por un gobierno abierto en Bogotá D.C., Colombia: un marco de política para la acción	213
	<i>Jaime Torres Melo, Francy Alba Abril</i>	
	Resumen	213
A.	Formulación de una política pública de transparencia territorial	214
B.	Enfoque de gobierno abierto en Bogotá	218
C.	Conclusiones	224
	Bibliografía.....	225
XIV.	Los desafíos del gobierno abierto en organismos de control público externo	227
	<i>Leticia Sosa, Patricia Pérez</i>	
	Resumen	227
	Introducción	227
A.	La rendición de cuentas y la transparencia.....	228
B.	El control.....	231
C.	Los organismos de control en la Argentina	232
D.	Conclusiones	235
	Bibliografía.....	236
	Anexo XIV.A1.....	237
XV.	Factores y actores de la política de transparencia en Guanajuato 2003-2016	241
	<i>J. Jesús Soria</i>	
	Introducción	241
A.	Antecedentes generales de la transparencia en México	242
B.	Evolución normativa de la transparencia en Guanajuato	244
C.	Análisis de la evolución del marco normativo estatal	244
D.	Actores y factores en la construcción de la política de transparencia en Guanajuato	247
E.	Mensajes, posturas y propuestas en relación a la transparencia	248
F.	Actores y factores de la transparencia en Guanajuato.....	249
G.	Elementos para la institucionalización exitosa de una política de transparencia.....	251
H.	La institucionalización de la política de transparencia en Guanajuato	252
I.	Hallazgos y conclusiones	256
	Bibliografía.....	257

Cuadros

Cuadro 1	Gasto educativo en planificación a largo plazo del Ministerio de Educación de la Nación y ODS 4, años 2012-2018	55
Cuadro 2	Gasto educativo en plan de desarrollo del sector TIC del Ministerio de Educación de la Nación y ODS 4, años 2012-2018	57
Cuadro 3	Gasto educativo del Ministerio de Educación de la Nación y ODS 4, años 2012-2018.....	58
Cuadro 4	Metas educativas argentinas ODS4 por dimensión indicadores, años 2012-2021-2030	60
Cuadro 5	Sistematización del proceso de agenda Salto 2030	88
Cuadro 6	Fórmulas de participación una tipología.....	95
Cuadro 7	Programa seminario nacional de caminos rurales	126
Cuadro 8	Mecanismos de PCI reconocidos en la constitución de la Ciudad de Buenos Aires	159
Cuadro 9	Presupuesto asignado a las comunas de la CABA, año 2017.....	160
Cuadro 10	Estado de situación de los instrumentos de participación de CABA, según objetivo prioritario de la participación, base asociativa, personal o mixta y resultado, 2017	162
Cuadro 11	Inversión total de recursos destinados a la estrategia GANA Nariño, durante la vigencia 2016-2019.....	184
Cuadro 12	Actores involucrados en la solicitud de un soborno en Bogotá, 2007 – 2018	219
Cuadro 13	Reformas generales en materia de transparencia.....	243
Cuadro 14	Actores y factores de la transparencia en Guanajuato	250
Cuadro 15	Dimensiones y variables de institucionalización	251
Cuadro A1	Datos recabados de las páginas Web de los organismos de control externo de 17 provincias de Argentina.....	238

Gráficos

Gráfico 1	Provincia de Santa Fe, disponibilidad de información pública total, parcial o nula, junio de 2019.....	26
Gráfico 2	Vacancia de información pública por tipo de desagregación, provincia de Santa Fe, junio de 2019	27
Gráfico 3	Disponibilidad de información pública por tipo de derecho, provincia de Santa Fe, junio de 2019	28
Gráfico 4	Disponibilidad de información pública por matriz de indicadores de origen, Provincia de Santa Fe, junio de 2019	28
Gráfico 5	Provincia de Santa Fe, disponibilidad de información pública por tipo de indicador, junio de 2019	29
Gráfico 6	Provincia de Santa Fe, disponibilidad de información pública según indicadores y señales de progreso, junio de 2019.....	30
Gráfico 7	Provincia de Santa Fe, disponibilidad de información pública por categorías y principios, junio de 2019.....	31
Gráfico 8	Perfiles proyectos PRENDE 2017-2019	40
Gráfico 9	Gasto educativo consolidado (nación y provincias), años 2012 -2018.....	49
Gráfico 10	Gasto educativo nacional (básica y universitaria), años 2012 -2018	50
Gráfico 11	Gasto educativo provincial consolidado, años 2012- 2017.....	51
Gráfico 12	Estructura del gasto educativo provincial (corriente y capital), 2012-2017	52
Gráfico 13	Gasto educativo provincial (corriente y capital), 2017	52

Gráfico 14	Gasto educativo nacional, años 2012-2018.....	59
Gráfico 15	Denuncias presentadas a la CGR	145
Gráfico 16	Evolución de la victimización por corrupción en Bogotá, 2007-2018	219
Gráfico 17	Análisis de las normativas vigentes que regulan el derecho de acceso a la información pública en las provincias seleccionadas	233
Gráfico 18	<i>Ranking</i> de resultados de las WEB analizadas.....	233
Gráfico 19	Comparación entre la valoración obtenida sobre la información de cada página web, con la vigencia o no de norma legal sobre acceso a la información pública	234
Gráfico 20	Resultados por categoría analizada.....	234
Gráfico 21	Actores con posturas sobre la transparencia local, 2003-2016	248
Gráfico 22	Demandas más frecuentes en materia de transparencia, 2003-2016	249
Gráfico 23	Dimensiones y variables de institucionalización	253
Gráfico 24	Dimensiones de institucionalización	254
Gráfico 25	Dimensiones de la institucionalización en los sujetos obligados	254
Gráfico 26	Institucionalización en los sujetos obligados	255

Diagramas

Diagrama 1	Esferas de análisis GAM en Calle Larga	71
Diagrama 2	Modelo de gobierno abierto municipal para Calle Larga.....	76
Diagrama 3	Propósito de la participación ciudadana.....	95
Diagrama 4	Cubo de la democracia.....	97
Diagrama 5	Red de gobernanza para la promoción salud y prevención de enfermedades crónicas no transmisibles	111
Diagrama 6	Modelo de gobernanza para la promoción de la salud y la prevención de enfermedades crónicas no transmisibles	113
Diagrama 7	Estructura de la red de gobernanza para la promoción de la salud. Plataforma digital web 2.0.....	114
Diagrama 8	Unidad administrativa central de la entidad federativa del programa.....	115
Diagrama 9	Organigrama para la unidad administrativa del programa municipal de promoción de la salud y prevención de enfermedades. Municipios metropolitanos y urbanos con más de 100,000 habitantes	116
Diagrama 10	Articulación de actores. Comisiones y ejes de trabajo	124
Diagrama 11	Diagnóstico situacional.....	128
Diagrama 12	Metas y acciones de la estrategia nacional	129
Diagrama 13	Acciones e instrumentos.....	130
Diagrama 14	Plataforma Web colaborativa de transporte y caminos rurales	131
Diagrama 15	Nomenclador de caminos rurales.....	133
Diagrama 16	Accesibilidad crítica de escuelas rurales	136
Diagrama 17	Agenda estrategia nacional	141
Diagrama 18	Modelo de desarrollo territorial: plan participativo de desarrollo departamental, "Nariño Corazón del Mundo 2016-2019"	180
Diagrama 19	Formula del gobierno abierto.....	182
Diagrama 20	Diagrama estructural política pública de innovación social de Nariño.....	187
Diagrama 21	Mapa de causalidad de la política pública de transparencia, Bogotá.....	216
Diagrama 22	Diagrama de gobierno abierto	229
Diagrama 23	Cómo las EFS marcan la diferencia en la vida de los ciudadanos.....	230

Imágenes

Imagen 1	Seminario “Caminos rurales, transporte rural y cambio climático”. Palacio de las Aguas Corrientes, Buenos Aires, 16 y 17 de mayo de 2018.....	125
Imagen 2	Informe mensual del editor colaborativo de caminos rurales.....	132
Imagen 3	Talleres 2018 – 2019	134
Imagen 4	Taller de capacitación a postulantes a MCC dictado en la ciudad de Arequipa en abril de 2019	149
Imagen 5	Obra con riesgos en materia de seguridad vial	149
Imagen 6	Obra declarada concluida, ante la visita de los monitores identificaron que se encontraba en ejecución	150
Imagen 7	Obra no concluida en una escuela	150
Imagen 8	Convocatoria a aspirantes a Monitores Ciudadanos de Control	151
Imagen 9	Monitores Ciudadanos de Control	152

Resumen

La incorporación de principios y ejes de gobierno abierto como política transversal en el ciclo de la gestión pública es reciente y aún incipiente. Desde el año 2011, año en que se creó la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA por sus siglas en español u OGP por sus siglas en inglés) en el seno de la 66ª Asamblea General de las Naciones Unidas, la CEPAL, a través del ILPES, ha apoyado a los gobiernos de la región en fortalecer procesos de transformación estructural de las políticas y los órganos del Estado, con un enfoque transparente, participativo y colaborativo, donde la ciudadanía es parte de la solución a los problemas de interés público. Para ello, se han realizado investigaciones, capacitaciones y asistencias técnicas acerca de políticas públicas y elaboración de compromisos y planes de acción de gobierno abierto en la región. Asimismo, se han generado diversos espacios para el debate, la reflexión y la investigación, abriendo un gran espectro de visiones teóricas y aplicaciones prácticas que toman como eje central los principios de un gobierno abierto en todos sus niveles y espacios.

El presente documento, contiene una recopilación de los trabajos que fueron seleccionados para las "VI Jornadas de Planificación: Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública", que postulan el enfoque de gobierno abierto como una solución práctica a problemas públicos multinivel, que revelan los avances y desafíos en la articulación de la relación entre ciudadanía, empresas y Estado, en diversos países y localidades de América Latina y el Caribe, abordando espectros educativos, temas de salud, presupuestos participativos, entre otros. El documento está compuesto de 4 partes: "Datos abiertos para la innovación y acceso a la información", "Presupuestos abiertos y participativos", Participación ciudadana para la toma de decisiones y colaboración entre actores" y, "Políticas de gobierno abierto y apertura institucional".

Introducción

Contribuir a mejorar la calidad de la planificación y la gestión pública para el desarrollo de América Latina y el Caribe, es una de las misiones de la CEPAL a través del ILPES. Una de las estrategias empleadas con este fin es acelerar la transmisión horizontal de conocimiento aplicado entre la ciudadanía, sector privado y el sector público en la región. Para ello, es muy importante que los aprendizajes de experiencias prácticas se sistematicen y plasmen en artículos de investigación, en donde la teoría y la práctica de la planificación y la gestión pública se encuentran de manera sinérgica. Estas investigaciones son ofrecidas a los países de la región como material de apoyo, para que éstos las contrasten y pongan a prueba, y en la medida de sus posibilidades, las adapten como medios para la solución de problemas de interés público.

El ILPES se ha esforzado por crear y sostener espacios de intercambio técnico entre los países de la región, con el objeto de compartir aprendizajes en materia de planificación y gestión pública para el desarrollo. Para ello, desde el año 2012, se institucionalizaron las Jornadas de Planificación con periodicidad anual, como un espacio de reflexión, difusión e intercambio de conocimientos en esta materia. En este espacio se reúne a especialistas, expertos representantes de diferentes sectores de la sociedad, quienes comparten sus experiencias y visiones desde la perspectiva del gobierno abierto como paradigma en la gestión pública.

Debido a la pandemia global originada por el COVID-19, las Jornadas correspondiente al año 2020 fueron suspendidas, para dar paso únicamente a la publicación que sistematiza un conjunto de trabajos de investigación generados a partir de un llamado público y abierto que en su mayoría comparten desde la praxis iniciativas alineadas con los principios de un gobierno abierto. El formato que se utilizó fue el de convocatoria abierta, haciéndose un amplio llamado a través de los medios electrónicos y redes sociales a postular trabajos de investigación desde la perspectiva de todos los sectores. Es así como el llamado convocó a representantes de la academia, sector público y privado, organizaciones no gubernamentales e interesados de la sociedad civil. Dichos trabajos de investigación debieron enmarcarse en las áreas vinculadas a cuatro temáticas: i) Datos abiertos para la innovación y acceso a la información, ii) Presupuestos abiertos y participativos, iii) Participación ciudadana para la toma de decisiones y colaboración entre actores y, iv) Políticas de gobierno abierto y apertura institucional. Estos trabajos de investigación se seleccionaron con base en criterios de calidad y pertinencia, haciendo énfasis en casos prácticos.

Tras la convocatoria, se recibieron un total de 196 postulaciones, con 32 trabajos finales de investigación habiéndose seleccionado 15 los cuales provienen de 6 países de la región (Argentina, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay).

Esta publicación se encontrará en formato digital y ha sido editada y publicada con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a quienes aprovechamos para agradecer por su constante apoyo a la CEPAL y al ILPES.

Parte 1
**Datos abiertos para la innovación y acceso
a la información**

I. Desafíos en el acceso a la información pública para la evaluación de derechos humanos: la construcción de una matriz de vacancias

Hugo Quiroga¹
Silvia Levín²
Paula Durán³

Introducción

El trabajo que se presenta fue preparado sobre la base de uno de los productos obtenidos en el proceso de evaluación con enfoque de derechos humanos llevado a cabo en la provincia de Santa Fe, Argentina, entre 2018 y 2019, por el Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe y de la Universidad Nacional de Rosario⁴. En esa evaluación, de carácter federal y pionera en el país, el acceso a la información pública constituye un estándar de derechos humanos, así como también un principio de resguardo democrático, clave para la participación ciudadana y para garantizar los procesos de *accountability* (responsabilidad horizontal y vertical) y de rendición de cuentas en las políticas públicas que implementan derechos. Se trató de un estudio académico, de

¹ Doctor en Filosofía (Universidad de las Islas Baleares, España). Profesor e Investigador de la Universidad Nacional de Rosario. Argentina. Coordinador General del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Argentina.

² Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO). Profesora e Investigadora de la Universidad Nacional de Rosario. Argentina. Coordinadora Académica del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Argentina.

³ Magister en Políticas Sociales (FLACSO). Profesora e Investigadora de la Universidad Nacional de Rosario. Argentina. Coordinadora del trabajo de campo del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Argentina.

⁴ Este trabajo fue producido en base a resultados empíricos obtenidos en la evaluación mencionada, relativos a información pública, que integra uno de los capítulos del Informe completo de Evaluación sobre progresos y desafíos en los derechos sociales en la provincia de Santa Fe, y que actualmente se encuentra en proceso de edición en forma de libro, de autoría del Equipo, titulado *Progresos y Desafíos de los derechos en la provincia de Santa Fe. Evaluación sobre el estado de avances en 2018*.

carácter científico, desarrollado en base a metodología de ese enfoque cuyo propósito fue la evaluación de progresos de un gobierno intermedio en el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de derechos humanos para la satisfacción de cinco derechos sociales: Seguridad social, educación, salud, vivienda adecuada y servicios públicos básicos y vida libre de violencia.

El acceso a la información pública y a la participación es considerado por la literatura un “derecho de procedimiento” (Pautassi, 2013) y fue puesto a prueba como tal en esta evaluación. La producción y el acceso a la información pública constituyeron un desafío para el equipo dado que la institucionalidad estatal evaluada, aún no responde a las pautas estructurales y de funcionamiento que prevé el enfoque de derechos y adolece de carencias de información. Pero esas carencias, no fueron valoradas estrictamente como restricciones para evaluar, sino que fueron resignificadas en estímulos y desafíos, y contribuyeron a iluminar áreas, procesos, prácticas políticas, sistemas e instituciones que son claves para medir la realización de los derechos sociales y respecto a los cuales no se posee suficiente información cuantitativa o cualitativa. En línea con los desafíos, el equipo construyó una matriz de vacancias que refleja esfuerzos por identificar, sistematizar, analizar y hacer visibles los vacíos en la producción, acceso, calidad y/o disponibilidad de la información pública oficial, la cual constituye a nuestro entender un camino fructífero que puede orientar claramente los pasos hacia la transformación gradual en una cultura estatal basada en derechos, con capacidad suficiente para nutrir indicadores de derechos humanos.

En primer lugar, se presenta una síntesis de la estrategia metodológica aplicada en la evaluación con el propósito de brindar algunas herramientas conceptuales y operativas que contribuyan a una interpretación valorativa de la matriz de vacancias en indicadores de derechos humanos. En segundo lugar, se hace una breve referencia conceptual y normativa del derecho a la información pública y se explica el sentido que adquiere en la evaluación realizada. En tercer lugar, se presentan las vacancias en la disponibilidad de información pública para la evaluación, diferenciadas en función de diversos criterios. Finalmente, se describen los tipos de vacancia identificados en el acceso a la información pública y se realiza un balance general valorativo, basado en la importancia de este principio para garantizar la evaluación de los derechos económicos, sociales y culturales en la provincia de Santa Fe.

A. Algunos aspectos de la estrategia metodológica de la evaluación

La evaluación desde el enfoque de derechos implica adoptar un nuevo marco de referencia, conceptual y operativo, para la valoración del estado de avance de las políticas sociales y de los derechos involucrados, basado en principios, reglas y estándares del sistema internacional y del sistema interamericano de derechos humanos. A partir de los avances en la generación de mecanismos de evaluación en el marco del sistema internacional y del sistema interamericano de derechos humanos de las últimas décadas, el aporte que el enfoque de derechos ofrece a los gobiernos de la región refiere a precisar las obligaciones establecidas en los pactos y tratados internacionales de derechos humanos, definiendo su alcance y contenido y posibilitando la construcción de recomendaciones a los Estados sobre las mejores formas de cumplir con las obligaciones positivas y negativas contenidas en cada derecho (Pautassi, 2016).

Se planteó una estrategia metodológica cuantitativa y cualitativa, con la intención de contar con técnicas e instrumentos que permitieran medir el estado de avance de los derechos definidos en la presente evaluación. Con el objetivo de evaluar progresividad o regresividad, se definió tomar como línea de base el año 2010, que coincide con la realización del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, lo que permitió contar con información oficial para dicha fecha. A partir de allí, se relevó la información pública oficial disponible para el período 2010-2018, a fin de evaluar la evolución de los indicadores seleccionados a lo largo del tiempo. Cuando no fue posible obtener información para el año 2018, el criterio establecido por el equipo fue obtener siempre la última medición disponible.

Sobre la base de este modelo evaluativo, se conformó una matriz propia integrada por indicadores relativos al sistema interamericano y al sistema internacional de derechos humanos: a) La matriz de

indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador aprobado por los Estados miembros de la OEA; b) El sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará, diseñados por parte del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) de la OEA; c) Los indicadores vinculados a los objetivos y a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y el Listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de ODS Argentina; d) Los indicadores del sistema internacional de derechos Humanos disponibles en la guía para la medición y la aplicación de indicadores de derechos humanos de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2012).

Las dificultades encontradas para relevar información cualitativa (señales de progreso cualitativas), debido a la escasa producción de información disponible que refleje la perspectiva del propio actor social, generaron la necesidad de incorporar otra información cualitativa obtenida por medio de entrevistas a diversos actores e informantes clave.

Esta metodología combinó: 1) la atención a la población especialmente protegida, (personas con discapacidad, en situación de pobreza o vulnerada, pueblos originarios, mujeres, población con orientación sexual e identidad de género diversa), 2) la perspectiva del ciclo de vida, que refuerza la mirada en los derechos relativos a las diversas etapas de vida (los adultos mayores; niños, niñas, adolescentes) y 3) la dimensión territorial, que prioriza aspectos específicos de la agenda pública de la provincia e indaga sobre la satisfacción de cada derecho social en todo el territorio.

Entre sus fortalezas, se destacan la inclusión de tres tipos de indicadores para medir avances en los derechos (estructurales, de proceso y de resultados) sumado a las señales de progreso cualitativas, y el cruce con diversos estándares y principios del enfoque de derechos, lo cual permite obtener una mirada amplia de los compromisos y esfuerzos del Estado y así vincular las políticas públicas con los resultados de los progresos en la garantía de derechos. Los *indicadores estructurales*, releven información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones que exige cada derecho; los *indicadores de proceso* buscan medir la magnitud y calidad de los esfuerzos realizados por los Estados para implementar los derechos a partir de la cobertura y el contenido de las estrategias, programas y políticas específicas. Ayudan a vigilar la aplicación de las políticas en términos de realización progresiva de los derechos sociales; los *indicadores de resultado* permiten evaluar los logros (individuales o colectivos) que indican el estado de realización de un derecho social en un determinado contexto. Expresan una medida cuantitativamente comprobable sobre la *performance* del Estado en materia de realización progresiva de derechos y las señales de progreso cualitativas, captan la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que le da al fenómeno evaluado.

Los tres tipos de indicadores utilizados se ordenan en función de tres *categorías conceptuales*: 1) Recepción del derecho, refiere a cómo se encuentran incorporados los derechos establecidos en el protocolo dentro del sistema jurídico-normativo y en las prácticas y políticas públicas; 2) Contexto financiero y compromiso presupuestario, alude a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el gasto público social, y de qué manera se distribuye; 3) Capacidades estatales o institucionales, describen los aspectos técnicos instrumentales y de distribución de recursos al interior del aparato estatal (capacidades administrativas, técnicas, políticas e institucionales).

Por otra parte, los ejes transversales o estándares definidos son tres: Igualdad y no discriminación; acceso a la justicia y acceso a la información y participación política. Este último, es entendido como herramienta clave para la participación ciudadana en una sociedad democrática en tanto la divulgación de información pública otorga poder a la ciudadanía para controlar las acciones de gobernantes que representan sus intereses y a quienes les ha confiado esa protección. Constituye una obligación estatal la de producir, bajo criterios validados internacionalmente, información de calidad y en cantidad suficiente y garantizar la publicidad y el acceso libre a toda persona que lo requiera.

Para avanzar en la medición de cada derecho se integraron indicadores de las diversas matrices mencionadas. Cada derecho tiene una composición diferente en cuanto a la cantidad de indicadores

seleccionados y la matriz de origen de los mismos. Con excepción del derecho a una Vida Libre de Violencia, la mayoría de los indicadores corresponde a la matriz para la evaluación del Protocolo de San Salvador de la OEA. En el caso del derecho a una Vida Libre de Violencia —en particular el caso de la violencia de género—, la mayor parte de los indicadores corresponde a la Convención de Belém do Pará. Ambos instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos se complementaron con indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que operacionalizan la Agenda 2030 de Naciones Unidas, adaptados al contexto regional, nacional y local. Para el caso específico del derecho a una vivienda adecuada y servicios públicos básicos, también, se integraron indicadores del sistema internacional de derechos humanos de Naciones Unidas.

Como resultado final, se seleccionaron 298 indicadores provenientes de estas cuatro matrices. La mayor parte fue tomada de la matriz para medir la implementación del Protocolo de San Salvador —196 indicadores—; luego, de la Convención de Belém do Pará —75 indicadores—; en tercer lugar, de la matriz para la medición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 —20 indicadores— y, por último, de la matriz de Naciones Unidas, para complementar las anteriores en materia del derecho a la una vivienda adecuada y a servicios públicos básicos —7 indicadores—.

La selección de indicadores se basó en dos criterios principales: la pertinencia para el contexto provincial, en pos de avanzar en la garantía del derecho y la mensurabilidad posible, vinculada a disponibilidad de información pública. El primer criterio, implicó la necesidad de analizar los indicadores propuestos en función de las especificidades de los sistemas y políticas con que el país y la provincia cuentan para garantizar el acceso a los derechos y, a la vez, las problemáticas predominantes del contexto provincial. El segundo criterio, se basó en la aproximación a la realidad y a la posibilidad de conseguir información *a priori*, disponible en los sistemas de información y estadísticas oficiales y, al confirmar que no era posible solicitar ni construir la información, se definió no incluirlos en la matriz.

La construcción de un indicador proxy —que representa o se asimila al propuesto por la matriz— se hizo necesaria cuando la relevancia del mismo ameritaba incluirlo, pero se encontraron algunas de las siguientes dificultades: 1) la formulación propuesta en las matrices del sistema interamericano e internacional de derechos humanos no se adaptaba correctamente al contexto provincial; 2) no se encontró información disponible idéntica a la solicitada en el indicador, pero sí fue posible recolectar o construir alguna información que se consideró podría aproximarse al indicador original.

El proceso de selección de indicadores de la matriz se realizó en dos pasos: primero, se analizó el total de indicadores por derecho, de acuerdo a los criterios explicitados, y segundo, como parte de un trabajo simultáneo de elaboración de *fichas técnicas* por cada uno de los indicadores que implica la recolección de información e identificación del dato. Se buscó que esa elaboración constituyera un aporte técnico-metodológico y que su construcción fuera parte de un proceso de aprendizaje de utilidad para la gestión pública. La construcción de fichas técnicas comprendió una secuencia de actividades: 1) identificar datos, procesar y sistematizar la información disponible en fuentes oficiales; 2) conceptualizar indicadores, 3) validar la información con actores de la gestión pública, organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas y académicas; 4) ajustar los indicadores de derechos humanos a la realidad provincial.

La complejidad de este proceso estuvo dada porque, como se adelantó, se evalúa la organización del Estado desde el enfoque de derechos, pero, sin embargo, sus estructuras, prácticas, modalidades de registro de procesos y sistematización no se adecuan a pautas del enfoque de derechos humanos. Por esta razón, se cumplió un doble proceso, seleccionar y adaptar indicadores a la información disponible a la par que sensibilizar al Estado sobre la importancia de incorporar metodologías acordes a los principios y estándares del enfoque. En este sentido, la producción de información pública es un problema no menor para la evaluación de derechos humanos.

Para esta evaluación se utilizaron fuentes oficiales primarias y secundarias. Entre las *fuentes secundarias* se incluyeron: 1) estadísticas oficiales, disponibles (válidas y confiables); 2) registros internos

de los sistemas de información públicos. Se realizaron 39 pedidos formales a las áreas de gobierno que puedan brindar información relativa a estos indicadores y 3) información documental, que incluye tratados internacionales, leyes, decretos, normativas, documentos de políticas, planes y programas, informes oficiales de gestión.

Asimismo, se destaca que el Equipo de evaluación realizó mediciones propias sobre las bases de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). La necesidad de construir información propia, sobre estas bases de datos, se debió a que los indicadores de derechos humanos solicitaban información que no se encontraba procesada ni disponible en los cuadros regulares publicados por el INDEC.

Dentro de las *fuentes primarias*, y para combinar información cuantitativa y cualitativa, se realizaron 17 entrevistas a actores clave, con responsabilidades públicas de gestión en los tres poderes del Estado, y a organizaciones sociales, vinculadas a cada derecho, para complementar la información obtenida de los indicadores e indagar sobre posibles fuentes de información. De esta manera, las entrevistas fueron abiertas y no estructuradas y se orientaron a: 1. relevar posibles fuentes de información no disponibles; 2. completar la elaboración de las fichas técnicas por indicador y 3. generar conciencia y sensibilizar a los actores gubernamentales sobre la necesidad de construcción de información pública y su utilidad; con la capacidad de alimentar los indicadores de derechos humanos y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Asimismo, se consultó a 10 informantes clave para despejar dudas, validar información o consultar aspectos específicos.

La información sistematizada en las fichas técnicas de indicadores requirió un proceso de análisis que permitiera vincular los indicadores a los derechos. Esta etapa incluyó la construcción de criterios de análisis, en línea con la matriz construida, que fue ordenada en base a los principios y estándares del enfoque de derechos.

B. Conceptualización y marco normativo del derecho a la información

El derecho al acceso a la información pública se ha establecido como un derecho humano en diversos instrumentos internacionales, así como también en la jurisprudencia, en relatorías del sistema de Derechos Humanos interamericano, en Declaraciones de principios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos humanos, etc. Algunos organismos han desarrollado documentos destinados a proponer y guiar a sus Estados Miembros en la elaboración de legislación sobre el acceso a la información pública. Por ejemplo, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación (OEA, 2010) y el Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública (OEA, 2016).

Se entiende el derecho al acceso a la información pública como una facultad de la ciudadanía y una obligación de los Estados, en sus tres poderes (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial), que viabiliza la realización de los principios republicanos de publicidad de los actos de gobierno, de transparencia de la gestión pública, de rendición de cuentas, de participación en los asuntos públicos, así como también de los principios de libertad de expresión y de pensamiento. Todos estos principios de derechos humanos son valorados como mecanismos de fortalecimiento institucional, de consolidación de la gobernanza y del Estado de derecho democrático.

Se asienta en concepciones de Estado moderno, de democracia sustantiva y de estilos de gestión de gobierno participativo, multiactorales, con liderazgo político (Gobernanza). Supone y promueve para su ejercicio una transformación profunda tanto en la cultura organizacional y política de las instituciones públicas como en la conciencia ciudadana. Implica el reconocimiento de oportunidades, derechos y responsabilidades que exige un sistema democrático.

Esa transformación cultural e institucional se inscribe en la promoción de valores democráticos tales como: transparencia, rendición de cuentas, ética, responsabilidad e integridad en el manejo de lo público. Se parte de la consideración que esos valores democráticos “no son valores humanos innatos”, sino que se aprenden, se ejercitan y se enseñan explícita y claramente, como se enseñan también las aptitudes y conductas democráticas (OEA, 2008: 82). Asimismo, esta transformación cultural implica un cambio respecto a la cultura del secreto y del Estado como propietario de la información. Supone partir de una idea de información pública como patrimonio de la sociedad, no del Estado, y que éste la mantenga en su poder solo en cuanto representante de la sociedad (OEA, 2008: 4). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado expresamente en este sentido al afirmar: “...la información pertenece a las personas, no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno” (CIDH, 2002: párrafo 282).

Por otra parte, esta transformación debe estar acompañada de las herramientas básicas para sensibilizar, concientizar y aprender el significado práctico del acceso a la información como un instrumento o un medio (Abramovich y Courtis, 2000; Poder ciudadano, 2014) que viabiliza el ejercicio y exigencia de otros derechos —como los económicos, sociales y culturales (DESC), los civiles y políticos—; así como también la participación necesaria de la ciudadanía en los asuntos públicos.

El derecho de acceso a la información pública se aplica en sentido amplio a toda la información en posesión de órganos públicos, incluyendo toda la información controlada y archivada en cualquier formato o medio. Está basado, además, en el principio de máxima publicidad y divulgación de la información pública (Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información, 2010: 2). Por esta razón, también se establece que las excepciones al derecho de acceso a la información deberán ser claras y específicamente establecidas por la ley, por considerarse que son legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

A partir de la Reforma Constitucional de 1994, y la jerarquización con ese rango de instrumentos de Derechos Humanos, el derecho a la información pública comenzó a ser visibilizado como tal en nuestro país. Adquirió mayores desarrollos, primeramente, en el ámbito académico y desde allí, fue incrementando su relevancia hasta instalarse en la agenda pública en la década del 2000, y se mantiene hasta la actualidad (Prólogo Ley 27.275/16, 2016: 13). En 2016 se sancionó en Argentina la Ley Nacional 27.275 (reglamentada por el Decreto 206/2017) con el objeto de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. Aborda el derecho desde cinco dimensiones: 1) como derecho humano fundamental; 2) como instrumento para la participación ciudadana; 3) como componente para garantizar otros derechos; 4) como herramienta para mejorar la gestión pública y 5) como instrumento de control de la *res pública*. Considera al Estado, en sus tres poderes, como el principal obligado, con deberes concretos frente al cumplimiento de los derechos.

Esta ley organiza la regulación del derecho en base a una batería de principios rectores: presunción de publicidad; transparencia y máxima divulgación; informalismo; máximo acceso; apertura; disociación; no discriminación; máxima premura; gratuidad; control; responsabilidad; alcance limitado de las excepciones; *In dubio pro petitor*⁵; facilitación; buena fe. Estos principios suponen que toda la información de los sujetos obligados se presume pública (salvo las excepciones tipificadas en el art. 8 de la Ley), y al mismo tiempo, que debe ser accesible y estar disponible para cualquier persona que la solicite, facilitando de este modo el ejercicio del derecho a la información pública sin poder —los sujetos obligados— alegar argumentos procedimentales para negar información.

En este mismo sentido, y acorde a los principios específicos del enfoque de derechos, se deja expresamente asentado que la información debe publicarse de forma completa y con el máximo nivel de desagregación, con disponibilidad en diversos medios y formatos. La ley hace referencia explícita a que la información debe estar disponible en “formatos electrónicos abiertos”. Por otra parte, la información

⁵ *In dubio pro petitor* es una locución latina, significa que en caso de duda se favorecerá al peticionante. Refuerza el principio de inocencia, proveniente del derecho penal, y su aplicación está relacionada con el principio de legalidad.

debe ser publicada con celeridad, en el art. 11 se establece un plazo de 15 días para satisfacer el pedido de información. El acceso a la información será gratuito y sólo tendrá costo la reproducción del material.

La ley refiere a toda autoridad pública perteneciente a todos los poderes del Estado (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal), como así también a los órganos u organismos de propiedad del gobierno o controlados por el mismo, a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales o desempeñan funciones y servicios públicos.

La Constitución de la provincia de Santa Fe vigente (de 1962), no reconoce los derechos humanos. El proyecto de reforma de la Constitución de la provincia de Santa Fe, presentado por el Poder Ejecutivo en 2018 al parlamento, preveía el acceso a la información pública como derecho humano. La autoridad de aplicación de las disposiciones provinciales en materia de información pública es la Dirección de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público de la Provincia de Santa Fe, creada por el Decreto 1882/08; dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En síntesis, el ejercicio de ese derecho por parte de la ciudadanía en la provincia de Santa Fe está amparado por el Decreto 0692/2009 y por las disposiciones internacionales de derechos humanos y las disposiciones nacionales vigentes.

C. La vacancia de información pública provincial con enfoque de derechos: ¿Qué información pública requiere la evaluación con indicadores de derechos humanos?

La literatura sostiene que existen diversos fundamentos que avalan el derecho al acceso a la información pública (Abramovich y Courtis, 2002; Poder ciudadano, 2015). Por un lado, algunos consideran que garantiza la libertad de expresión y la libertad de pensamiento que son esferas vinculadas a los derechos individuales políticos y civiles, que fortalecen la autonomía personal y, al mismo tiempo pueden favorecer mayores exigencias a las autoridades (por ejemplo, hacer reclamos a la SIDE para obtener más información sobre la persona).

Por otro lado, otros sostienen que el acceso a la información garantiza principios republicanos de publicidad de los actos de gobierno, transparencia, control, participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y rendición de cuentas. Esos principios son los que facilitan y permiten el ejercicio de derechos colectivos, orientados a fortalecer el interés público. Ambos fundamentos son legítimos y válidos y, al mismo tiempo, exigen dar cuenta de una tematización particular que requiere la información pública.

La información, como área de conocimiento y de acción, tiene varias funciones y, en este sentido, varias maneras de entenderla o conceptualizarla (Abramovich y Courtis, 2000). Vamos a analizar aquí solamente las que nos interesaron a los fines de aclarar nuestro objeto de estudio (los derechos humanos). En primer lugar, la información pública tiene un valor propio, en sí mismo, como *bien directo* para satisfacer derechos individuales (por ejemplo, pedidos de habeas data, acceso a datos personales por deudas, acceso a datos para ejercitar el derecho a la verdad en el caso de desaparición de personas).

En segundo lugar, tiene el valor de *bien indirecto, público o colectivo*. Esta función de la información es *instrumental*, no tiene un fin en sí mismo, sino como medio para la concreción de otros derechos, valores o principios. En este caso, la obligación de otorgar información pública tiene efectos preventivos o institucionales. Podemos ilustrar esta función como bien colectivo a partir de distintas situaciones: 1) por ejemplo, cuando se utiliza la información pública *como mecanismo de evaluación de resultados de programas o políticas públicas*, resulta imposible evaluar acerca de los efectos de la política sin producir información sobre los resultados de la misma (Abramovich y Courtis, 2002); 2) otra situación ilustrativa, vinculada a la función instrumental de la información como bien colectivo, está asociada no ya a evaluar la actividad de gobierno sino cuando actúa *como mecanismo que favorece el ejercicio del derecho a la participación* en la formación de políticas públicas o bien en los procesos de toma de decisiones públicas.

El déficit de información pública impide la participación de la ciudadanía en los procesos de producción de las políticas como exige el enfoque de derechos; 3) también la información puede cumplir la función de *facilitar la exigibilidad de un derecho*. En este caso, la exigibilidad del derecho va a depender de la definición previa de las obligaciones concretas del Estado al respecto, la que a su vez resulta imposible de conocer sin información acerca de la situación de ese derecho; así como también de información que permita hacer comparaciones entre la situación anterior y la posterior para medir progresividad del derecho.

En este sentido instrumental, que constituye nuestro interés, la conceptualización del derecho de acceso a la información pública implica una exigencia de socialización de la información y un límite a la exclusividad o al secreto de la información pública (Abramovich y Courtis, 2002). Esta tematización de la información como medio o instrumento para garantizar la operacionalización de indicadores de derechos, que evalúan avances en los derechos económicos, sociales y culturales, cobra un marcado carácter público y social y constituye nuestro eje de atención para la evaluación de progresos en los derechos seleccionados. Producir y acceder a información pública con enfoque de derechos humanos es, en este sentido, un bien jurídico democrático que garantiza el interés público de realización efectiva de los derechos fundamentales.

Para la supervisión del cumplimiento de los derechos humanos, a través de la metodología de indicadores que miden progresos (avances), resulta clave la producción y difusión de información pública. A su vez, ese estándar de producción y difusión requiere los esfuerzos de los Estados para generar fuentes que permitan nutrir los indicadores de derechos humanos como parte de una obligación positiva de informar, tanto ante requerimientos de la ciudadanía como de organismos internacionales de derechos humanos. La producción y acceso a la información se enmarca de manera general en el proceso de elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos humanos. El principal desafío consiste en conocer cómo el *corpus* de derechos humanos permite construir unidades de medida —cuantitativas y cualitativas— aptas para evaluar la satisfacción de los derechos sociales derivada del cumplimiento de obligaciones del Estado.

Los indicadores de derechos humanos constituyen un insumo fundamental para un adecuado diseño y evaluación permanente de políticas, programas o servicios estatales. Contar con información fidedigna sobre las situaciones de vulneración y los procesos de avance en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales permite conformar una agenda política ajustada a la exigencia de garantizar su progresividad. No contar con datos e información, que permitan caracterizar la situación problematizada con el mayor nivel de desagregación posible, puede derivar en la elaboración de diagnósticos equivocados que arrastren los errores de comprensión en el proceso de las decisiones respecto a las intervenciones necesarias para hacerles frente (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, 2014).

La evaluación de progresos de estos derechos exige producir información en materia de políticas públicas con ese enfoque en términos de obligación jurídica estatal. Dicha evaluación refiere a la producción de información pública, bajo criterios validados internacionalmente, de calidad y en cantidad suficiente, y garantizar la publicidad y el acceso libre a toda persona que lo requiera.

De acuerdo con las normas del Protocolo de San Salvador, la información relacionada con cada derecho que los Estados produzcan debe considerar los siguientes enfoques: equidad de género, grupos especiales de personas (niños, adultos mayores, personas con discapacidades), diversidad étnica y cultural (en particular pueblos indígenas y afrodescendientes) y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas (OEA, 2015). El modelo de indicadores en derechos humanos que propone el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, sugiere que los datos deben estar desagregados por raza, sexo, etnia, nivel educativo, nivel socioeconómico, área de residencia (urbano-rural), migrantes y poblaciones desplazadas por conflictos armados.

Los derechos humanos no logran ser medidos en forma integral sólo por medio de las estadísticas. Existen desagregaciones, que no están siendo medidas actualmente, a pesar de ser relevantes para comprender su estado de cumplimiento y para identificar los aspectos sobre los cuales es preciso actuar

para garantizar su ejercicio. Consideramos, primordial reconocer estas vacancias e impulsar el debate para generar conciencia y promover acciones sobre la necesidad de producir datos de calidad para captar y medir las diferentes dimensiones en que los derechos se materializan.

La vacancia de información pública, entendemos, es aquella ausencia o vacío en la disponibilidad de información referida a la producción, accesibilidad, publicidad, periodicidad y calidad de los datos respecto de una materia concreta. Establecemos, entonces, distintas escalas de vacancia: a) vacancia total, es aquella en que se visualiza en los gráficos disponibilidad nula de información, b) vacancia parcial, equivale a disponibilidad parcial de la información y c) vacancia nula, cuando se observa disponibilidad total de información. Así nos referimos a aquella información pública que el Estado, en sus distintos niveles jurisdiccionales y en sus tres poderes, se encuentra obligado a ofrecer y a generar, en cumplimiento de los compromisos internacionales y nacionales asumidos en materia de progresividad en el goce y ejercicio de los derechos humanos.

La obligación de ofrecer por parte del estado se genera como garantía del derecho al acceso a la información pública, sustentado en el principio de publicidad de los actos de gobierno; se constituye como una facultad de la ciudadanía de solicitar y acceder a información y como una obligación de los Estados de proveerla. Por otro lado, la obligación estatal, surge del carácter vinculante que poseen los instrumentos de seguimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, tales como el Protocolo de San Salvador, del cual nuestro país es parte. Necesariamente es expresa la obligación de producción de información pública, adecuada a los principios y estándares del enfoque de derechos, que pueda traducirse en indicadores de progreso que permitan cuantificar logros o el cumplimiento de metas, así como también calificar la conducta de los Estados en sus esfuerzos para cumplir con sus obligaciones.

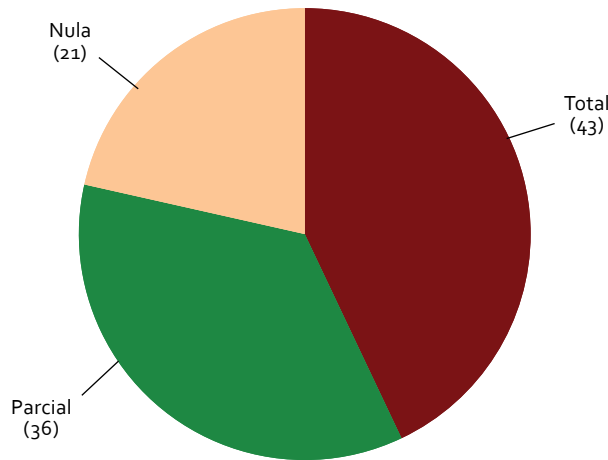
La medición de avances en derechos humanos mediante indicadores se ha instalado de manera contundente en la región interamericana como herramienta que, además de estimular los procesos de evaluación del cumplimiento de derechos sobre bases objetivas, coadyuva en la formulación de políticas públicas asociadas a derechos humanos basadas en evidencia empírica (OEA, 2016). Los derechos humanos se enfocan en particular en la condición de los grupos más vulnerables, según los principios de no discriminación e igualdad, con lo cual la elaboración de información a partir de la desagregación de los indicadores y su adecuación a las distintas realidades nacionales y locales permite visibilizar la desigualdad e identificar los sectores desaventajados. Por ejemplo, las desigualdades étnicas y raciales, junto con las de género, son componentes cruciales que no deben soslayarse al momento de medir. En algunos casos, estos datos sencillamente no existen, en otros, están disponibles, pero son de baja o incierta calidad, no se pueden vincular a otras bases de datos, o no son de fácil acceso. Otras veces, faltan datos recolectados en intervalos regulares de tiempo que informen sobre la magnitud y evolución de las temáticas involucradas.

1. Disponibilidad de información: análisis general

El Equipo de evaluación en políticas sociales y derechos humanos comenzó la etapa de relevamiento y sistematización de la información sobre los indicadores de la matriz general en el mes de abril de 2018. Luego de la construcción de las fichas técnicas sobre cada indicador, se recurrió a fuentes oficiales disponibles (válidas y confiables) y se realizaron, además, treinta y nueve pedidos formales a las áreas y organismos del Estado nacional y provincial que pudieran brindar información pública relativa a los distintos indicadores.

Al finalizar el trabajo de evaluación (junio 2019), sobre un total de 298 indicadores seleccionados en la matriz, se pudo construir el dato en forma completa —disponibilidad *total* de información pública— para el 43% de los indicadores. En el 36% de los casos, la información disponible se clasificó como *parcial*, ya que resultó insuficiente para dar cuenta del indicador en todos sus aspectos. Y en el 21% de los casos, la información resultó ser *nula*. Es decir, en 1 de cada 5 indicadores de la matriz de análisis no se encontró ningún dato disponible o respuesta a los pedidos de información oficial formulados, hasta el momento de finalizar la evaluación, que permita identificar algún aspecto del indicador. (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
Provincia de Santa Fe, disponibilidad de información pública total, parcial o nula, junio de 2019
 (En porcentajes del total)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la matriz de indicadores del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe-UNR. Junio de 2019.

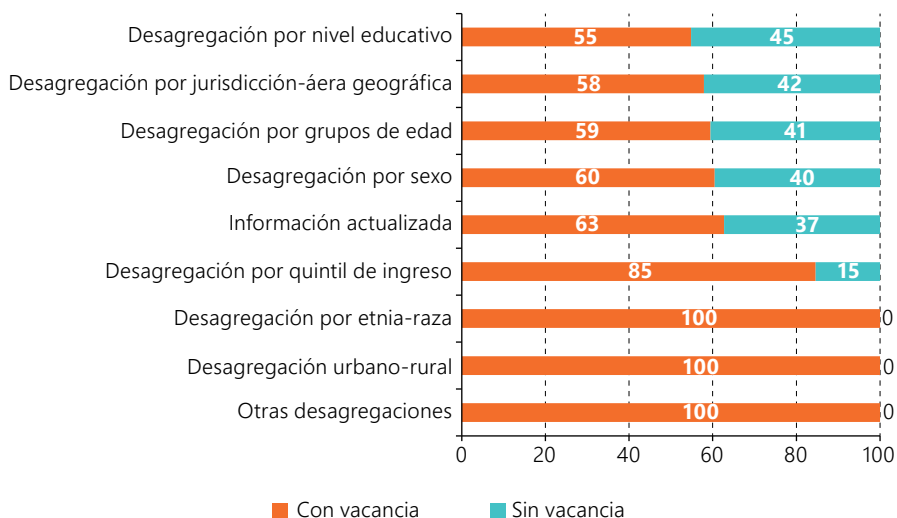
Las razones por las cuales la información pública fue considerada insuficiente, como se observa en el gráfico 2, son las siguientes:

- La *falta de desagregación de la información pública* en los términos de las variables que requieren los indicadores del enfoque de derechos humanos: sexo, edad, nivel educativo, quintil de ingreso, población urbano rural, etnia-raza; así como también la consideración de otras desagregaciones como nacionalidad, lugar de residencia, jurisdicción, área geográfica, discapacidad, condición de actividad, categoría ocupacional, identidad de género, tipos de violencia, migrantes y personas privadas de la libertad;
- La *falta producción de información pública sistemática y específica* sobre políticas, programas y acciones, provenientes de los tres poderes del Estado, en términos de características, cobertura, presupuesto, entre otros; y
- La *falta de información pública periódica y actualizada disponible*. Este hecho debilita las posibilidades de reconstruir trayectorias de progresividad, y comparabilidad en el tiempo, en el ejercicio de los derechos humanos. Para ilustrar mejor, de un total de 161 indicadores que requerían información actualizada y periódica, solo 60 (el 37%) permitían la reconstrucción de una serie tal que posibilite medir progresividad o regresividad hasta una fecha cercana a la actualidad. En 101 indicadores (el 63%), ello no fue posible.

Como se señaló anteriormente, para el enfoque de derechos humanos, la producción y publicidad de la información pública con el máximo nivel de desagregación posible es central. Según Abramovich (2006:45), "Elaborar información debidamente desagregada para identificar los sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de sus derechos no solo contribuye a garantizar la eficacia de una política pública, sino que es indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria."

En este marco, según la evaluación realizada, pudo advertirse un déficit en esta materia. En concreto, para el caso de las desigualdades étnico-raciales y rural-urbanas la vacancia es significativa. No se obtuvo información que permitiera dar cuenta de tales desagregaciones en los indicadores que la requerían. Con respecto a las desagregaciones por sexo y edad, se observa un mayor registro de información, que ronda el 40%. Sin embargo, aún no se contemplan las desagregaciones por identidad de género (que alude al género auto-percibido, a diferencia del sexo asignado al nacer o el que figura en el documento de identidad)—para quienes no efectuaron el cambio de sexo— en los registros administrativos, censos y encuestas de hogares.

Gráfico 2
Vacancia de información pública por tipo de desagregación, provincia de Santa Fe, junio de 2019
(En porcentajes del total de indicadores que requieren tal desagregación)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la matriz de indicadores del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe-UNR. Junio de 2019.

Nota: En "Otras desagregaciones" se encuentran: identidad de género, discapacidad, nacionalidad, personas migrantes, refugiadas o privadas de la libertad, falta de información para el total provincial, condición de actividad, categoría ocupacional, rama de actividad y años de escolaridad, entre otras.

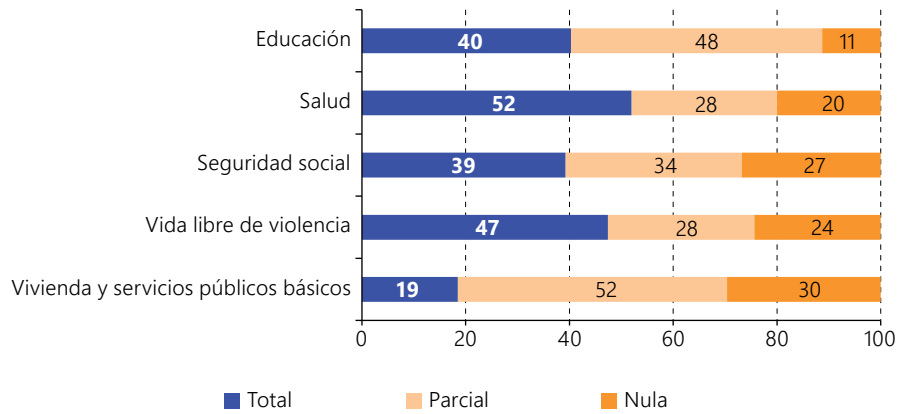
En relación con las desagregaciones por área geográfica o jurisdicción sub-provincial, se advierte una vacancia importante, similar a la registrada en el caso de sexo y edad. En 6 de cada 10 indicadores que requerían tal desagregación no fue posible obtenerla. Algo semejante ocurre con la categorización por nivel educativo, donde se registró una vacancia del 55%.

Otro punto a destacar es la necesidad de información pública para analizar desigualdades por nivel socioeconómico. Para ello, la metodología contempla la desagregación por quintiles de ingreso. En este aspecto, se registró un 85% de vacancia. Esta información, al momento, sólo se encuentra en las encuestas de hogares que, para el caso de la provincia de Santa Fe, comprende solo a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de los aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe. Por otra parte, al discontinuarse la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), es imposible obtener información estadística para el total de la población urbana provincial. Además, vale reiterar que al tratarse de muestras que no tienen como fin esas desagregaciones, la confiabilidad de los datos obtenidos disminuye a mayor desagregación. Y este es el caso de la identificación de desigualdades por quintil de ingresos en las encuestas de hogares disponibles. Estas razones, dieron lugar al trabajo estadístico realizado por el equipo, con bases de datos de encuestas de hogares (EPH y EAHU), a fin de producir la información pública provincial necesaria para nutrir los indicadores necesarios que permitan dar cuenta de los compromisos asumidos en materia de derechos humanos.

2. Disponibilidad de información por derecho y matriz de origen

En cuanto al análisis de la información disponible por cada derecho seleccionado, los mayores niveles de vacancia se encuentran en el derecho a la vivienda adecuada y a servicios públicos básicos, con un 30% de información nula y un 52% de información parcial. En segundo lugar, se encuentra el derecho a seguridad social, con un 27% de información nula y un 34% de información parcial. En el caso del derecho a la educación, se registran los menores porcentajes de información nula (11%), pero casi la mitad de sus indicadores (48%) registran información parcial. Los derechos a la salud y a una vida libre de violencia reflejaron el mayor nivel de información total en sus indicadores (47% y 52% respectivamente) y un 28% de información parcial (véase el gráfico 3).

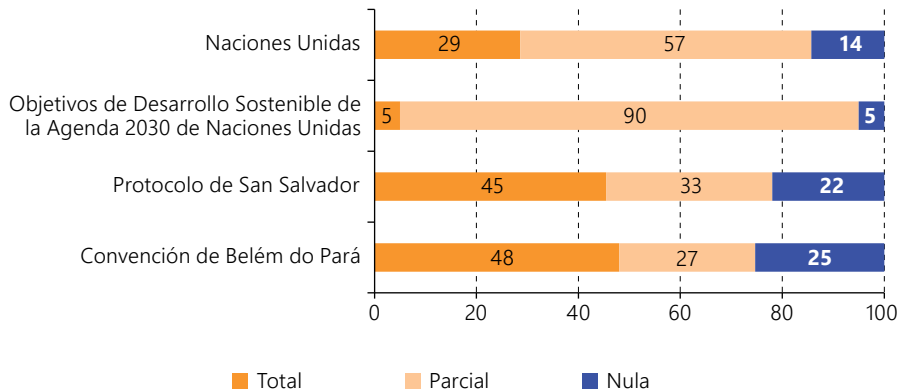
Gráfico 3
Disponibilidad de información pública por tipo de derecho, provincia de Santa Fe, junio de 2019
(En porcentajes de los respectivos totales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la matriz de indicadores del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe-UNR. Junio de 2019.

Según la matriz de origen, se encuentra un mayor nivel de disponibilidad en la información para los indicadores seleccionados de la Agenda 2030, pero se trata casi en su totalidad de indicadores con información parcial. Le sigue la matriz de indicadores del Protocolo de San Salvador, con un 45% de información total y 33% de información parcial. Luego se ubican indicadores seleccionados de la Convención de Belém do Pará, con un 48% de información total y 27% de información parcial. Por último, de los indicadores de Naciones Unidas seleccionados para el derecho a una vivienda adecuada y servicios básicos registraron un 29% de información total y 57% de información parcial. (véase gráfico 4).

Gráfico 4
Disponibilidad de información pública por matriz de indicadores de origen, provincia de Santa Fe, junio de 2019
(En porcentajes de los respectivos totales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la matriz de indicadores del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe-UNR. Junio de 2019.

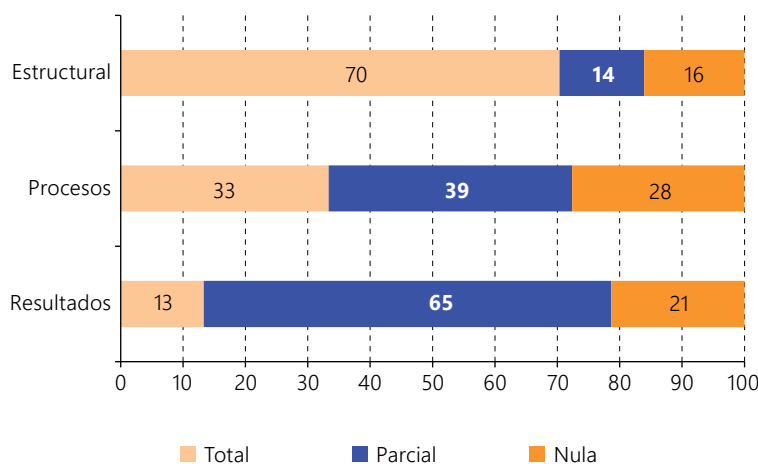
3. Disponibilidad de información pública por tipo de indicador

Los mayores niveles de vacancia de información se encuentran en los indicadores de resultado. En este caso, sólo un 13% de los indicadores se completaron con información total. En el 65% de los casos, sólo se accedió a información parcial. En segundo lugar, se encontraron los indicadores de procesos, con un 33% de información total y 39% de información parcial. Por último, los mayores niveles de información

se registraron en los indicadores estructurales donde el 70% de los indicadores pudieron completarse con información total, un 14% con información parcial y un resto de 16% de indicadores donde no se consiguió ninguna información. (Véase gráfico 5).

Es decir, para el caso de estos últimos (los indicadores estructurales) que identifican el modo en el que se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir sus obligaciones en materia de derechos, es donde se encuentran los mayores niveles de avance en materia de producción y difusión de información pública. En el caso de los indicadores de proceso, que reflejan la calidad y magnitud del esfuerzo realizado por el Estado en materia de avances progresivos en la implementación de los derechos, la vacancia de información pública es mayor. Finalmente, los indicadores de resultado, que buscan medir el impacto efectivo de las estrategias e intervenciones del Estado en materia de realización progresiva de los derechos, son los que poseen menores niveles de información disponible.

Gráfico 5
Provincia de Santa Fe, disponibilidad de información pública por tipo de indicador, junio de 2019
(En porcentajes de los respectivos totales)



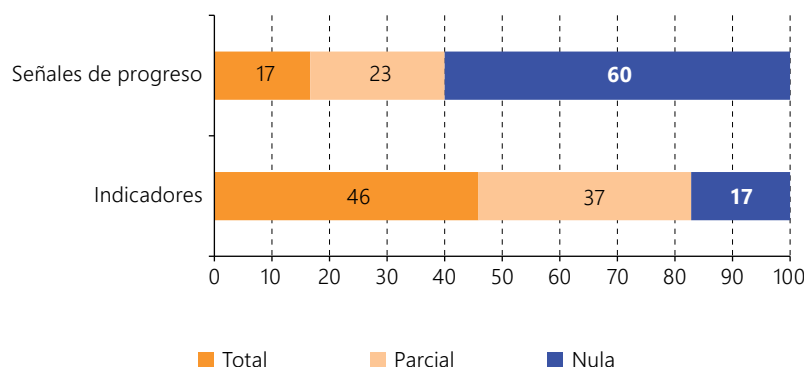
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la matriz de indicadores del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe-UNR. Junio de 2019.

El siguiente aspecto trata la clasificación en indicadores y señales de progreso cualitativas presentes en la matriz general. Las señales de progreso cualitativas no tienen categorías preestablecidas ni escalas de medición estadísticas. Intentan captar la percepción de los portadores de derechos respecto a las políticas. Tal percepción puede incluir no sólo valoraciones respecto al uso de las políticas (que implicaría captar calidad de los servicios y/o beneficios, acceso, entre otros) sino también respecto a su participación en la producción.

La vacancia en las señales de progreso es muy elevada. No se halló información disponible para el 60% de las 34 señales presentes en la matriz. Por el contrario, en el resto de los indicadores, la vacancia total registrada, es decir, la disponibilidad nula de información fue del 17% (véase gráfico 6). Es por esto que la incorporación de la perspectiva de los actores sociales y sujetos portadores de derechos se presenta como una cuenta pendiente para la evaluación del estado de avance en el cumplimiento de estos derechos.

Gráfico 6
Provincia de Santa Fe, disponibilidad de información pública según indicadores y señales de progreso,
junio de 2019

(En porcentajes de los respectivos totales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la matriz de indicadores del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe-UNR. Junio de 2019.

4. Disponibilidad de información pública por categorías y principios

La matriz de indicadores puede analizarse, también, en términos de categorías conceptuales y principios transversales. Así, los menores niveles de vacancia de información pública se encuentran entre los indicadores de la categoría conceptual recepción del derecho y el principio acceso a la información y participación. Como se ilustra en el Gráfico 7, la primera evidenció un 11% de información nula y el segundo, un 14%. No obstante, en la categoría recepción del derecho presenta una proporción importante de indicadores con información parcial (43%), mayor que la correspondiente al principio acceso a la información y participación (31%).

En un segundo lugar, la categoría conceptual capacidades estatales muestra una vacancia del 23%. Sin embargo, registró información disponible en forma parcial para la mitad de sus indicadores. Ello constituye un signo de alerta respecto a la insuficiencia de la información disponible para evaluar los esfuerzos del Estado y las condiciones efectivas para materializar los derechos, en el marco de la estructura institucional vigente.

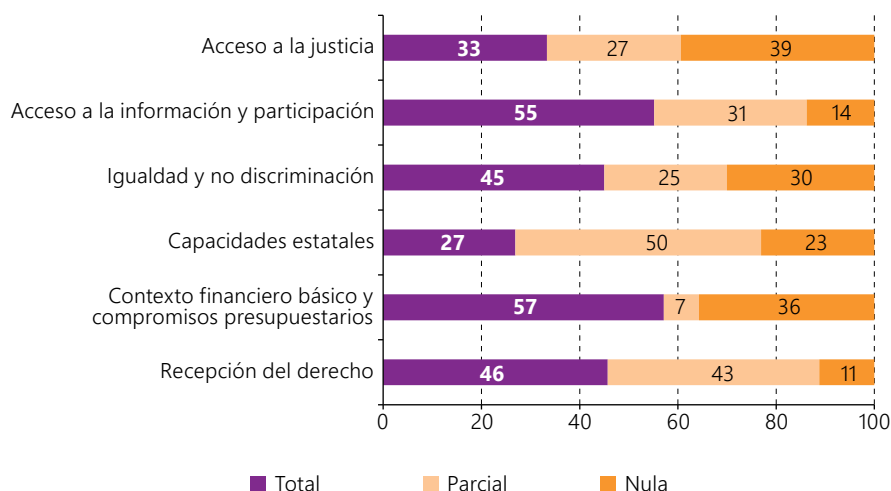
La categoría "contexto financiero y compromisos presupuestarios" evidencia una tradición de sistematización y publicidad de información sólida. No obstante, se registró más de un tercio de información nula en los indicadores correspondientes. Esta vacancia se debe, principalmente, a la falta de información presupuestaria sobre fondos asignados a la promoción y protección del derecho a una vida libre de violencia. Ello no significa que tales acciones estatales no se realicen, sino que no es posible evaluar qué porcentaje del gasto se destina a ellas.

En cuanto al principio transversal de igualdad y no discriminación, podría decirse que se encuentra en un nivel intermedio. Se completó información total para el 45% de los indicadores, información parcial para el 25%, y un 30% quedó vacante con información nula. Este eje, central para la identificación de desigualdades, brechas de cobertura y adopción de acciones positivas que garanticen la inclusión de grupos poblacionales tradicionalmente discriminados (discriminación positiva), evidencia avances, pero ha quedado a mitad de camino en la posibilidad de brindar mayor información que permita realizar un análisis transversal para el enfoque de derechos humanos.

Por último, el nivel más alto de vacancia para medir avances en materia de derechos se encuentra en el principio transversal Acceso a la justicia. Este punto pone en relieve un déficit importante respecto a la construcción y publicidad de información sobre el derecho de contar con recursos judiciales y administrativos capaces de canalizar demandas ante la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, el Estado debe organizar su aparato institucional a fin de que toda

la población, especialmente la más vulnerable, pueda acceder a la justicia (Abramovich, 2006). Como se evidencia en el gráfico 7, el acceso a tal información se presenta como un desafío a futuro, ya que al cierre de esta investigación solo 3 de cada 10 indicadores correspondientes al principio pudieron completarse con información total.

Gráfico 7
Provincia de Santa Fe, disponibilidad de información pública por categorías y principios, junio de 2019
(En porcentajes de los respectivos totales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la matriz de indicadores del equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe-UNR. Junio de 2019.

D. A modo de cierre

Como resultado de este trabajo sobre acceso a la información pública y vacancias existentes para evaluar el estado de avance de los derechos económicos, sociales y culturales en la provincia de Santa Fe en 2018, es posible afirmar que:

- La información pública disponible en materia de cumplimiento de los derechos seleccionados alcanza para dar cuenta sólo de un 43% de los indicadores de derechos humanos involucrados en la matriz de la presente evaluación y la información parcial disponible alcanza para dar cuenta de un 36% de los indicadores.
- Las vacancias de información pública se deben, fundamentalmente, a:
 - La falta de desagregaciones requeridas por los indicadores del enfoque de derechos humanos: sexo, edad, nivel educativo, quintil de ingreso, población urbano rural, etnia-raza, y otras desagregaciones como nacionalidad, lugar de residencia, jurisdicción, área geográfica, discapacidad, condición de actividad, categoría ocupacional, identidad de género, tipos de violencia, migrantes y personas privadas de la libertad. Parte de esta vacancia dio lugar al trabajo estadístico del equipo con bases de datos de encuestas de hogares (EPH y EAHU) a fin de producir la información pública provincial necesaria para dar cuenta de los compromisos asumidos en materia de derechos humanos.
 - La falta de información específica sobre cobertura y contenido de políticas, programas y estrategias del Estado orientadas al cumplimiento de los distintos derechos.
 - La falta de sistematicidad y periodicidad en la producción y difusión de la información pública que debilita las posibilidades de medir progresividad o regresividad en los derechos, durante un período razonable de tiempo, cercano a la actualidad.

- Las dificultades de accesibilidad a la información pública, así como también, las derivadas de aspectos vinculados a la calidad de los datos obtenidos constituyen barreras para captar, medir y valorar de manera adecuada avances en derechos humanos.
- Se evidencia un mayor avance en la información pública relativa a indicadores de derechos humanos de tipo estructural. La producción de información pública en términos de indicadores de procesos y resultados se encuentra entre los mayores desafíos pendientes en materia de producción de información pública con enfoque de derechos humanos, junto a la de portadores de derechos (información cualitativa, señales de progreso).
- Para concluir, es de destacar la necesidad de mejorar la producción de información pública relativa a indicadores de derechos humanos que permitan evaluar avances en el principio transversal de igualdad y no discriminación, así como también en el de acceso a la justicia, acceso a la información pública y a la participación, y la categoría capacidades estatales para garantizar los derechos.

Bibliografía

- Abramovich, V., & Courtis, C. (2002), *El acceso a la información como derecho*. Buenos Aires: Anuario de Derecho a la Comunicación Año 1 Vol. 1.
- CIPPEC (2002), *ABC del Derecho de Acceso a la información pública en Argentina* (Compilado), Novillo Astrada A.; Baron M. Documento de trabajo. Área de transparencia. Buenos Aires.
- OEA (2016), *Equidad e Inclusión. Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas*. Washington DC.
- _____. (2015), *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Washington D.C.: Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador.
- _____. (2010), *Guía de implementación de la Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública*. (En línea 19/09/18) http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2841_XL-O-10_esp.pdf.
- _____. (2010), *Ley Modelo interamericana sobre acceso a la información Pública*. Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información coordinado por el Departamento de Derecho Internacional de la OEA, de conformidad con la resoluc AG/RES.2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General).
- _____. (2008), *Recomendaciones sobre acceso a la información*, AG/RES 2288 (XXXVII-O/07). Documento conjunto: Departamento de Derecho Internacional, Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.
- _____. (2000), *Declaración de Principios sobre la libertad de expresión*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (En línea 29/09/18) www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm.
- Pautassi, L. (2016), "Indicadores de progreso para medir. Derechos Sociales: un nuevo escenario para las políticas públicas en América Latina". En OAS, *Equidad e Inclusión: superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas*. Washington.
- _____. (2013), *Monitoreo del Acceso a la Información desde los Indicadores de Derechos Humanos*. SUR Revista Internacional de Derechos Humanos.
- Poder Ciudadano (2015), *Corrupción y Transparencia 2014*. Buenos Aires (En línea: 20/09/2018) www.poderciudadano.org/libros.
- Rossi, J.; Moro, J. (2014), *Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH). (En línea 20/09/18) http://www.ippdh.mercosur.int/wpcontent/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf. Normativa.
- Ley Nacional 27.275/2016 comentada (2017), *Publicación de la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación*. Buenos Aires.

Parte 2

Presupuestos abiertos y participativos

II. PRENDE: Fondos participativos Canarios. Una política departamental de participación ciudadana con enfoque de derechos humanos

*Florencia Machado⁶
Inés Guimarey⁷
Manuela Posada⁸*

Introducción

En el presente trabajo nos proponemos analizar un proyecto central de la Intendencia de Canelones⁹: PRENDE, Fondo Participativo para proyectos socioculturales o productivos del Departamento.

El mismo es parte de una línea de política pública de promoción de la participación ciudadana que logra concretar un proyecto central para el gobierno de Canelones, en el que confluyen las Direcciones que presentaron recursos presupuestales para proyectos participativos: Dirección General de Desarrollo Social, Dirección General de Cultura, Secretaría de Derechos Humanos, Agencia de Desarrollo Rural y el Área de Juventudes. Por ser un proyecto estratégico se gestiona de manera transversal desde un espacio de trabajo integrado por todas las Direcciones involucradas con la coordinación de la Secretaría de Planificación y la Secretaría de Comunicaciones. "El fondo participativo es valorado como un proceso de formación activa de ciudadanía al generar un involucramiento con la gestión pública. Se enmarca en un proceso amplio de promoción del proceso de descentralización y de la participación ciudadana como pilar

⁶ Licenciada en ciencia política egresada de la Universidad de la República, actualmente se encuentra cursando una maestría en ciencia política en el mismo instituto académico. Es integrante del equipo de la secretaría de planificación en el área de planificación estratégica del gobierno de Canelones.

⁷ Doctora en derecho y ciencias sociales, egresada de la Universidad de la República. Se encuentra realizando una especialización en derecho ambiental en la Universidad de Buenos Aires. Integrante del equipo técnico de la Agencia de Desarrollo Rural del gobierno de Canelones.

⁸ Es gerente del área "Derechos y ciudadanía" de la Agencia de Desarrollo Rural del gobierno de Canelones.

⁹ gobierno departamental de Canelones- Uruguay. <http://www.imcanelones.gub.uy/es>.

fundamental de un nuevo modelo de gobernanza que reconoce la capacidad y pertinencia de los actores locales en la gestión y que promueve espacios de democracia participativa” (Bases PRENDE 2016: 3).

El objetivo es analizar el proyecto PRENDE desde una mirada interseccional como una política pública Departamental de participación ciudadana con enfoque de Derechos Humanos.

A. Política departamental de promoción de la participación ciudadana

La promoción de la participación ciudadana es un objetivo del Gobierno de Canelones, que reconoce en su plan estratégico el ámbito local como espacio de cercanía, identidad y pertenencia. Por ello promueve la articulación entre los distintos niveles, tanto local, regional y departamental. El PRENDE en tanto política departamental se enmarca en el Plan Estratégico Canario (PEC) y sus líneas estratégicas y está orientado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹⁰ que definen principios y enfoques orientadores hacia una Agenda 2030. Con una visión de futuro, los 17 ODS promueven en un desarrollo con justicia social y el cuidado ambiental, definiendo metas con énfasis hacia la gestión: social, económica y ambiental. Esta política permite territorializar de manera transversal dichos objetivos, promoviendo una gestión integrada y participativa que impacte positivamente en el desarrollo local en distintas escalas. En particular aporta a las líneas estratégicas del PEC IV¹¹: “Canelones Inclusivo y Equitativo” —Meta 3: Fortalecer espacios de integración y participación ciudadana intergeneracionales y programas de convivencia en todo el territorio— y “Canelones Democrático y Participativo” —Meta 3: “Consolidar un sistema de Participación Canario con espacios de consulta social permanentes”—.

Específicamente el PRENDE aporta a los siguientes ODS:

- *Igualdad de Género*: Al contemplar la perspectiva de género desde un enfoque interseccional.
- *Reducción de las desigualdades*: Aportando a la inclusión de todas las personas, ya que se financian proyectos colectivos y para la obtención del fondo se evalúan concretamente diferentes enfoques que se mencionan.
- *Paz, justicia e instituciones sólidas*: Se proponen criterios en cuanto a la toma de decisiones que deben ser inclusivas y participativas. Se fortalece la democracia participativa a nivel local y microrregional en todo el departamento.

El interés es presentar este caso como política pública con enfoque de derechos humanos y género. Nos centramos en el diseño del proyecto como ejemplo de aplicación del enfoque y el uso de herramientas desde la propia formulación de la política. Resulta desafiante y parece fundamental empezar a aplicar las herramientas de análisis desde una mirada crítica que permita evaluar y mejorar el diseño de políticas públicas.

En este sentido nos interesa presentar este proyecto como experiencia de innovación social que promueve la gestión compartida de los recursos gubernamentales, abriendo a la participación ciudadana no solamente como lugar de expresión de opiniones e intereses, sino en el diseño, planificación y gestión de proyectos. Trasladando cuotas de poder a la ciudadanía organizada al presentar y ejecutar propuestas en función de ciertos énfasis y enfoque planteados.

“En esta línea el presente programa es una propuesta que promueve la participación y la gestión compartida de recursos. Se basa en reconocer la heterogeneidad socio-territorial como fundamental y promueve un vínculo de cercanía con la comunidad. En este marco el programa genera mecanismos para que la sociedad civil organizada sea incluida en la gestión. A partir de esto surge la necesidad de crear nuevos canales y ámbitos de participación que apuntan a incorporar a los diversos actores en el diseño y gestión de los proyectos, así como en la toma de decisiones de la gestión gubernamental” (Bases PRENDE 2019: 1).

¹⁰ www.ods.gub.uy.

¹¹ http://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/web_original_pec_.pdf.

B. Antecedentes

Las experiencias institucionales de promoción de participación del gobierno de Canelones son diversas, desde 2005 se han generado procesos de trabajo con redes territoriales: la creación de centros de barrio y centros cívicos han sido parte de una misma línea de política pública que apuesta al empoderamiento de la comunidad y la apertura de espacios de participación. Programas como cabildos jóvenes y municipios de niños y niñas han sido fundamentales para la promoción de la participación ciudadana, marcando un camino propio.

Los procesos de desarrollo local son vastos en todo Canelones, el trabajo de las mesas de desarrollo local y rural constituyen un proceso innovador, que gracias a la articulación interinstitucional se han consolidado como ámbito participativo territorial.

Todo lo antedicho deja constancia de un camino que se ha ido consolidando, generando aprendizajes y memoria institucional que son un capital fundamental para los nuevos desafíos. El tercer avance del PEC¹², reconociendo todos los procesos recorridos, presenta el Sistema de Participación Canario como un objetivo de articulación de las políticas públicas de participación ciudadana.

En este marco surge la idea del PRENDE en 2016, como proyecto estratégico de fondo participativo, en el que confluyen las direcciones que presentaron en el presupuesto quinquenal 2016-2020 recursos en distintos formatos, para transferir a la comunidad. En base al trabajo de articulación entre las mismas, se logró concretar en un fondo único, que, en lugar de fragmentar convocatorias temáticas de cada área, realiza una apuesta fuerte hacia la transversalidad. Asumiendo la necesidad de atender a una realidad heterogénea y diversa, en la que dar respuesta a los intereses y necesidades locales implican una genuina multidimensionalidad del abordaje desde la gestión.

En 2019 el PEC IV incorpora la prospectiva con un horizonte al año 2040, orientada a la definición de visión y escenarios a futuro, que permitan redefinir las líneas estratégicas y las metas hacia Canelones 2040. Las líneas estratégicas definidas son: Canelones integrado y articulado; Canelones inclusivo y equitativo, Canelones sostenible y productivo; Canelones democrático y participativo.

La madurez institucional hizo posible innovar en un modelo de gobernanza y de cogestión, apartándose de modelos tradicionales de presupuestos participativos en que el Estado sigue siendo el ejecutor y responsable de los proyectos seleccionados. Dichos modelos dan a la comunidad la posibilidad de presentar, elegir y auditar, pero no de gestionar los recursos.

En el modelo del PRENDE, la transferencia de recursos tiene impacto en la distribución de cuotas de poder y capacidad de incidencia y decisión ciudadana. Promueve la gestión compartida de los recursos gubernamentales, abriendo a la participación, no solamente como espacio de expresión de opiniones e intereses, sino desde el diseño, la planificación y la gestión de proyectos. De esta manera va empoderando a la ciudadanía organizada para que pueda presentar y ejecutar propuestas en función de ciertos énfasis y enfoques planteados.

La continuidad de los fondos participativos durante tres años consecutivos ha demostrado una apropiación por parte de la ciudadanía que trasciende a las personas y los cargos en la administración, instalándose como una forma de participación desde la cogestión. Lo anterior expone el desafío de buscar estrategias de formación activa de ciudadanía y generar un involucramiento con la gestión pública que permita ampliar los niveles de participación y la capacidad desde los colectivos para formular y ejecutar sus propios proyectos.

Es importante destacar que la definición presupuestal la realiza cada grupo para su proyecto, de esta forma es la ciudadanía la que define en qué gasta los recursos públicos. El vínculo entre el nivel departamental y municipal es fundamental, institucionalizando procesos de desarrollo local con el territorio como espacio de encuentro y de construcción socio comunitaria. También contribuye a este proceso, el acompañamiento de cercanía de los equipos territoriales de las diferentes direcciones.

¹² https://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/pec_tercer_avance_o.pdf.

C. Objetivos PRENDE

1. Objetivo general

Promover la participación ciudadana buscando involucrar a las distintas organizaciones, grupalidades canarias en el diseño e implementación de proyectos en los territorios. Generando un formato común de fondo participativo del gobierno de Canelones como proyecto transversal a las direcciones y áreas temáticas, en un nuevo modelo de gobernanza, teniendo en cuenta criterios rectores: inclusión territorial, equidad racial, de género y generaciones, respeto por la diversidad, así como de accesibilidad (Bases PRENDE 2019: 4).

2. Objetivos específicos

- Aportar a la generación de procesos sostenidos de participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil a través de la promoción de experiencias de cogestión, transfiriendo recursos presupuestales a grupalidades y organizaciones de diversa naturaleza para el desarrollo de proyectos en todo el departamento.
- Promover ámbitos para la reflexión y conceptualización sobre participación, y propiciar el involucramiento de la comunidad en espacios de intercambio con diversos formatos, que sean inclusivos y apunten a la integración territorial, sin descuidar los criterios rectores mencionados.
- Promover la democracia cultural potenciando el trabajo en red desde los territorios y fomentando la participación en el diseño y en la toma de decisión de las políticas públicas socioculturales.
- Impulsar la generación de proyectos y actividades por parte de grupalidades de zonas rurales de Canelones, contribuyendo en particular a mejorar las posibilidades de desarrollo de jóvenes y mujeres que viven y/o trabajan en el medio rural.
- Transversalizar el enfoque de Derechos Humanos para articular el entramado de organizaciones sociales canarias que trabajan en el territorio, fortaleciendo la coparticipación en el desarrollo de proyectos que incorporen temáticas diversas desde el enfoque interseccional, de género y generaciones, equidad racial, celebración de la diversidad y en general de promoción de los Derechos Humanos.
- Fomentar todas las experiencias de participación pensadas por y para primera infancia e infancia, adolescencia y juventud; así como las experiencias de promoción de trayectorias educativas (Bases PRENDE 2019: 4).

D. Metodología

La metodología propuesta responde a la heterogeneidad del departamento y busca por ello cubrir una diversidad tanto temática como territorial, incluyendo un nivel microrregional que promueva la generación de redes de trabajo y la integración regional, así como propuestas de alcance más local.

Concibe el territorio como espacio de construcción social y valora el ámbito local como espacio de cercanía, identidad y pertenencia. Por ello promueve la articulación entre los distintos niveles, tanto local, regional y departamental. Se apuesta así a avanzar hacia un modelo de nueva gobernanza, más horizontal, participativa y abierta. Involucrando actores del sector público, actores sociales en general e instituciones de distinta naturaleza, y promoviendo espacios de gestión compartida. Es una experiencia de formación activa de ciudadanía al generar un involucramiento con la gestión pública.

Se orienta en tres dimensiones: Integración, referida al grado de apertura de las propuestas y a la participación de colectivos y grupos locales; apropiación: en función del grado de compromiso de las propuestas y su ejecución; incidencia: referida a la capacidad de acción y ejecución y al impacto local y regional.

Tiene tres categorías que responden a la realidad del departamento:

- i) **Local:** “convoca a proyectos socioculturales y productivos de alcance local. La escala local es el ámbito de cercanía y en el departamento de Canelones está enmarcada en sus 30 municipios.

La categoría está centrada en la promoción de los procesos de participación en las comunidades, desarrollando estrategias para que las y los vecinos sean partícipes en la construcción y las acciones desde el territorio. Desde los diferentes lugares las demandas existen, pero también las propuestas, entonces es necesario potenciar la participación para construir desde los territorios estrategias que atiendan los intereses y necesidades locales.

Se incentiva la presentación de propuestas de alcance local de carácter social, cultural, artísticas, deportivas, educativas y productivas llevadas adelante por colectivos diversos” Bases PRENDE 2019: 10.

- ii) **Microrregional:** “convoca a proyectos de alcance microrregional con un enfoque sociocultural y productivo, de integración territorial. Es decir, proyectos que estén formados por tres o más grupos, de los cuales, al menos dos deben pertenecer a la misma microrregión. La microrregionalización es una herramienta de gestión definida por el Gobierno de Canelones en su Plan Estratégico, representa una escala intermedia entre el nivel local y el Departamental. Con el objetivo de superar la fragmentación y generar sinergias que promuevan la cohesión social y territorial, las microrregiones agrupan territorios buscando potenciar sus oportunidades comparativas. Estas agrupaciones de municipios responden a la heterogeneidad del departamento e intentan respetar las identidades e idiosincrasias, así como valorar las vocaciones socio productivas.

Esta categoría busca favorecer el empoderamiento de los colectivos socioculturales y productivos en el diseño de las políticas públicas, potenciar el trabajo en red, así como posicionarlos como actores fundamentales en la toma de decisión del destino del presupuesto.

Promueve fortalecer los procesos comunitarios que se vienen desarrollando en el Departamento de Canelones, aportando crecientemente al desarrollo local en todo el territorio. Esto hace imprescindible que conceptos como desarrollo local y cultura (y por supuesto su práctica) se vayan acercando cada vez más, dialogando constantemente entre sí a través de los actores que, en el territorio, los traducen en prácticas cotidianas.

Implica reconocer iniciativas de carácter social, cultural, artísticas, deportivas, educativas y productivas llevadas adelante por colectivos diversos.” Bases PRENDE 2019: 8.

- iii) **ParticipandoAndo:** “Esta categoría está dirigida a la infancia y adolescencia, con una metodología pedagógica específica convocando a grupalidades de niñas, niños y adolescentes residentes en el departamento de Canelones entre 10 y 15 años, provenientes de centros de educación formal (escuela, liceo, UTU) y no formal (clubes de niños, entre otros), que deberán estar acompañados/as por al menos una persona adulta referente” Bases PRENDE 2019: 11.

E. Perfil de los proyectos

Las temáticas abordadas por los diferentes proyectos (tanto los seleccionados como la totalidad presentados) son muy variadas, ya que el Fondo Participativo PRENDE pretende llegar a la mayor parte de la población y promover la transversalidad de las dimensiones y la diversidad de las propuestas.

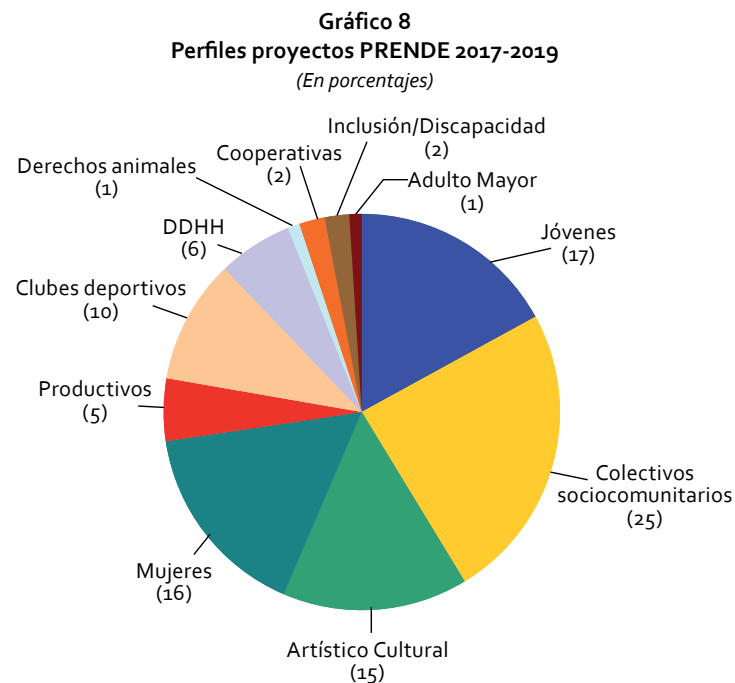
A grandes rasgos, de los 145 proyectos aprobados en los tres años de implementados los fondos PRENDE, 73% del total tienen un perfil socio-educativo y socio-comunitario, esto significa que los proyectos se plantean desarrollar actividades destinadas al trabajo social con una determinada población, ya sea desde un enfoque comunitario (o sea, de promoción de lazos sociales en un determinado territorio), ya sea desde un enfoque educativo (generando propuestas de intercambio de saberes con alcance barrial, de toda una localidad o de una microrregión).

Un 12% tienen un perfil exclusivamente cultural, cuyos fines son la promoción, gestión o animación socio cultural, promoviendo la consolidación de grupos o actividades culturales.

El 15% de los proyectos tienen un perfil productivo claramente marcado, fortaleciendo procesos y colectivos productivos de carácter comunitario, por ejemplo, la compra de una maquinaria de uso colectivo para tareas rurales por parte de un grupo de productores familiares.

La pluralidad de colectivos, y su representación en el total, responde a los énfasis planteados en las bases del llamado PRENDE: derechos humanos; accesibilidad e inclusión; género; juventudes; rurales.

En este sentido, se destaca que más de un 20% de los proyectos incluyeron la temática de género en los objetivos de sus proyectos.



Fuente: Elaboración propia.

F. Grupalidades

En relación a las grupalidades y colectivos su tipificación responde también a la diversidad del territorio del departamento de Canelones, se destacan los colectivos jóvenes, siendo un 17% del total. En un nivel similar se encuentran los grupos vinculados a actividades artístico/ culturales, tanto vinculadas a la música, la murga y el carnaval como expresión cultural, como a expresiones de identidad local. Cabe aclarar que las características de las grupalidades, así como las temáticas de los proyectos se integran de manera interseccional en cada caso, por lo cual cada proyecto tiene varias categorías (ejemplo: jóvenes, mujeres, rurales, etc).

Otras de las temáticas que congregan a la población del Departamento de Canelones, son los espacios de participación socio comunitarios, como ser: Centros de barrio, Sociedades de Fomento Rural, Comisiones de Fomento y Cooperativas Sociales. Estos representan el mayor porcentaje siendo un 23% del total. Las agrupaciones de vecinos y vecinas a nivel territorial han tenido de manera sostenida un fuerte protagonismo en los distintos años.

Los colectivos de mujeres tienen una presencia muy importante proponiendo proyectos diversos para sus comunidades con temáticas no sólo de género específicamente. En el último año de los 48 proyectos hay 7 que son gestionados por grupos de mujeres. Se destaca la presencia de mujeres rurales en la presentación de proyectos PRENDE de manera creciente en los tres períodos.

Hay un importante número de grupos que trabajan sobre discapacidad y grupos que integran personas en situación de discapacidad. Así también grupos que trabajan con infancia y que integran de manera participativa a la niñez.

Por último, interesa destacar la presentación de proyectos en las tres ediciones por parte de colectivos vinculados directamente a la temática de derechos humanos, específicamente de memoria reciente y derechos de las personas LGBTI.

G. Políticas públicas con enfoque de DDHH

Es necesario partir de la definición clara de los conceptos de igualdad y equidad. La igualdad en la política pública es el objetivo a lograr, partiendo de un enfoque de derechos humanos, donde las personas tienen los mismos derechos y las mismas condiciones de ciudadanía. El rol de la ciudadanía es fundamental desde esta concepción y el enfoque requiere la interseccionalidad como una visión más integrada que reconoce las distintas dimensiones que atraviesa a las personas, como seres integrales, y que implica relaciones de poder o diferencias en un sistema que genera distintas segregaciones y desigualdades que se van superponiendo (género, edad, raza o etnia, clase social, territorio, etc.).

Resulta fundamental entonces distinguir la equidad como herramienta y no como fin, es decir, como una forma de responder de manera justa a las desigualdades existentes. El desarrollo de políticas equitativas busca poner en igualdad al reconocer que existen dimensiones que interfieren en la posibilidad real de algunas poblaciones en el ejercicio de sus derechos, así como en el acceso a determinadas prestaciones y servicios. Porque el acceso mismo a las políticas es desigual, la equidad exige un trato acorde a las necesidades e intereses diversos de las personas en diferentes condiciones: "La equidad se hace posible cuando el trato concreto, práctico, que se da a las personas está basado en la consideración justa de las necesidades e intereses impuestos por la diferencia, de manera que ese trato justo permita lograr que la igualdad de derecho o de *jure* (la que está en la ley, en la norma) se haga real, se exprese en los hechos, aun cuando las personas presenten diferencias" (García Prince 2008: 49). La equidad permite la posibilidad de lograr condiciones de igualdad.

El enfoque de los derechos humanos, comprendido como enfoque integral que transforma la propia concepción de los sujetos, según Ludwig Güendel: "busca construir mecanismos jurídicos y políticos que transformen las instituciones y, consecuentemente, la vida social y cotidiana de las personas con base en una nueva ética del desarrollo humano" (Ludwig Güendel 2002: 173). Requiere esta nueva perspectiva de lo social, un nivel de operacionalización tal que le permita traducir en acciones y prácticas concretas esa nueva ética del desarrollo. Este enfoque va más allá de un proyecto jurídico y tiene un alcance de transformación cultural: "El enfoque de los derechos humanos pone el acento en la persona, entendida como sujeto integral. El carácter de sujeto indica que es una persona consciente de su capacidad de razonar y de actuar, en el contexto de una determinada historia personal y de su pertenencia a grupos sociales específicos con los cuales comparte una serie de elementos en común. Se refiere a la doble dimensión de lo psicológico y de lo social, que pesa tanto sobre la construcción de la identidad como sobre la configuración de lo social en general" (Ludwig Güendel 2002: 175). El punto de partida del enfoque es el reconocimiento de las diferencias sociales que se expresan en desigualdades y abre una perspectiva que recupera la diversidad social.

Partiendo de la idea de que la neutralidad de las políticas públicas no es posible, resulta fundamental el desarrollo de capacidades del Estado para su implementación con enfoque de DDHH y de igualdad. Por ello es necesaria la transversalización del enfoque que permita identificar las desigualdades y generar políticas con equidad, es decir, atendiendo y reconociendo estos puntos de partida desiguales. La transversalización requiere, según Ana Laura Rodríguez Gustá 2008, la integración de todos los sistemas y estructuras en la política pública. Afirma la autora que esto trasciende la distinción entre igualdad de oportunidades e igualdad de resultados, poniendo el objetivo en una transformación del proceso político mismo.

Para institucionalizar la perspectiva de derechos humanos y su transversalización a nivel territorial y local las capacidades administrativas son un desafío, el desarrollo de mecanismos y procesos ágiles, pero también claros y transparentes para el desarrollo de políticas equitativas y que pongan en igualdad de oportunidades a toda la comunidad. Considerando que el caso uruguayo se trata de un estado descentralizado en los niveles nacional, departamental y municipal, la capacidad de lograr una intersectorialidad y coordinación efectiva es central. Implica no superponer recursos y ventanillas de atención, por ejemplo, pero también avanzar en la transversalización de la gestión y superar el sectorialismo. Respecto a las políticas públicas con enfoque de DDHH y género esto resulta fundamental para dar una respuesta institucional desde la interseccionalidad.

Las políticas con enfoque de derechos humanos se diferencian de las políticas sectoriales o focalizadas, en las que el Estado es el que resuelve y satisface necesidades. Desde este enfoque más integral, las intervenciones son intersectoriales y transversales en las instituciones y el Estado consulta y delega aspectos de la política a la participación ciudadana para el cumplimiento efectivo de los derechos, pero sin perder responsabilidad en su obligación garantizar el ejercicio de derechos. Por otro lado, cabe resaltar que “la perspectiva de derechos humanos en las políticas asegura que el ejercicio del derecho sea sostenible y continuado y examina las posibles amenazas que podrían ocurrir. Invita, por lo tanto, a continuar interviniendo bajo otras modalidades” (Ludwig Güendel 1998: 171).

Un factor fundamental del enfoque de derechos humanos, que parte de la concepción de una ciudadanía activa, es la participación ciudadana como inherente al proceso de exigibilidad de derechos. “La discusión moderna de los derechos humanos le otorga gran vigencia a este planteamiento, ya que cualquier revisión de la idea de democracia y de fortalecimiento de la ciudadanía tiene como condición básica la extensión de la igualdad y de la libertad hacia otros sectores sociales que hasta hoy venían siendo excluidos y la institucionalización de mecanismos de exigibilidad y de control ciudadano, que garanticen el ejercicio real de los derechos humanos” (Ludwig Güendel 2002: 182).

En este contexto, se entiende a la participación como un mecanismo para alcanzar objetivos, defender intereses e incidir en el diseño y ejecución de políticas “el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover en conjunto con actores sociales e institucionales, acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado.” (Pérez Ordóñez 2002).

En tal sentido la sostenibilidad de las políticas públicas, en tanto continuidad y efectividad, está estrechamente ligada al impacto en el empoderamiento. De alguna manera vinculada a la dimensión subjetiva de la ciudadanía en el sentido de capacidad de apropiación de derechos y del ejercicio pleno, así como el involucramiento en la conquista de nuevos derechos.

H. PRENDE como política de DDHH

La convocatoria da un marco a la presentación de proyectos colectivos presentando ciertos enfoques que se buscan promover: derechos humanos, accesibilidad e inclusión, género, ruralidades y juventudes. Las bases de la convocatoria definen claramente el enfoque de derechos humanos y género desde una perspectiva interseccional:

“Los proyectos deben ser enmarcados en un enfoque de Derechos Humanos e interseccional, orientándose a la promoción de la reflexión en torno a la vigencia de estos en nuestra sociedad, y a los procesos y elementos que atentan contra su efectiva concreción. En este sentido el gobierno de Canelones, en cumplimiento de los mandatos establecidos en la Constitución Nacional, la legislación internacional ratificada por nuestro país, así como la legislación nacional vigente, brindará su apoyo a través de este fondo a las propuestas de grupos, colectivos y organizaciones canarias que promuevan una visión integradora de la diversidad en todas sus expresiones, así como una visión crítica de los estereotipos culturales que limitan el ejercicio de sus derechos a miles de ciudadanas y ciudadanos.

El enfoque interseccional es una herramienta para comprender las distintas dimensiones que forman parte de las identidades de cada persona y cómo se combinan, generando experiencias únicas y colocando en situación de opresión o privilegio desde el punto de vista socioeconómico y cultural. Esto influye en la manera en que determinadas poblaciones acceden o no a derechos, oportunidades o situaciones de discriminación asociadas a dicha identidad y posibles violencias específicas del cruce de estas características. Es una herramienta clave para el diseño de políticas públicas inclusivas, con un enfoque transversal.

Es por ello por lo que el presente llamado pondera las propuestas que busquen integrar como participantes a aquellos conjuntos poblacionales que presentan mayores grados de vulnerabilidad social y económica, y dentro de ellas a las que contemplen su integración en las instancias de toma de decisiones. Se valorarán especialmente los proyectos que en sus espacios de liderazgo cuenten con personas, grupos y/o colectivos de: mujeres (tanto como transgénero), población trans en general, población afrodescendiente, personas y colectivos de personas con discapacidad, primera infancia, población joven así como niños, niñas y adolescentes, personas y colectivos de personas que viven bajo la línea de pobreza población rural, migrantes y personas víctimas directas de la prisión y la tortura durante los períodos de acción ilegítima y terrorismo de Estado.

A su vez se tendrá en cuenta la integración sociocultural de los proyectos, así como la promoción de la democracia y rescate de la memoria reciente” Bases PRENDE 2019.

En respuesta a este enfoque es que la evaluación de los proyectos se plantea realizando una escala por ítem, por proyecto y por dimensión de los enfoques valorados. Como ejemplo el enfoque de género es incluido y operacionalizado puntuando determinadas condiciones:

- Que el proyecto incluya a una mujer como responsable.
- Que la integración del colectivo que lleva adelante el proyecto la conformen mayoritariamente mujeres.
- Que el proyecto genere actividades que explícitamente ponen en debate los roles, estereotipos y vínculos de género.
- Que el proyecto prevea metodologías tendientes a que las mujeres que participan planifiquen acciones que modifiquen las relaciones de género en su vida cotidiana, personal y/o comunitaria.

Escalas de evaluación por enfoques: PRENDE 2019

Con igual procedimiento se realizan el resto de las valoraciones para su evaluación y se operacionaliza puntuando la participación y roles de determinadas poblaciones claramente especificadas.

Desde la clasificación de las necesidades prácticas e intereses estratégicos de García Prince (2013), se puede afirmar que el PRENDE busca ser una vía de respuesta de necesidades prácticas, en este caso refieren a necesidades materiales para desarrollar proyectos o experiencias en el territorio que pueden entenderse como “básicas”. Por ejemplo, proyectos vinculados a la salud, refacciones de espacios, capacitación, etc. Pero a su vez, hay un alcance mucho mayor sobre intereses estratégicos, en referencia a generar un cambio en las condiciones de desigualdad dando prioridad a proyectos que sean diseñados, liderados y desarrollados por poblaciones que se busca empoderar. Tomando las categorías de Moser en cuanto a intereses estratégicos (García Prince 2013: 17) se cumple con:

- *Participación equivalente en los espacios públicos*: convocando a la participación en condiciones de equidad, dando respuesta desde el diseño de un proyecto departamental a las condiciones de desigualdad.
- *Control de los recursos*: transfiriendo los recursos a los propios colectivos o grupalidades que se prioriza.
- *Presencia en la toma de decisiones*: se priorizan proyectos que integran las poblaciones priorizadas en la toma de decisiones, en la responsabilidad y en la ejecución y gestión los proyectos.

I. Conclusiones

PRENDE parte de una línea de política pública de promoción de la participación ciudadana con enfoque de Derechos Humanos. Constituye hoy una experiencia exitosa que tiene mucho potencial para crecer en cuanto a alcance y contenidos, de generar más redes de articulación, así como la posibilidad de ser replicada tanto a nivel nacional como regional.

Esta experiencia puede aportar desde la práctica concreta a la construcción de nuevos modelos de gobernanza y de cogestión, apartándose de modelos tradicionales de presupuestos participativos en que el Estado sigue siendo el ejecutor y responsable de los proyectos seleccionados. Con esta modalidad, la transferencia de recursos tiene impacto real en el empoderamiento de los actores locales, posicionando a la ciudadanía como protagonista del desarrollo. Cabe resaltar como acierto el enfoque interseccional de la convocatoria, que favorece la integración y la transversalización de las temáticas. PRENDE es una política pública que logra articular y operacionalizar la interseccionalidad, al integrar las dimensiones y ponerle un valor efectivo a la hora de evaluar. La experiencia muestra que efectivamente se da un cruce de los perfiles de los proyectos y las dimensiones de forma transversal, mostrando cómo la participación se potencia al no ser fragmentada y focalizada. De esta forma los grupos son más plurales y abordan temáticas de manera integrada.

El proceso promueve la formación activa de ciudadanía en función de una concepción de desarrollo integral que busca el bienestar y la igualdad como meta. En tal sentido la emancipación de la ciudadanía implica una perspectiva interseccional y de derechos humanos. Incorporar las categorías género y derechos humanos como paradigma analítico para interpretar como construcciones históricas de las desigualdades, aporta a la concepción del desarrollo como expansión de las capacidades humanas de Amartya Sen. La emancipación entonces implica el acceso a recursos, a la capacidad de decisión y de incidencia, esto hace al pleno ejercicio de los derechos humanos como punto de partida. El rol de la ciudadanía desde este enfoque es fundamental, con acento en las personas y la capacidad de construir colectivamente. El punto de partida del enfoque es el reconocimiento de las desigualdades y el PRENDE logra ser una respuesta en clave interseccional para la implementación de las políticas con enfoque de DDHH y de igualdad. Una política que busca ser equitativa, acortando las brechas para el acceso a recursos públicos.

Canelones como un gobierno descentralizado, avanza con este tipo de políticas en la transversalización de la gestión y en superar la fragmentación sectorial. Si bien queda el desafío de seguir fortaleciendo el alcance e impacto de esta política, ha consolidado memoria institucional.

Bibliografía

- Bases PRENDE (2019), http://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/bases_prende_2019.pdf.
- Cos-Montiel, Francisco (2013), "Descentralización y los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe". En *Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los espacios locales: Promesas y realidades de la descentralización en América Latina*, editado por Gloria Bonder, 65-150. Buenos Aires, Argentina: FLACSO Argentina, IDRC.
- Dra. Evangelina García Prince (2013), *Guía 5: Conceptos y Herramientas Básica del Análisis de Género*. FLACSO- México.
- Güendel González, Ludwig (1998), "La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía". En *Política social. Vínculo entre el Estado y Sociedad*, editado por Sergio Reuben Soto, 169-218. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Ludwig Güendel González (2002), "Políticas públicas y derechos humanos". *Revista de Ciencias Sociales (Costa Rica)*, 105-25.
- Massolo, Alejandra (2006), "Nueva institucionalidad local de género en América Latina". Santo Domingo, República Dominicana: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).
- O'Donnell, Guillermo (2007), "Hacia un Estado de y para la democracia", en Rodolfo Mariani (coordinador), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Nueva York: PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), pp. 25-62.
- Plan Estratégico Canario IV (2019), http://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/web_original_pec_.pdf.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008), "Las escaleras de Escher. La transversalización de género vista desde las capacidades del Estado", en *Para el Estado y la Administración Gubernamental* 14: 53 - 70 Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/296195329_Las_escaleras_de_Escher_la_transversalizacion_de_genero_vista_desde_las_capacidades_del_Estado.

III. El presupuesto educativo abierto en Argentina: ¿cómo financiar el ODS4 de la Agenda 2030?

*Agustín Claus*¹³

Introducción

El presupuesto educativo es una de las temáticas con menor tratamiento en materia de discusión de política educativa del país, pese a que es el principal medio que permite garantizar y hacer efectivo el derecho a la educación consagrado por la legislatura educativa vigente. En los últimos años, con el impulso de la apertura institucional y la implementación de presupuestos abiertos, esta situación comenzó a cambiar de manera significativa y permitió empoderar, mediante el acceso público a la información presupuestaria, a la comunidad civil, la comunidad educativa y académica preocupados por la discusión del financiamiento educativo.

Los presupuestos son la clave para entender las decisiones de planificación que toman las administraciones de gobierno en cada periodo determinado. El presupuesto es la principal herramienta que permite reflejar la política del gobierno, comunicar los planes de ingresos y gastos y finalmente aportar factibilidad operativa. El presupuesto es el punto de entrada para examinar la estructura y evolución del financiamiento de la educación.

Mediante el estudio analítico del presupuesto resulta posible indagar la toma de decisiones, impulsar la rendición de cuentas, explorar las políticas y las prácticas programáticas que permiten señalar las elecciones y la equidad de las prioridades de las administraciones de gobierno. A fin de utilizar los presupuestos para poner en tensión la factibilidad de los planes y prioridades de gobierno, en particular

¹³ Maestrando en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental y Licenciado en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de postgrado del Seminario de Economía de la Educación en la Maestría de Ciencias Sociales con Orientación en Educación de la FLACSO. Especializado en planeamiento, economía y administración de la Educación y es autor de varios artículos y capítulos de libros en estas temáticas. Fue Director Nacional de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la nación, posee trayectoria laboral y se desempeña como formulador de políticas para Ministerios de Educación de la Argentina (Nacional y Provinciales) y consultor de organismos internacionales (OEI, IPE-UNESCO, BID).

en Educación, resulta crucial conocer y comprender la estructura y evolución de los mecanismos del proceso presupuestario que determina la magnitud del financiamiento educativo.

La vinculación entre el planeamiento y el presupuesto constituyen herramientas de gestión prospectivas que procuran, generalmente de una forma determinística, alcanzar una situación deseada a través de acciones y actividades. En muchas ocasiones, la planificación converge en una secuencia lógica de objetivos, metas y acciones plasmadas en un documento que expresa solo una carta de buenas intenciones, mientras que el presupuesto representa las transacciones gubernamentales de los diferentes organismos realizadas en un horizonte de tiempo. (Shack, 2008) y (CEPAL, 2017)

El presupuesto abierto es una política de gobierno que incluye la publicación de la información presupuestaria, la participación de la ciudadanía en la totalidad del proceso (de manera directa o indirecta) y la transparencia relacionada a la rendición de cuentas. En este sentido, el principal objetivo consiste en lograr mayor transparencia, entendiéndola a la misma como el opuesto de la opacidad que primó en el Estado durante largos años, para lo cual, la mejor estrategia para fomentar e institucionalizar la confiabilidad de las políticas públicas del Estado es que se impulse la apertura y la transparencia de los actos de gobiernos expresados en el presupuesto.

Desde esta perspectiva, el avance del gobierno abierto permite destacar tres aspectos que actúan como supuestos de esta novedosa interacción entre el Estado y la sociedad. En primer lugar, la tecnología disponible a nivel masivo, desde los años noventa, permite una continua comunicación e interacción entre gobiernos y la ciudadanía. En segundo lugar, el gobierno se obliga a generar esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, como forma de potenciar sus aportes y contribuciones al proceso de formulación y toma de decisiones respecto de qué políticas son demandas críticas y permite el monitoreo, seguimiento y evaluación de la gestión pública de manera sinérgica. Por último, en tercer lugar, supone (y espera) un rol activo por parte de la ciudadanía de forma tal que aproveche los nuevos canales de comunicación e interacción, involucrándose y comprometiéndose con el desempeño y la efectividad de las políticas públicas (diseño, implementación y control).

En este sentido, se plantean algunas interrogantes que estructuran el estudio realizado: ¿Por qué es importante participar y conocer los presupuestos?; ¿Quién establece y gasta los presupuestos?; ¿Por qué importancia tiene el tamaño del presupuesto?; ¿Cuáles son los mecanismos de asignación de los fondos presupuestarios?; ¿Quién financia la Educación?; ¿Cuál es la magnitud del presupuesto educativo? y ¿Cómo se podría financiar la educación de calidad del ODS4 de la Agenda 2030?

Para abordar estos interrogantes el artículo se estructuró en tres secciones. La primera, aborda la evolución del presupuesto de la educación en Argentina en función de la configuración de la administración de la educación. La segunda, analiza la composición de la estructura del presupuesto por nivel de gobierno destacando el objeto de gasto, el tipo de gastos y los principales rubros del presupuesto. La tercera, por último, plantea la necesidad de las fuentes de financiamiento para garantizar el alcance del ODS4 de la Argentina en el marco de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Como desenlace, se procura aportar evidencia empírica accesible para apoyar la reivindicación presupuestaria y financiera para un aumento y una mejora del gasto gubernamental para lograr una educación igualitaria y de calidad para todos y todas de cara a la Agenda 2030.

A. El presupuesto educativo en Argentina

En la Argentina, la responsabilidad del Estado sobre la educación se encuentra distribuida principalmente entre 25 entidades, el Estado Nacional y las 24 jurisdicciones subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). La configuración actual de esta distribución es el resultado del proceso de transferencia de los servicios educativos completado a principios de los años 90. En esa década, se estableció que la gestión y el sostenimiento del sistema educativo en sus niveles inicial, primario,

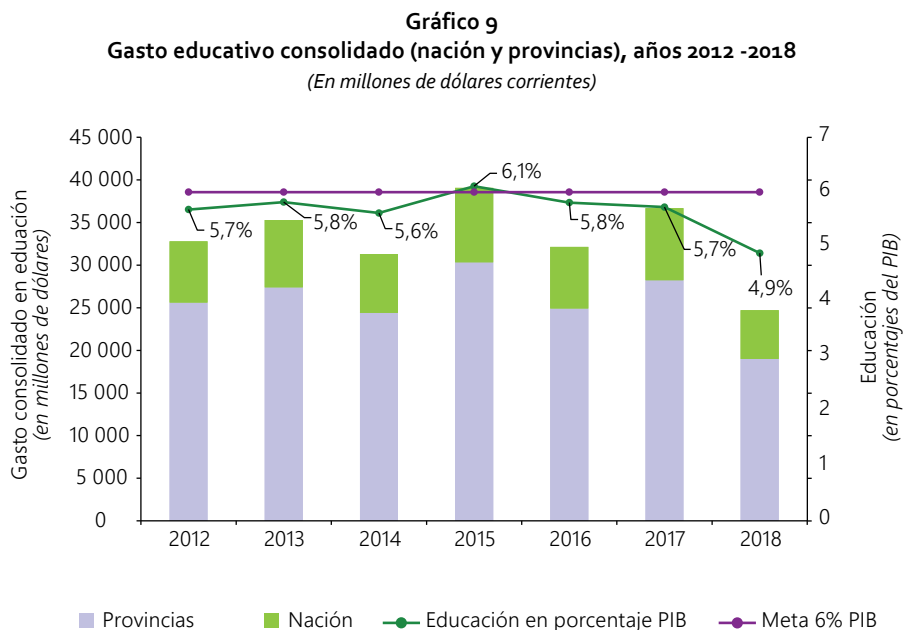
secundario y superior no universitario es competencia de las provincias y la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires. El nivel nacional, por su parte, quedó como responsable del nivel universitario y de la implementación de políticas educativas que tiendan a fortalecer la equidad y justicia distributiva en todos los niveles del sistema educativo argentino.

El gráfico 9 evidencia el sendero de la inversión educativa consolidada entre los años 2012 y 2018, evidenciando dos periodos con diferencias significativas. Entre el 2012 y 2017 se observa cierto estancamiento (con un pico de inversión en el año 2015). A partir de 2016 se inicia una leve tendencia decreciente, que se profundizó en el 2018.

Uno de estos mecanismos fue la asignación de responsabilidades claras por el aumento de la inversión a cada nivel de gobierno acorde a la Ley de Educación Nacional que estableció destinar el 6% del PIB exclusivamente a la Educación. En este marco, el gobierno nacional debía financiar un 40% de este aumento; y los gobiernos provinciales un 60%. Esto requirió de importantes aumentos de la inversión por parte de la Nación y las provincias, tal como puede verse en el gráfico 9.

Entre los años 2012 y 2015, la Nación aumentó la inversión educativa en un 21,7% equivalente a un incremento de \$USD 1.559 millones mientras que las provincias realizaron un esfuerzo inferior del 18,4% por un total de \$USD 4.731 millones.

A partir de 2016, se inicia una etapa de estancamiento de la inversión educativa, con tasas de crecimiento menores y cierta oscilación que acompaña el ciclo económico y perdura hasta 2017 inclusive. Esta situación se modificó en el año 2018 en el cuál la reducción fue la más significativa con 0,8 puntos porcentuales respecto del PIB del gasto consolidado. Ambos niveles de gobierno redujeron en 32% sus niveles de gasto educativo, aunque las magnitudes resultan significativas, en la Nación se recortaron \$USD 2.734 millones, mientras que en las provincias se triplicó el recorte equivalente a \$USD 9.240 millones.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CGECSE/MEN, INDEC y BCRA.

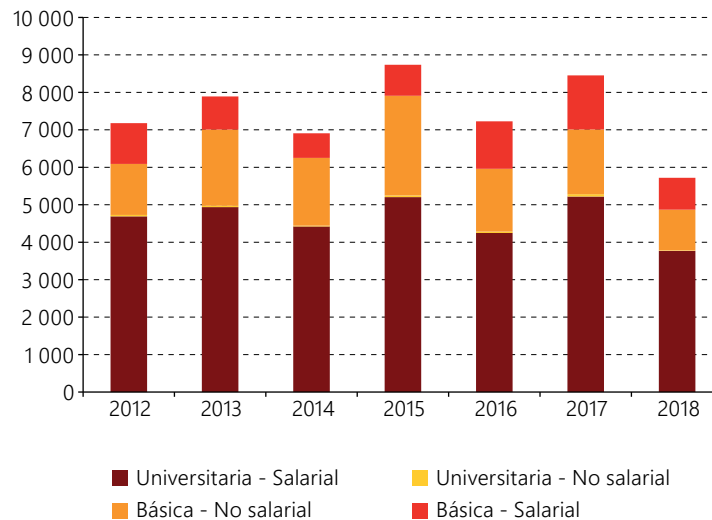
En definitiva, en los últimos siete años, la meta de inversión en educación del 6% del PIB, establecida en la Ley de Educación Nacional, solo se alcanzó en el año 2015. Una vez alcanzado, el cumplimiento no logró sostenerse: el gasto educativo consolidado fue del 5,8% y 5,7% del PIB en 2016 y 2017, respectivamente.

En términos absolutos, entre 2015 y 2016 la reducción fue de \$USD 6.917 millones. La reducción fue repartida entre ambos niveles de gobierno: a nivel nacional, bajó un 17% (\$USD 1.510 millones) y fue del 17% a nivel provincial (\$USD 5.406 millones). La caída continuó en el año 2018 en donde se acentuó la restricción presupuestaria por ambos niveles de gobierno.

En el gráfico 10, se presenta una clasificación poco usual del presupuesto educativo del Ministerio de Educación de la Nación por fondos destinados a la Educación Básica y/o Universitaria. En efecto, las políticas presupuestarias del Ministerio de Educación de la Nación, destina entre el 70%-80% de su presupuestarios para financiar los salarios docentes, de los cuáles la concentración se posiciona en los salarios de las Universidades entre el 60%-65% dependientes de dicho nivel institucional, y entre el 14%-18% a cofinanciar los salarios docentes recurrentes de las jurisdicciones provinciales, destinando más del 90% de su presupuesto a financiar salarios docentes del sistema educativo nacional.

La distribución por tipo de grandes rubros clasificados como fondos destinados a financiar insumos salariales o no salariales expone la disponibilidad de recursos para financiar políticas educativas. Claramente, la concentración de la participación salarial no resulta novedosa en la educación, debido a su necesidad de mano de obra masiva, aunque si lo representa en la relación fiscal-educativa vigente en el cofinanciamiento de los salarios entre la Nación y las jurisdicciones provinciales.

Gráfico 10
Gasto educativo nacional (básica y universitaria), años 2012-2018
(En millones de dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CGECSE/MEN y BCRA.

Del análisis de la evolución del presupuesto financiado por la Nación se destaca, por un lado, el péndulo de los fondos destinados a programas no salariales, entre los años 2012 y 2015 se incrementaron en \$USD 1.298 millones con una variación significativa del 95%. En cambio, entre los años siguientes 2016 y 2018 se redujo en 59% equivalente a una reducción de \$USD 1.575 millones.

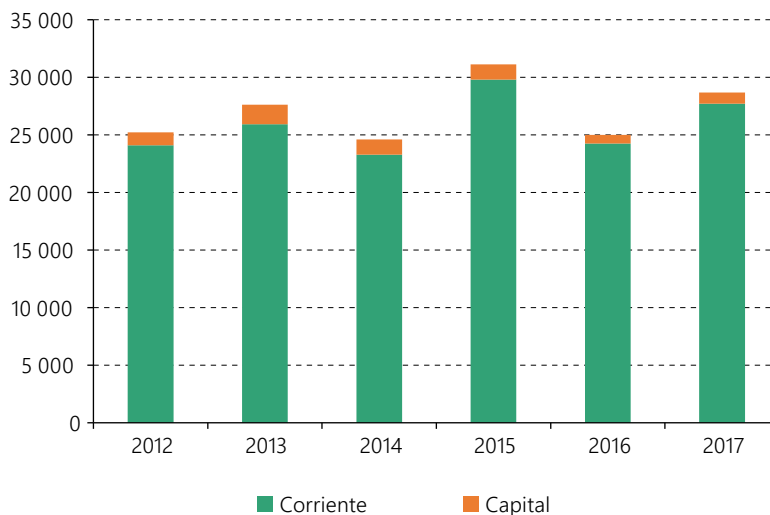
Los fondos destinados a la educación Universitaria, si bien se mantuvieron concentrados en los salarios, entre los años 2012 y 2015 se incrementaron en \$USD 513 millones con una variación del 11% mientras que entre 2016 y 2018 se redujeron en un 28% equivalente a un total de \$USD 1.436 millones.

El gráfico 11 expone la inversión realizada por el conjunto de las jurisdicciones subnacionales entre 2012 y 2018. Muestra que incrementaron sensiblemente sus presupuestos educativos desde la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo entre 2012 y 2015. Al igual que el financiamiento nacional, la inversión

educativa realizada por las provincias también creció sostenida entre dicho periodo, para desacelerarse entre 2016 y 2017 retomando niveles cercanos al año 2013.

Los datos de inversión provincial desagregados por rubros llegan el año 2017, pero como hemos detallado se recortó significativamente en el 2018, dada la caída que se verificó en los niveles salariales docentes, que representan alrededor de un 90% de los presupuestos educativos provinciales en este año.

Gráfico 11
Gasto educativo provincial consolidado, años 2012- 2017
(En millones de dólares corrientes)



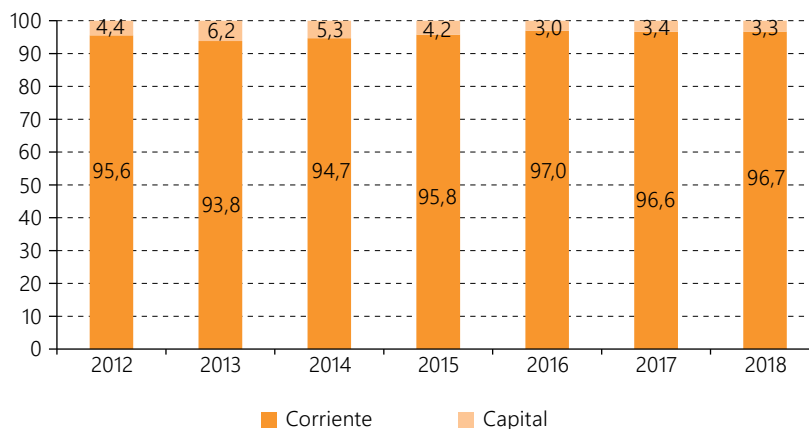
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CGECSE/MEN y BCRA.

La inversión de las provincias debe entenderse en el contexto de las decisiones de política macroeconómica y educativas del Estado Nacional, mediante las que se generaron los incentivos (o desincentivos) para incrementar o disminuir los niveles de inversión educativa fuertemente concentrada en el financiamiento de los salarios docentes. También, comprender el panorama provincial con mayor precisión exige analizar la situación de cada provincia y el esfuerzo presupuestario realizado en cada caso que se aborda en los párrafos posteriores.

Otra aproximación de análisis que permite el presupuesto educativo abierto consiste en la clasificación de los fondos presupuestarios en corrientes y capital, permitiendo indagar la estructura consolidada en las provincias y luego, la heterogeneidad en el interior de estas. En el gráfico 12 se observa la significativa participación de los gastos corrientes concentrados por los salarios docentes recurrentes, tanto de la gestión estatal como de las subvenciones a la educación de gestión privada tendientes al financiamiento de estos.

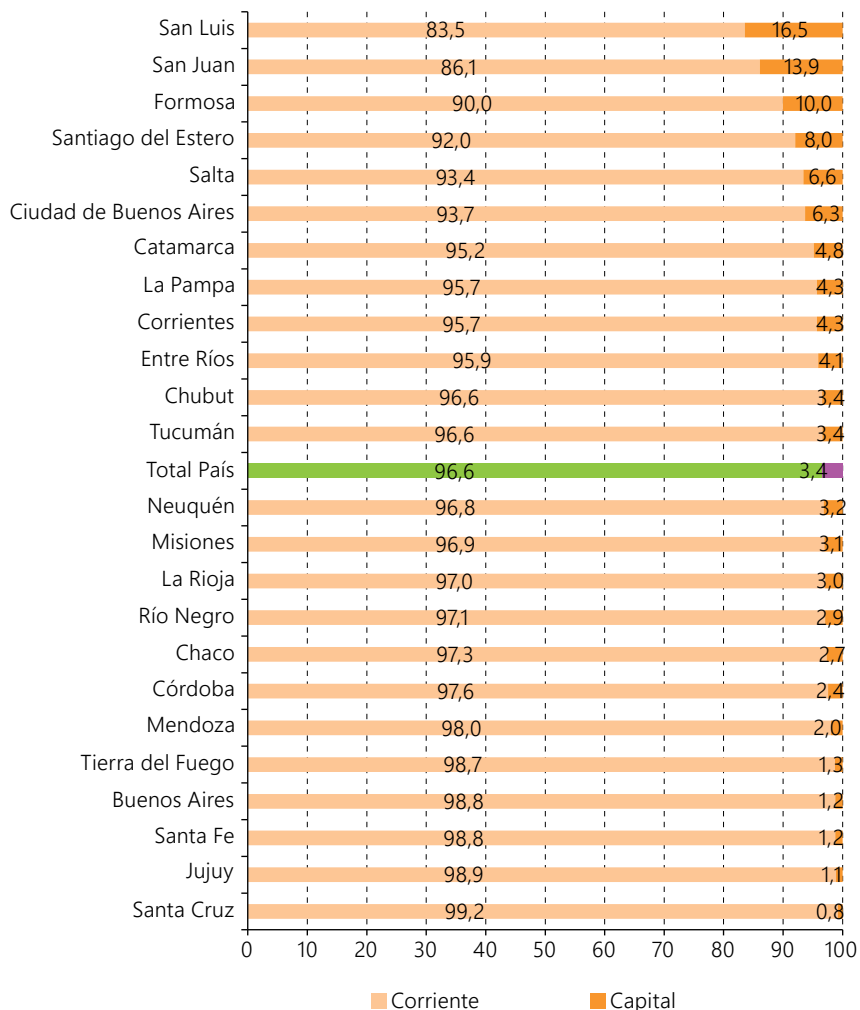
La participación del gasto en bienes de capital se redujo en los últimos años, pero en todo el periodo no superó el 6% del total de los gastos consolidados en las provincias. Es decir, la flexibilidad de los presupuestos educativos en las provincias se encuentra restringidos por los niveles de gastos recurrentes que los presupuestos tienen apalancados de manera estructural.

Gráfico 12
Estructura del gasto educativo provincial (corriente y capital), 2012-2017
 (En porcentaje del gasto provincial)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CGECSE/MEN y BCRA.

Gráfico 13
Gasto educativo provincial (corriente y capital), 2017
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CGECSE/MEN y BCRA.

La heterogeneidad de la educación en las distintas provincias resulta compleja y presenta niveles heterogéneos en el análisis de las 24 jurisdicciones subnacionales. En efecto, en el gráfico 13 se observa que en todas las provincias (excepto San Luis y San Juan) destinan más del 90% de sus presupuestos al financiamiento de los gastos corrientes, quedando destinado los complementos para bienes de capital.

Como corolario, la evidencia del presupuesto educativo demuestra la significativa desigualdad estructural del financiamiento educativo, debido a que en todas las jurisdicciones provinciales los salarios docentes, estatales y subvenciones a la educación privada, representan entre el 90% y 95% del presupuesto educativo provincial, razón por la cual, la disponibilidad de fondos del presupuesto educativo nacional se posicionan como los instrumentos que permiten impulsar políticas educativas de cara al cumplimiento de las metas y objetivos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 impulsada por las Naciones Unidas.

B. Presupuesto y metas educativas ODS4

La vinculación entre el planeamiento, presupuesto y metas-objetivos constituyen herramientas de gestión prospectivas que procuran, generalmente de una forma determinística, alcanzar una situación deseada a través de acciones y actividades. En muchas ocasiones, la planificación converge en una secuencia lógica de objetivos, metas y acciones plasmadas en un documento que expresa solo una carta de buenas intenciones, mientras que el presupuesto representa las transacciones gubernamentales de los diferentes organismos realizadas en un horizonte de tiempo. (Shack, 2008) y (CEPAL, 2017).

Mediante la estrategia del planeamiento se expresa la lógica de la construcción de las políticas educativas “desde abajo” a cargo de las provincias que identifican desde sus realidades, desigualdades particulares y acciones específicas, la necesidad de orientar la política educativa en sentido “hacia arriba” al estado nacional, quien tiene la obligación y la responsabilidad legal de velar por la equidad, calidad y justicia social del sistema educativo nacional. (Cuervo, Máttar, 2017).

En este sentido, cobertura, equidad, calidad y financiamiento son las cuatro grandes macrometas-objetivos que tienen los sistemas educativos en cada país y por las que existe un amplio consenso en la comunidad internacional. Habiendo sido consensuadas en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990), han evolucionado paulatinamente en sus contenidos y alcances, siendo ratificadas por los Foros Mundiales sobre Educación (Dakar, 2000 y Incheon, 2015). Dichas dimensiones también estructuraron el componente dedicado a la educación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) primero, y al de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de cara a la Agenda 2030.

A partir de estos y otros documentos declarativos internacionales se han multiplicado los esfuerzos tanto de gobiernos como de organismos multilaterales por avanzar en la mejora de dichas dimensiones. Asimismo, se han multiplicado los esfuerzos por medir los logros educativos, de modo de poder evaluar con mayor certeza las políticas a seguir y el papel de diferentes factores en la determinación de los niveles de logro educativo.

Planificar el financiamiento educativo que conecte presupuesto con metas y objetivos de calidad educativa se constituye como el desafío del siglo XXI en la educación. Las conceptualizaciones teóricas de la justicia social desarrollada por François Dubet (2011) y las nociones de reconocimiento y redistribución de Nancy Fraser (2006) tendientes a la consecución y construcción de políticas de Estado que contribuyan a la justicia educativa nos aportan un punto de partida teórico para plantear la discusión política.

Dubet sostiene la existencia actual de dos concepciones de la justicia social: por un lado, la igualdad de posiciones y, por otro lado, la igualdad de oportunidades. Ambos casos procuran reducir algunas inequidades, para volverlas si no justas, al menos aceptables.

La igualdad de posiciones se centra en los lugares que organizan la estructura social, es decir, en el conjunto de las posiciones ocupadas por los individuos y sujetos sociales. Igualar las posiciones en la estructura social supone reducir las brechas existentes entre las distintas posiciones.

En contraposición, la concepción de igualdad de oportunidades, con mayor circulación en los núcleos de política educativa, se centra en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar mejores posiciones, en función de principios meritocráticos en donde el ascenso de posición resulta siempre posible. En efecto, se procura mejorar las posiciones relativas de los sujetos por esfuerzo individual, y se rescinde la necesidad de modificar las posiciones en la estructura social.

Desde la crítica política a la justicia social moderna, Fraser sostiene la necesidad de considerar dos dimensiones estructurales: el reconocimiento y la redistribución. Estas dimensiones ponen en tensión la conceptualización del reconocimiento cultural y social de los sujetos pedagógicos y cómo se desarrolla la distribución de los bienes materiales y simbólicos entre los distintos contextos socioeconómicos y/o territoriales.

Contemplar esta complejidad de dimensiones en la lógica del financiamiento educativo resultará la clave ante un nuevo impulso de adicionar recursos al sector. No alcanzará solo con incrementar la magnitud de los recursos: se requiere alcanzar un consenso que permita imprimirle matices al objetivo de los recursos en función de las metas de política educativa de cara a los ODS4 en Argentina.

Desde el 2015, la Argentina planteó la articulación de la Agenda de los ODS con el planteo de ocho objetivos y ejes de la administración de gobierno, establecidos en: I. Estabilidad Macroeconómica; II. Acuerdo Productivo Nacional; III. Desarrollo de Infraestructura; IV. Desarrollo Humano Sustentable; V. Combate al Narcotráfico y mejora de la Seguridad; VI. Fortalecimiento Institucional; VII. Modernización del Estado y VIII. Inserción Inteligente al Mundo.

En el marco de estas prioridades de gobierno se establecieron 100 prioridades/metás de gobierno, dentro de los cuales, en el marco del Objetivo 4 (ODS 4) que se plantea como garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, el Estado Nacional adoptó cinco prioridades de gobierno en materia de política educativa: i) 19. Plan de desarrollo del sector TIC; ii) 40. Plan de Infraestructura Escolar; iii) 44. Planificación a largo plazo de la política educativa; iv) 58. Formación Superior y Universitaria y v) 63. Plan de Formación Docente.

En los cuadros 1, 2 y 3 se presenta la asociación de las prioridades de gobierno vinculando el ODS4 y el presupuesto educativo ejecutado para garantizar el cumplimiento de las acciones que instrumentan el cumplimiento de los compromisos establecidos en el marco de la Agenda 2030 en la educación argentina.

Del cuadro presentado en la prioridad de planificación a largo plazo de la política educativa en las seis políticas específicas (Gestión Educativa y Política Socioeducativa; Evaluación de la Educación; Información, Innovación y Calidad Educativa; Educación Técnica, Becas Estudiantiles y Resto) se observa un crecimiento en el presupuesto entre los años 2012 y 2015 y un significativo retroceso entre los años 2016 y 2018.

En materia de Formación Docente y el desarrollo de las TICs Digitales en educación se observan dos iniciativas, con una importante reducción del presupuesto entre los años 2016 y 2018, del 30% y 32% respectivamente.

Asimismo, en el cuadro 3, se presenta la política de infraestructura escolar cuyo objetivo consiste en la expansión de la oferta que permita ampliar los niveles de acceso de los estudiantes, sobre todo en los niveles de educación inicial y secundaria. En efecto, entre los años 2016 y 2018 se registró una reducción del 34% entre puntas.

Cuadro 1
Gasto educativo en planificación a largo plazo del Ministerio de Educación de la Nación y ODS 4, años 2012-2018
(En millones de dólares corrientes)

Prioridades de Gobierno en educación básica	Propuesta de Gobierno	Vinculación con ODS y Meta	Tipo de política educativa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
44. Planificación a largo plazo de la política educativa	Actualizar los contenidos, expandir la enseñanza de idiomas desde el nivel primario en todo el país y lograr que todas las escuelas estén conectadas a Internet.	Meta 4.4. De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.	Gestión educativa y política socioeducativa	318	451	562	644	345	273	120
	Incrementar la oferta de escuelas primarias de jornada extendida o completa.	Meta 4.1. Desglose: por sexo, ubicación, recursos económicos. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.								
	Realizar evaluaciones continuas que permitan asegurar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje.	Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas./ Meta 16.6. Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.	Evaluación de la educación	8	16	12	8	21	22	12

Cuadro 1 (conclusión)

Prioridades de Gobierno en educación básica	Propuesta de Gobierno	Vinculación con ODS y Meta	Tipo de política educativa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Crear sistemas de alerta temprana, equipos especiales de liderazgo y programas específicos para que todos los chicos de 18 años logren terminar el nivel secundario.	Conjuntamente con los maestros, una escuela con más cobertura, más calidad, más evaluación y más comunidad. Esto permitirá ayudarlos y ver con más detalle sus problemas. Crear la Cédula Escolar, un historial digital de la trayectoria escolar de cada alumno. Metas: 4.1./4.3./4.4./4.5./4.6./4.a. ^a	Información, innovación y calidad educativa	25	18	9	8	61	14	44
			Becas estudiantiles ^b				738	608	491	369
	Incluir contenidos de emprendedorismo y nuevas tecnologías en escuelas y universidades.	Meta 4.3. De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria. Meta 4.4. De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.	Educación técnica	220	240	189	271	43	200	140
			Resto de acciones ^c	91	99	85	103	81	87	55

Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestoabierto.gov.ar y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales <http://www.odsargentina.gov.ar/Informe> 2018. Corresponde a la ejecución presupuestaria anual devengada y promedio anual del tipo de cambio/BCRA.

^a Meta 4.1. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos. Meta 4.3. De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria. Meta 4.4. De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento. Meta 4.5. De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad. Meta 4.6. De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética. Meta 4.a. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.

^b Becas PRO.GRE.SAR.

^c Corresponde a Actividades Centrales, Cooperación Internacional, Fundación Lillio y Becas No Asignable a Programas.

Cuadro 2
Gasto educativo en plan de desarrollo del sector TIC del Ministerio de Educación de la Nación y ODS 4, años 2012-2018
(En millones de dólares corrientes)

Prioridades de Gobierno en educación básica	Propuesta de Gobierno	Vinculación con ODS y Meta	Tipo de política educativa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
63. Plan de formación docente	Revalorizar a los maestros para que alcancen el prestigio social y profesional que se merecen.	Meta 4.c. De aquí a 2030, aumentar la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países meno	Formación docente	28	99	85	106	71	83	49
19. Plan de desarrollo del sector TIC	Crear el programa de inclusión digital.	<p>Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Meta 5.b. (4.600 escuelas). Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.</p> <p>Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. Meta 9.c . Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020.</p> <p>Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Meta 17.8. Poner en pleno funcionamiento, a más tardar en 2017, el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la creación de capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación para los países menos adelantados y aumentar la utilización de tecnologías instrumentales, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones.</p>	Educación digital ^a	280	746	505	253	156	219	106

Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestoabierto.gob.ar y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales <http://www.odsargentina.gob.ar/Informe> 2018. Corresponde a la ejecución presupuestaria anual devengada y promedio anual del tipo de cambio/BCRA.

^a Conectar Igualdad/PLANIED/Aprender Conectados.

Cuadro 3
Gasto educativo del Ministerio de Educación de la Nación y ODS 4, años 2012-2018
(En millones de dólares corrientes)

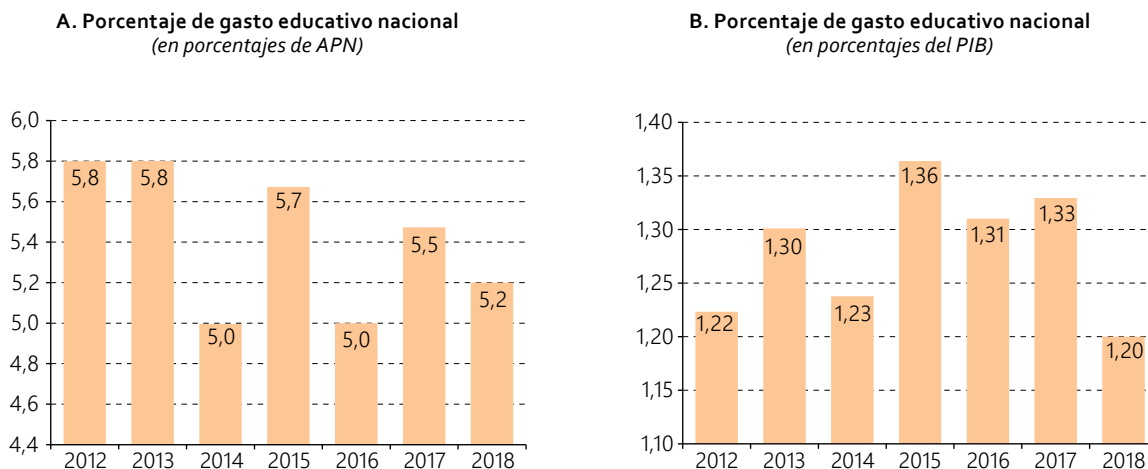
Prioridades de Gobierno en educación básica	Propuesta de Gobierno	Vinculación con ODS y Meta	Tipo de política educativa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
40. Plan de infraestructura escolar	Construir salas y jardines en todo el país.	Meta 4.2 . De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.	Infraestructura escolar	391	365	362	531	290	340	191
	Implementar un plan de infraestructura para mejorar las escuelas actuales.	<p>Meta 4.a. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.</p> <p>Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.</p> <p>Meta 16.7. Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.</p>								

Fuente: Elaboración propia en base a CGECSE/MEN y BCRA.

Nota: Meta 4.1. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos. Meta 4.3. De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria. Meta 4.4. De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento. Meta 4.5. De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad. Meta 4.6. De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética. Meta 4.a. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos. **Conectar Igualdad/PLANIED/Aprender Conectados. ***Becas PRO.GRE.SAR. ***Corresponde a Actividades Centrales, Cooperación Internacional, Fundación Lillio y Becas No Asignable a Programas.

Otra de las metas estipuladas en el marco de la Agenda 2030, consiste en que los países promuevan destinar el 6% del PIB o al menos el 20% de sus presupuestos nacionales al presupuesto educativo. En Argentina, como hemos mencionado sólo se alcanzó a destinar el 6% del PIB en el año 2015 y luego se redujo a 4,9% en el año 2018. En el gráfico 14 se presenta el gasto del estado nacional respecto de la participación en el gasto público total y en porcentaje de PIB.

Gráfico 14
Gasto educativo nacional, años 2012-2018
(En porcentajes)



Fuente: Sobre la base de CGECSE/MEN, INDEC y Ministerio de Hacienda.

Cada meta educativa asociada a una de las macrometas establecidas, deberá ser ponderada por su propia complejidad de garantizarse debido a la multidimensionalidad que opera sobre la mejora de las metas en el ámbito educativo. Esto se debe a que con frecuencia los sistemas educativos nacionales no logran abarcar en forma comprensiva y cuyo presupuesto no se destina con eficacia.

Esto sucede debido a falta de información válida sobre la cual tomar decisiones y otras por procesos políticos que no las toman en cuenta. Siguiendo al Open Education Hand Book, los datos abiertos educativos, se clasifican en i) *Datos de estudiantes*: asistencia, notas, calificaciones, exámenes, tareas, origen socioeconómico, entre otros; ii) *Datos curriculares*: contenidos pedagógicos en clase, currículo, syllabus, data VLE, cantidad de libros por alumno, alfabetización digital, entre otros; iii) *Datos institucionales*: indicadores de eficiencia interna, infraestructura, cantidad de estudiantes, presupuestos, perfiles de los profesores, consumo eléctrico, contratos, costos por estudiante, tasas de abandono o deserción, entre otros; iv) *Datos generados por los usuarios*: pruebas de aprendizaje, evaluaciones, datos de rendimiento, empleos posteriores, tiempo pasado en tareas, uso de programas software, uso de la web, entre otros; v) *Datos gubernamentales*: enrolamiento y equidad, presupuestos, gastos, datos de alfabetizaciones, inequidades y marginalizaciones, participación, etc. (2004; OEHB).

La consecución de objetivos y metas relativas a estas macrometas debe considerar y ponderar los *trade-offs* existentes entre ellas. En este marco, en el cuadro 4, se presentan los 31 indicadores estipulados con línea de base (2014 y/o 2016) y metas de mediano (2021) y largo plazo (2030). El agrupamiento de las metas consistió en tres dimensiones, recursos, proceso interno y resultado de desempeño de los aprendizajes.

En materia de *recursos*, se estipularon cinco indicadores, uno financiero y cuatro físicos tendientes a mejorar las condiciones pedagógicas-institucionales de las instituciones educativas. Respecto del *proceso*, se plantearon veintiséis indicadores agrupados en acceso y proceso u eficiencia interna. Por último, en la búsqueda de mejorar los *resultados* de desempeño se estipularon dieciséis indicadores para Primaria y Secundaria de la educación argentina.

Cuadro 4
Metas educativas argentinas ODS₄ por dimensión indicadores, años 2012-2021-2030
(En porcentajes)

	Indicadores	Línea de base y metas (en porcentajes)		
		2014	2021	2030
Recursos				
Financieros	4.5.3. Nivel de inversión pública en educación - Gasto consolidado en educación en porcentaje del PIB.	5,6	6,0	6,0
Físicos	4.a.1. Porcentaje de Unidades de Servicio que disponen de electricidad.	95,9	100,0	100,0
	4.a.2. Porcentaje de Unidades de Servicio que disponen de Internet con propósitos pedagógicos.	32,3	100,0	100,0
	4.a.3. Porcentaje de Unidades de Servicio que disponen de computadoras con propósitos pedagógicos.	58,0	100,0	100,0
	4.a.4. Porcentaje de Unidades de Servicio que disponen de conectividad a Internet.	46,0	100,0	100,0
Proceso				
Acceso	4.2.1. Tasa de participación en educación de la primera infancia en un periodo determinado (1 año) previo al ingreso a la educación primaria.	97,3	100,0	100,0
	4.2.2. Tasa de escolarización de nivel Inicial – Sala de 4 años.	80,7	100,0	100,0
	4.2.3. Tasa de escolarización de nivel Inicial – Sala de 3 años.	38,3	52,1	100,0
	4.3.1. Tasa bruta de escolarización en formación profesional.	10,2	13,6	18,1
	4.3.2. Tasa bruta de escolarización en Nivel Superior No Universitario.	17,2	26,5	40,0
	4.3.3. Tasa bruta de escolarización en Nivel Superior Universitaria.	37,8	47,8	57,8
	4.3.4. Tasa bruta de ingreso al nivel Superior Universitario.	9,0	19,0	29,0
Flujo - Eficiencia Interna / Primaria	4.1.1. Tasa de Promoción Efectiva.	97,2	99,7	100,0
	4.1.5. Tasa de Repitencia.	2,0	0,2	0,0
	4.1.9. Tasa de Abandono Interanual.	0,8	0,1	0,0
	4.1.13. Tasa de Sobreedad.	13,2	9,1	1,9
	4.1.17. Tasa de Egreso a Término.	84,6	98,2	99,9
	4.1.19. Tasa de Egreso.	95,4	99,5	99,9
Flujo - Eficiencia Interna / Secundaria	4.1.2. Tasa de Promoción Efectiva.	81,1	87,1	92,0
	4.1.6. Tasa de Repitencia.	9,0	6,6	4,4
	4.1.10. Tasa de Abandono Interanual.	9,9	6,2	3,6
	4.1.14. Tasa de Sobreedad.	34,6	30,2	21,7
	4.1.18. Tasa de Egreso a Término.	27,9	43,0	60,3
	4.1.20. Tasa de Egreso.	47,0	65,2	79,9
Flujo - Eficiencia Interna / Secundaria 1º Ciclo Básico	4.1.3. Tasa de Promoción Efectiva.	80,7	88,4	91,3
	4.1.7. Tasa de Repitencia.	11,0	8,4	5,6
	4.1.11. Tasa de Abandono Interanual.	8,2	3,3	3,1
	4.1.15. Tasa de Sobreedad.	34,7	27,9	16,4

Cuadro 4 (conclusión)

	Indicadores	Línea de base y metas (en porcentajes)		
		2014	2021	2030
Proceso				
Secundaria - 2º Ciclo Superior Orientado	4.1.4. Tasa de Promoción Efectiva	80,4	86,6	91,1
	4.1.8. Tasa de Repitencia	6,0	3,3	3,1
	4.1.12. Tasa de Abandono Interanual	13,6	8,9	5,9
	4.1.16. Tasa de Sobreedad	34,4	33,3	28,0
Resultado				
Primaria - Lengua - Porcentaje de alumnos de 6º grado según desempeño	4.1.21. Nivel Avanzado	32,3	38,5	39,5
	4.1.22. Nivel Satisfactorio	34,5	39,7	46,8
	4.1.23. Nivel Básico	18,7	13,1	9,4
	4.1.24. Nivel por Debajo del Básico	14,5	8,7	4,3
Primaria - Matemática - Porcentaje de alumnos de 6º grado según desempeño	4.1.25. Nivel Avanzado	19,7	28,1	30,0
	4.1.26. Nivel Satisfactorio	38,9	44,7	52,9
	4.1.27. Nivel Básico	23,4	16,4	11,7
	4.1.28. Nivel por Debajo del Básico	18,0	10,8	5,4
Secundaria - Lengua - Porcentaje de alumnos/as de 5to/6to año según desempeño	4.1.37. Nivel Avanzado	9,4	19,0	23,0
	4.1.38. Nivel Satisfactorio	44,2	50,8	58,4
	4.1.39. Nivel Básico	23,4	16,4	11,7
	4.1.40. Nivel por Debajo del Básico	23,0	13,8	6,9
Secundaria - Matemática - Porcentaje de alumnos/as de 5to/6to año según desempeño	4.1.41. Nivel Avanzado	5,2	26,7	38,6
	4.1.42. Nivel Satisfactorio	24,6	28,3	34,4
	4.1.43. Nivel Básico	29,3	20,5	14,7
	4.1.44. Nivel por Debajo del Básico	40,9	24,5	12,3

Fuente: Elaboración propia.

Mediante la exploración del presupuesto educativo del Estado Nacional y de las jurisdicciones subnacionales, resulta necesario deconstruir las diferencias que ambas instancias de gobierno financian mediante sus presupuestos.

Por un lado, el Estado Nacional y las provincias, poseen mandatos distintos, por lo tanto, los programas educativos nacionales y provinciales no resultan semejantes y, por ende, los recursos no son intercambiables entre unos y otros. Esto elude una cuestión central propia de la organización de las políticas públicas en un esquema federal vigente en Argentina: los programas educativos provinciales y nacionales son distintos en cuanto a la naturaleza de sus objetivos.

Es decir, mientras que el objetivo de los primeros es la gestión y el mejoramiento de sistemas educativos provinciales; el rol de las políticas educativas nacionales es impulsar prioridades nacionales, pisos mínimos en el territorio nacional y compensar las desigualdades que allí se manifiesten. Por otra parte, entiende que las provincias tienen márgenes similares de decisión sobre los recursos coparticipados que sobre los recursos transferidos desde la Nación.

Debido a esta complejidad propia del sistema educativo en argentino es que resulta crucial una estratégica articulación entre planeamiento, presupuesto y metas-objetivos de políticas educativas. En

este sentido, Matus en alusión a los enfoques normativo y estratégico estableció que ambos explican la realidad desde el concepto de diagnóstico y estableció su diferenciación respecto de su explicación de apreciación situacional en donde el juego de problemas, políticas y recursos resulta fundamental como posibilidad de mejora.

Es por ello por lo que sostiene que la planificación tradicional ignora al otro, ignora el juego social y político en el cual cada situación pasada es resultado y consecuencia de la modificación una previa situación y cada situación planificada sólo puede alcanzarse como la modificación de una situación previa por ocurrir. (Matus; 2006; 2007a; 2007b; 2007c).

C. Nuevas fuentes de financiamiento para el ODS4

Cómo corolario del análisis del presupuesto educativo abierto en Argentina, se requiere reconocer la necesidad de proteger los niveles de inversión en torno al sostenimiento del 6% del PIB destinado a la Educación por la Nación y los gobiernos subnacionales como nivel mínimo sobre el cuál avanzar hacia el cumplimiento del ODS4 de la Agenda 2030.

En este sentido, se requiere plantear la necesidad de las fuentes de financiamiento educativo en Argentina.

La principal fuente de financiamiento educativo proviene de los ingresos públicos que surgen de los recursos fiscales recaudados por el Estado Nacional principalmente y, en menor magnitud por las provincias. El mecanismo fiscal de distribución de los recursos se rige por la Coparticipación Federal de Impuestos, que implica dos instancias de repartición entre ambos niveles de gobierno. La *distribución primaria*, define qué parte de esos recursos serán para el Estado Nacional y qué parte estará destinada al conjunto de las provincias, para las cuales, se establece una *distribución secundaria*, que estipula la participación relativa de cada provincia en la distribución de recursos totales.

Los fondos correspondientes a la *distribución secundaria* se giran por la Nación de *forma automática diría* y se denominan *transferencias automáticas (TA)*. Es decir, una vez transferidos a las provincias quedan en manos de cada provincia, quienes lo ejecutan según sus prioridades presupuestarias, con excepción de la *afectación específica*, que establece destinarlo exclusivamente a educación, como proporción de estos fondos coparticipados, regulado mediante la Ley de Financiamiento Educativo (Art. 7) y sostenida por la Ley Nacional de Educación (Art. 9).

Otra fuente de ingresos de los sistemas educativos provinciales son los programas educativos de origen del Estado Nacional, denominadas *transferencias no automáticas (TNA)*. Son transferencias erogadas desde la nación para el financiamiento de políticas educativas específicas en cada provincia y su distribución es discrecional debido a que queda a criterio de las autoridades de la Nación, tanto en la tipología de políticas como en la magnitud del presupuesto destinado a cada una de ellas.

Entre opciones de nuevas fuentes de financiamiento para garantizar avanzar en el cumplimiento efectivo del ODS4 se reconocen a) El incremento de los impuestos, b) Mayor participación del sector privado y/o c) Cooperación y asistencia externa como estrategias que permitan incrementar los recursos.

La vía presupuestaria del Estado se posiciona como la principal fuente de financiamiento educativo, aunque con un claro proceso de reducción entre los últimos años que generan incertidumbre en el sostenimiento y cumplimiento del marco legal que procura destinar un piso de inversión del 6% del PIB de manera sostenida en el mediano y largo plazo.

D. Conclusiones

A lo largo del artículo se destacó la importancia de la vinculación el planeamiento, presupuesto y metas-objetivos se destaca la necesidad de profundizar la asignación de los recursos y el financiamiento educativo.

Resulta indudable que la articulación entre el planeamiento educativo situacional y el presupuesto resulta la consecuencia lógica de un complejo proceso de interacción política, técnica e ideológica, que equilibra la coyuntura cortoplacista con la urgencia del largo plazo.

Los planes a largo plazo permiten generar los consensos políticos, ideológicos y educativos que delineen los principales horizontes para generar la orientación de las políticas globales y regionales. En contraposición, el gran desafío es cómo y cuál es la metodología de implementación de esas políticas educativas efectivas en un contexto de multiescalaridad, heterogénea desigualdad territorial y donde el juego político y social determinan las relaciones de fuerza y poder.

En materia del cofinanciamiento educativo, tanto la vía presupuestaria, como el esquema de coparticipación federal de impuestos, cuya afectación a la educación permanece vigente, resultarían dos Estrategias que permitan sostener en el mediano y largo plazo los niveles deseados del financiamiento educativo.

El rol del Estado Nacional en el cofinanciamiento de la educación no universitaria resulta crucial, debido a que son dichos recursos los que permiten sostener y fortalecer la gestión y las capacidades institucionales de las jurisdicciones provinciales.

Resulta evidente que el enfoque de gasto consolidado como herramienta de financiamiento posee limitaciones significativas. Primero, asociadas a la coyuntura y la fluctuación de la dinámica macroeconómica y, segundo, vinculadas con la política del gobierno mediante la cual, ante la falta de consenso como política de Estado, la puja entre descentralización y centralización de políticas fiscales-educativas permanecerá constante en el corto y mediano plazo.

Generar nuevas estrategias y fuentes de financiamiento resulta fundamental para garantizar las condiciones para el avance y la implementación efectiva del ODS₄ de la Agenda 2030 que permitan a la educación argentina reducir (o al menos limitar) las desigualdades existentes en el interior del país en un contexto donde la restricción presupuestaria se viene sosteniendo.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos, (LC/FDS.1/4), Santiago de Chile, 2017.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), (2018a), Informe País Argentina 2018. Presidencia de la Nación, Argentina.
- Cuervo, L. M y Máttar, J. (2017), Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dubet, F. (2011), Repensar la Justicia Social. Contra el mito de la igualdad de Oportunidades. Siglo XXI.
- _____(2018b), Documento Técnica 1: proceso de adaptación nacional de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Presidencia de la Nación, Argentina.
- Fraser, N. (2006), ¿Redistribución o Reconocimiento? Un debate Político-filosófico. Morata.
- Matus, C. (2007a), Teoría del Juego Social. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.
- _____(2007b), Adiós, Señor Presidente. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.
- _____(2007c), Los tres cinturones del gobierno. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.
- _____(2006), Planificar para gobernar: el método PES. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.
- OCDE (2017), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017. Edición OCDE, París.
- Open Education Hand Book. (2004), <http://booktype.okfn.org/open-education-handbook-2014/about-this-book/>.
- Shack, N. (2008), Intentado caracterizar la vinculación entre el Plan y el Presupuesto. Banco Interamericano de Desarrollo. WDC, EE.UU.

Parte 3
Participación ciudadana para la toma de decisiones
y colaboración entre actores

IV. Modelo de gobierno abierto local para municipios rurales: oportunidades y barreras desde la experiencia de Calle Larga

Carlos Aguilar Volta¹⁴

Resumen

El gobierno abierto, entendido como un paradigma o modelo de gestión, ha logrado posicionarse como una fórmula clave para la lucha contra la corrupción y la desconfianza hacia las instituciones públicas convirtiéndose en un aliado de la integridad pública. A pesar de los avances en esta materia desde las naciones y su red multilateral la Alianza para el gobierno abierto, es el ámbito de los gobiernos locales donde se pueden apreciar de mejor manera sus alcances y llegada directa a la ciudadanía. En este sentido el presente trabajo muestra la experiencia que significó elaborar un modelo de gobierno abierto municipal desde el municipio chileno de Calle Larga, donde se detectaron las principales oportunidades y barreras que se tienen en un contexto rural para la implementación de un nuevo modelo de gobierno abierto de gestión municipal.

Introducción

A pesar de que en el ámbito local es en donde la ciudadanía tiene contacto directo con el Estado mediante la relación con los diferentes servicios públicos que estos ofrecen, sin embargo, los gobiernos locales no habían sido abordados por ninguna iniciativa que surja desde los Planes de Acción I y II de los gobiernos de Chile para fomentar políticas de gobierno abierto. Recién desde el 2016 hay un nuevo énfasis en lo que respecta a estos gobiernos subnacionales a partir de la elaboración de un modelo de gobierno abierto a nivel subnacional el cual busca:

¹⁴ Administrador público y magíster en gobierno y gerencia pública de la Universidad de Chile. Asimismo, es coordinador de la Oficina de Innovación y Proyectos Sociales de la Municipalidad de Calle Larga – Valparaíso.

“Desarrollar un Modelo de gobierno abierto a Nivel Subnacional, que permita la definición de políticas locales y la elaboración de planes de acción asociados a su implementación. Este modelo será elaborado de forma colaborativa por el Consejo para la Transparencia y las instituciones que participen del compromiso, involucrando activamente a la sociedad civil territorial” (Gobierno de Chile, 2016, pág. 74).

A pesar de lo anterior, el diseño de este modelo fue elaborado y puesto a prueba en 5 municipios de la zona central del país. Esta zona se caracteriza por ser un sector altamente poblado pero que presenta una heterogeneidad importante en extensiones reducidas de territorio. Uno de tantos territorios de la zona, se caracteriza por poseer altos índices de ruralidad, por lo que conocer el funcionamiento de la gestión municipal y su modernización resulta atractivo de investigar.

Un municipio con estas características¹⁵, corresponde al de Calle Larga, al interior precordillerano de la Región de Valparaíso y en la última década, ha logrado avances importantes tanto en el desarrollo local como también en la modernización de la gestión pública local, llegando incluso a ser reconocida en ámbitos que dice relación con el gobierno abierto como lo es la transparencia¹⁶.

Por lo tanto, el presente trabajo busca visibilizar como se ha abordado la temática del gobierno abierto en aquellos territorios rurales caracterizados por presentar una alta vulnerabilidad, a partir de la detección de las principales oportunidades y amenazas que significa diseñar un modelo de gobierno abierto municipal para municipios rurales desde la experiencia de la I. Municipalidad de Calle Larga.

A. Pregunta de investigación

En suma, es que la presente investigación busca conocer a partir de la experiencia de modernización del municipio de Calle Larga *¿Cuáles son los elementos claves que debe tener un modelo de gobierno abierto a nivel subnacional tomando en cuenta la experiencia de modernización del municipio de Calle Larga?*

B. Objetivos de la investigación

Objetivo general

Diseñar un modelo de gobierno abierto a nivel municipal para la I. Municipalidad de Calle Larga, identificando sus principales dimensiones y factores claves de éxito, y que sirva de parámetro a otros municipios.

Objetivos específicos

- Determinar las principales oportunidades y amenazas al momento de implementar un modelo de gobierno abierto municipal en un contexto rural.
- Sugerir consideraciones y vías de acción para implementar un modelo de gobierno abierto a nivel municipal a partir de la experiencia de Calle Larga.
- Formular un modelo de gobierno abierto para la I. Municipalidad de Calle Larga que pueda ser implementado en otros municipios similares.

¹⁵ 49,17% corresponde a población rural y 50,83% a población urbana.

¹⁶ Véase: <http://www.losandesonline.cl/noticias/22359/22072013-destacan-a-la-comuna-de-calle-larga-como-modelo-en-cumplimiento-de-la-ley-de-transparencia.html>.

C. Metodología

El método central de la actual investigación corresponderá a uno de carácter cualitativo, dado que según Flick (2004), su análisis se basa de casos específicos que poseen particularidades especiales dado el contexto bajo el cual suscriben, de partir de las “expresiones y actividades de las personas en sus contextos locales” (pág. 27). Lo anterior se condice con lo planteado por Devine (1997), quien considera al método cualitativo como la mejor forma de obtener el “el punto de vista de las personas que están dentro o fuera del sistema político (...) de los que trabajan en él” (pág. 1).

Dentro del amplio abanico de metodologías que puede brindar una investigación de carácter cualitativa, se usará el método del *estudio de caso*, pues nos permite, a partir un proceso en particular, lograr generalizar sus resultados a otras posibles experiencias, ya que según Cazau (2006) es un método que permite abarcar la comprensión de un fenómeno lo más completamente posible, a lo que denomina *amplitud*, pero con el cual también se llegan a conocer los motivos y circunstancias que llevan a conocer y explicar la situación actual del caso de estudio, es decir una *profundidad* del método. Finalmente, una desventaja que trae consigo este método, es el *oportunismo* que hace mención el autor mencionado, donde se logra poseer la libertad de poder usar variadas técnicas de recolección de datos y así obtener una cantidad importante de información pudiéndose analizar tanto de manera sistemática como intuitivamente la información recogida.

En cuanto a las distintas técnicas de recolección de datos que fueron utilizadas en la presente investigación se encuentra por un lado análisis de fuentes teóricas y documentos de estudio, lo que consistió en revisión de literatura en relación al concepto de gobierno abierto y gobierno abierto municipal, además esto se complementó con el estudio de documentos estratégicos de la municipalidad de Calle Larga y revisión de prensa local.

Sin embargo, la técnica más significativa de la presente investigación fue a partir de entrevistas a actores claves y grupos focales de discusión, ya que resulta clave tener información de primera fuente de los testimonios y reportes verbales tanto en espacios colectivos como individuales de aquellas personas que han estado involucrados en procesos que dicen relación con el gobierno abierto en gobiernos locales, pero a la vez en el desarrollo de este en el municipio de Calle Larga.

Lo anterior se reduce a la aplicación de entrevistas semiestructuradas a seis personas del municipio Calle Larga donde se encuentra el alcalde, administradora municipal, asesor alcaldía, secretario municipal, director de finanzas y encargado de transparencia, una última que ejerce sus labores diarias desde el Consejo para la Transparencia en la ciudad de Santiago de Chile y dos grupos focales respectivos con representantes de las uniones comunales de juntas de vecinos y clubes de adulto mayor de Calle Larga.

D. Alcance conceptual sobre gobierno abierto municipal

A partir de una revisión bibliográfica sobre los aspectos teóricos del gobierno abierto municipal a partir de Hernández (2014), Hernández, Gandur y Najles (2014), Open Knowledge Foundation (2012) y el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (2010), sumado además con una revisión de casos empíricos como lo son el caso de Costa Rica a partir de la Municipalidad de Palmares (2014), el caso de Perú desde la Municipalidad de Miraflores (2014) y su Concejo Comunal (2015), además del caso chileno a partir de la experiencia del Consejo para la Transparencia y su Modelo de Gestión en Transparencia Municipal MGTM (2015), el análisis de Hernández (2016) sobre la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública y el Índice institucional para el gobierno abierto municipal IIGAM Chile (2016), se puede concluir que los elementos conceptuales que componen un modelo de gobierno abierto municipal corresponden a:

- **Transparencia:** acción por parte del organismo de publicitar información relevante en torno a su gestión o que sea de interés público.

- **Participación:** acción donde diferentes actores parte de una comunidad se hacen parte del ejercicio político o de la gestión gubernamental.
- **Colaboración:** acción en donde actores de la sociedad civil se coordinan y a partir de información pública, generan alguna iniciativa que apunte a solucionar algún problema de su interés que afecte a la comunidad.
- **Cercanía:** rango subjetivo en el cual se busca medir el grado de relación que posee una institución con la comunidad en la cual se desarrolla.
- **Marco legal:** aspecto normativo jurídico que tenga relación con la implementación de normas relacionadas con gobierno abierto.
- **Portales de gobierno abierto:** plataformas generalmente virtuales en la cual se dispone información de interés público.
- **Apertura de datos:** acción de disponer información de interés público que hace uso la gestión gubernamental en formatos que permitan el uso y modificación y estudio de estas mediante herramientas tecnológicas.
- **Cambio cultural:** acciones que demuestran el grado de adaptabilidad que posee una organización a partir de iniciativas generadas, ya sea en el interior o fuera de la institución gubernamental.
- **Recursos:** disponibilidad de financiamiento para costear distintos procesos.
- **Voluntad política:** disposición por parte de la autoridad para poder o no implementar ciertas iniciativas.

Por lo tanto, para efectos de la presente investigación entenderemos por gobierno abierto municipal:

“Las distintas políticas e iniciativas que se impulsan desde un gobierno municipal a partir de su cercanía con la comunidad vía disposiciones legales y voluntad política de sus autoridades y administraciones, la apertura hacia la ciudadanía de mecanismos y espacios de participación, ya sean físicos como virtuales mediante el uso de tecnologías de la información y redes sociales, transparencia de la información vía datos de carácter abierto de utilidad pública, para que de forma participativa y colaborativa diferentes propuestas busquen dar respuesta a las demandas de la sociedad civil profundizando y consolidando la democracia, controlando la propia acción estatal y mejorando los niveles de eficiencia de la propia gestión gubernamental”.

E. Hallazgos e implicancia

Antecedentes

La información recopilada a partir de las entrevistas y los grupos focales de discusión tuvo la particularidad y desafío de reunir a los actores claves mencionado en el apartado de metodología de la presente información en diagrama 1: Esferas de Análisis GAM en Calle Larga.

La mirada más política, es decir donde se toman las decisiones del municipio, se expresa en la esfera política, mientras que los actores que deben desarrollar diariamente el ejercicio de sus labores como parte de la gestión municipal se expresan en la esfera de gestión municipal. Lo anterior se contrapuso a partir de una mirada externa al municipio, la cual por un lado correspondió a la esfera de la comunidad, a partir de los vecinos de la comuna de Calle Larga agrupados en sus respectivas Uniones Comunales desde su representación como dirigentes de sus respectivas juntas de vecinos como también en clubes de adulto mayor, para así de esta manera obtener una perspectiva intergeneracional entre quienes viven en la comuna, lo cual además se complementará desde una perspectiva fuera del espacio territorial pero que tiene influencia, como lo son los responsables de la elaboración del modelo de gobierno abierto a nivel subnacional por parte del Consejo para la Transparencia.

Diagrama 1
Esferas de análisis GAM en Calle Larga



Fuente: Elaboración propia.

F. Síntesis de hallazgos e implicancias

1. Esfera política

Oportunidades

En cuanto a esta área, los elementos más destacados que se presentan como una oportunidad por parte de esta esfera, se encuentra la opción de ir transparentando el proceso de toma de decisiones del consejo comunal, lo que implica publicitar tanto la asistencia, posiciones y votaciones de la autoridad en este espacio como una medida de control democrático.

Sería también provechoso el hecho de que se reconocen que hay nuevas formas de participación que están fuera del alero formal de la institucionalidad, en donde es la propia administración la que debe adaptarse para incluirla.

Existe una voluntad constante de la administración municipal de cooperar en distintos asuntos de la comuna, donde los liderazgos juegan un rol fundamental en el reconocimiento de estos. También como el hecho de fomentar estas iniciativas, para llegar de esta forma a los sectores donde hay una baja conectividad en la comuna.

También la experiencia de la implementación de la Ley de transparencia ha traído consigo por un lado experiencia y también valoración del actual portal de transparencia, lo que puede llevar a que existan y se creen nuevos espacios e iniciativas que fomenten la participación siempre y cuando estos sean reconocidos como objetivos a alcanzar.

Barreras y/o dificultades

Prácticas clientelares arraigadas en la cultura organizacional, el hecho de no disponer espacios o iniciativas constantes de cooperación y una mala implementación de espacios de participación como lo es el actual Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) dan muestra de ciertas barreras que el municipio debe sobrellevar día a día.

Dado que el gobierno abierto también implica cambiar las estructuras de poder que se desarrollan en un territorio, esto podría ser una resistencia importante por parte de las autoridades, especialmente aquellas que buscan reelegirse a partir del control de ciertos sectores de la población. Por lo tanto, la voluntad política de las máximas autoridades será determinante si se quiere avanzar en el fomento de un gobierno abierto municipal.

2. Esfera de la gestión municipal

Oportunidades

Se aprecia con buenas expectativas la opción de poder transparentar tanto el presupuesto, instrumentos de planificación como también los distintos roles y responsabilidades que tienen los funcionarios del municipio, a partir de un lenguaje claro, hacia la comunidad.

Se reconoce la necesidad de una política de participación y existe un compromiso por parte de los funcionarios al momento de implementar nuevas disposiciones.

También se valora, que la propia gestión municipal pueda adaptar formas de relaciones sociales en su modelo de interacción con la comunidad, para así estar más cercana y poder dar respuesta a las necesidades o propuestas que puedan surgir desde la ciudadanía tanto organizada como quienes actúan en forma individual.

Finalmente se valora como usuarios de distintos programas e iniciativas municipales han influido en la mejora de estos a partir de su participación en la retroalimentación de estos.

Barreras y/o dificultades

Dada las características del municipio, las necesidades presupuestarias siempre serán una de las mayores dificultades al momento de implementar nuevas iniciativas de gestión, en este sentido se detallan al reconocer que existen falencias en relación al personal, ya sea el tiempo que se le dedica a temas de gobierno abierto como de las competencias de estos, como también en necesidades tecnológicas para desarrollar una correcta gestión.

En cuanto al proceso de transparencia, existe la dificultad constante de no cumplir con las expectativas de la ciudadanía al momento de responder una solicitud y el hecho de que no siempre se gestiona todo el proceso por medio de la misma plataforma que posee el municipio para aquello.

También está el hecho de que se implementen iniciativas aisladas de gobierno abierto, o que se crea que simplemente liberando información o incorporando tecnologías se está cumpliendo cabalmente con todos los principios que implica un gobierno abierto a nivel municipal.

Finalmente existe una apreciación que hay una adaptabilidad dispar a los cambios entre los distintos departamentos que componen el municipio.

3. Esfera de la comunidad

Oportunidades

De momento que la comunidad se organiza y esta participa de distintos espacios que dispone el municipio, la institución misma lo reconoce a partir de distintas facilidades que otorga la alcaldía.

Existe una constante voluntad de cooperar ente hechos en que la comunidad sea requerida.

Finalmente, los importantes cambios y desarrollo que ha vivido la comuna durante los últimos años han hecho que la comunidad vaya generando una identidad y a la vez un orgullo de ser vecinos de la comuna de Calle Larga, por lo tanto, una comunidad más participativa y con mayor información, es una comunidad o sociedad civil más empoderada que es capaz de exigir, pero también proponer cambios que mejoren la calidad de vida de sus localidades.

Barreras y/o dificultades

Entre las mayores dificultades que se pueden encontrar por parte de la comunidad, se encuentra por un lado la brecha socioeconómica, que se traduce por un lado en una brecha digital por parte de la población como también en una brecha de conocimiento de la Ley de Transparencia, por lo tanto, no hay una exigencia ciudadana que promueva garantizar el derecho al acceso a la información pública.

También hay limitantes geográficas propias de una comuna rural, como lo es la gran extensión territorial que posee la comuna, lo que conlleva a que incluso que medios de comunicación no alcancen a llegar a todos los rincones del territorio.

El quehacer municipal a veces es difícil de comprender por parte de los vecinos, más cuando esta trabaja y difunde bajo la misma nomenclatura o tecnicismos que son propios de la administración de los municipios.

La baja participación, ya sea por la desafección a la política por parte de la población o por desconocimiento de la importancia de esta, lleva a que sea difícil como persona participar, ya que se fomenta principalmente la participación en agrupaciones funcionales propiciando incluso el corporativismo.

Finalmente, la baja asociatividad entre organizaciones formales, más allá de las uniones comunales, marca de sobremanera la organización de la sociedad civil en la comuna.

4. Esfera extra comunal

Oportunidades

Por parte de la institucionalidad fiscalizadora que es el Consejo para la Transparencia, este es proactivo cuando existen brechas entre los distintos municipios del país, a partir del seguimiento de estos y la capacitación que presta.

Existen experiencias en otras localidades del país que demuestran que, con voluntad, es posible alcanzar procesos de liberación de datos de alta calidad para su posterior reutilización.

Finalmente, la implementación de la Transparencia 3.0 fomentada por el organismo fiscalizador, se presenta como la oportunidad para que la liberación de información pública cumpla estándares óptimos de reutilización.

Barreras y/o desventajas

En cuanto a las barreras que presenta el organismo fiscalizador, se da en el mismo portal de transparencia que este facilita, ya que, por parte de la administración municipal, se reconoce en cierta medida que este organismo presenta estructura arcaica de publicitar información a pesar de que cumple todas las exigencias de la ley.

5. Síntesis

A modo de conclusión de este apartado, destacar que las distintas oportunidades presentadas, corresponden a potenciales iniciativas a impulsar en el futuro por parte del municipio, mientras que las barreras deben ser vistas como espacios de mejora que tendrán efectos directos si es que se logra sobrellevar, como lo son las distintas resistencias que cualquier proceso de cambio debería pueda tener.

Finalmente, la coordinación de iniciativas en un modelo de procesos que incluya la gestión del cambio y el compromiso político, serán determinantes al momento de querer implementar un modelo de gobierno abierto a nivel municipal, para así hacer frente a carencias presupuestarias propias de contextos rurales, los cuales, según lo investigado, tendrán seguir las recomendaciones y sugerencias que se presentarán a el siguiente apartado.

G. Conclusiones, limitantes y proyecciones

La expresión del gobierno abierto a nivel subnacional, que para el caso de la actual investigación corresponden a los municipios chilenos, es una oportunidad para enfrentar la desconfianza generalizada hacia las instituciones que tienen los ciudadanos, ya sea por la desconexión de las autoridades o distintos casos de corrupción, los cuales incluso mantienen un retroceso sostenido de la posición del país en relación a la corrupción según índices internacionales (Chile Transparente, 2018).

Profundizar la democracia, controlar eficiente y de mejor manera el destino de los recursos públicos, recuperar la confianza de la ciudadanía y apostar a un modelo de gestión que rompa estructuras clásicas integrando la colaboración e innovación en sus distintos niveles, son algunos de los desafíos, que, siguiendo los principios del gobierno abierto, son posibles de alcanzar.

A pesar de reconocer los principios sustentadores del gobierno abierto—transparencia, participación y colaboración— es que para poder llegar a una definición que integre la perspectiva local, es decir qué se entenderá por gobierno abierto municipal, se tuvo que vislumbrar una perspectiva tanto teórica como empírica del desarrollo de esta acepción, integrando elementos que son claves a la hora de obtener un desarrollo más acabado del gobierno abierto en municipios.

De esta manera, es que se definió que un gobierno abierto a nivel local o municipal, será compuesto por los elementos de la transparencia, participación, colaboración, cercanía, marco legal, portales de gobierno abierto, apertura de datos, cambio cultural, recursos y voluntad política.

Posterior al trabajo conceptual, se procedió a dar a conocer cuáles eran las principales oportunidades y barreras para la implementación de un modelo de gobierno abierto para el municipio estudiado.

En cuanto a las oportunidades, estas se resumen en la voluntad de transparentar la toma de decisiones del concejo municipal, la voluntad de cooperación por parte de la autoridad como de la comunidad, la valorización y buenas expectativas del actual portal de transparencia y potenciar su uso, el compromiso funcionario cuando se implementan nuevas disposiciones, la confianza por parte de la comunidad de mejorar sus distintos problemas si hubiese mayor información y participación, y el seguimiento y capacitación que presta hacia los municipios organismos como el Consejo para la Transparencia.

En cuanto a las barreras, estas se sintetizan en la desprolija implementación de los COSOC, ausencia de espacios institucionales de cooperación, clientelismo, resistencia a cambiar estructuras de poder, falta de recursos y de personal, posibilidad de impulsar iniciativas aisladas, adaptabilidad dispar de departamentos, brechas socioeconómicas, brechas digitales, gran extensión territorial, dificultad de comprender el lenguaje municipal y baja asociatividad entre organizaciones de la sociedad civil de la comuna.

Sin embargo, la actual investigación cuenta con ciertas limitaciones. Por un lado, la duración del periodo investigativo hace que ciertas oportunidades que se vislumbraban para un periodo futuro, ya se encuentren concretadas e implementándose modelos pilotos, como lo sería el modelo de gobierno abierto subnacional en ciertos municipios de Chile en las comunas de Cerro Navia, Peñalolén, Recoleta, Santo Domingo, Talagante y Vitacura.

Otra limitación identificada, correspondió al manejo conceptual de lo que se entendía por gobierno abierto, ya que por parte de los entrevistados del Consejo para la Transparencia distó de manera importante en relación a los entrevistados del municipio de Calle Larga, ya que a pesar de que estos últimos tenían nociones sobre la transparencia, participación y la legislación que está detrás de ellas, no se encontraba interiorizado el concepto de gobierno abierto, para lo cual al momento de cada entrevista, estas iban acompañadas de una breve explicación de lo que sería gobierno abierto.

Finalmente, una última limitante, corresponde a la muestra limitada que pudo haber los actores representantes de la comunidad de Calle Larga representada por sus juntas de vecinos y clubes de adulto

mayor, ya que se pudo haber integrado la visión de otras organizaciones representantes de la sociedad civil, otorgando quizás elementos no obtenidos en la actual investigación.

Sin embargo en Chile a pesar de la existencia de algunos estudios que abordaban la temática del gobierno abierto en espacios de gobierno subnacional, como lo podrían ser las provincias o municipios, no se había dado el caso de poder integrar la perspectiva contextual que implicaría el avance de estas temáticas en municipios cuyos territorios fueran marcados por índices de ruralidad como los vistos en Calle Larga, ya que esta variable puede llegar a determinar la forma en que una administración se relaciona con su comunidad y los recursos que dispone para llevar a cabo ciertas iniciativas.

Como también fue mencionado al comienzo de este apartado, la implementación de mediadas de gobierno abierto municipal apuntan a mejorar la democracia, controlar eficiente y de mejor los recursos públicos y ayuda a recuperar la confianza de la ciudadanía, pero también con iniciativas de este estilo, se logran llegar a acciones que incidirán en el desarrollo local de los territorios que administran las municipalidades, ya que las oportunidades que permite esta nueva forma o paradigma de entender un gobierno y su relación con la sociedad, abre un sinnúmero de opciones en áreas como la cultura, salud, educación, aseo y tantas otras propias de las administraciones locales, para que innoven y se fomenten y repliquen buenas prácticas entre distintos municipios.

En cuanto a elementos que deberían tenerse en cuenta en futuras investigaciones, sería importante ver la evolución en la implementación de iniciativas relacionadas con el gobierno abierto y vislumbrar cuales han sido las estrategias o acciones que han llevado a cabo los municipios para que estas tengan éxito, especialmente en aquellas municipalidades con bajos recursos o de sectores con distintas densidades poblacionales.

También sería relevante estudiar la evolución del gobierno abierto municipal, integrando diferentes perspectivas, ya sea desde una mirada desde la ciudadanía, considerando por ejemplo la brecha de conocimiento que aún existe en leyes como de Transparencia y Acceso a la Información Pública, desde la institucionalidad del Consejo para la Transparencia o de cómo se desarrolla la relación entre futuros Planes de Acción e iniciativas que impulse Chile en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, desde la administración central hacia los municipios o viceversa.

Finalmente, en cuanto a futuras investigaciones, sería relevante cuantificar los efectos que tendrían en relación a los desafíos dispuestos a comienzos de este último apartado, a medida que se implementen políticas de gobierno abierto, para así recabar evidencia empírica que sustente la continuidad y profundización del gobierno abierto en diferentes niveles de gobierno.

H. Recomendaciones y modelo de gobierno abierto municipal para Calle Larga

En cuanto a recomendaciones para que el municipio estudiado implemente un modelo de gobierno abierto municipal, es que a continuación se presentarán un conjunto de medidas que podría implementar la I. Municipalidad de Calle Larga, considerando los hallazgos propios de la investigación. Para aquello es que se plantean cuatro área de medidas representadas en el diagrama 2 modelo de gobierno abierto municipal para Calle Larga, compuesto por un componente transversal y otras tres ejes que responden a los principios sostenedores de gobierno abierto, sin embargo se recomienda que al momento de que la administración local de Calle Larga decida implementar las siguientes propuestas, deberá tener en cuenta la totalidad de las dimensiones y elementos que en la actual investigación componen, lo que sería el gobierno abierto municipal acompañada de elementos innovadores y la integración de tecnologías.

Diagrama 2
Modelo de gobierno abierto municipal para Calle Larga



Fuente: Elaboración propia.

I. Componente transversal y de soporte

Este eje tiene como objetivo darle estabilidad y continuidad en el tiempo al resto de las medidas que se implementen en el municipio, ya que estas responderán a superar las principales barreras detectadas que podrían dificultar la efectiva incorporación de los principios del gobierno abierto en la municipalidad de Calle Larga.

- *Política de gestión de personas:* dado que los funcionarios del municipio tendrán un rol clave en la implementación de este modelo, es de vital importancia que el municipio cuente tanto con un departamento u oficina de gestión de personas, ya que será la encargada de velar por el correcto desarrollo funcionario al interior de la institución, se hará cargo de velar por un correcto proceso de gestión del cambio y debe asegurar la existencia de al menos un funcionario de dedicación exclusiva²⁷ que lidere el proceso de diseño, implementación y monitoreo de un modelo de gobierno abierto municipal.
- *Estrategia:* se debe tener en cuenta que la aplicación de distintas medias no puede ser de forma aislada o parcelada, sino que debe entenderse como un todo. Para ello es que el municipio debe contar con una estrategia tanto de corto, mediano como de largo plazo para una correcta implementación del modelo como también un diagnóstico que constituya una línea base para poder así ir midiendo los grados de avance de la estrategia y modelo.
- *Recursos:* la necesidad de obtener recursos e incorporar nuevos de manera permanente son indispensables para darle viabilidad al modelo de gobierno abierto, para aquello hay que apostar a recursos o convenios de colaboración tanto con instituciones públicas (CPLT, gobierno regional, universidades, entre otras) como también del sector privado como empresas u organismos no gubernamentales que desarrollen o estén interesada en esta temática.
- *Lenguaje claro:* se debe capacitar a la totalidad de los funcionarios municipales, para que, en su relación en el quehacer diario del municipio, se trabaje con un lenguaje claro y sencillo para la ciudadanía, para así acercar más la administración a los ciudadanos de la comuna.
- *Concientización ciudadana:* bajo similar idea del punto anterior, es que para hacer frente a la importante brecha digital y desconocimiento de mecanismos de control de la administración pública que poseen los vecinos y vecinas de Calle Larga, es que se debe implementar una campaña de concientización y alfabetización digital que ayude a reducir las brechas detectadas, como en el uso de leyes como de instrumentos y tecnología de la información.
- *Mesa provincial por el Gobierno Abierto:* dado que Calle Larga es parte de la provincia de Los Andes y existe una constante interrelación con las otras comunas pero especialmente con

²⁷ Ya que la investigación demostró que a pesar de que ciertas autoridades hicieran mención de su existencia, en la práctica este funcionario realiza otras labores más allá de las de responsable de transparencia.

aquella de mayor tamaño—Los Andes— la promoción de una mesa provincial por el gobierno abierto que integre además de instituciones públicas, representantes de la sociedad civil, instituciones educativas y empresas, sería un espacio propicio para que el modelo planteado se expandiera más allá de los límites comunales de Calle Larga.

- *Conectividad*: dado que una de las demandas por parte de la comunidad fue que medios de comunicación llegasen a todos los rincones de la comuna, es importante asegurar la conectividad tanto física como digital a lo largo y ancho del territorio de Calle Larga.

J. Eje de participación

Este eje tiene como objetivo presentar los principales espacios e instancias que se deberían potenciar para así asegurar que la participación ciudadana tenga realmente un impacto en la gestión municipal e integre sus distintas necesidades y demandas.

- *Espacio para demandas ciudadanas*: es imperante que se formalicen y respalden espacios que contempla la ley de participación los cuales hasta ahora ha sido una de las falencias de la actual administración municipal. Sin embargo, es importante que los distintos departamentos integren también espacios de participación para recoger de mejor manera, ya sea mediante plataformas digitales (como integrar ordenadamente un sistema vía redes sociales) o espacios físicos, las demandas de la población, haciendo que no sea necesario pertenecer a alguna organización para poder incidir en la gestión pública local, de esta manera se reduciría el corporativismo detectado.
- *Presupuestos participativos*: con la idea de que la ciudadanía pueda ir definiendo el destino de los recursos públicos que se ejecutan en la comuna, pero que vaya más allá de los fondos concursables que se promueven en la actualidad, para lo cual deben generarse instancias donde la ciudadanía pueda tener incidencia real en el destino final de estos recursos.
- *Cuentas públicas participativas*: dado que generalmente las cuentas públicas se han entendido o presentado de manera vertical desde la autoridad hacia la ciudadanía, la idea es que en conjunto con los propios ciudadanos de la comuna se construya y definan los lineamientos a presentar hacia el resto de la comunidad, para así hacer énfasis en aquellos aspectos que más llaman la atención para los vecinos, detectar incumplimientos y potenciar aquellos aspectos que quizás no fueron de conocimiento público pero que si son importantes de destacar.

K. Eje de transparencia

Este eje tiene como objetivo poder poner a disposición hacia la comunidad y el público general, información propia de la gestión del municipio que sea de utilidad pública, de esta manera que esta sea utilizada y entendida de buena manera por la comunidad.

- *Transparencia 3.0*: será una de las metas que estaría implementándose durante el año 2018 en el municipio gracias al apoyo del CPLT, donde la información publicada en transparencia activa será publicitada en formato abierto y reutilizable, es decir quien desea acceder a la información, podrá obtenerla en los formatos CSV, XLS o JSON, para su posterior reutilización.
- *Información clave*: es relevante para que la información transparentada de manera voluntaria por el municipio sea de utilidad pública, se logre identificar de buena manera cuales son las áreas y aspectos más demandados por el público a la hora de acceder o solicitar información vía transparencia, los cuales deberán publicitarse con formato abierto para su mejor reutilización.

- *Transparencia presupuestaria e instrumentos de gestión municipal:* el presupuesto e instrumentos estratégicos fueron los elementos claves reconocidos tanto por autoridades y funcionarios municipales y la comunidad de Calle Larga para ser transparentados, es que se debe elaborar una estrategia para poder publicitar y visualizar esta información a partir de la plataforma de gobierno abierto, transparencia o página web del municipio.

L. Eje de colaboración

El objetivo de este eje es que más allá de integrar distintas miradas a la construcción de futuras iniciativas o recoger demandas e intereses de la ciudadanía, es contar con el trabajo y disposición continua de diferentes actores tanto del municipio como de la sociedad civil, para así ir trabajando a partir la constitución de una fuerza mayor en vez que las distintas partes se encuentren desarrollando iniciativas de manera aislada.

- *Colaboración entre departamentos municipales:* dado que muchas iniciativas o programas que fomenta o ejecuta el municipio se interrelacionan con labores y funciones de los distintos departamentos, es importante generar instancias y capacitación en el uso de tecnologías que faciliten la cooperación entre las distintas oficinas municipales y así lograr mejores resultados y niveles de eficiencia.
- *Coproducción del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) o políticas municipales:* la ausencia de un PLADECO actualizado, abre la oportunidad para que su futura construcción sea en base a los principios del gobierno abierto como también para futuras políticas municipales. Para esto es que se recomienda que no se externalice la construcción de este instrumento de planificación estratégica, si no que sea liderada por la actual administración como uno de los ejes importantes a ejecutar en los restantes dos años de ejercicio.
- *Desarrollo de un cowork municipal:* con la finalidad de poder establecer un espacio de colaboración para la comunidad, la creación de un cowork o espacio donde distintas iniciativas, emprendimientos u organizaciones cuenten con la implementación e infraestructura necesaria para el desarrollo de sus objetivos, permitirá generar las instancias de colaboración que, al día de hoy son aisladas y responden generalmente a la coyuntura del momento. De esta manera, se puede ir integrando mayores emprendimientos en la zona y fomentar el desarrollo local de la comuna.
- *Desarrollo de aplicación (app) municipal:* a pesar de la baja densidad poblacional de la comuna y una brecha digital en el uso de tecnologías por parte de la comunidad, es que la presencia y masividad de los Smartphone en la población, crea la oportunidad para que mediante una correcta detección de necesidades, trámites e información que demande la ciudadanía al municipio, será clave para fomentar la interacción entre la institución pública y los vecinos de Calle Larga.

Finalmente, cabe mencionar que no basta con decir que un municipio es abierto para que lo sea, si no que resulta imperante que la ciudadanía y la sociedad civil organizada y funcionarios reconozcan y hagan uso de las distintas disposiciones o acciones del municipio, ya que sólo la construcción, implementación y evaluación en conjunto de las propuestas sugeridas, serán viables sólo existe la voluntad de cambiar las actuales estructuras de poder, para así llegar al fin último de recuperar la confianza de la ciudadanía, profundizar la democracia y mejorar la gestión de las instituciones públicas del país.

Bibliografía

- Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén, España: Algón Editores.
- Cazau, P. (2006), *Introducción a la investigación en ciencias sociales*. Buenos Aires, Argentina: Universidad del Museo Social Argentino.
- CLAD (2009), *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Lisboa, Portugal.
- Concejo Comunal de Miraflores (2015), *Carta Municipal de Gobierno Abierto de Miraflores*. Miraflores, Perú.
- Consejo para la Transparencia (2015), *Sistematización de experiencias cplt No 2 modelo de gestión en transparencia municipal: estudio de impacto*. Santiago, Chile: Unidad de Estudios y Publicaciones / Dirección de Estudios / Consejo para la Transparencia.
- _____(2014), *Modelo de Gestión en Transparencia Municipal MGTM*. Santiago, Chile.
- Cruz, C. (2015), *¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual*. *Revista en Cultura de la Legalidad* (8), 37-53.
- Chile Transparente (2018), *Índice de percepción de la corrupción 2017*. Transparency International. Santiago: Chile Transparente.
- Devine, F. (1997), *Los métodos cualitativos*.
- Flick, U. (2004), *Introducción a la Investigación Cualitativa*. Madrid, España: Morata S.L.
- Gobierno de Chile (2016), *Plan de Acción para el Gobierno Abierto 2016-2018*. Santiago, Chile: AGP.
- Hernández, J. (2016a), *Diseño institucional para el gobierno abierto municipal: propuesta de medición y análisis del caso chileno*. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 16 (27), 101-128.
- _____(2016b), *Índice institucional para el gobierno abierto municipal IIGAM Chile 2016*. Santiago, Chile: IICHEM.
- _____(2014), *Gobierno Abierto y Gobierno Local en América Latina de la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa*. Webinar OGP –WB –OEA .
- Hernández, J., Gandur, M. P., & Najiles, J. (2014), *Gobierno Municipal Abierto en América Latina De la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa*. NYC: OEA.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010), *Metodología de la investigación* (5ta edición ed.). D.F., México: McGRAW-HILL.
- Open Knowledge Foundation (2012), *Open Data Handbook Documentation*. Cambridge, UK: OKF.
- ONTSI (2010), *Open Government: 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*. Castilla y León, España: Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León.
- Ramírez, Á., & Dassen, N. (2016), *Vientos de cambio II Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. BID.
- Villoria, M. (2011), *El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo*. En Á. Ramírez, A. Hofmann, & J. Bojórquez, *La promesa del Gobierno Abierto* (págs. 68-90).

V. Planificación territorial participativa en Uruguay: análisis de experiencias a nivel subnacional

*Tania Burjel*¹⁸

*María José Hernández*¹⁹

*Verónica Leiza*²⁰

*Jerónimo Gravina*²¹

Introducción

En las últimas décadas, ha ganado fuerza la idea de cambio de paradigma en la gestión pública, en donde el Estado deja de ser el centro desde el cual se ejerce el control jerárquico y toma lugar el concepto de gobernanza, primando la cooperación entre diversos niveles de gobierno e incluyendo a otros actores no gubernamentales en el diseño e implementación de políticas públicas para dar respuesta a problemas complejos.

En este contexto, la planificación como instrumento para promover el desarrollo ha tomado un nuevo impulso, y tal como señala el experto español Alain Jordá (2016), la planificación estratégica “tradicional” no ha cumplido sus objetivos, destacando que “la mayoría de los planes estratégicos no consiguen ir más allá del documento, fracasando en su objetivo final de transformar el territorio”. Tal como sugiere Jordá (2016), se vuelve necesario avanzar en tres factores de éxito para lograr una transformación

¹⁸ Contadora Pública y Diplomada en Economía y Gestión para la Inclusión por la Universidad de la República (Uruguay). Responsable del Área de Articulación Interinstitucional del Programa “Uruguay Más Cerca” de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República - Uruguay.

¹⁹ Responsable del Área de Monitoreo y Evaluación del Programa “Uruguay Más Cerca” de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República - Uruguay. Formación en Sociología por la Universidad de la República (Uruguay).

²⁰ Licenciada en Economía y candidata a Magister en Políticas Públicas por la Universidad de la República (Uruguay). Responsable del Área de Estrategia y Planificación del Programa “Uruguay Más Cerca” de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República - Uruguay.

²¹ Licenciado en Economía por la Universidad de la República (Uruguay). Coordinador del Programa “Uruguay Más Cerca” de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República - Uruguay.

real: el diseño de una estrategia, la construcción de un plan para llevar esa estrategia a la realidad y la participación de los actores locales.

En el caso de Uruguay, país muy centralizado en el diseño de sus políticas, no se cuenta aún con una ley o un marco normativo de referencia asociado a la planificación del desarrollo de sus territorios, en ninguno de sus tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal). En este contexto, en el último período de gobierno, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) se encuentra elaborando una Estrategia Nacional de Desarrollo con una visión de Uruguay al 2050 que servirá como marco para el diseño de políticas del gobierno en todos sus niveles. Asimismo, se ha diseñado y está implementando un Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, el cual pretende orientar y coordinar las políticas de los distintos ministerios, agencias e institutos que forman parte del gobierno nacional.

En materia de planificación a nivel de gobiernos subnacionales, desde la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la OPP también se han promovido algunas experiencias de planificación con participación ciudadana. En este sentido, en el presente estudio se seleccionaron dos casos de planificación participativa, promovidos desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que se impulsaron desde dos niveles diferentes de gobierno, uno a nivel municipal y otro a nivel departamental. Ambos casos son apoyados por la misma institución universitaria, aplicando la misma metodología e involucrando a una amplia variedad de actores públicos y privados, de distintos niveles de gobierno, por lo que se puede inferir que se trataría de experiencias de planificación en contexto de gobernanza multiescalar. Ambas son experiencias piloto a nivel país y por ende relevantes de ser analizadas con mayor profundidad.

El presente documento se estructura en cinco capítulos. En el primero de ellos, se brinda un panorama general de la situación del país en materia de planificación y se introducen brevemente los casos de estudio. En el segundo capítulo, se presenta el marco conceptual que orienta el trabajo. El tercer capítulo describe el marco metodológico utilizado. En el cuarto capítulo, se analizan los casos de estudio seleccionados, y en el último capítulo se aportan algunas reflexiones a la luz del análisis realizado.

A. Contexto y presentación de casos de estudio

Uruguay, siendo el segundo país más pequeño de América del Sur, cuenta con una superficie de 176.120 km². Limita con Argentina al oeste y Brasil al noreste, los cuales son 15 y 4,8 veces más grandes que Uruguay, respectivamente.

Hasta el año 2009 la administración política del país se dividía en dos niveles: el gobierno nacional y los 19 gobiernos departamentales. Con la aprobación de la Ley N° 19.272 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, se crea el tercer nivel de gobierno, definiendo en ese momento 89 Municipios. En el año 2015 se constituyen otros 23, llegando así a tener los 112 municipios que existen actualmente. Este proceso se trata de un cambio institucional que se ubica en sus primeras fases, siendo aún incompleta la municipalización en el territorio nacional, comprendiendo el 31% del territorio y el 73% de la población total de Uruguay. La creación de estos municipios tuvo consigo la definición de sus competencias, las cuales eran hasta entonces del segundo nivel de gobierno. Asimismo, los municipios aún no cuentan con personería jurídica, y por tanto dependen del segundo nivel de gobierno para gestionar su presupuesto, lo que ha implicado tensiones y una puja redistributiva de poder en un proceso que sigue en construcción.

En materia de planificación, Uruguay no cuenta aún con una ley o un marco normativo asociado a la planificación de los territorios, en ninguno de sus tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal). La falta de un plan nacional de desarrollo hace que el presupuesto nacional y el Programa de Gobierno sean los instrumentos de planificación fundamentales para la administración política y pública en Uruguay. Dado que actualmente las intervenciones del gobierno para el desarrollo territorial se basan en proyectos o programas, impulsados por objetivos temáticos o sectoriales, es que, en este período de gobierno, se está construyendo una Estrategia Nacional de Desarrollo con una visión de Uruguay al 2050 la que servirá como marco de referencia para el diseño de políticas del gobierno en todos sus niveles.

Asimismo, se ha diseñado y se está implementando un Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, el cual pretende orientar y coordinar las políticas de los distintos ministerios, agencias e institutos que forman parte del gobierno nacional.

A nivel subnacional, son escasas las experiencias de planificación territorial y la mayoría de los gobiernos departamentales se valen del Presupuesto Quinquenal y el Plan de Ordenamiento Territorial para orientar sus acciones. A nivel municipal, existe además un instrumento creado a través de la Ley de Descentralización política y participación ciudadana (Ley N° 19.272), denominado Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGM), que prevé la elaboración de un Plan Quinquenal Municipal y Planes Operativos Anuales vinculados a un presupuesto.

En este contexto y ante las escasas experiencias de planificación territorial existentes, es que se propone analizar dos experiencias de planificación recientes: una a nivel departamental, que se desarrolló en el departamento de Salto ("Agenda Salto 2030") y otra a nivel municipal, implementada en el municipio de Juan Lacaze ("Pensemos Juan Lacaze").

1. Salto 2030

El departamento de Salto, con una población de 124.861 habitantes según datos del Censo 2011, está ubicado en la zona norte del litoral oeste del país, ocupando una superficie de 14.163 km² (8,0% del total del territorio uruguayo), siendo el segundo departamento de mayor extensión en el país. Es limítrofe con Argentina al oeste (el Río Uruguay es el límite) y cuenta con una población de 124.861 habitantes, siendo uno de los departamentos con mayor población.

En términos generales, y en relación al resto de los departamentos del país, Salto presenta un nivel de desarrollo económico bajo. Así lo demuestra el Índice de desarrollo económico departamental del Uruguay (elaborado por el Instituto de Economía en 2017) que ubica a Salto en el decimocuarto lugar. En relación a la tasa de desempleo departamental, según la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística para el año 2018, Salto se encontraba entre los departamentos con peor desempeño relativo, con una tasa de 9,8%, superior al promedio nacional (8,3%), afectando en mayor medida a las mujeres que presentan una tasa de desempleo del 14,1%.

A partir del análisis de este rezago relativo en la actividad económica y la generación de empleo en el departamento, entre otros factores, y en el marco de un acuerdo entre el gobierno departamental de Salto y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en el año 2018 se define trabajar en un proceso de planificación territorial, a través del concepto de agenda estratégica. Esta agenda identifica y prioriza ejes estratégicos asociados a cadenas de valor territorial, a través de instancias participativas, y define una hoja de ruta de corto, mediano y largo plazo en la que se especifican y se ordenan el conjunto de acciones que contribuyen a la concreción de dichos ejes.

2. Pensemos Juan Lacaze

Juan Lacaze es un municipio ubicado en el departamento de Colonia, sobre la costa del Río de la Plata. Se encuentra ubicado estratégicamente a medio camino entre Montevideo y Buenos Aires (aproximadamente 150 km respecto a cada una) y a 40 km de la ciudad de Colonia del Sacramento, patrimonio histórico de la humanidad para UNESCO y puerto de entrada de alrededor de dos millones de turistas por año. Se ubica en una región de desarrollo humano medio-alto, en la que se destaca la producción agrícola y agroindustrial, junto a una fuerte impronta turística. Los niveles de vida a nivel regional, sobre todo los educativos, son más altos que la media del país.

En ese contexto regional, Juan Lacaze, con unos 15.000 habitantes, se diferencia histórica y culturalmente por su actividad industrial, lo que es particularmente relevante por varios aspectos, tanto los referidos al empleo como a la cultura, historia, tradición y "modo de desarrollo" del lugar; así como su fuerte organización social, sobre todo a nivel de sindicatos de trabajadores.

En los últimos años, el deterioro de la actividad industrial y el consecuente cierre de sus principales fábricas, ha generado serios problemas de empleo y dinamismo local. Este contexto de crisis del modelo que generó fuertes reivindicaciones locales derivó en que el gobierno nacional en el año 2017 propusiera, en acuerdo con las organizaciones locales, la construcción de una agenda estratégica de mediano y largo plazo del municipio, elaborada en un proceso de planificación estratégica participativa.

Resulta de particular interés analizar estos dos casos mencionados porque, además de encontrarse dentro de los primeros ejercicios de planificación territorial del país, incorporan la dimensión participativa tanto en las fases de diseño como de implementación de la misma. Esta incorporación fortalece la calidad de la democracia porque los ciudadanos tienen la posibilidad de tener una participación directa en la definición de las políticas para su territorio. Esto supone una mayor apropiación de los procesos por parte de la ciudadanía y por lo tanto una mayor sostenibilidad de las acciones que allí se definan. Todo ello deriva en una mayor probabilidad de alcanzar el objetivo último que se propone la planificación que es el de transformar el territorio de referencia mejorando así la calidad de vida de sus habitantes.

Para la Oficina de Planeamiento y Presupuesto resulta relevante analizar estas experiencias con el objetivo de reflexionar y considerar los aprendizajes de las mismas como referencia para su instrumentación en otros territorios.

B. Marco teórico

Los conceptos teóricos que dan marco a este trabajo son los vinculados a la planificación territorial y la participación ciudadana en los distintos niveles de gobierno.

La planificación que involucra a la participación, sin lugar a dudas, debe tomar como referencia para su análisis a la dimensión territorial. Es en este sentido que en el documento del ILPES respecto a la planificación multinivel²² (2015) se encuentra una definición de territorio brindada por Massey quien lo describe como *"un nudo abierto de relaciones, una articulación de flujos influencias e intercambios"* (2015: 48). En ese mismo documento se agrega una definición dada por el ILPES y que refiere al territorio como una *"... construcción histórica y social, con referente institucional (...). El territorio es un sistema complejo, que da cuenta de una forma particular de apropiación del espacio natural, por parte un grupo social, generando relaciones dinámicas productivas, sociales, políticas institucionales y una cultura envolvente, que recoge los códigos, valores e identidad. El territorio se basa, en un sentido de adscripción y pertenencia, que en última instancia se expresa en una territorialidad, que soporta la acción colectiva y la posibilidad de tener un proyecto común"* (2015: 49).

Esto último, se considera de suma importancia en este trabajo y un hecho que no debe ser pasado por alto al momento de iniciar un proceso de planificación para el desarrollo, debido a que ese modelo a seguir debe representar el sentir y hacer de un territorio en particular y eso implica pensarse en su historia, sus capacidades, potencialidades y debilidades y sus restricciones, y ponerlas en diálogo con los diversos actores involucrados, de lo contrario estaría destinado al fracaso antes de iniciar.

Por otra parte, es conocido ya que la planificación como instrumento para promover el desarrollo ha tomado un nuevo impulso en estas últimas décadas, *"(...) pasando de un enfoque de interconexiones entre funciones básicas hacia la perspectiva de proceso de sistema (ILPES 2014), que incrementa su efectividad en la medida en que es capaz de comprender la multidimensionalidad de los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales y la atomización de los intereses ciudadanos para aportar a una acción pública, que procura la construcción de sentidos colectivos -presentes y futuros- y el incremento de la legitimidad de los sistemas políticos."* (2015: 49).

²² En "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017).

Esta perspectiva actual otorga mayor libertad de decisión y profundiza procesos democráticos, a la vez que significa un gran reto para articular las estrategias a nivel central con las estrategias definidas desde los propios territorios. Asimismo, supone que estén dadas todas las condiciones (articulación, coordinación, institucionalidad necesaria y fortalecida, entre otros) para llevar adelante este emprendimiento y que todo ello se traduzca en el logro de una mayor equidad. Por ende, se puede concluir que, bajo este nuevo enfoque, la planificación además de ser un instrumento capaz de promover el desarrollo, al fortalecer la institucionalidad local y promover la articulación y coordinación de diversos actores, fortalece la calidad de la democracia.

Esta perspectiva se adscribe a un cambio de paradigma en la gestión pública, donde el Estado deja de ser el centro desde el cual se ejerce el control jerárquico y toma lugar el concepto de gobernanza, primando la cooperación entre diversos niveles de gobierno y se incluyen otros actores no gubernamentales para el diseño e implementación de políticas públicas que den respuesta a problemas complejos.

La idea de gobernanza aplicada al diseño de las políticas públicas y su etapa de planificación suscribe a la noción de CEPAL de planificación multinivel y multiescalar, conceptos sobre los que se basará el análisis propuesto en este trabajo.

En este contexto de gobernanza, la planificación multiescalar²³ es *"entendida como expresión de objetivos, estrategias y/o prioridades que se desarrollan entre niveles del Estado, bajo la lógica de una coordinación y articulación coherente, alineada e integral."* (CEPAL 2015:13).

Desde CEPAL se plantea que la *"planificación multinivel"* responde a un *"esquema de planificación que se ocupa de las interacciones que se producen entre las instituciones públicas de los distintos niveles gubernamentales, contribuye a una mayor gobernanza en los sistemas democráticos, poniendo en valor al territorio, como una categoría conceptual relevante en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, donde es fundamental la mayor participación de los niveles subnacionales."* (2015:48). Lo que implica profundizar la estrategia de descentralización para que los niveles subnacionales tomen el protagonismo que estos procesos requieren.

Este tipo de planificación propuesta por el ILPES otorga un papel preponderante a la participación ciudadana para la resolución de problemas complejos de la sociedad y el aprovechamiento de oportunidades en una lógica *"...colaborativa, coherente e integral,"* (2015: 18), entendiendo a los ciudadanos como agentes para el desarrollo.

En este sentido Alicia Williner (2015) argumenta que tanto el gobierno como los ciudadanos *"...son agentes del Estado que en el marco del paradigma de la gobernanza deberán hacer esfuerzos por trabajar conjuntamente, ejerciendo el derecho a la opinión y trabajando en el entendimiento y no con la lógica del arbitrio"* (Williner, 2015: 201), este pensamiento remite a que no solo es necesaria la participación sino también la apropiación (por parte de todos los agentes - sociales, políticos y económicos-) para la deliberación y definición del modelo de desarrollo pretendido que redunde en una mejora de la calidad de vida de los habitantes del territorio de referencia.

La participación ciudadana aquí entendida, de acuerdo al Manual de CEPAL N°1, *"reconocida como un derecho humano fundamental"*²⁴ que establece la legitimidad de ser parte de la toma de decisiones de los asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas, más allá de participar en los actos eleccionarios." (Sandoval, 2015: 15). En el mismo Manual (Sandoval, 2015: 17), se identifican cuatro niveles posibles para la participación ciudadana: informativo, consultivo, decisorio y de cogestión. Cada uno de ellos implica un diferente grado de involucramiento e influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones.

El nivel informativo implica la entrega de información a la ciudadanía de forma unidireccional, mientras que en el nivel consultivo se busca recoger las opiniones e intereses de la población. En el tercer

²³ En "La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar". Manual de la CEPAL N°1.

²⁴ La participación como derecho humano se encuentra consagrada en el Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas" (Sandoval, 2015: 15).

nivel, llamado decisorio, quienes participan tienen una influencia directa en la toma de decisiones. Por último, el nivel de cogestión implica la “*gestión conjunta entre ciudadanos o representantes de ciudadanos. En este nivel de participación se busca que las personas y grupos que participaron de la toma de decisiones se involucren en su implementación y seguimiento de forma de asegurar que se lleve a cabo en forma adecuada.*” (Sandoval, 2015: 18).

En este constructo teórico se identifican algunos requisitos que deben analizarse a la hora de impulsar procesos de participación ciudadana y que, de alguna manera, como plantea Sandoval constituyen “*condiciones mínimas para que una institución pública interesada en llevar adelante una estrategia de participación ciudadana esté en condiciones de realizarla.*” (Sandoval 2015: 18). Las condiciones son: “*La institucionalización de procesos de participación ciudadana, La voluntad política de las autoridades responsables, La experiencia en la materia del equipo profesional que llevaría adelante el proceso, Recursos disponibles para la elaboración e implementación de la estrategia, Personas y grupos interesados en participar*” (Sandoval 2015: 18).

En este documento de trabajo se analizarán dos casos de experiencias de planificación territorial promovidas desde la DDIP- OPP y se intentará reflejar de qué manera se relacionan con estos argumentos teóricos aquí expuestos para dar cuenta de si efectivamente pueden considerarse que estas experiencias se adscriben a este nuevo enfoque de la gestión pública y el grado o nivel de participación identificado en cada caso.

C. Marco metodológico

El presente documento, que refleja un trabajo basado en una metodología cualitativa, es de carácter exploratorio, porque constituye al decir de Sarabia (1999:229) en Martínez, P. (2006), un “primer acercamiento de las teorías, métodos e ideas del investigador a la realidad objeto de estudio”. En este sentido, vale destacar que este trabajo no pretende construir teoría, sino más bien aportar elementos para mejorar el conocimiento del objeto de estudio e identificar líneas para profundizar la investigación.

La unidad de análisis del trabajo son las experiencias de planificación participativa seleccionadas. Para analizar estas experiencias, se partirá del concepto de planificación multiescalar aportado por CEPAL, el cual entiende estos procesos como la “*expresión de objetivos, estrategias y o prioridades que se desarrollan entre niveles del Estado, bajo la lógica de una coordinación y articulación coherente, alineada e integral*” (Sandoval, C.; Sanhueza, A.; Williner, A. (2015)).

En este tipo de estudios, de carácter cualitativo, en donde lo que se pretende es un primer acercamiento al objeto de estudio partiendo de una serie de proposiciones extraídas de un cuerpo teórico, no es necesario extraer una muestra representativa, sino una muestra teórica conformada por uno o más casos. (Martínez, P. (2006)).

1. Metodología de estudio de casos

El método de estudio de caso es “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares” (Eisenhardt (1989) en Martínez, P. (2006)), proporcionándonos “un sentido de comprensión profunda del ambiente y el problema de investigación” (Mertens, (2005), en Sampiere, Et al. (2006)), cuya utilidad radica en la “generación de resultados que posibilitan el fortalecimiento, crecimiento y desarrollo de las teorías existentes o el surgimiento de nuevos paradigmas científicos” (Martínez, P. (2006)).

De esta forma, considerando el concepto de planificación multiescalar explicitado anteriormente y del cual se parte en este trabajo, el estudio de casos resulta el método seleccionado para llevar adelante el presente estudio; un estudio de caso *descriptivo*, ya que pretende identificar y describir algunos factores que ejercen influencia en el fenómeno estudiado, y *exploratorio*, dado que a través de los casos seleccionados, se pretende conseguir un acercamiento entre las teorías implícitas en el marco teórico y la realidad objeto de estudio. (Martínez, P. (2006)).

2. Selección de casos de estudio

En el estudio de caso, la muestra *"es un grupo de personas, eventos, sucesos, comunidades, etcétera, sobre el cual se habrán de recolectar los datos"* (Sampieri, et al (2006)), lo cual no implica una muestra representativa del universo de población que se estudia, sino una muestra "teórica". Así, el objetivo de la muestra teórica *"es elegir casos que probablemente pueden replicar o extender la teoría emergente"* (Eisenhardt, 1989, en Martínez, P. (2006)); es la *"riqueza, profundidad y calidad de la información, no la cantidad ni la estandarización"* (Sampieri, et al (2006)).

En este sentido, y siguiendo a Sampieri, et al (2006), se tomaron en cuenta los siguientes criterios para seleccionar los casos de estudio a analizar en el presente trabajo:

- Capacidad operativa de recolección y análisis; esto refiere al número de casos que se pueden manejar de forma realista, atendiendo al alcance de este trabajo y a los recursos disponibles para el trabajo de campo.
- Entendimiento del fenómeno; es decir el número de casos que nos permite comprender de cierta forma el fenómeno que queremos estudiar y nos aportan elementos que pueden ser compartidos por el universo objeto de análisis.
- Naturaleza del fenómeno bajo análisis; esto refiere a la selección de casos en los que se pueden apreciar las variables que nos proponemos analizar y a la posibilidad de acceder a los datos.

Siguiendo estos criterios, en el presente estudio se seleccionaron dos casos de planificación multiescalar participativa, promovidos desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que se impulsaron desde dos niveles diferentes de gobierno, uno a nivel municipal y otro a nivel departamental. Ambos casos son apoyados por la misma institución universitaria, aplicando la misma metodología y ambos involucran a una amplia variedad de actores públicos y privados, de distintos niveles de gobierno, lo cual convierte a los mismos en experiencias de planificación territorial participativas, pilotos a nivel país, relevantes de ser analizadas con mayor profundidad.

En cuanto a la estrategia de relevamiento de información, el presente trabajo define en primer lugar, a partir de una revisión bibliográfica, un marco conceptual sobre las temáticas vinculadas al objeto de estudio. Por su parte, el análisis de las experiencias escogidas de planificación se realiza a partir de fuentes de información secundarias.

D. Análisis de casos de estudio

El proceso de planificación territorial del municipio de Juan Lacaze, tiene su origen en la necesidad de dar respuesta a una situación coyuntural de crisis en su modelo de desarrollo que ocasionó serios problemas de empleo en el municipio. Esto provocó que en marzo de 2017 el presidente de la República mandatara a instituciones del gobierno nacional a articular para dar soluciones para ese territorio proponiendo, en acuerdo con las organizaciones locales, dos líneas de acción: una "Agenda de Corto Plazo" dedicada a tomar medidas en la emergencia, y otra "Agenda de Mediano y Largo Plazo" para ir definiendo un nuevo modelo de desarrollo para Juan Lacaze. La Agenda de Corto Plazo tuvo su desarrollo entre marzo y noviembre de 2017 y se tomaron medidas, con amplio consenso político y social, destinadas a establecer un seguro de desempleo ampliado, acciones de formación profesional y un amplio despliegue de acciones de gobierno en el territorio. En julio de 2017, en sintonía y sinergia con el trabajo de corto plazo, se empieza a gestar la Agenda de desarrollo de mediano y largo plazo, en un proceso que se denominó "Pensemos Juan Lacaze".

En el caso del departamento de Salto, este proceso surge a raíz de la constatación del deterioro de los indicadores socio económicos y ante la presencia de un importante tejido institucional en territorio con presencia del sector público, el sector privado, la academia, y la sociedad civil organizada, la OPP junto con el gobierno departamental, deciden impulsar en el año 2018 un proceso de planificación para construir una agenda con una visión del Departamento al 2030 (Agenda Salto 2030").

En ambos casos, los procesos de planificación se desarrollaron con apoyo técnico de una institución universitaria, el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), el cual propuso trabajar sobre el concepto de “*agenda estratégica con hoja de ruta*” de corto, mediano y largo plazo, y así superar algunas restricciones de la planificación estratégica tradicional, tales como su poca relación entre el documento y la práctica, y la distancia entre las propuestas y los recursos de fuentes diversas para llevarlas adelante. Asimismo, en ambos casos se planteó la misma metodología de trabajo, la cual implicó desarrollar tres fases, las cuales se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 5
Sistematización del proceso de agenda Salto 2030

Fases	Asuntos	Involucrados
Fase de movilización y acuerdos iniciales	Acuerdo del Grupo impulsor del proceso: liderazgo local articulado con el nivel nacional y departamental.	Referentes del gobierno municipal, departamental y nacional e instituciones locales.
	Constitución de equipo técnico facilitador del proceso y plan de trabajo.	Equipo técnico con Grupo Impulsor y contraparte nacional.
	Ámbito de coordinación inter-institucional nacional.	Contraparte e instituciones nacionales.
2. Fase de preparación	Convocatoria y sensibilización.	Grupo Impulsor con colaboración de contraparte nacional y equipo técnico.
	Estudios técnicos: mapeo inicial de actores y redes; relevamiento de información de sistemas territoriales económico-productivo, socio-cultural, socio-ambiental, institucional, ambiental; entrevistas a actores locales, regionales y nacionales.	Equipo técnico.
Foro inicial convocado por Grupo Impulsor		Grupo Impulsor. Vecinos/as y organizaciones locales. Sector empresarial, partidos políticos y sociedad civil. Autoridades locales, departamentales y nacionales. Expertos nacionales y extranjeros. Equipo técnico.
3. Fase de diagnóstico y planificación	Qué tenemos, Qué queremos, Qué podemos, Cómo lo haremos: identificación y valoración local de recursos; diagnóstico de sectores de actividad económica y priorización de sectores; definición de ejes estratégicos con cadenas de valor territorial; identificación y valoración de potencialidades y restricciones de ejes estratégicos.	Grupo Impulsor (convocante) Vecinos, organizaciones e instituciones locales. Colectivos locales: empresarios, sindicatos, docentes, jóvenes. Contraparte nacional. Equipo técnico.
	elaboración y profundización en la hoja de ruta de cada eje. Validación y presentación de Agenda estratégica territorial.	Grupo Impulsor. Actores locales. Ámbito de coordinación inter-institucional nacional. Contraparte técnica. Equipo técnico.
Foro de presentación pública de la Agenda de desarrollo, acuerdos de implementación, y repaso de acciones realizadas y previstas en la hoja de ruta.		Grupo Impulsor Autoridades locales, departamentales y nacionales. Ciudadanía en general. Medios de comunicación. Apoyo de equipo técnico.

Fuente: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) (2019) - Sistematización del Proceso de Agenda Salto 2030 (no publicado).

En este marco, a partir de los conceptos teóricos referidos, se presenta una breve comparación entre los dos casos de estudio seleccionados, con el objetivo de analizar las características de cada proceso de planificación en relación a la gobernanza, actores involucrados y el nivel de participación ciudadana.

Respecto a la *gobernanza* de los procesos analizados, vale destacar que ambos fueron liderados por actores locales, nucleados en la conformación de lo que se denominó "Grupo Impulsor". En la Agenda de Juan Lacaze el "Grupo Impulsor" estuvo integrado por el municipio, el gobierno Departamental, la Agencia de Desarrollo Económico Local, el Centro Comercial e Industrial (representando al sector privado) y las organizaciones de trabajadores. En el caso de Salto, dicho Grupo estuvo conformado por el gobierno departamental, representantes del sector privado como la Fundación Salto Grande, el Centro Comercial e Industrial, Salto Hortícola, Asociación Agropecuaria de Salto, Sofrils (Sociedad fomento lecheros Salto); Centros de educación terciaria (Universidad de la República con su sede regional y Universidad Católica-Campus Salto); organizaciones de trabajadores y OPP.

Asimismo, en ambos casos se contó con la figura de un "animador local", un técnico local, con el objetivo de promover la participación, colaborar con el buen desarrollo del proceso y aportar insumos técnicos en el equipo de trabajo. En el diálogo con las organizaciones locales, el animador local tuvo el rol de fortalecer la comunicación, ayudar a despejar dudas y recoger aportes complementarios a los que se realizaron en talleres o foros participativos.

Por otro lado, se conformó un ámbito de coordinación, de carácter no formal, a nivel de gobierno nacional, liderado por la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de OPP e integrado por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM); la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), el Ministerio de Turismo (MINTUR), El Ministerio de Ganadería y Agricultura y Pesca (MGAP), la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT-MVOTMA), el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), la Secretaría Nacional de Deportes (SND), entre otros.

En relación a la *participación ciudadana*, ambos procesos implicaron instancias de intercambio con una convocatoria abierta a la ciudadanía en general participando del proceso representantes del sector público (nacional, departamental y local), sector privado, academia, sociedad civil organizada y vecinos. Se realizaron instancias específicas dirigidas a algunos colectivos, como empresarios, sindicatos, docentes y jóvenes.

Durante el proceso de diseño de las agendas la participación se dio a un *nivel consultivo*, recogiendo en las distintas instancias, los aportes de los participantes y validando con la comunidad los resultados de dicha sistematización. En lo que refiere a la etapa de implementación de las agendas, en la cual se encuentran actualmente ambas experiencias, ésta se está desarrollando con una participación en carácter de *cogestión* con los participantes. Esto se refleja en la conformación de comisiones de seguimiento para cada uno de los ejes priorizados en las agendas.

Por último, al analizar las "*condiciones mínimas para que una institución pública, interesada en llevar adelante una estrategia de participación ciudadana, esté en condiciones de realizarla*" (Sandoval 2015: 18), se observa que en ambos casos estuvieron presentes la mayor parte de dichas condiciones. Si bien no existe una institucionalización de procesos de participación ciudadana en ninguno de los dos casos, sí existió voluntad política de las autoridades responsables para conducir estos procesos. Por su parte, el equipo profesional que orientó los procesos tiene experiencia en la materia, y las personas y los grupos implicados tuvieron interés en participar de las instancias a las que se les convocó. En relación a los recursos, se dispuso de los mismos para la fase de diseño, pero no estuvieron previstos para la implementación de la estrategia, debiéndose identificar posibles fuentes de financiamiento en forma posterior a su elaboración.

E. Reflexiones del proceso

- En ambos casos se trata de planificaciones participativas de carácter multinivel, construidas desde un liderazgo local multiactorial. El carácter multinivel de estos procesos se estructura en una articulación en el nivel nacional con un enfoque en clave sectorial y una articulación con el nivel subnacional (departamental y municipal).

- La metodología de construcción de una agenda estratégica con su hoja de ruta ha posibilitado el inicio de su fase de implementación durante el diseño.
- El carácter participativo de la metodología empleada para la construcción y validación de las agendas es funcional a la apropiación de las líneas definidas por parte de los diversos actores involucrados. Esto tiene consecuencias en la sostenibilidad del proceso debido a que la Agenda no pertenece a una institución en particular y su implementación no depende de un actor en exclusiva.

Como desafíos se identifican los siguientes:

- La definición de una estrategia de evaluación de la planificación que permita conocer los resultados de su implementación y el impacto en los territorios de referencia.
- Ambas agendas fueron construidas hacia el final de periodo de gobierno, con lo que su proceso de vinculación con el presupuesto no fue realizado, y por ende este ejercicio puede servir de antecedente para que un futuro se incorpore los recursos necesarios para la implementación.
- La definición de un marco normativo de referencia que institucionalice este tipo de procesos de planificación territorial participativa.
- Alinear las planificaciones en los distintos niveles (nacional, departamental y local).

Bibliografía

- Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) (2019), *Sistematización del Proceso de Agenda Salto 2030* (no publicado).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel".
- Grotiuz, I.; Gallicchio, E; Troncoso, C. (2019), "Agenda estratégica de desarrollo local de Juan Lacaze. Una metodología para pensar y actuar". Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) (no publicado).
- Hernández Sampieri, R.; Fernández, C.; Baptista, P (2006), "Metodología de la investigación". Cuarta edición.
- Jordá, Alain (2016), "Manual de estrategia de desarrollo para ciudades intermedias (y territorios)". Barcelona.
- Martínez Carazo, P. (2006), "El Método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica". Revista: Pensamiento & Gestión, núm. 20, julio, 2006, pp. 165-193.
- Máttar, J.; Cuervo, L. (2017), "Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas". Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, Miranda A.; Galaso, Pablo; Goinheix, Sebastián; Martínez, Camilo (2017), "Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay". INSTITUTO DE ECONOMÍA (IECON). Serie Documentos de Trabajo.
- Sandoval, C; Sanhueza, A; Williner, A. (2015), "La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar". Manuales de la CEPAL N°1.
- Varina, M. (2018), "Diagnóstico de desarrollo territorial de Uruguay". Colección Estudios n° 24. OECD.
- Williner, Alicia (2015), "La construcción del Estado y los procesos de planificación multiescalar". Capítulo 2 en "El rol del Estado: contribuciones al debate".

VI. De los mecanismos de participación ciudadana a la consolidación del gobierno abierto

*Erick Navarro*²⁵

"La participación ya no es un discurso cargado de retórica y utopía, sino ante todo la mejor garantía para "hacer funcionar la democracia".

Joan Font

Introducción

Hablar de la necesidad de participar e involucrarse en los asuntos públicos parece ser un lugar común y suelen escucharse como si fuesen parte de una cinta que se repite una y mil veces más. Lo cierto es, que ante un escenario cada vez más inundado por la información disponible a la palma de la mano y condiciones educativas que posibilitan el análisis de la misma, así como por la existencia de espacios institucionales de comunicación entre el gobierno y la sociedad. Participar se vuelve en un imperativo dirigido por la conciencia de nuestras condiciones actuales y de la sostenibilidad de las generaciones futuras.

Hoy más que en ningún otro momento de la historia, los exhortos a la participación y al trabajo en conjunto forman parte de las iniciativas mundiales como lo es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas, donde se reconocen los desafíos de la humanidad en lo económico, social y medioambiental, la cual convoca a todos los actores sociales a participar y trabajar de manera urgente por la sostenibilidad de nuestro futuro civilizatorio.

La Agenda 2030 en su Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas marca la pauta para la construcción del Estado de Derecho, reducción de la corrupción, promoción del acceso público a la información y el desarrollo de instituciones eficaces, responsables e inclusivas. Este

²⁵ Magíster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de México. Como académico de la Universidad Nacional Autónoma de México ha impartido las cátedras de Teoría del Estado, Teoría de la Organización, Problemas Económicos y Sociales de México. Asimismo, conferencista en eventos nacionales e internacionales sobre gobernanza, innovación social y gobierno abierto.

es el marco ideal para retomar el debate sobre los mecanismos de participación ciudadana como medio para conseguir el involucramiento de todos los actores sociales en la toma de decisiones participativas y representativas, así como el compromiso de crear instituciones eficaces y transparentes en todos los niveles de gobierno.

Aunado a ello, el surgimiento de la iniciativa de gobierno abierto dirigida hacia el aprovechamiento del desarrollo tecnológico para la toma de decisiones transparentes e inclusivas orientadas hacia la mejora de la calidad y eficacia de los servicios públicos ofrece una oportunidad inigualable para fomentar el trabajo en los mecanismos de participación ciudadana, que más allá de ser centro de las disputas políticas sean instrumentos de educación y difusión de los valores y prácticas democráticas. Instrumentos realmente abiertos para todos aquellos interesados en conseguir mejores condiciones de vida.

El presente trabajo tiene por objetivo retomar el debate a la luz de las iniciativas mundiales de gobierno abierto y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para encontrar caminos que reactiven, potencialicen o mejoren la operación de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados.

A. Democracia y mecanismos de participación

Es ampliamente aceptado que la participación es uno de los elementos fundamentales de la democracia, sin embargo, a lo largo de su abordaje académico y político ha prevalecido la perspectiva electoral y de representatividad, dejando en un segundo plano los planteamientos sobre las formas de organización y gestión gubernamental dentro del marco democrático.

En el inicio de los debates sobre las reformas a la administración pública las discusiones estuvieron marcadas por la perspectiva economicista de reducción del aparato estatal y racionalidad del gasto, actualmente se debate en diferentes frentes sobre las formas para recobrar la capacidad de acción del estado para la gestión de problemas que rebasan su ámbito de competencia o situaciones impuestas por la revolución tecnológica, así como por el mayor involucramiento de la ciudadanía. Es entonces que el debate entre democracia representativa y democracia directa llega tarde al campo de la administración pública, pero constituye sin lugar a dudas el eje a partir del cual se establecen los dilemas para incorporar la participación ciudadana en las políticas y en la gestión pública (Díaz, 2007).

Hablar de mecanismos de participación ciudadana es hacer referencia a las formas de organización para la toma de decisiones inclusivas, transparentes y eficientes. En otras palabras, se puede afirmar que el dilema central en una administración pública democrática se encuentra entre la viabilidad técnica de una actuación eficiente y racional del gobierno, frente al apoyo ciudadano, la sensibilidad de la actuación, el respeto a los derechos, así como por una visión formulada desde las necesidades o problemas de la población, aunque estas características no sean necesariamente coherentes con los criterios de la técnica, eficiencia y racionalidad.

En los últimos cincuenta años hemos sido testigos de innumerables iniciativas para involucrar a la ciudadanía en la hechura de la política pública, siendo los programas de combate a la pobreza la punta de lanza para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, así como para un mejor manejo y distribución de los recursos dirigidos al desarrollo. La apertura a la participación encuentra su punto más alto a partir de la puesta en marcha de las estrategias de descentralización de la administración, desde las que se buscó aprovechar la cercanía de los gobiernos locales para recuperar la confianza, incrementar la transparencia y rendición de cuentas, aportar legitimidad y tomar decisiones cada vez más coherentes con el sentir, las necesidades y aspiraciones de las personas, mediante el imperativo de una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Es difícil realizar un corte en el tiempo para indicar el surgimiento de los mecanismos de participación ciudadana, sin embargo, su aparición proliferó en los años 90 del siglo pasado en un contexto —que se prolonga hasta nuestros días— de crisis de confianza en el gobierno. Para Ismael Blanco y Richard Góma

la presencia de estrategias para el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos tiene tres momentos: el primero se ubica entre las décadas de los 70 y 80 del siglo pasado, en las que se establecieron marcos normativos y los primeros consejos consultivos para apoyar a la planeación, el segundo es en los años 90 donde se extendió su utilización en temas como el desarrollo económico y regional, la protección ambiental o la transparencia y la rendición de cuentas.

Con la puesta en marcha de los procesos de descentralización de la administración pública abundaron los mecanismos participativos para la gestión de los problemas a nivel local; proliferaron los comités o consejos de participación ciudadana para los servicios de agua potable, alcantarillado, pavimentación, vivienda, mejora barrial, salud, de padres de familia o profesores para el mejoramiento de las escuelas, etc. Estos mecanismos tuvieron sustento jurídico en los marcos normativos a través de figuras institucionales como los órganos consultivos, comités de participación, consejos técnicos. Asimismo, en los programas públicos se crearon comisiones dictaminadoras, comités de contraloría social, mesas de revisión, testigos sociales, entre otros que abrieron la puerta a la participación de organizaciones de la sociedad civil, productores, académicos, colegios de profesionistas, empresarios, sindicatos, ciudadanos y otros actores sociales.

Con el inicio del milenio vivimos experiencias más activas de participación como fueron los casos del presupuesto participativo en Porto Alegre, el "Choices for Bristol" en la Gran Bretaña donde se debatía sobre el futuro de la ciudad o la experiencia de la comunidad Rubí, zona metropolitana de Barcelona, en la que se convocó a ciudadanos, asociaciones y partidos políticos para discutir sobre la utilización de un espacio de la ciudad.

Siguiendo esta tendencia, en el caso mexicano, se fundaron instituciones públicas en las que su dirección estaba a cargo de ciudadanos sin vínculo político partidario, en algunos casos, estas entidades fueron elevadas al orden constitucional, en cual gozaban de independencia de decisión para cumplir con tareas específicas como la defensa de los derechos humanos, la organización de elecciones, el desarrollo financiero, así como controlar y/o transparentar la acción del gobierno. Podemos afirmar que estas transformaciones perseguían el propósito de "horizontalizar a la administración pública", o bien, "ciudadanizar la toma de decisiones"²⁶.

Los mecanismos han sido definidos como instancias de mediación entre el estado y la sociedad (Restrepo, 1997). Se trata de una nueva forma de relacionarse con el gobierno (Canto, 2012) a partir de la gestión de los asuntos públicos. Sin embargo, hemos de destacar la presencia de claroscuros en la puesta en marcha de los mecanismos de participación, pues muchos de ellos cayeron en desuso por la captura de esos espacios por grupos privados afines al titular en turno; por la ausencia de capacidades de los gobiernos locales para manejar los espacios participativos; la urgencia de la actuación local; el desinterés de los ciudadanos o, simplemente, por el desconocimiento de la normatividad.

Iván Finot, a inicios del milenio hizo un balance preliminar a diez años de haberse implementado las estrategias de descentralización en América Latina, donde advertía sobre la falta de eficiencia en la descentralización ocasionada, entre otras cosas, por factores como; a) la incipiente aproximación del aparato estatal con la sociedad civil para propiciar la participación ciudadana; b) que los mecanismos de representación y de adopción de decisiones estatales sobre gasto y aportes locales no favorecen la participación ciudadana, ni la transparencia ni la responsabilidad; y c) que las experiencias de participación social en los procesos de asignación estatal se reducen a la consulta y al control, y se refieren exclusivamente al gasto, lo cual resta incentivos y potencialidades a la participación (Finot, 2001).

En un intento de búsqueda de las razones de estos acontecimientos, el autor señalaba que dichos resultados se debían a la existencia de la tendencia histórica de la cultura centralista de los países latinoamericanos, asimismo que estos mecanismos no lograban sustituir a las relaciones políticas tradicionales basadas en la informalidad, el patrimonialismo, el clientelismo y la captura del aparato

²⁶ Muchos especialistas y académicos debatieron sobre las diferencias entre el modelo de democracia representativa y de la democracia participativa o deliberativa, así como los distintos caminos para dirigirse hacia un modelo de democracia deliberativa.

estatal por intereses privados. Y en una hipótesis, inferida del relajamiento de la función de control, al incremento de las oportunidades de corrupción en los casos en los que la descentralización no alcanza los niveles más próximos al ciudadano y más bien contribuye a potenciar nuevos centralismos.

Mascareño (2008) menciona que la descentralización ha sido de gran importancia para la democratización, pero no lo suficiente para la consolidación de los valores democráticos. Aunque el voto como mecanismo político ha sido un paso enorme en la dirección adecuada, la calidad de la democracia sigue siendo una tarea pendiente en nuestro continente.

En la actualidad, la abundante presencia de mecanismos de participación también ha derivado en experiencias contrarias a los valores democráticos de inclusión, transparencia y rendición, dando paso a críticas que surgen de las asimetrías de la información, influencia y del conflicto entre distintas visiones, lo cuales impiden el desarrollo democrático. Manuel Canto resume algunos de los argumentos vertidos en contra de los mecanismos de participación, tales como:

- Fomentan la formación de élites participativas que sesgan la participación;
- Excluyen a los menos organizados para gestionar sus demandas;
- Propician las condiciones para la “captura” de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales;
- Sesgan las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes;
- Propicia la “informalización” de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada;
- Limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas;
- Disminuye la confianza hacia las instituciones representativas (Canto, 2012).

Por otra parte, es común encontrar un abuso en la creación de mecanismos de participación como respuesta a la necesidad u oportunidad político-electoral más que para dar respuesta colectiva a los asuntos públicos, es decir, se suele ver a la participación ciudadana como un fin en sí mismo, creando un Consejo o comité sin las estrategias e instrumentos necesarios para que los resultados de los espacios sean los esperados para una política pública.

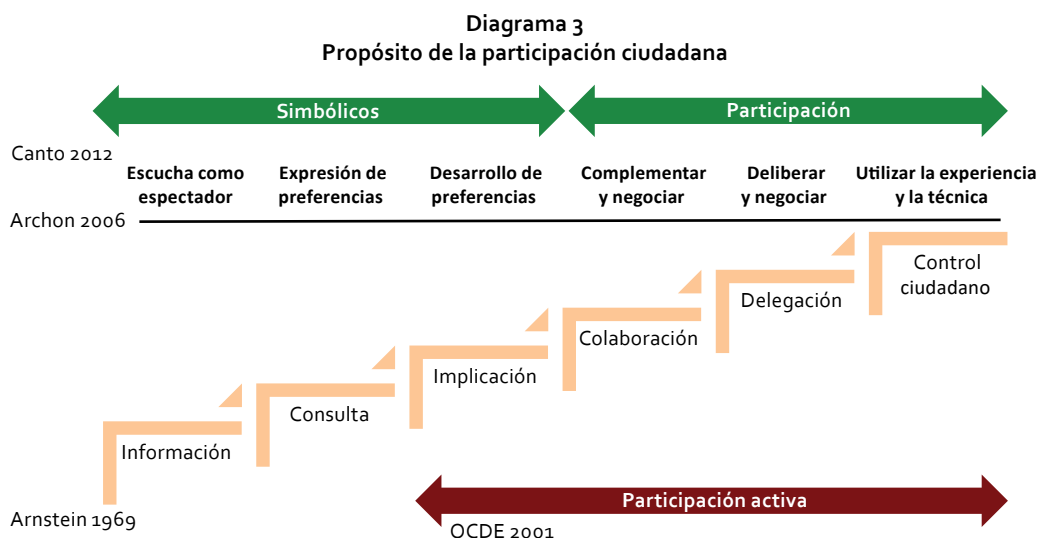
Hacer caso omiso a estas críticas y seguir impulsando un sueño democrático sería tapan los ojos a una realidad política muchas veces poco alentadora con los ideales, sin embargo, la gravedad y urgencia de los problemas civilizatorios que enfrentamos requieren de la participación activa que inspire el cambio hacia un desarrollo sostenible.

Existen en la literatura de los mecanismos de participación muchas perspectivas de análisis, la más difundida tiene que ver con la intensidad y extensión, en otras palabras, se respondería a las preguntas; ¿qué tipo de actuación del ciudadano se espera? y ¿quiénes son los participantes? Sherry Arnstein en 1969 configuró uno de los primeros modelos sobre los tipos de participación ciudadana, la llamada la escalera de la participación, mediante la cual pretendía identificar aquellas prácticas que correspondían a una redistribución del poder, determinada por las formas en las que se comparte la información, los objetivos y las políticas, se asignan los recursos, se operan programas y se asignan contratos o patrocinios.

Los tipos de participación identificados por Arnstein son ocho niveles divididos en tres grados: el primero de ellos corresponden a los tipos de la manipulación y la terapia, en la que no existe participación. El segundo grado encontramos los niveles de información, consulta, conciliación, estos configuran el grado simbólico de la participación, puesto que solo existe un mensaje unidireccional, sin verdaderamente compartir el poder. Mientras tanto el tercer grado al que le conciernen los niveles de asociación, delegación y control, lo que conforman el llamado poder ciudadano, que son formas en los que se comparte la información, la decisión y la ejecución.

Sobre este primer modelo, otros autores dividieron, incorporaron, clasificaron o añadieron otros tipos de participación pública, así mismo se analizaron las formas de participación en los temas de infancia, juventud, mujeres y adultos mayores. Pedro Martín (2014) contrastó las visiones de la participación de Arnstein (1969) con la propuesta del espectro de participación de la International Association for Public Participation (2000) y el marco de la participación activa de la OCDE (2001), lo que sirvió para clarificar los distintos niveles y definir lo que, si era participación de lo que no es, así mismo puso los cimientos para definir los espacios de participación en las estrategias de gobierno abierto.

La oferta participativa abarcó un amplio espectro de posibilidades que van desde la información hasta el control de la actividad gubernamental (véase el diagrama 3).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Arnstein 1969, OCDE 2001, Archon 2006, Canto 2012, Martín 2014.

El reto era distinguir aquellas estrategias de relacionamiento con la sociedad que correspondían con una visión activa de la participación, de las acciones simbólicas de la participación. También definir los ámbitos dentro del proceso de la política pública en los que el involucramiento del ciudadano podría ser de utilidad. Para Joan Font, la intensidad y la extensión de la participación debía estar relacionada con las etapas de la política pública que sirva para definir los diferentes instrumentos que se pueden utilizar dependiendo de la etapa de la política pública y de los tipos de participación (véase el cuadro 6).

Cuadro 6
Fórmulas de participación una tipología

Participación	Base asociativa		Mixta	Personal	
	Sectorial	Territorial		Intensivo	Extensivo
Diagnóstico y formulación de la agenda.	Foros y mesas sectoriales de entidades.	Consejos consultivos de entidades a escala local (barrio / distrito).	Planes estratégicos. Procesos participativos temáticos.	Foros temáticos. Círculos de estudio. Conferencias de acuerdos.	Asambleas. Audiencias. Teledemocracia.
Formulación de política y toma de decisiones.	Consejos, comisiones y ponencias sectoriales de entidades.	Consejos municipales locales (barrio / distrito) con presencia asociativa. Planes integrales.	Consejos territoriales mixtos. Jurados ciudadanos mixtos.	Presupuesto participativo. Jurados ciudadanos. Paneles ciudadanos. Encuestas deliberativas.	Referéndum. Encuestas. Teledemocracia local.

Cuadro 6 (conclusión)

Participación	Base asociativa		Mixta	Personal	
	Sectorial	Territorial		Intensivo	Extensivo
Gestión.	Gestión asociativa de servicios municipales.	Gestión asociativa de centros cívicos y de barrio.	Cogestión de servicios con entidades y voluntariado.	Gestión por voluntariado de servicios. Programas municipales.	Coproducción personalizada de servicios.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Joan Font (201).

Siguiendo esta misma línea de reflexión, la *International Association for Public Participation* elaboró el espectro de la participación pública que muestra cinco niveles, los cuales dependen de los objetivos, plazos, recursos y los grados de responsabilidad en la decisión que se tomará. En cada uno ellos se encuentran algunos ejemplos técnicos que ayudan a lograr los propósitos establecidos para el involucramiento ciudadano.

- Información: Hojas informativas, páginas electrónicas, casas abiertas.
- Consulta: Grupos de enfoque, encuestas, reuniones públicas.
- Involucramiento: Talleres, encuestas deliberativas.
- Colaboración: Comités consultivos ciudadanos, participación en la toma de decisiones, construcción de consensos.
- Empoderamiento: Jurados ciudadanos, votaciones, delegación de decisiones. (IAPP, 2007)

Desde la perspectiva del actor gubernamental, Rolando Franco nos brinda elementos para definir una participación útil. Primeramente, se requiere de un enfoque técnico-analítico que conceptualice el propósito de la participación, en el caso de los programas sociales:

- Se requiere de mecanismos para diseminar la información más allá de quienes tienen que tomar decisiones. Dado que la información es poder, si se carece de ella, se sufre una asimetría que limita la calidad de la participación y genera una actitud pasiva en los involucrados.
- También se requieren mecanismos que operacionalicen las demandas y prioridades de la comunidad, reflejando así el compromiso efectivo de las unidades descentralizadas.
- De la misma forma que es necesario fortalecer la organización social, también es imperativo adecuar al Estado para incorporar los aportes generados por la participación social (Franco, 2003).

Hasta este momento se han abordado los niveles e instrumentos que son coherentes con el involucramiento activo del ciudadano en los asuntos públicos, señalando como factor importante el acceso y disponibilidad de la información gubernamental para que los ciudadanos puedan construir opiniones y adoptar puntos de vista globales. Pero existen dos perspectivas: una de ellas surge de la naturaleza misma del ejercicio gubernamental, es la oportunidad de la decisión y la responsabilidad de la misma, que hace referencia a las oportunidades y responsabilidades que se dan en la arena de la real política.

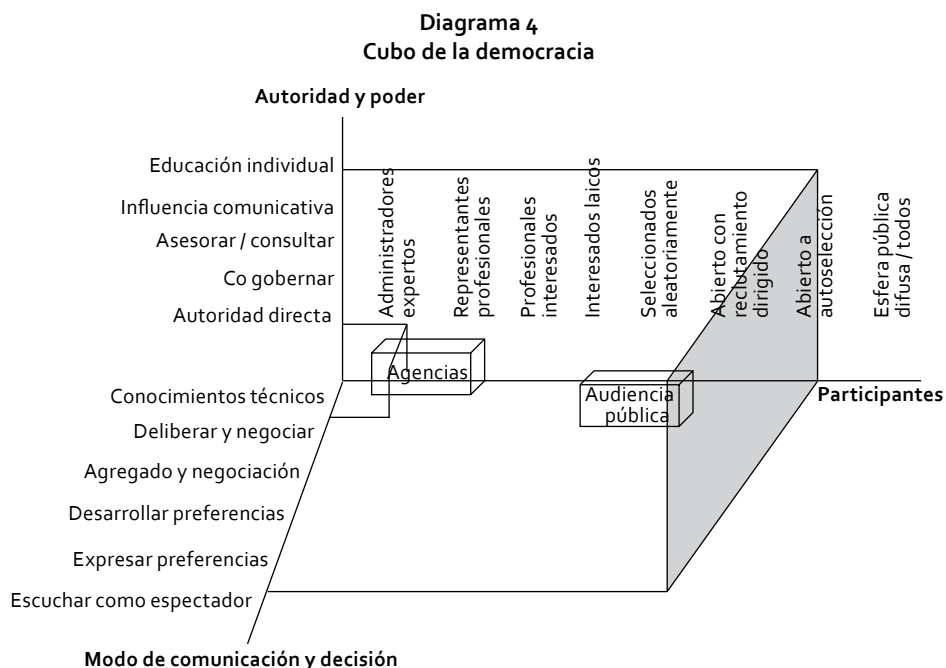
Por otro lado, encontramos las condiciones que se deben generar para la formación de ciudadanos, que bien informados y con criterios amplios se conduzcan receptivamente al diálogo, la negociación y al logro del consenso, así como a la colaboración entre sí y con los demás actores sociales incluyendo el gobierno.

Archon Fung ofrece un modelo de análisis de las diversas formas de participación en una gobernanza compleja. Su análisis lo inicia a partir de la crisis de la representatividad derivada de la desconfianza y la incapacidad de funcionarios y representantes populares para resolver los problemas públicos, desde la cual surge del interés del ciudadano por participar.

Desde este punto, Archon construye un modelo de análisis de los mecanismos de participación basado en tres dimensiones, el primero de ellos se refiere al método de selección, que va desde aquel más exclusivo en el que se convoca a expertos, hasta el más inclusivo en el que se difunde a toda la población para que se involucre en algún asunto público.

El segundo es el tipo de comunicación que el participante espera tener. Tiene que ver con el propósito de la comunicación y la forma en que se toma las decisiones. El espectro va desde aquel que busca al ciudadano para escuchar como un espectador hasta aquel que utiliza su experiencia y conocimientos técnicos para la toma de decisiones en conjunto.

La última dimensión es el nivel de autoridad o poder del ejercicio de la acción participativa, en la que el actor participante actúa bajo la búsqueda de beneficios personales, comunicación e influencia, asesora o sirve como consultor, cogobierna y ejerce la autoridad directamente (véase el diagrama 4).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Archon Fung (2006).

El modelo propuesto por Archong es interesante al centrarse desde la perspectiva de las motivaciones del ciudadano por participar e interesarse por los asuntos públicos. Pero sin duda su fundamento es la experiencia de una democracia avanzada como la estadounidense con una larga tradición participativa. Lo que abre la pregunta sobre los intereses que los ciudadanos latinoamericanos tendrían en participar activamente en mecanismos de participación.

Para Joan Font, los recursos del ciudadano para su participación activa son limitados, pues para que un ciudadano se considere informado debe contar primeramente con la disponibilidad de información suficiente de los distintos actores. Una vez cumpliendo esta condición, el ciudadano debe contar con el interés para participar e impulsar su capacidad de procesamiento de la información para poder establecer criterios y opiniones más allá de sus necesidades cotidianas e inmediatas, para después contar con el tiempo para la actividad política.

Font señala que, ante mayor información y capacidad de procesarla por un lado y, una política más amplia y compleja por otro lado, crecen los que se han llamado "públicos temáticos", esto es, personas que actúan como perfecto ciudadano (informado y activo) en algunos temas o ámbitos políticos (medio ambiente, relaciones entre géneros, etc.) a la vez que se comportan como espectadores apáticos en muchas otras áreas. Su información, su actividad asociativa e incluso su comportamiento electoral se estructura alrededor de su área de interés, considerando en forma secundaria otros temas (Font, 2004).

Hasta aquí la configuración del poder ciudadano, como lo señalaba Sherry Arnstein, posee diversas dimensiones por la complejidad que encarnan dos lógicas distintas de actuación, que por decirlo así; la del

poder y la del ciudadano. En el caso del gobierno, su acción está marcada por la legitimidad, eficiencia y la lucha por el poder, mientras que la ciudadana, más allá de los grupos organizados con influencia política y acceso a información requiere de desarrollar sus capacidades organizativas para que su participación en asuntos públicos vaya más allá de ser receptores de información y de expresar sus preferencias, si no que tome un papel más activo en las áreas temáticas de su interés, como lo refiere Joan Font.

Es en ese marco, el acceso a la información gubernamental y la innovación tecnológica han potenciado la disponibilidad de información a través de distintos dispositivos, así mismo se han desarrollado plataformas tecnológicas que facilitan la realización de trámites, se mejoraron los procesos internos y su gestión, se crearon dispositivos para la integración, interconexión y interoperatividad de sistemas en las fases de ejecución, monitoreo y evaluación de los programas, así mismo se han fortalecido los controles políticos, administrativos y el acceso a la información pública.

Esta misma capacidad de innovación que ofrece las tecnologías de la comunicación y la información pueden ser el vehículo que aporte elementos para disolver el dilema entre eficiencia y representatividad en la toma de decisiones públicas, en la administración pública democrática. En particular, en la operación de los mecanismos de participación ciudadana mejorando la interacción entre ciudadanos y gobierno en el proceso de decisiones públicas, así como potencializar aquellas instancias de participación que involucren a cada vez más ciudadanos interesados en resolver temas específicos.

B. Gobierno abierto y mecanismos de participación

Con el avance tecnológico y, en específico, con la creación del internet se potenciaron las posibilidades de acercamiento entre la ciudadanía y el gobierno, las cuales se venían dando con los procesos de redimensionamiento del Estado tras la incursión de actores privados e intereses organizados en la prestación de servicios o tercerización de servicios, así como con las estrategias de apertura de espacios de participación ciudadana en diversas funciones públicas que comenzaron a ejecutarse mediante asociaciones entre organismos de gobierno y organizaciones privadas y civiles, o mediante la autorización y contratación de éstas bajo financiamiento, regulación y evaluación gubernamental (Aguilar, 2007).

Así, durante el proceso de redimensionamiento del Estado, la gestión pública transitaría de un modelo estado-céntrico, pasando por una orientación pro-mercadista o privatista de cuño neoliberal... para luego recuperar para el estado un rol significativo, aunque esta vez de la mano de un creciente papel de la sociedad civil en la gestión pública (Oszlak, 2012), a lo que algunos académicos lo llamaron modelo socio-céntrico, en el que la tecnología permite al ciudadano acercarse a diversas fuentes de información a fin de formular criterios u opiniones sobre las acciones públicas y participar en función de ellos.

En los últimos años varios gobiernos han impulsado una nueva iniciativa que, basada en el aprovechamiento de las TIC, fomenta la participación y colaboración de la ciudadanía con su gobierno a través de una nueva modalidad de acceso a la información pública, conocida como gobierno abierto (open government). Misma que ha cobrado importancia internacional por sus beneficios a la gobernanza, la economía y la mejora de los servicios públicos.

Esta iniciativa —para algunos especialistas— constituye una nueva etapa del gobierno electrónico, la cual amplía su alcance pasando del uso de las TIC en la gestión y de la provisión de servicios e información vía internet a “poner a disposición de la sociedad los datos de interés común de la ciudadanía para que, de cualquier forma, éstos puedan desarrollar una nueva idea o aplicación que entregue nuevos datos, conocimientos o servicios” (Gastón, 2012).

Ello con la intención de aprovechar la capacidad de creación e innovación de las comunidades de desarrolladores que con la apertura de las redes electrónicas y sus protocolos impulsen el desarrollo de aplicaciones informáticas dirigidas a tener un mayor impacto en lo social.

El open government logra equiparar los principios de libertad, interacción y participación expresada tecnológicamente que dieron vida al movimiento *hacker*, del software libre y del open source a la relación entre la administración pública y la ciudadanía, con la disposición de datos públicos para su reutilización conocida como *Open Data u Open Government Data*²⁷.

En la actualidad, el gobierno abierto u open government se ha configurado como una estrategia que a partir del uso de las TIC en la gestión pública busca generar confianza en el gobierno mediante el fortalecimiento de la transparencia, la participación y la colaboración. Dicha iniciativa se ha considerado parte integral de la modernización e innovación de la administración pública que basada en el uso y reutilización de los datos del sector público transforme las formas de provisión de los servicios públicos o genere nuevos.

Sin embargo, su mayor reto está en propiciar la comunicación directa con el ciudadano mediante espacios insospechados de relación en plataformas electrónicas, redes sociales, servicios de mensajería electrónica, aplicaciones móviles, entre otras. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se referirá al gobierno abierto como una forma en la que “el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público” (Concha, 2012).

En muchos países, el marco normativo e institucional del derecho a la información fortaleció las políticas de apertura gubernamental basadas en la disposición y actitud del gobierno y las instituciones para transparentar y brindar acceso a la información pública con el propósito de promover el trabajo colaborativo y la adopción de nuevas ideas, métodos y procedimientos que permitan mejorar, la capacidad de respuesta y la adecuada resolución de demandas y problemas públicos²⁸, han generado una nueva oportunidad para el involucramiento de la ciudadanía a través de la información pública.

Sin embargo, son pocos los ejemplos en los que se logre aprovechar los mecanismos de participación institucionalizados con las potencialidades del gobierno abierto, por el contrario, podemos afirmar que muchos mecanismos han quedado sin vigencia, han sido capturados o, bien, se han quedado obsoletos en los canales de comunicación hacia la población.

Desde nuestra perspectiva es necesario reactivar los mecanismos de participación institucionalizados y lograr que mediante la implementación de estrategias de gobierno abierto mejorar la comunicación con los diversos públicos para la toma de la toma de decisiones inclusivas y la transparencia en el ejercicio del gobierno, ello a través del desarrollo de innovaciones tecnológicas, que desde su diseño concertado con los diversos actores logre contribuir a la solución de problemáticas sociales.

Una de las experiencias más avanzadas en este tema es el Catálogo de Participación Ciudadana del Uruguay, la iniciativa busca conocer, promover, facilitar la participación y colaboración ciudadana a través de la difusión de los ámbitos de participación ya existente. En su primera etapa se identificaron 170 ámbitos concentrados en un grupo de 10 organismos públicos. Aquellos que cuentan con una mayor cantidad de ámbitos, atienden a poblaciones de alta vulnerabilidad social, como el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), con 160, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), con 138, y el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), con 110. Por su parte, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) con 19 y Presidencia de la República, con 21, son los que menos ámbitos poseen.

Las temáticas más tratadas son la Inclusión Social, y la Educación. En el primer caso, existen 417 ámbitos de participación ciudadana, y en el segundo, 405. Los temas menos reportados son drogas y adicciones (99), inclusión económica (108) y seguridad pública (124).

²⁷ Ambos conceptos Open Data y Open Government Data definen la disposición de datos públicos en formato reutilizable para su transformación en aplicaciones electrónicas. La World Wide Web Consortium lo define como la publicación de información del sector público (PSI, por sus siglas en inglés) en formato electrónico abierto por vías que sean de fácil acceso y disponibilidad a todos para su reutilización. Mientras que la CEPAL afirma que es una forma eficiente en que los gobiernos se convierten en proveedores de contenido para incrementar el nivel de calidad en la prestación de servicios desde las Administraciones Públicas, es un medio para impulsar la generación de servicios innovadores que resuelvan necesidades de la ciudadanía y entreguen mayor información, comunicación y participación en la acción de gobierno.

²⁸ Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.

Si bien la mayoría de los espacios fueron creados por ley, solo el 37% de ellos prevé o promueven la utilización de Tecnologías de la Información y la Comunicación. Las autoridades uruguayas y actores sociales trabajan de la mano para desarrollar estrategias que profundicen en la formación de ciudadanía y de trabajo colaborativo, ello con el propósito de incrementar la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana.

El catálogo ha logrado establecer metodologías para el diagnóstico y evaluación de la participación ciudadana basado en dos niveles el primero tiene que ver con el Ecosistema Nacional de Participación Ciudadana que tiene como propósito evaluar el contexto nacional que enmarca el funcionamiento de los ámbitos de participación ciudadana institucionalizada en Uruguay. Contiene las siguientes dimensiones.

- Marco normativo con 5 indicadores,
- Recursos con 3 indicadores,
- Capacidades institucionales con 5 indicadores,
- Cultura participativa con 8 indicadores.

En el segundo nivel propone un conjunto de indicadores que permite caracterizar de manera global los ámbitos de participación ciudadana. Contiene 8 dimensiones que son: Cantidad, Alcance territorial, Presupuesto, Institucionalidad, Tipo/formato participativo, Temática, Grado o nivel de incidencia, Utilización de herramientas tecnológicas.

El trabajo liderado por la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) es un ejercicio pionero que aporta elementos prácticos que combinan los avances institucionales para involucrar a los ciudadanos en las instancias públicas y las ventajas tecnológicas que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación para la puesta en marcha de iniciativas de gobierno abierto, así como los avances en materia de transparencia y acceso a la información pública logrados en el Uruguay.

C. Participación y sus mecanismos en México

México tiene una abundancia de leyes, reglamentos y lineamientos que fundamentan la existencia de mecanismos de participación a lo largo de las distintas etapas de la política pública. Estos instrumentos tuvieron su impulso a mediados de la década de los 80, teniendo sus inicios con la aprobación de la Ley de Planeación a través de la cual se convoca a la sociedad a participar en la definición de las prioridades nacionales.

Para los años 90, existe una efervescente participación resultante de la transformación democrática que vive el país, en lo electoral se crean instituciones ciudadanizadas y en el ámbito del desarrollo social se impulsa la participación como eje del mejoramiento de las condiciones de vida y superación de la pobreza. Las experiencias participativas fueron abundantes en los temas de planeación, transparencia, desarrollo social, medio ambiente, agricultura, educación, salud, entre otros. Sin embargo, hubo poca eficacia, dispersión de esfuerzos, poca visibilidad y dependencia de la voluntad política de los funcionarios en turno.

A lo largo de la última década del siglo XX y de la primera del nuevo milenio, existieron esfuerzos participativos impulsados por partidos de izquierda y derecha que correspondían a visiones marcadas por las características propias de cada ideología, en el caso de la izquierda buscando mayor conexión entre el gobierno y la sociedad y desde la derecha poniendo énfasis en la creación de instancias de planeación local que apoyará a la planeación, monitoreo y evaluación de las acciones de gobierno. Pero los promotores se topaban con la realidad de que los ciudadanos están poco organizados y que los propios funcionarios municipales carecen de la tradición y herramientas de canalización de esta participación ciudadana de manera constructiva (Olvera, 2009).

En un ejercicio pionero, Felipe Hevia en el 2009 identificó 409 instancias colegiadas de participación a través de su exploración de 256 leyes y reglamentos vigentes en la Administración Pública Federal, así como 136 reglas de operación y lineamientos de programas federales. Hevia encontró que 120 (29.3%) de estos instrumentos se ubican en el campo del desarrollo social y los recursos renovables sin presencia gubernamental, 84 en el sector económico (20.5%), en educación y cultura 81 (19.8%) instancias, de seguridad nacional con 43 (10.5%), en Hacienda y energía 16 (3.9%) y 12 (2.9%), respectivamente.

Este análisis identificó que los comités (163), los consejos (128) y las comisiones (47) son los mecanismos de mayor recurrencia en el ámbito federal. La función más común es la de consulta con 146 (35.7%), es decir, instancias que funcionan como órganos auxiliares de las dependencias o entidades y que sus acciones no son vinculantes para la autoridad. En segundo lugar, 72 (17.6%) cumplen funciones de operación de programas, esto es, instancias que se crean dentro de programas sujetos a reglas de operación y que administran procesos clave. Las formas más frecuentes que cumplen con estas funciones son comisiones técnicas que integran a diferentes áreas de un mismo programa o de diversas secretarías. En tercer lugar, 62 (15.2%) detentan funciones específicas y explícitas de evaluación y vigilancia. Esto no quiere decir que las demás instancias no puedan llevar a cabo funciones de evaluación, como de hecho lo hacen las instancias de planeación y de cogestión, sino que su función principal es el control de las acciones gubernamentales. En cuarto lugar, 53 (13%) tienen como principal función dictaminar proyectos, en su gran mayoría productivos. En quinto lugar, 35 instancias (8.6%) cumplen con funciones principales de planeación. A diferencia de las instancias de consulta y de evaluación, las de planeación se orientan a establecer las líneas centrales de las políticas sectoriales. En 29 casos (7.1 %) identificamos instancias de cogestión, donde las decisiones de sus participantes son vinculantes para la institución, siendo por lo general su máximo órgano de gobierno. Y en 12 casos, las leyes o reglas de operación no permiten identificar las funciones de estos órganos colegiados (Olvera, 2009).

Olvera observaba un déficit de transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil, pues existe poca información disponible sobre la participación de las OSC y del gobierno en las instancias de participación.

En 2017, Reporte sobre el Involucramiento y Participación de la Sociedad Civil en el quehacer de la Administración Pública Federal informó que el gobierno federal contaba con 471 mecanismos de participación ciudadana, en los cuales participan 14,689 organizaciones, entre OSC, sociales, colectivos o grupos no formalizados, sector académico, organismos empresariales, sindicatos entre otros. Además, dichas dependencias y entidades reportaron 93 programas federales en los que participa un total de 37,711 organizaciones sociales en las diferentes etapas de la política pública (diseño, ejecución, evaluación y presupuesto).

Los mecanismos de participación ciudadana reportados son: Consejos (149), grupos de trabajo (107), mesa de diálogo (58), comité (45), foro de consulta (44), reunión pública de información (15), comisión (14), encuesta (10), asamblea (5), órgano de dictaminación (5), jurado (4), red (3), Junta de Gobierno o directiva (2), observatorio ciudadano (2), participación en los contenidos del programa (2), subcomisión (2), otros (4). (SEGOB; 2017).

Estos avances han marcado una etapa importante hacia la sustanciación de la democracia mexicana, pues este ejemplo de instancias federales muestra la abundancia de mecanismos que existen, pero hace falta realizar ejercicios similares a nivel estatal, con la finalidad de tener un catálogo de mecanismos que nos ayude a conocer su experiencia y funcionamiento.

Por otra parte, el estado mexicano ha avanzado en el establecimiento del marco institucional del derecho a la información transitando gradualmente desde la obligatoriedad de las instancias públicas hasta la obligatoriedad de sujetos no públicos cuya actividad implique, involucre o afecte el interés público. Así mismo, se transformó la naturaleza del órgano garante del derecho a la información, a una instancia de nivel nacional que adquiere la facultad de revisar las resoluciones de los órganos locales de transparencia, así como la de atraer los casos de derecho a la información que le resulten relevantes en cualquier ámbito del país.

Las últimas actualizaciones en el marco de la transparencia han contemplado elementos que fomentan las iniciativas de gobierno abierto, así como la obligatoriedad de las instancias gubernamentales y sujetos participantes de los mecanismos de participación de hacer pública la información sobre las actividades que realizan, los acuerdos tomados, los resultados entre otros.

En México se avanzó en el fortalecimiento de un marco normativo e institucional que brindara validez al derecho a la información establecido en el artículo 6 de la Constitución, a través del fortalecimiento de leyes secundarias y de las instituciones responsables de la garantizar el ejercicio de dicho derecho, sin embargo, queda pendiente poner en marcha estos avances sobre todo aquellos que tienen que ver con la participación ciudadana a nivel local.

En 2016, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística registró que el 65.2% de las administraciones públicas municipales abrieron espacios para la participación y consulta ciudadana, siendo los ámbitos de obras públicas (78.8%), seguridad pública (53.2%), salud (52.8%), educación (52.5%) y desarrollo social (48.2%) que presentaron mayor frecuencia a establecer vinculación entre sociedad civil y gobierno.

Sin embargo, existen retos importantes en el sector de las organizaciones de la sociedad civil que limitan su capacidad de involucramiento y propuesta en los temas de transparencia y acceso a la información pública, específicamente en el uso o reutilización de la información para el mejoramiento o creación de nuevos servicios públicos. Aunado a ello, el poco conocimiento de los mecanismos de participación a nivel local (estatal o municipal), de los asuntos a tratar o los acuerdos o resoluciones adoptados impiden conocer los problemas locales y su tratamiento hasta la falta de una visión común para enfrentarlos.

En este contexto y sumando la baja participación ciudadana, el desinterés por los asuntos públicos disminuyen las posibilidades de crear círculos virtuosos de colaboración y co-creación. Lo que infiere que de la falta de información e involucramiento ciudadano prevalece la reducida satisfacción con los programas y servicios públicos, según el INEGI, a nivel federal la satisfacción con los servicios públicos es del 65.1%, en el ámbito estatal de 37% y municipal del 38%.

Ante este escenario un tanto pesimista, el fortalecimiento de la gobernanza participativa pasa necesariamente por establecer los canales de comunicación que brinden cercanía y atención directa. Desde nuestra perspectiva, la implementación de estrategias de gobierno abierto posibilita esa cercanía y atención directa mediante el uso de la información pública y la innovación tecnológica. Pero para acercarnos a esa visión debemos trabajar en la vinculación de los actores sociales para el desarrollo de capacidades y habilidades. Una segunda acción es la puesta en marcha de plataformas de gobierno abierto que sustentada en la colaboración sociedad civil – gobierno, brinde información sobre los trabajos, acuerdos, resoluciones que los diferentes mecanismos de participación generen.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F., *El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza*, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas. p. 10.
- Blanco, Ismael y Ricard Gomà, *La crisis del modelo de gobierno tradicional Reflexiones en torno a la gobernanza participativa y de proximidad*, Gestión y Política Pública, Volumen XII, Número 1, I Semestre de 2003.
- _____, *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Canto Chac, Manuel, *Introducción*, En Participación ciudadana en las políticas públicas, México 2012, Siglo XXI, 17-55.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.
- Díaz Aldret, Ana, *Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas*, Gestión y Política Pública, vol.26 no.2 México jul./dic. 2017.
- Finot, Iván, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, CEPAL-ILPES, 2001.

- Font, Joan, *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. En Participación ciudadana en las políticas públicas, México 2012, Siglo XXI, 56-104.
- _____. *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, En Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, UNAM-IIS, 2004.
- Franco, Rolando, *Descentralización, participación y competencia en la gestión social*, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- Fung, Archong, *Varieties of Participation in Complex Governance*, Public Administration Review. December 2006. Special Issue.
- Gastón Concha y Alejandra Naser, *Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*, CEPAL/ILPES, Serie Gestión Pública núm. 74, Santiago de Chile, 2012, p. 5. [En línea] <http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/46167/P46167.xml&xsl=/ilpes/tpl/pgf.xsl&base=/ilpes/tpl-i/top-bottom.xslt>.
- Hevia, Felipe, *Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal*, Perfiles latinoamericanos vol.19 no.38 México jul./dic. 2011. <https://catalogo-participacionciudadana.portal.gub.uy/>. <https://www.inegi.org.mx/temas/gobierno/>.
- International Association for Public Participation: Spectrum of public participation (2007), En línea: https://cymcdn.com/sites/iap2.site-ym.com/resource/resmgr/files/IAP2_Federation_-_P2_Pillars.pdf.
- Mascareño, Carlos, *Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 45, octubre, 2009, pp. 63-98 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.
- Montecinos, Egon, *Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática*. Revista eure (Vol. XXXI, Nº 93), pp. 77-88, Santiago de Chile, agosto 2005.
- Olvera, Alberto, *La participación ciudadana y sus retos en México, Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*. En línea file:///C:/Users/Usuario%20F/Desktop/Mecanismos%20de%20participaci%C3%B3n/Participaci%C3%B3n%20y%20Politica%20p%C3%BAblica/Olvera_Entregable_2.pdf.
- Oszlak, Oscar, *Gobierno Abierto: Promesas, supuestos, desafíos*, Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: "Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa", San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012. p. 9.
- Prieto-Martín, Pedro y Álvaro Ramírez-Aujas, *Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 58, Feb. 2014, pp. 61-100.
- Ramírez-Alujas, Álvaro *Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica*, GIGAPP Estudios Working Papers, Madrid, 2011, [En línea] <http://www.gigapp.org/es/working-papers-gigapp>.
- Villoria, Manuel y Ramírez-Alujas, Alvaro (2012), *Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?*, Revista Ekonomiaz, Nº 80, 2. Cuatrimestre, 2012. [En línea] www1.euskadi.net/ekonomiaz/downloadPDF.apl?REG=1211.
- _____. (2011), *Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas*, Ponencia para el X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). Murcia, del 7 al 9 de septiembre de 2011. [En línea] <http://www.aecpa.es/congresos/10/ponencias/332/>.
- Sánchez González, José Juan, *La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto*, Espacios Públicos, vol. 18, núm. 43, mayo-agosto, 2015, pp. 51-73, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

VII. Innovación pública hacia el desarrollo sostenible: un nuevo modelo de gobernanza para la promoción de la salud

*Esther Nissán*²⁹

Introducción

El tema de *la gobernanza* ha surgido como una nueva forma de gobernar y como los nuevos sistemas de la administración pública del presente siglo. En algunos países de América Latina, y en especial de la Unión Europea, utilizan a la gobernanza como método para la solución de algunos problemas sociales; mediante la asociación, colaboración y cooperación del gobierno con la sociedad civil organizada, en especial enfocados a la atención de los problemas de la salud.

La *Gobernanza para la salud* requiere de un conjunto sinérgico de políticas, muchas de las cuales residen en sectores distintos al de la salud por lo que necesitan del desarrollo de nuevas estructuras y mecanismos que faciliten la colaboración entre los participantes, el gobierno y los actores no gubernamentales.

El éxito de una política pública en promoción de salud, prevención y diagnóstico oportuno de las enfermedades sólo será posible con la participación y conjunta de los ciudadanos y el gobierno. El carácter multidimensional y multicausal de la compleja problemática de salud que se está viviendo en el México de hoy, hace necesaria una respuesta integrada a través de hacer de la salud un objetivo común del gobierno y la sociedad.

²⁹ Es Doctora en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, Maestra en Investigación y Desarrollo de la Educación y Licenciada en Nutrición y Ciencia de los Alimentos por la Universidad Iberoamericana. Posee una especialidad en Promoción de salud y Calidad de Vida por la Universidad de Chile y un Posgrado en Obesidad y Trastornos de la Conducta Alimentaria por la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido catedrática por más de 20 años en la Universidad Iberoamericana y en otras universidades; y cuenta con una vasta experiencia laboral en Programas de calidad de vida en el trabajo, comunicación en salud y mercadotecnia social. Fue titular del Consejo de Prevención de sobrepeso, obesidad y trastornos de la conducta alimentaria en la Secretaría de Salud de la Ciudad de México. Actualmente es profesora e investigadora, así como la coordinadora del área de Promoción de Salud del Instituto Nacional de Administración Pública, Ciudad de México.

En la actualidad, son múltiples los esfuerzos en el campo de la promoción de la salud y la prevención de la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles en nuestro país, en su mayoría desarrolladas por el gobierno federal y los gobiernos locales. Otras iniciativas también han sido desarrolladas por la sociedad civil organizada, por centros de investigación de la salud, por fundaciones, por el sector empresarial, entre otros actores. Se encuentra, que, si bien hay abundancia de información, esfuerzos y programas, éstos se encuentran aislados, en forma independiente, de manera dispersa, por lo que no existe una coordinación de dichas acciones, teniendo como resultado, en algunos casos duplicidad de esfuerzos por la falta de comunicación entre estos actores y aumento del costo de los mismos. Por otro lado, lo más importante no alcanza a tener un impacto efectivo en la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades.

Lo anterior se ve reflejado en los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de medio camino 2016, que revela que la prevalencia de sobrepeso y obesidad a nivel nacional ha aumentado³⁰; de igual manera los casos de diabetes, enfermedades cardiovasculares e hipertensión. En noviembre de 2016 por primera vez en la historia de México, la Secretaría de Salud Federal declaró una Emergencia Sanitaria por obesidad y diabetes, dos enfermedades no contagiosas.

Existe un elevado costo de la obesidad y la diabetes a las finanzas públicas. Con base en una investigación realizada por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP 2018), considerando la transición epidemiológica y el cambio demográfico, se estima que el gasto en salud aumentará a un ritmo de 4.2% anual y que las enfermedades crónico-degenerativas representarían el 90% de las estimaciones del gasto, por lo que resulta necesario incentivar políticas de prevención y promoción de salud que contengan los niveles proyectados de incidencia de enfermedades crónicas.

La forma para poder conectar y coordinar a los distintos actores para lograr una promoción de salud más eficaz, así como la prevención primaria de las enfermedades con mayor éxito será a través del desarrollo de un sistema de gobernanza territorial, multinivel, interactivo y participativo apoyado en las nuevas tecnologías de la información (TICs). Entendiendo que es fundamental el trabajo colaborativo entre el gobierno y los ciudadanos, haciendo una corresponsabilidad en el cuidado y mantenimiento de la salud.

El objeto de este trabajo es presentar dicho modelo de gobernanza territorial multinivel colaborativo e interactivo para la promoción de la salud y la prevención de obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles, donde se promueve una colaboración, asociación y corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno (federal, local y municipal) y los diferentes actores de la sociedad civil, dividida en sector privado o empresarial, académico, social (Organizaciones de la Sociedad Civil), junto con las comunidades presentes en un territorio, conectados a través de una plataforma web 2.0.

Por medio de este modelo para la administración pública en los tres órdenes de gobierno se puede tener una línea de acción que va desde el municipio a la federación y viceversa, evitando así la fragmentación y la dispersión de las acciones, con lo que se puede tener un sistema más funcional y menos complejo desde la parte operativa. Así como la inclusión de los actores no gubernamentales colaborando y cooperando en acciones conjuntas con el sector público en corresponsabilidad por la protección y mantenimiento de la salud de la población.

El Sistema Nacional de Salud en México está planeado para atender y curar enfermos y no para prevenir la enfermedad y promocionar la salud (PS). La prevención de enfermedades, el diagnóstico oportuno y la PS es costo efectivo, por lo que se exhorta a enfocar y concretar acciones hacia este camino.

³⁰ ENSANUT 2016, los datos reflejan que la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad es de 72.5% en adultos, 33.2% en niños (5 a 11 años) y 36.95% en adolescentes (12-19 años).

A. Bases conceptuales del modelo: gobernanza

El estado conformado por el gobierno, la población y el territorio, se está transformando, la gobernanza como un nuevo paradigma, donde se desarrollan relaciones con la sociedad, donde hay una colaboración y una participación social mucho más activa, que algunos lo consideran como un nuevo modo de gobernar.

El término gobernanza ha tenido múltiples interpretaciones y distintas definiciones, desde su origen, pero en las últimas tres décadas presentan elementos comunes, que son la presencia del gobierno (actores gubernamentales) que se relacionan e interactúan con actores no gubernamentales, de la sociedad civil, con el fin de mejorar, eficientar, colaborar y cooperar para la solución de un problema común; es decir, es la interacción de diversos actores, de diferentes sectores, incluyendo al gobierno con un objetivo común.

Para Prats (2005), la gobernanza sería la evolución de los cambios administrativos del siglo XX y lo que va del presente siglo, que va desde la burocracia, pasando por la nueva gestión pública, la gerencia pública hasta llegar a hoy, con la gobernanza.

Otro concepto importante relacionado con la gobernanza, *ad hoc* al modelo propuesto, es el que desarrolló la socióloga Renate Mayntz (1998) donde fundamenta que para que funcione mejor la elaboración y la implementación de las políticas públicas se tienen que basar en la perspectiva “*bottom-up*” (“de abajo hacia arriba”), la cual dice que desde la planeación de la política pública debe tomarse en cuenta la situación y la conformidad de los destinatarios de la política; y no “*top down*”, de arriba hacia abajo. Es el caso que debe salir desde el nivel municipal hacia arriba, tomando en cuenta las necesidades de los beneficiarios; y ya teniendo la política elaborada, se busca hacer las redes mixtas para su implementación, a través de un sistema de gobernanza.

Mayntz (1995) sostiene que la gobernanza es un modelo de coordinación donde hay un mayor grado de cooperación horizontal e interacción entre el Estado y los ciudadanos; reitera que la gobernanza moderna no es la pérdida del control del Estado, sino que éste cambia de forma, ya que el control jerárquico y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes, son principios ordenadores diferentes que a menudo resultan amalgamados, y su combinación puede ser más provechosa que cualquier otra forma pura de gobernanza.

Mayntz reitera que la gobernanza moderna, busca llegar a consenso, conciliación, búsqueda de armonía, para poder solucionar en forma efectiva los problemas colectivos, enfocados al logro del bienestar público. Cuando existe un problema que ni los actores públicos ni los privados puedan resolver por sí solos, la gobernanza se puede convertir en una estrategia para la solución efectiva a problemas colectivos y sugiere hacer un análisis del conjunto de actores inmersos en el problema, que participarán en la gobernanza, y la solución del problema colectivo o público será más efectivo cuando exista una total coherencia entre el conjunto de actores. La gobernanza busca una congruencia, conciliación entre los actores, detectando los elementos de solución, llegando a acuerdos de cooperación y colaboración para solucionar colectivamente la situación problemática.

Otros autores, como Rhodes (2005), se refieren a la gobernanza como una red de instituciones e individuos que colaboran y están unidos por un pacto de mutua confianza, refiriéndose a la gobernanza como la “gestión de redes”. Guy Peters (2007) explica que la gobernanza es una forma de mejorar la capacidad del gobierno creando coaliciones estratégicas interorganizacionales con actores del entorno exterior para alcanzar metas colectivas. El gobierno juega un papel importante, ya que facilita al consenso entre los distintos actores y crea legitimidad al interior de la red, alcanzando así las metas colectivas.

Joan Prats (2005), reitera en el concepto, que la gobernanza se debe contar con el gobierno como organismo coordinador, menciona que el Estado debe cambiar de ser “solucionador omnipotente” a un “gestor de las interdependencias”. El autor explica que las estructuras verticales del Estado deben transformarse a una combinación de estructuras verticales y horizontales en conjunto, derivado de las nuevas necesidades de eficacia y legitimidad del actuar público. Reafirma que la gobernanza no elimina el papel del gobierno sino refuerza su papel emprendedor, facilitador, mediador, dirimidor de conflictos,

negociador y formulador de reglas, y reconoce que algunas funciones pueden ser ejercidas por otros actores empresariales y sociales, ya que los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales de la actualidad, sino sería toda la sociedad en su conjunto.

Para Joan Prats (2005), no hay un modelo único de gobernanza. Los elementos que merece la pena resaltar para la buena gobernanza son la colaboración entre lo público y lo privado, el capital social, empoderamiento de los ciudadanos y participación social, aparecen ya las organizaciones de la sociedad civil como actores involucrados, lo cual ya supera a la tradicional participación ciudadana.

A continuación, se describen brevemente, los tipos de gobernanza más comunes de los últimos años, y que se utilizan para el modelo propuesto.

La gobernanza territorial o local corresponde al desarrollo de un sistema de interacciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales con un objetivo común para el desarrollo sustentable de la localidad.

Farinos (2015) menciona que las políticas no se deben imponer a los territorios, sino se deben de adaptar a los mismos. La gobernanza territorial se enmarca claramente en un territorio o lugar geográfico, y a la sociedad que lo produce, como elementos clave a la hora de decidir, son los territorios los que deciden y deben de hacer sus propias políticas con base a sus necesidades. A su vez, esto obliga también a tener una coherencia multinivel en la toma de decisiones para encontrar sinergias y complementariedades entre las actuaciones impulsadas desde los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), lo que se considera gobernanza multinivel. En el tema de salud, este tipo de gobernanza es fundamental, ya que tiene que salir del mismo territorio, o localidad, las soluciones para los problemas que se presentan, por ejemplo, desde los municipios.

Luis Abad (2010) dice que el objetivo primordial de la gobernanza territorial es lograr la cohesión de los territorios a través de la aplicación conjunta de estrategias de desarrollo territorial sostenible. Por lo que esta gobernanza local se encarga de coordinar las interacciones entre los actores que intervienen en el territorio concreto, a través de fórmulas innovadoras de cooperación que propicien la activación de su capital social e institucional, fortalezcan la cohesión social de la comunidad local, y trabajen por la construcción conjunta de un proyecto territorial a futuro (Zurbano Irizar 2008, en Abad 2010).

La define como: "El proceso por el cual se organiza y coordina las múltiples relaciones e interacciones establecidas entre los actores no gubernamentales y los diferentes niveles de gobierno, que operan desde distintas escalas; y a su vez entre ellos mismos, para tener coherencia en las acciones buscadas. Definitivamente la gobernanza multinivel requiere de una adecuada coordinación, como mecanismo para poder gestionar la doble dinámica de competencia externa y de colaboración interna que se debe establecer entre los diferentes escalones políticos-administrativos".

Abad (2010) explica que, de esta manera, la coordinación no solamente debe ser vertical, sino para lograr una verdadera gobernanza multinivel y elaborar las políticas sectoriales con objetivos comunes, la colaboración e interrelación debe ampliarse a la dimensión horizontal.

La construcción de nuevas formas de gobernanza multinivel es fundamental, ya que este tipo de organización permitiría responder a la organización en red de los territorios, así como sus diferentes niveles de decisión, desde lo local, hasta lo global, además que sería una forma de coherencia en los programas y en los objetivos comunes, lo que permitiría hacer una unificación de esfuerzos, así como evitar duplicidades, y el mejor aprovechamiento de los recursos.

Respecto a la gobernanza colaborativa, Mariñez-Navarro (2015a), afirma que las nuevas tecnologías de la información (TIC) así como las herramientas Web 2.0 son factores muy importantes que complementan y apoyan las iniciativas de participación ciudadana, ya que con ellas los ciudadanos pueden utilizar y acceder al uso de la información, la educación y el compromiso, y así crear y participar en debates sociopolíticos, aumentando la diversidad de opiniones, así como el libre flujo de información y la libertad de expresión.

La gobernanza colaborativa incluye elementos que se pueden categorizar en: 1) La existencia de una colaboración interorganizacional, por ejemplo, gobierno en red, gestión intergubernamental y asociaciones público-privadas, y 2) participación de actores con compromiso cívico, es decir, participación pública, colaboración de las “partes interesadas” (*stakeholders*) y construcción de consenso (Siriani, 2009, citado en Mariñez-Navarro, 2015).

Con base en el texto de Mariñez-Navarro (2015a), el enfoque de la gobernanza colaborativa promueve la colaboración y la participación ciudadana abierta a través del uso de las tecnologías que conectan a los ciudadanos, a las organizaciones, a las empresas privadas y actores gubernamentales, lo que promueve el intercambio de información, de conocimientos, recursos, opiniones, debates y puede ser una herramienta para la toma de decisiones respecto a un problema común, así como facilitar el desarrollo del emprendimiento y el capital social, apoyando las innovaciones social y pública. La revolución digital y el uso de la Web 2.0 permite que organizaciones públicas y privadas colaboren en tiempo real para la co-creación de políticas públicas.

Autores como Edelman, Höchtly y Sachs (2012:22) reiteran que: “en el gobierno 2.0, el valor público ya no tiene que ser proporcionado solo por el gobierno, sino también puede generarse por la producción colaborativa entre los diferentes organismos públicos, como el sector privado, grupos comunitarios o ciudadanos”.

Otros investigadores que han trabajado y desarrollado herramientas para apoyar el concepto del fenómeno Web 2.0 y la innovación pública son Mergel, Schweik y Fountain (2009), quienes han definido algunos conceptos clave para la co-creación o co-producción de gobernanza colaborativa, utilizando las herramientas digitales como la producción entre pares o iguales (*peer production*); o lo que llaman “fuente abierta” (*open source and open content* del *copyright* al *copyleft*), lo que da derecho a los usuarios o actores de la red a copiar, modificar o adecuar la información para ser utilizada o aplicada por ellos mismos. También puede ser una colaboración como una “instancia de producción”, es decir, se hacen muchas contribuciones individuales para un proyecto común, compartiendo sus contribuciones.

Mariñez Navarro (2015) explica varios conceptos interesantes que sustentan la presente propuesta. Se plantea el desarrollo de una plataforma digital que utiliza la Web 2.0 o Web colaborativa como herramienta que permitirá interactuar directamente a los actores involucrados, como instrumento de coordinación y colaboración para producir colectivamente contenidos, dando paso a la cultura del “Upload”. Las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información dan paso a los nuevos modos de interactuar, al permitir que los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores sean coproductores y cocreadores de acciones y contenidos; organizarse en subgrupos y redes, así como compartir conocimientos, estrategias, inquietudes y así también poder influir en las decisiones públicas.

Otro aspecto importante que menciona Mariñez Navarro (2015) es el de “Poder entender el significado del espacio digital o capital informacional, que es fundamental para la articulación de una plataforma de innovación pública. Entendemos a este capital como una herramienta para la agilización en la gestión pública moderna sustentada en saberes cívicos, ya que analiza datos relacionales en la gestión pública como un vínculo específico existente entre los tipos de información generados (vía presencial o virtual), y el rol de los actores que se involucran en ella”.

El concepto de “innovación pública” cuenta con tres elementos clave: el primero, la creación de valor interactivo (lo social y lo público); segundo, una co-creación y coproducción distribuida entre los diferentes actores participantes en la gobernanza; y tercero, una colaboración en masa que inspire la esfera pública (Hilgers 2010), citado en Mariñez-Navarro, 2015).

Como se puede observar en las contribuciones teóricas contemporáneas, el desarrollo del capital social en la comunidad y el valor público son elementos fundamentales para crear sistemas óptimos de gobernanza, específicamente dentro de un territorio delimitado (localidad).

La innovación pública reflejada en la creación de un sistema de red de gobernanza territorial (en el municipio), multinivel (que incluya a los tres órdenes de gobierno), que sea interactivo y participativo

(distintos actores públicos, privados, sociales y académicos) donde se utilice como herramienta de comunicación y coordinación una plataforma digital Web 2.0 permitirá la colaboración entre actores, compartir y construir conocimiento conjunto lo que fructificará en la eficacia de los programas de promoción de salud y de prevención de enfermedades crónicas no transmisibles, pudiendo llegar a consensos para la toma de decisiones y elaboración conjunta de una política pública local saludable más efectiva.

Aplicando el concepto de gobernanza hacia la salud, tenemos que es la participación de distintos actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales con el fin de preservar y cuidar la salud de la población, ya sea desde la atención primaria, que incluye la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades, así como la atención médica familiar.

Kirckbusch (2011) define a la gobernanza en el contexto de la salud como “los esfuerzos de los gobiernos y otros actores para dirigir a las comunidades, al país, a la búsqueda de la salud y el bienestar como una meta colectiva”. En la actualidad, la mayoría de los gobiernos se comprometen a dar los servicios necesarios a las personas para cuidar y preservar la salud de sus poblaciones.

Un parteaguas en el desarrollo de la gobernanza para la salud han sido las nuevas propuestas que ha promovido la Organización Mundial de la Salud desde el año 2012. Kickbusch y Gleicher (2014) explican que los principios básicos para lograr una gobernanza contemporánea del siglo XXI para la salud, es que existan tres elementos clave, primero, la coordinación entre todos los actores que pueden contribuir al mejoramiento de la salud; segundo, la colaboración entre ellos, así como hacer de la salud un objetivo común de todas las partes, tanto del gobierno como de los actores no gubernamentales; y tercero, que se promueva una coproducción, esto implica una coproducción del conocimiento, donde se tenga participación activa de los diferentes actores, por ejemplo, expertos, universidades, organismos gubernamentales, todos los sectores involucrados, donde se comparta y se pueda utilizar dicho conocimiento, existiendo colaboración y participación ciudadana.

Las nuevas tecnologías de la información (TIC) se convierten en una herramienta fundamental para la gobernanza para la salud, ya que con ellas se puede mejorar la interacción de la participación ciudadana, el intercambio de conocimientos y esto puede permitir y facilitar a los ciudadanos coproducir activamente información relevante y generar aprendizajes, con la tele-transmisión de programas o temas de salud, o las aplicaciones en los dispositivos móviles o celulares. También el uso de la tecnología facilita la transparencia y la rendición de cuentas.

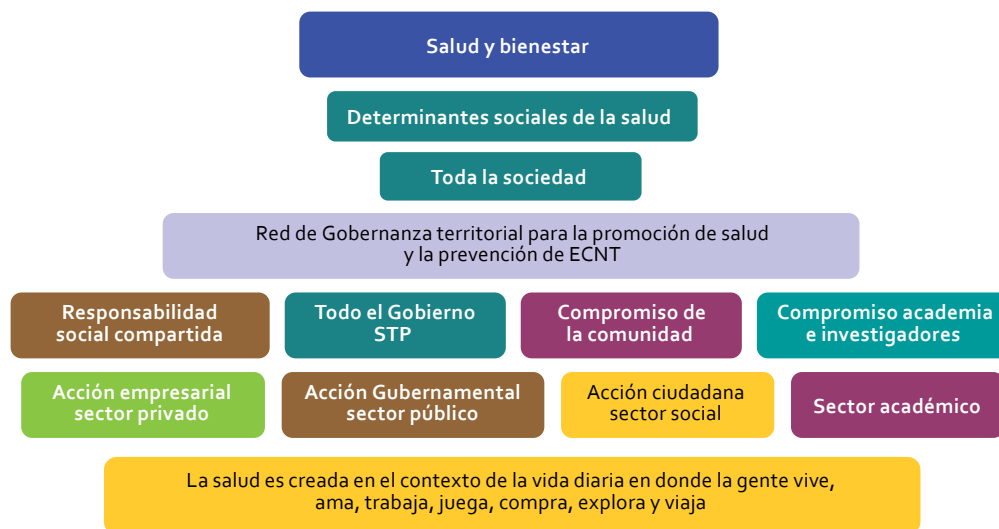
Una combinación de regulación y persuasión por parte del gobierno para convencer y motivar a los distintos actores a colaborar y a cooperar a favor de la salud de las personas en el sistema de gobernanza es un punto de suma relevancia.

Kirckbusch (2003) dice que, si partimos de la base que la salud y el riesgo de enfermarse están en todas partes, podemos decir que la salud es responsabilidad de todos, cada lugar o establecimiento en la sociedad pueden apoyar a cuidarla o ponerla en peligro.

Como se observa en el diagrama 5, para articular un sistema de gobernanza para la promoción de la salud, se debe incluir a todos los actores (sector público, social, privado y académico), donde se involucrará a los participantes de la red en desarrollar factores protectores de la salud y exhortará a disminuir los factores de riesgo de la enfermedad cada uno desde su lugar y espacio.

En un sistema de gobernanza para la promoción de la salud, todos tendrían que preocuparse por la salud de las personas, en dos sentidos, hacia el interior de su misma institución u organización, como hacia el exterior, y dar alternativas saludables a las personas.

Diagrama 5
Red de gobernanza para la promoción salud y prevención de enfermedades crónicas no transmisibles



Fuente: Elaboración propia con base en Kickbusch I., Gleicher D. (2014 p:142).

B. Estudio de caso: investigación que sustenta el modelo propuesto (Nissán-Schoenfeld, 2018): hallazgos más relevantes

Se realizó un trabajo de investigación cuyo objeto de estudio fue analizar la funcionalidad de la estructura y organización de la Administración Pública en el sector salud, enfocado en los programas de la promoción de la salud, prevención de obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles desde lo federal a lo municipal/local en el período 2013-2018.

Las categorías investigadas fueron:

- Eficacia de los programas (diseño, conceptualización).
- Efectividad de los programas (resultados, impacto).
- Eficiencia y economía (duplicidad de funciones, costo operativo).
- Coordinación y comunicación (entre gobierno y sociedad civil, gobierno entre sí).

1. Resultados y hallazgos relevantes de la investigación

El modelo surge como una nueva propuesta para hacer más eficiente y eficaz la organización y la gestión pública buscando solucionar la grave problemática de salud que enfrenta México el día de hoy.

2. Administración pública

El análisis se inició desde el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), el Programa Sectorial de Salud, y se eligieron 8 de los 35 Programas de Acción Específica (PAEs)³¹ de la Secretaría de Salud (SS) que se enfocaban en Promoción de Salud (PS) y prevención y control de obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), y 3 Programas presupuestarios³² que otorgan los recursos públicos a los PAEs seleccionados.

³¹ PAEs seleccionados para su análisis durante la investigación: Alimentación y Actividad Física, Entornos y Comunidades Saludables, Promoción de la Salud y Determinantes Sociales, Prevención y Control de Obesidad y Riesgo Cardiovascular, Prevención y Control de la Diabetes, Atención al Envejecimiento, Salud para la Infancia y la Adolescencia y Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica.

³² U008 Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes. P018 Prevención y Control de enfermedades y U009 Vigilancia epidemiológica.

Algunos hallazgos relevantes, entre otros se mencionan a continuación:

- Los programas no han sido del todo eficaces ya que presentan objetivos ambiguos, una falla en su diseño y en la conceptualización del problema a atacar.
- Faltan indicadores de medición de resultado, la mayoría de los indicadores miden procesos y cobertura (67 indicadores de 70 estudiados).
- Existe una fragmentación en la planeación y elaboración de los programas federales, estatales y municipales. Los programas federales abarcan al país, pero en cada entidad federativa desarrollan los propios, e incluso algunos municipios hacen los suyos. Lo que no permite una adecuada coordinación: duplicando las funciones e incrementando el gasto, lo que pulveriza las acciones, incluso a veces sin llegar a los ciudadanos.
- En la estructura organizacional y funcional de la Secretaría de Salud (SS) se cuenta con un aparato burocrático bastante amplio, segmentado y específico, se cuenta con al menos 28 unidades administrativas dentro de la SS que entre sus competencias incluyen la promoción de la salud y la prevención, control y tratamiento de la obesidad y de las ECNT lo que no permite ver el conjunto del todo y dar una solución integrada entre las partes y la conjunción de esfuerzos.
- Existe duplicidad de funciones en algunas de las unidades administrativas que conforman a la SS con base en su reglamento interno, así como los manuales de operación.
- Existe una elevada dificultad en la logística de la organización de la distribución del presupuesto asignado a los programas. El Programa presupuestario Po18 "Prevención y control de enfermedades" otorga el presupuesto a 9 unidades administrativas que a su vez atienden más de un PAE. El Programa Presupuestario Uoo8 Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes otorga los recursos asignados a tres unidades administrativas, que a su vez cada una opera más de un PAE.
- Existe una falla en la coordinación y en la comunicación entre los tres órdenes de gobierno (federal, local y municipal), entre si y con los actores no gubernamentales (sector privado, social y académico) que realizan acciones de promoción de salud y prevención de enfermedades crónicas.
- Con base en los resultados encontrados en las evaluaciones de los programas realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); el seguimiento de los Programas de Acción Específica estudiados —reportados en el boletín "Caminando a la Excelencia" de la Dirección General de Epidemiología—; los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 y 2016 —que reportan un incremento en la prevalencia de obesidad y en los casos de diabetes, es posible afirmar que los objetivos buscados por los programas estudiados no se están cumpliendo como se espera.

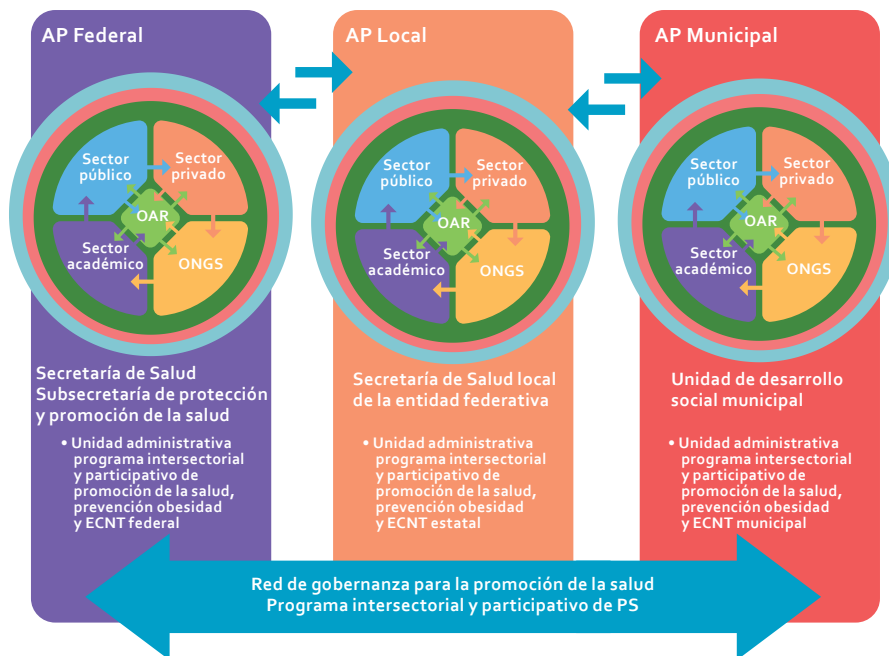
En base a los hallazgos obtenidos de la investigación, y buscando solucionar la problemática encontrada, el objetivo principal del trabajo fue la de desarrollar una estructura y una organización funcional integral de gestión pública, bajo la modalidad de gobernanza.

C. Propuesta para la administración pública: enfoque gobernanza

México requiere de una Política de Estado en Promoción de la salud y prevención primaria del sobrepeso, obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles. De allí la propuesta del siguiente modelo (véase el diagrama 6) que presenta una nueva estructura y organización funcional para la administración pública a través de un sistema de gobernanza, que incluye cuatro partes fundamentales que se explican a continuación:

Diagrama 6

Modelo de gobernanza para la promoción de la salud y la prevención de enfermedades crónicas no transmisibles



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Nissan-Schoenfeld (2018).

1. Red de gobernanza para la promoción de la salud

En los tres órdenes de gobierno, se debe ubicar a los actores de los distintos sectores (social, académico y privado, además del público) que participarán en la red de gobernanza.

Para lograr un trabajo de promoción de salud eficaz y eficiente es necesaria la participación dichos actores. La metodología que permite identificar quiénes son los actores clave y conocer su influencia e intereses en el desarrollo y resultados de una intervención se conoce como el "análisis de actores", y es un instrumento indispensable para comprender el contexto social e institucional de la intervención, así como conocer a las instituciones, organizaciones, individuos y grupos que están directa e indirectamente involucrados en la promoción de la salud; también es necesario evaluar el grado de influencia o poder de los actores, control de recursos estratégicos, influencia informal y relación con los otros involucrados, importancia o prioridad del proyecto. Lo más importante del análisis de actores es hacerlo a nivel local, en el municipio, además de los actores a nivel nacional que pudiesen participar con los ayuntamientos.

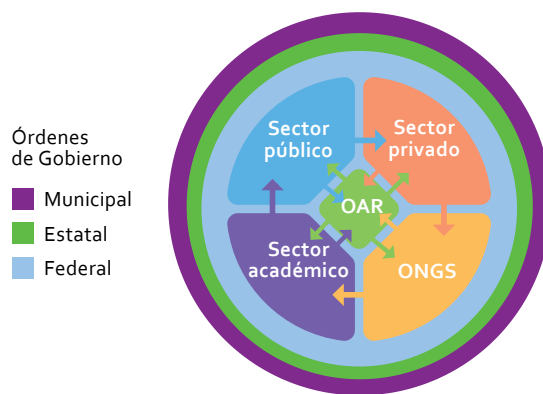
Al orden federal le correspondería desarrollar la Plataforma Digital Web 2.0 que será la herramienta de coordinación y comunicación entre actores y multinivel, así como el repositorio de los contenidos.

La promoción de la salud supera las acciones del sector salud, por lo que necesariamente se requiere involucrar a los otros sectores responsables de las condiciones de vida y de desarrollo de la sociedad, con el fin de lograr una mayor equidad en salud. Tanto a nivel federal como local se debe involucrar a las entidades gubernamentales que deben apoyar a la concreción de acciones para facilitar a los ciudadanos un estilo de vida saludable, como sería la secretaría de salud, de educación, del trabajo, de desarrollo social, de infraestructura, entre otras.

En los órdenes local y municipal será de gran importancia la identificación de actores locales entre los distintos sectores, así como la formación de los Consejos Ciudadanos de Promoción de la Salud, con representantes de los mismos. En este sentido me gustaría resaltar la importancia de la participación de representantes de la comunidad y de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), ya que pueden

funcionar como detonadores para la cohesión social y la promoción de la salud en la localidad. En el diagrama 7 muestra la Estructura de la Red de Gobernanza para la PS.

Diagrama 7
Estructura de la red de gobernanza para la promoción de la salud. Plataforma digital web 2.0



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Nissán-Schoenfeld (2018).

2. Concurrencia y coordinación de los tres órdenes de gobierno para la implementación del Programa Nacional, intersectorial y participativo en promoción de salud y prevención primaria de obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles

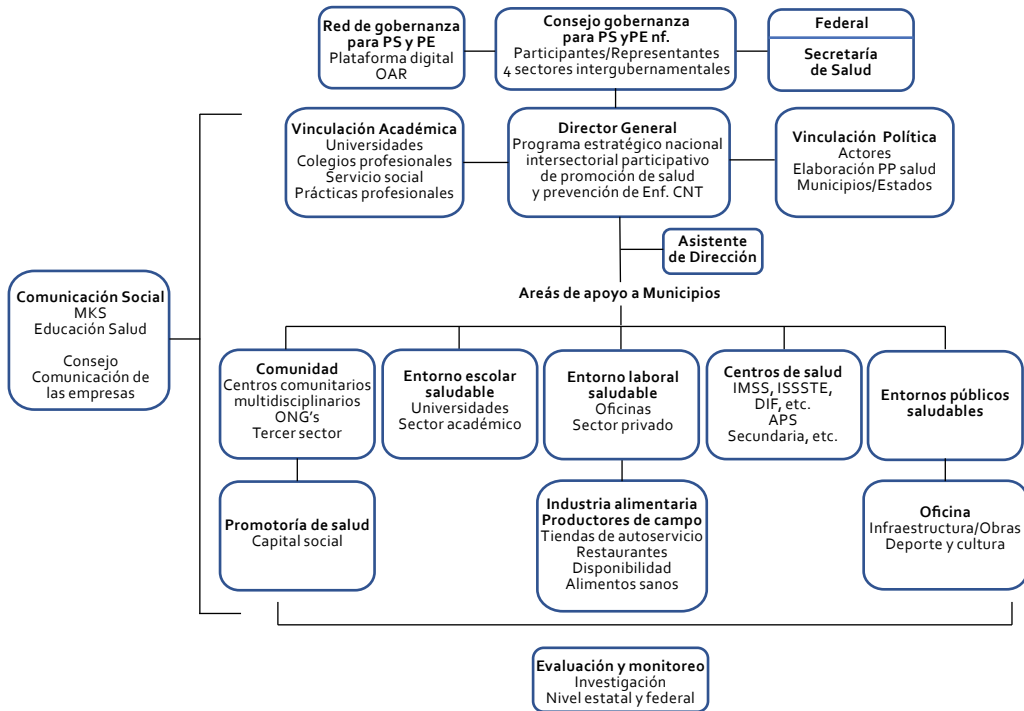
El programa se adecua a cada uno de los territorios o localidades, según sus necesidades y características, pero lo importante es que sea un solo programa conformado por "subprogramas" (probados con evidencia científica y avalados por los actores participantes en la red de gobernanza) y que cuenta con cinco áreas básicas en donde se trabaja, fundamentadas en el concepto de promoción de la salud, las cuales son:

- **Área de comunidad:** que incluye Centros Comunitarios Multidisciplinarios (Comunidad) y a las Organizaciones de la Sociedad Civil; Sector Social.
- **Área de entorno escolar:** que incluye a las escuelas en todos los niveles, desde el preescolar, media, media superior hasta superior; y al Sector Académico. Además, relación intergubernamental con el sector educativo.
- **Área de entorno laboral:** que incluye los centros de trabajo, oficinas públicas y privadas, empresas. Sector privado.
- **Área de centros de salud:** incluye todos los centros de salud, atención primaria, clínicas, hospitales, tanto públicos como privados.
- **Área de entornos públicos saludables:** se incluye los espacios públicos, como parques, jardines, lugares públicos relacionados con el ambiente donde se pueda hacer promoción de la salud y la creación de entornos favorables y protectores de salud. Se busca interactuar con sector de infraestructura, deportes, cultura, obras públicas.

3. Unidades administrativas corresponsables del programa en tres órdenes de gobierno

Es de suma importancia, que se cuente con unidades administrativas correspondientes en los tres órdenes de gobierno responsables de la implementación del programa mencionado. En los diagramas 8 y 9 se presentan los organigramas sugeridos para las unidades administrativas con las cinco áreas en las que se debe trabajar. Lo ideal es adaptar las oficinas que se tienen y los recursos humanos, para cubrir las áreas expuestas en el organigrama.

Diagrama 8
Unidad administrativa central de la entidad federativa del programa

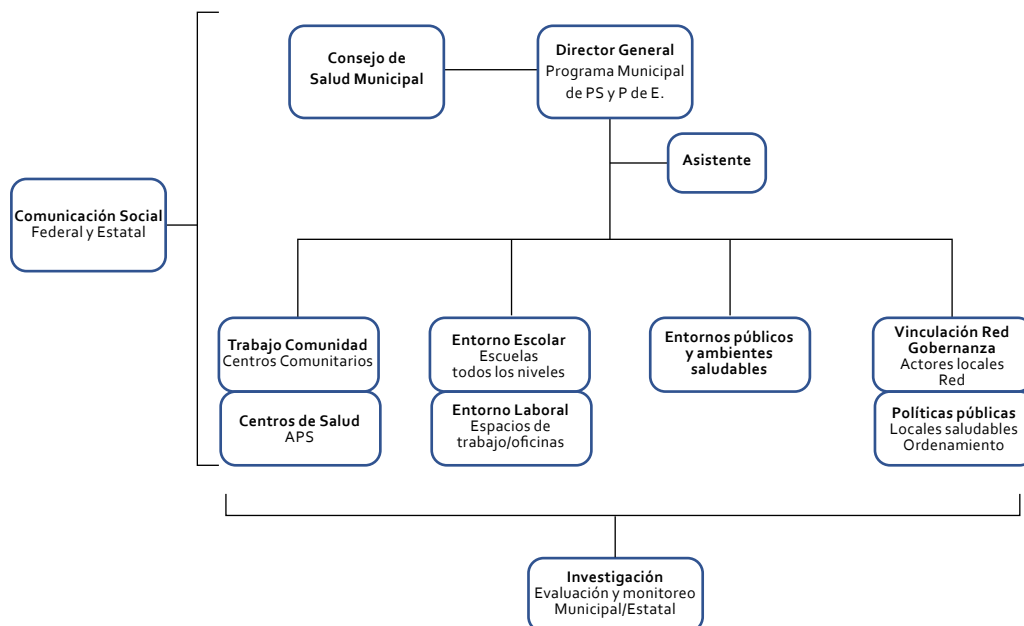


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Nissan-Schoenfeld (2018).

La unidad administrativa de la Entidad Federativa es importante, ya que es la que dará la capacitación, apoyo y algunos servicios a los municipios de la entidad.

En el municipio, también se deberá adaptar una unidad administrativa para la coordinación del programa, que cuente a su vez con las áreas propuestas por el programa. Es importante mencionar, que el número de servidores públicos dependerá del número de habitantes con los que cuenta el territorio, a quienes habrá que dar servicio. En el diagrama 9 se presenta como ejemplo el organigrama propuesto para ese fin, de un municipio que tiene más de 100,000 habitantes (metropolitanos y urbanos), le corresponde una oficina con 6 servidores públicos encargados del Programa. Para los municipios que tengan entre 100,000 y 30,000 habitantes (urbanos) les corresponde una oficina con 5 servidores públicos y para municipios que tienen entre 15,000 y 30,000 habitantes (urbanos y municipios de lo rural a lo urbano) le corresponde una oficina con 4 servidores públicos encargados del Programa.

Diagrama 9
Organigrama para la unidad administrativa del programa municipal de promoción de la salud y prevención de enfermedades. Municipios metropolitanos y urbanos con más de 100.000 habitantes



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Nissan-Schoenfeld (2018).

4. Metodología para la gestión pública municipal para la promoción de la salud basado en el enfoque de la gobernanza

La promoción de la salud es el proceso por el cual se fortalecen las habilidades y capacidades de las personas para que éstas tengan un mayor control sobre su propia salud y puedan mejorarla; así como la capacidad de los grupos o comunidades para actuar colectivamente para ejercer un mayor control y modificar las determinantes sociales de la salud (DSS)³³.

Derivado de lo anterior, puede entenderse que para que realmente pueda ser efectiva la promoción de la salud debe realizarse donde la gente vive, estudia, trabaja, por lo que el nivel local, el municipio es el lugar idóneo.

Desafortunadamente, en la actualidad, en el orden municipal en México aún no se cuenta en forma sistemática ni estandarizada de estrategias de promoción de la salud, ni de prevención primaria de enfermedades no transmisibles, además hay una gran variación entre los municipios existentes en el país.

Derivado de lo anterior, otra parte importante de la propuesta es el desarrollo de una metodología de gestión pública municipal para lograr la promoción de la salud en forma más eficaz, basado en un sistema de gobernanza local, la cual se menciona a continuación.

Gestión pública municipal para promoción de la salud

El municipio es la unidad territorial gubernativa más cercana al ciudadano y a la comunidad, por lo que es el lugar ideal para el trabajo de promoción de la salud.

³³ Las DSS se dan por las condiciones sociales, ambientales y económicas que influyen en la salud de las personas, siendo las determinantes estructurales, las que ya están predeterminadas como el sistema político-institucional, el mercado laboral, el sistema educativo, el estatus socioeconómico, género y etnicidad. Pero a su vez una persona cuenta con factores intermedios, también llamadas determinantes intermedias, como son las condiciones propias de vida, de trabajo, el ambiente en el que se vive, estilo de vida: conductas y hábitos, así como si se tiene acceso a los servicios de salud. Todas esas influencias determinan el estado de salud y de bienestar de la persona.

El nuevo plan de desarrollo municipal debe considerar a la salud como un “bien público” e incluir el Programa Estratégico Intersectorial y Participativo en Promoción de la Salud para el Municipio. Es importante, que durante la consulta ciudadana e investigación llevada a cabo antes de elaborar el Plan de Desarrollo Municipal se indague también con la comunidad sobre la temática de salud, las necesidades sentidas y los problemas de salud presentes, ya que esto puede ahorrar tiempo y gastos posteriores para recopilar la información, que será necesaria.

Para la organización y gestión municipal se sugiere que al elaborar los “Bandos Municipales” y la Reglamentación se incluyan los objetivos que busquen el bienestar de los ciudadanos. Se debe normar y reglamentar la existencia de una Unidad Administrativa Municipal de Desarrollo de Bienestar Social, la cual sea la encargada de gestionar el plan de promoción de la salud.

Plan estratégico para la promoción de la salud municipal

La organización para hacer la planeación municipal de la promoción de la salud se divide en cuatro fases.

i) Fase I: investigación diagnóstica

Es de suma importancia, antes de realizar la planeación estratégica municipal, hacer una investigación diagnóstica en el municipio que abarque las características sociodemográficas de la población que vive en el territorio, la situación de salud de sus habitantes (enfermedades más comunes, morbilidad y causas de mortalidad), los programas de promoción de la salud y de prevención de enfermedades crónicas existentes y vigentes en el territorio (avances y resultados), ya sean federales, estatales o municipales; la estructura y tejido administrativo público del municipio y el mapeo de actores no gubernamentales clave presentes en la localidad, incluyendo a los líderes comunitarios. También será importante identificar los espacios públicos para realizar la promoción de la salud.

ii) Fase II: creación de la red de gobernanza territorial

Como puntos de interfaz entre el gobierno local y los ciudadanos se sugieren dos estrategias para conformar el sistema de gobernanza municipal para promoción de la salud. La primera es realizar un diagnóstico participativo sobre de salud (DPS), ya que este es un proceso que permite la participación de la comunidad en conjunto con los actores o instituciones del territorio para obtener información útil para visualizar las áreas de mayor interés y la problemática de salud de la población y observar las responsabilidades en la situación diagnóstica.

El DPS tiene como objetivo obtener información y generar un plan de trabajo acerca de los problemas de salud de mayor relevancia, necesidades, recursos y oportunidades de desarrollo en las comunidades; donde en cierta medida se corresponsabiliza a la comunidad en la solución de los problemas de salud detectados.

La segunda estrategia es la creación de un Consejo Ciudadano de Promoción de la Salud Municipal, con base en el mapeo de actores de los diferentes sectores revelados en la investigación y en el diagnóstico participativo en salud. El Consejo estará conformado por representantes de todos los sectores de la sociedad presentes en el municipio, sector público, privado o empresarial, social (organizaciones de la sociedad civil del territorio) y académico; así como los líderes comunitarios. El Consejo será el encargado, de tomar las decisiones y corresponsabilizarse sobre los programas y acciones que se implementarán en los diferentes espacios territoriales (escuelas, centros laborales, centros de trabajo, centros comunitarios, centros de salud, espacios públicos) y a su vez de darle seguimiento a los mismos, verificando avances y resultados esperados. Siempre con la guía de las autoridades locales.

iii) Fase III: coordinación e implementación de los programas de salud elegidos en los espacios asignados

El programa general estará conformado por subprogramas específicos para cada área (escuelas, centros comunitarios, centros laborales, centros de salud y espacios públicos), se sugieren programas

exitosos o buenas prácticas que cuenten con evidencias científicas que los sustenten, aunque la elección de los programas específicos debe ser adecuada a la localidad y elegida y avalada por el Consejo Ciudadano y el sistema de gobernanza territorial.

A través del consenso y acuerdo tomado por el Consejo, se implementarán los subprogramas con base a las necesidades reales del municipio. Con corresponsabilidad y compromiso por los distintos actores y la comunidad, en los espacios asignados.

iv) Fase IV: evaluación de programas y cumplimiento del plan municipal de promoción de la salud

Se recomienda planear desde el inicio, acciones de supervisión, control y evaluación de los programas implementados, y del cumplimiento del Plan Municipal de promoción de la salud, calendarizando todas las actividades programadas. La evaluación y monitoreo, a través los indicadores de medición planteados es de suma importancia para ver si está funcionando el programa y medir su efectividad.

D. Conclusiones

Una Red de gobernanza territorial multinivel, colaborativa e interactiva, dará como resultado la eficacia, la efectividad, la eficiencia y la economía de los programas dirigidos a la promoción de la salud y la prevención de obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles. Una nueva estructura y organización para la administración pública municipal, en el sector salud, evitaría la duplicidad de funciones y la precisa asignación de los recursos a este fin, lo que lograría un ahorro sustancial en las finanzas públicas si se enfocan los esfuerzos hacia la prevención de la enfermedad y no a la cura de las mismas.

En la actualidad, en nuestro país, la promoción de la salud y la prevención de enfermedades crónicas, en la función pública municipal y en las comisiones o consejos de participación ciudadana, tiene insuficiente atención; sin embargo, en toda Ley Orgánica Municipal se otorga la facultad de crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública en este orden de gobierno, fortaleciendo los reglamentos y normas administrativas que desarrollen políticas públicas locales saludables. Por su parte, el gobierno municipal debe desarrollar en el bando los elementos jurídicos en favor de la salud, y crear una unidad administrativa especializada en la atención de la salud pública.

Concentrar todas las tareas y acciones del programa en una unidad administrativa (oficina), que sea la responsable de destinar los recursos asignados a las diferentes acciones del programa, hará que sea más efectivo el trabajo y transparente el gasto, además de que se sea un responsable de obtener los resultados esperados del mismo.

La mejor manera de llevar a cabo políticas públicas exitosas es involucrando a la comunidad en la toma de decisiones e integrar a la comunidad de forma activa en el diseño, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas locales, lo que implica fomentar la participación comunitaria en la vigilancia y control social de las políticas, lo que concretamente significa la "Gestión local participativa en salud". Esto lograría empoderar y corresponsabilizar a los ciudadanos en la toma de decisiones para mejorar su salud y calidad de vida en la localidad.

Las nuevas tecnologías de la información, la plataforma web 2.0 será la herramienta de coordinación entre distintos actores gubernamentales y de la sociedad civil, un mecanismo de trabajo para la red de gobernanza, y la forma para enfocar esfuerzos, crear colaboraciones, cooperación, coproducción, diálogo e intercambio de recursos y de información, lo más importante, llegar a consensos y acuerdos; permitiendo así la coordinación y la comunicación efectiva entre los distintos actores, gubernamentales y de la sociedad civil, potenciando acciones conjuntas.

La red conformada desde los municipios debe incluir a los diferentes actores participantes en el sistema de gobernanza para la promoción de la salud y prevención de la obesidad y las enfermedades

crónicas, cada actor podrá aportar elementos valiosos, ya sean conocimientos e información, recursos humanos, financieros, físicos, entre otros, con lo que se enriquecerá y potenciará el producto colectivo. El sector social, las organizaciones de la sociedad civil de la localidad o municipio, juegan un papel fundamental en el desarrollo de la promoción de la salud, y mientras más organizaciones de la sociedad civil se involucren en el tema de la gobernanza se logrará un mejor resultado en la corresponsabilidad de la comunidad en este ámbito.

El gobierno municipal es un actor fundamental en la preservación de la salud de sus ciudadanos, por lo que debe dotársele de las facultades, atribuciones y recursos necesarios para promover la salud y crear un sistema de gobernanza en este tema, así como continuar innovando en la gestión pública y en los sistemas administrativos municipales.

Bibliografía

- Abad Aragon L. (2010), "Gobernanza y Desarrollo Territorial. Una perspectiva Geográfica". Documento de Trabajo GEDEUR ISSN: 1989-5550. No.10: 20. Madrid.
- Carta de Ottawa (1986), Primera Conferencia Internacional de Promoción de la Salud. WHO/ HPR (Health Promotion)/ HEP / 95.1. Salud Pública Educ Salud 2001; 1: 19-22.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C. (2018), Sistema Universal de Salud. Retos de Cobertura y financiamiento; México. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino (2016), Instituto Nacional de Salud Pública, México.
- Edelman N., Höcht J., Sach M. (2012), "Collaboration for Open Innovation Processes in Public Administrations". En Charalabidis and S. Koussouris (Eds.), Empowering Open and Collaborative Governance. Berlín.
- Farinos Dasi, J. (2015), "Desarrollo Territorial y Gobernanza: Refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza". Revista electronica Drd-Desarrollo Regional en Debate (ISSNe 2237-9029) 5: 4-24, Universidad de Valencia España.
- Graham H., Kelly M.P (2004), "Health inequalities: concepts, frameworks, and policy; Briefing paper, NHS; p: 4.
- Kickbusch, I. (2011), "Global health diplomacy: how foreign policy can determine Elath"; British Medical Journal, p: 342.
- _____(2003), "Perspectives in health promotion and population Elath". American Journal of Public Health, 93:383-388.
- Kickbusch I., Gleicher D. (2014), "Smart Governance for Health and well-being: the evidence". World Health Organization.
- Mariñez Navarro F. (2015); "Innovación Pública: Para que funcionarios públicos y ciudadanos actúen con saberes cívicos"; Editorial Fontamara; México.
- _____(2015a), XX Congreso Internacional del CLAD; Lima Perú; Nov. 2015. p:22-33.
- Mayntz R. (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- _____(1998), "Nuevos desafíos: la Teoría de Gobernanza"; traducido de New challenges to governance theory, Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50.
- Mayntz, R. Scharpf F. (1995), "Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung". Frankfurt.
- Nissán Schoenfeld E. (2018), "Gobernanza para la salud: una nueva estructura y organización para la promoción de la salud y la prevención de la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles". Tesis Doctoral. Instituto Nacional Administración Pública. México.
- Peters G.B. (2007), "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar"; Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia; No. 39; Caracas; pp: 1-9.
- Prats J. (2005), "Modos de Gobernación de las sociedades globales". En Cerrillo A. (Ed.) La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia (pp: 145-172). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rhodes R.A.W. (2005), "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno". En Cerrillo A. (Ed.) La gobernanza hoy: 10 textos de referencia (pp: 99-122) Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Secretaría de Salud, Dirección de Promoción de la Salud; Programa de Acción Específico: Alimentación y Actividad Física 2013-2018. México.

- Secretaría de Salud, Dirección de Promoción de la Salud; Programa de Acción Específico: Entornos y Comunidades Saludables 2013-2018. México.
- Secretaría de Salud, Dirección de Promoción de la Salud; Programa de Acción Específico: Promoción de la Salud y Determinantes Sociales 2013-2018. México.
- Secretaría de Salud. Centro Nacional de Prevención de Enfermedades Crónicas (CENAPRECE). Programa de Acción Específica: Atención del Envejecimiento 2013-2018. México.
- Secretaría de salud. Centro Nacional de Prevención de Enfermedades Crónicas (CENAPRECE-DG-12057-2016). Declaratoria de Emergencia Epidemiológica de Obesidad EE-3-2016. México.
- Secretaría de salud. Centro Nacional de Prevención de Enfermedades Crónicas CENAPRECE-DG-12058-2016. Declaratoria de Emergencia. México.
- World Health Organization (2012), Governance for Health in the 21st Century; The regional Office for Europe.

VIII. Caminos y transporte rural: abordaje colaborativo para una estrategia sostenible³⁴

*María Beatriz Rodolfo
Diego Giordano
Santiago Pochat*

Resumen

En la Argentina, la gestión del mantenimiento de caminos rurales es una tarea ardua y compleja debido a la dimensión de la red y a que sus impactos no siempre son visibles en las zonas urbanas, donde vive más del 90% de la población nacional.

La red argentina de caminos rurales supera los 400.000 kilómetros, más del doble de la suma de las redes viales nacional y provinciales, y presenta un escenario de déficits de transitabilidad permanente en gran parte de su extensión. Esta situación se agudiza por la desactualización de los trazados viarios diseñados bajo condiciones técnicas vigentes a principios del siglo pasado, con significativa precariedad en materia hidráulica y vulnerabilidad ante alteraciones cada vez más frecuentes de los ciclos hídricos, generando impactos restrictivos de la vida y producción rural acarreado significativos costos e ineficiencias al desarrollo zonal y regional. Si bien las operaciones de desarrollo y mantenimiento de la infraestructura vial rural no recaen sobre las autoridades nacionales, el gobierno nacional, en ejercicio de las facultades concurrentes propias del sistema federal, ha desarrollado a través de la Secretaría de Planificación del Ministerio de Transporte de la Nación Argentina la *Estrategia Nacional de Infraestructura de Caminos y Transporte Rural*. El objetivo es contribuir al aumento de la accesibilidad y transitabilidad permanente para facilitar la intercomunicación con la red vial principal y la generación de servicios de transporte adecuados.

³⁴ Tanto la ponencia presentada como la Estrategia Nacional de Infraestructura de Caminos y Transporte Rural que la inspira, son producto también del trabajo de Federico Frascheri, Nicolás Correa Morales, María Julieta López, Alberto Areco (RIP), Griselda Galeano, Juan Ruarte y Abel Iturralde.

Alcanzar el objetivo implica un esfuerzo colaborativo de los distintos actores involucrados tanto de los estamentos gubernamentales, de los privados y comunitarios, y la ampliación de capacidades conducentes. En este convencimiento se instrumentó un proceso de involucramiento activo a través de la construcción del diagnóstico con actores claves, el desarrollo de una propuesta de implementación y la puesta en marcha de acciones en mejora continua y aplicación participativa.

Entre las acciones en desarrollo se encuentra el *Sistema de capacitación y asistencia técnica* para el mantenimiento y jerarquización de la red y una serie de instrumentos técnicos que apoyan a la gestión federal y local articulando tres procesos de actuación, información, difusión y capacitación.

La ponencia apunta a mostrar la metodología de abordaje, los avances e intercambios realizados, y los resultados esperados de una estrategia basada en una concepción de intervención pública bajo la noción de concertación y colaboración entre actores y recursos. Asimismo, a través de la corresponsabilidad de los actores involucrados en las soluciones que surge de compromisos y decisiones consensuadas, busca superar la tradicional subordinación dependiente que genera la transferencia interjurisdiccional e interactoral de recursos económicos desde los niveles de mayor capacidad y concentración. Se propicia a través de la estrategia que esta apropiación paulatina de responsabilidades vaya acompañada de espacios de sociabilización de conocimientos y buenas prácticas que promueva su sostenibilidad en el tiempo, y de la generación de instrumentos de planificación y gestión basados en el acceso a la información.

Introducción

Las políticas públicas aplicadas a la planificación, gestión y obras de infraestructura de transporte son fundamentales para la mejora de la calidad de vida de las personas, posibilitando el acceso a los servicios básicos de equipamiento e infraestructura y al movimiento e intercambio de bienes y personas.

En Argentina la red vial carretera constituye el soporte territorial de transporte del país, concentrándose en la misma más del 90% de los desplazamientos³⁵. En este contexto, el transporte rural cobra especial relevancia, tanto en la vinculación entre las áreas rurales con las pequeñas y medianas ciudades, como en la conectividad con los centros mayores, la que resulta vital para el desarrollo local y regional.

La red de caminos rurales supera los 400.000 kilómetros, representando más del doble de las sumas de las redes viales nacionales y provinciales³⁶ y presenta un escenario de déficits de transitabilidad permanente en gran parte de su extensión. Esta situación se agudiza por la desactualización de los trazados viarios diseñados bajo condiciones técnicas vigentes a principios del siglo pasado, con significativa precariedad en materia hidráulica y vulnerabilidad ante alteraciones cada vez más frecuentes de los ciclos hídricos.

La información acerca de la situación y nivel de mantenimiento es fragmentaria y dispersa, y muchas veces no está debidamente sistematizada ni cartografiada. No existe una nomenclatura homogénea que permita garantizar una localización específica y vincular al domicilio de los habitantes de las zonas alejadas de las ciudades. Esto restringe los alcances de las intervenciones para asegurar niveles de servicio adecuados a las condiciones de accesibilidad y conectividad que se requieren para la vida y las actividades.

Los caminos rurales constituyen la red capilar que garantiza la comunicación y movimiento de personas y cargas. Es sobre ella que se trasladan los niños y maestros que se dirigen a las escuelas rurales, que se concreta el acceso a los servicios de salud y que entran los insumos y sale la producción agropecuaria y agroindustrial del país. Debido a la estrecha relación entre poblaciones dispersas y centros de actividades y servicios, entre pequeñas ciudades del país y su entorno rural, el buen mantenimiento de la red vial rural tiene incidencia directa en el desarrollo de cada una de ellas. Las autoridades locales reconocen esta importancia en distintos niveles, y las capacidades económicas y en recursos que tienen son diversas. Son además los ciudadanos locales quienes están más familiarizados con los potenciales

³⁵ Observatorio Nacional de Datos de Transporte (ONDaT). Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial. Universidad Tecnológica Nacional. <Disponible en: <http://ondat.fra.utn.edu.ar/?p=1157>>.

³⁶ Instituto Geográfico Nacional (IGN). <Disponible en: <http://www.ign.gob.ar>>.

e inconvenientes de la transitabilidad, dado que nadie conoce mejor los caminos que aquellos que los transitan todos los días, y es por eso que son actores clave que deben trabajar de manera concomitante con los gobiernos provinciales y otros actores interesados.

En razón de la institucionalidad federal³⁷ del país, las operaciones de desarrollo y gestión de la infraestructura vial rural no recaen sobre las autoridades nacionales. Los gobiernos provinciales y locales realizan esfuerzos por financiar el mantenimiento de los caminos rurales, aunque los recursos asignados no suelen ser estables, permanentes o de magnitudes similares. Esto restringe una programación de mediano y largo plazo que asegure el mantenimiento necesario para lograr la transitabilidad permanente de los caminos.

Con esta perspectiva y a través de una aproximación sucesiva y multisectorial a la problemática mediante comisiones temáticas se desarrolló una metodología de análisis, planificación y gestión identificada como *Estrategia Nacional de Infraestructura de Caminos y Transporte Rural* cuyo objetivo es "Contribuir al aumento de la accesibilidad y transitabilidad permanente para facilitar la intercomunicación con la red vial principal y la generación de servicios de transporte adecuados, a través de la coordinación de acciones e inversiones orientadas a la mejora y desarrollo de un sistema de transporte integrado y equitativo" y fue institucionalizada por acto resolutorio de la Secretaría de Planificación de Transporte SPT Ministerio de Transporte de la Nación por Res. SPT N° 19/2018³⁸ (noviembre 2018).

Entre las acciones en desarrollo se encuentra el *Sistema de capacitación y asistencia técnica* para el mantenimiento y jerarquización de la red y una serie de instrumentos técnicos que apoyan a la gestión en los dos niveles del modelo de gestión previsto, esto es, federal y local.

El *Sistema* se articula según tres procesos de actuación: información, difusión y capacitación, que constituyen espacios e instancias de concertación de actores, de difusión de prácticas, experiencias y conocimientos en donde todos aprenden y se capacitan en la tarea conjunta. Estas acciones se concretan a través de una serie de instrumentos técnicos que apoyan a la gestión, entre otros: una plataforma web colaborativa destinada a la edición y actualización del inventario de la red vial; una guía de mantenimiento de caminos rurales para la gestión local e interlocal de aspectos técnico-tecnológicos y de promoción de conductas vinculadas a la seguridad vial y adaptativas al cambio climático; talleres zonales de carácter multijurisdiccional y contenidos transversales como espacios de soporte a la formación de consensos, difusión de prácticas, experiencias, conocimientos en donde todos aprenden y se capacitan en la tarea conjunta; una convocatoria Nacional de soluciones y prácticas en caminos de tierra para la presentación de experiencias en planificación, gestión y obras de mejoramiento y mantenimiento; asistencia técnica para casos piloto en sectores socio-productivos estratégicos.

Entre los resultados esperados de la iniciativa se busca que las prestaciones instrumentadas aporten a la mejora del acceso de la población rural a los servicios básicos, al aumento de la competitividad de las actividades productivas, al desarrollo y promoción de actividades generadoras de ingreso extrarregional (turismo y otras) y a la accesibilidad a zonas vulnerables.

La presentación se estructura en cuatro secciones: la primera describe la construcción metodológica de la estrategia, la segunda detalla los componentes de la estrategia Nacional de Infraestructura de Caminos y Transporte Rural, la tercera los avances realizados hasta el momento y finalmente una cuarta sección de conclusiones.

³⁷ Constitución Nacional de la República Argentina (1994). Santa Fe, Argentina, 22 de agosto de 1994. Dispone el régimen federal de gobierno en donde el suelo es la base territorial de ejercicio de las competencias de los Estados que la conforman, lo cual implica el gobierno nacional ejerce en la materia competencias concurrentes en cuestiones de bienestar general, desarrollo y ambiente.

³⁸ Resolución 19/2018 (2018). Estrategia Nacional de Infraestructura de Caminos y Transporte Rural. Secretaría de Planificación del Transporte, Ministerio de Transporte. Ciudad de Buenos Aires, 27 de noviembre de 2018. <Disponible en: <http://caminosrurales.ga/wp-content/uploads/2018/12/RS-2018-61512356-APN-SECPTMTR.pdf>>.

A. Construcción metodológica de la estrategia

Dada la escala nacional de análisis y la importancia relativa en el desarrollo local, regional y consecuentemente nacional, el diseño de la estrategia derivó en un proyecto inclusivo y participativo con un enfoque multijurisdiccional generando espacios de intercambio interjurisdiccionales y multiactorales con distintas esferas de gobierno nacional, provincial y local, y con actores públicos, privados y del tercer sector de manera horizontal, a fin de permitir la comprensión recíproca y consensuada sobre la temática y las formas de accionar.

La complejidad por abordar dio lugar a la formación de tres comisiones que trabajaron de manera coordinada, abarcando problemáticas vinculadas a:

- Marco Institucional y Tecnológico;
- Información;
- Priorización.



Fuente: Elaboración propia.

En una primera fase, la acción de las comisiones se focalizó en la infraestructura de caminos rurales, la evaluación de situación, desarrollo y formulación de propuestas. Este análisis se abordó desde el convencimiento de que una infraestructura vial, carretera integrada y en red, que ofrezca una funcionalidad interactiva entre rutas nacionales, provinciales y vecinales, es condición necesaria para avanzar en la evolución de un sistema de transporte acorde a las exigencias presentes y prospectivas del país. Esta finalidad sólo puede alcanzarse aunando las capacidades de la nación, las provincias, los municipios y comunas en la construcción de una política de infraestructura viaria activa y coordinada, con involucramiento de las poblaciones y actividades de cada lugar. Esta construcción colaborativa permanente pretende fomentar la apropiación de los objetivos de la Estrategia por parte de todos los actores involucrados y al mismo tiempo alimentar a la estrategia con los aportes producidos por ellos mismos.

La fase siguiente, actualmente en abordaje, considera la evaluación de alternativas de transporte y los desarrollos de medios y modos de transporte teniendo en cuenta las necesidades y demandas, en particular las prioridades de cobertura de servicios básicos y la disminución de costos logísticos de las actividades económicas y sus encadenamientos productivos. Debe advertirse aquí que la integración

de un sistema de transporte eficiente requiere la vinculación intermodal entre la red viaria carretera, de mayor cobertura y capilaridad territorial, con otros modos de transporte, como son el fluvio-marítimo, el ferroviario y el aéreo. Así también la previsión de espacios complementarios de servicio a las prestaciones de movilidad. En esta fase se analizan alternativas para superar la baja intermodalidad del presente y resolver los desajustes y cuellos de botella que afectan los desplazamientos.

La *Comisión Marco Institucional y Tecnológico* se focalizó en desarrollar un diagnóstico de la actual situación del marco institucional federal, competencias, formas de gestión, participación pública, privada y comunitaria, así como estudiar la evolución normativa y su impacto en las jurisdicciones subnacionales y locales. El contacto con funcionarios y profesionales experimentados en temas técnicos y tecnológicos de la Dirección Nacional de Vialidad, de la Asociación Argentina de Carreteras y del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales/Unidad de Cambio Rural (PROSAP/UCAR) fue clave, ya que resumió la experiencia nacional de las últimas décadas. Desde lo técnico y tecnológico, se propuso la formulación de guías de actuación e identificación de mejores prácticas orientadoras de la actuación de efectores locales: municipios, comisiones intermunicipales, consorcios, cooperativas entre otros. El resultado obtenido se concretó en la instrumentación de una Guía de Mantenimiento de Caminos Rurales formulada por los profesionales del equipo técnico de la Secretaría de Planificación de Transporte (SPT) y el Manual de Caminos Rurales formulado por la Asociación Argentina de Carreteras AAC³⁹. Ambos aportes, diferenciados y complementarios, constituyen una actualización del estado del arte en la temática.

Imagen 1

Seminario "Caminos rurales, transporte rural y cambio climático".
Palacio de las Aguas Corrientes, Buenos Aires, 16 y 17 de mayo de 2018



Fuente: Elaboración propia.

Otro de los logros de esta *Comisión* fue la realización de un *seminario nacional*⁴⁰ bajo el título de "Caminos rurales, transporte rural y cambio climático" en donde se expusieron las voces de autoridades nacionales, provinciales y locales, la visión de los usuarios representada por federaciones de transportistas, representantes de las entidades agrarias, entidades multilaterales e internacionales de crédito, consorcios camineros, vialidades provinciales y el aporte de editoriales especializadas en la problemática, entre ellas Revista Vial y Carreteras.

Cada uno de los participantes contribuyó con su visión sobre las cuestiones que implica la movilidad rural y el territorio, la planificación, producción social y el ambiente, así como las intervenciones y operaciones sobre el diseño, ejecución y financiamiento en caminos rurales. Se expusieron también avances en técnicas y

³⁹ Asociación Argentina de Carreteras (2018). Manual de caminos rurales <Disponible en: <http://www.aacarreteras.org.ar/pdf/MANUAL-CAMINOS-RURALESe-book.pdf>> Ciudad de Buenos Aires, 2018.

⁴⁰ Realizado durante los días 16 y 17 de mayo de 2018 en el Palacio de las Aguas Corrientes de la Ciudad de Buenos Aires. Asociación Argentina de Carreteras (AAC) <Disponible en: <http://www.caminosrurales.org.ar/>>.

tecnologías de construcción, en materiales e insumos y aportes hacia la gestión e información acompañados con la presentación de instrumentos concretos. Con más de 400 asistentes, el seminario resultó un hito importante en la puesta en agenda de la problemática de los caminos rurales a nivel nacional y evidenció la necesidad de generar espacios de intercambio de saberes y construcción de consensos.

Cuadro 7
Programa seminario nacional de caminos rurales

Miércoles 16	
La problemática de los caminos rurales desde la óptica de las autoridades nacionales	La visión de los usuarios
Germán Bussi (Secretario de Planificación del Transporte, Ministerio de Transporte).	Tomás Palazón (Director Sociedad Rural Argentina).
Pablo Bereciartua (Secretario de Infraestructura y Política Hídrica, Ministerio de Interior).	Roberto Cittadini (Pro secretario CARBAP).
Carlos Gentile (Secretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, Ministerio de Ambiente).	Matías Martiarena (Presidente Federación Agraria Argentina. Delegación Gualaguaychú).
Hugo Rossi (Subsecretario de Coordinación Política, Ministerio de Agroindustria).	Néstor Fittipaldi (FADEAAC).
	Miguel Rivas (CATAC).
La visión de los protagonistas, autoridades provinciales y municipales	Diseño, ejecución y financiamiento de las operaciones de caminos rurales
Leonardo Sarquís (Ministro de Agroindustria de la Pcia. de Buenos Aires).	Miriam García Lorenzana - Ingeniera de Transporte, Banco Mundial.
Natalio Lattanzi (Intendencia de Rufino, Pcia. de Santa Fe).	Juan Manuel Leaña Mayorga - Especialista Principal de Transporte del BID.
Julio César Marini (Intendencia de Benito Juárez, Pcia. de Buenos Aires).	Mónica López - Especialista Vial del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
Raúl Sala (Intendente de Carlos Tejedor, Pcia. de Buenos Aires).	Fernando Álvarez de Celis - Secretario de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública, Ministerio del Interior.
Eduardo Campana (Intendente de Gral. Villegas, Pcia. de Buenos Aires).	
Jueves 17	
Uso de cal en caminos rurales. experiencias en Estados Unidos y México	Gestión en caminos rurales
Francisco Javier Castañeda Garay - Asociación Mexicana de Ingeniería en Vías Terrestres AC.	Antonio Picca - Presidente de la Asoc. de Consorcios Camineros de la Provincia de Córdoba.
	Manuel García Olano - Secretario de Agricultura y Ganadería de la Provincia de Corrientes.
	Carlos Alberto Navarro - Subadministrador de la Dirección de Vialidad Provincial del Chaco.
	Franco Grzelak- Jefe Depto. Sección Técnica - DPV de Entre Ríos
Tecnología aplicada a los caminos - Primera Parte	Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICS) para los caminos
Planificación y gestión de la red vial	Presentación app Caminos Rurales
Bernardino Capra - Especialista de la Comisión de Caminos Rurales de la AAC.	David Miazzo - Economista Jefe - Fundación FADA.
Hidrología, hidráulica y drenaje	Presentación de la Plataforma Colaborativa de Caminos Rurales
Norberto Salvia - Especialista de la Comisión de Caminos Rurales de la AAC.	Diego Giordano y Griselda Galeano - Observatorio de Transporte, Estudios y Sistemas, Ministerio de Transporte de la Nación.
Conservación de caminos	
Julio Gago - Especialista de la Comisión de Caminos Rurales de la AAC.	
Presentación de documentos técnicos: manual de caminos rurales y guía de mantenimiento de caminos rurales	
Guillermo Castagnino - Ministerio de Transporte.	
Nicolás Berretta - Asociación Argentina de Carreteras.	

Fuente: Sobre la base de la Asociación Argentina de Carreteras.

La *Comisión de Información* tuvo como motivación la necesidad de contar con información actualizada y georreferenciada de los caminos rurales y su estado, de modo de contar con el *Inventario de la red* y posibilitar la jerarquización que permita priorizar acciones e inversiones en forma acorde a las necesidades. Considerando la extensión de la red vial rural y la incompleta información actual sobre la misma, se concluyó que la utilización de las TICs es un recurso informático eficiente para abordar de manera integral y de forma colaborativa la actualización y completamiento de la información vial posibilitando la participación de la comunidad en general para editar actualizando la red. A tal fin, se profundizó el desarrollo de instrumentos informáticos de amplio acceso y sencilla utilización con el objetivo de actualizar e incrementar la información existente. El principio rector fue la generación de una base de intercambio de perfeccionamiento progresivo, que diera lugar a construir información con atributos de gestión, infraestructura del camino, nivel de servicio y estado de la red.

El resultado obtenido fue la implementación de una *Plataforma Web Colaborativa de Transporte y Caminos Rurales* para la edición geométrica y alfanumérica de los caminos con el objetivo de reunir información específica y a la vez articulada con la *Guía de Mantenimiento de Caminos Rurales* antes referida. Se consideró en el diseño la posibilidad de acceder a otros aspectos relevantes y complementarios para el análisis de la vialidad rural como capas de información de salud, educación, producción, seguridad vial, como así también la relevada por otros actores sociales involucrados, como las federaciones de transportistas, de actividades productivas y de las comunidades que desde plataformas abiertas y públicas disponen de herramientas que son útiles para el relevamiento, priorización y gestión de los caminos rurales.

La *Comisión de Priorización* incluyó como objetivos el relevamiento de las demandas de los organismos nacionales en las respectivas cuestiones que guían el accionar en lo territorial, tanto de los sectores actuantes en el plano productivo, de hábitat, turismo, planificación estratégica y otros, así como la sensibilización de la importancia del trabajo conjunto y transversal, la necesaria coordinación intersectorial y la priorización articulada de las problemáticas concurrentes.

La priorización preliminar distinguió:

- La atención de emergencias (áreas con vulnerabilidad territorial) en coordinación con los Ministerios de Seguridad y de Agroindustria⁴¹.
- Los sectores productivos críticos en coordinación con el Ministerio de Agroindustria, en particular el sector lácteo y otros agro-intensivos.
- La accesibilidad de áreas vulnerables en coordinación con el Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda (Planeamiento Estratégico y Hábitat)⁴².
- La producción según estacionalidad y transitabilidad necesaria en vinculación con áreas logísticas estratégicas (Ministerio de Producción y Agroindustria, economías regionales)⁴³.
- Los nuevos desarrollos de actividad productiva (minería y otros) en coordinación con el Ministerio de Producción (Mesas de Integración Productiva) y posteriores Mesas de reducción de Costo Logístico.

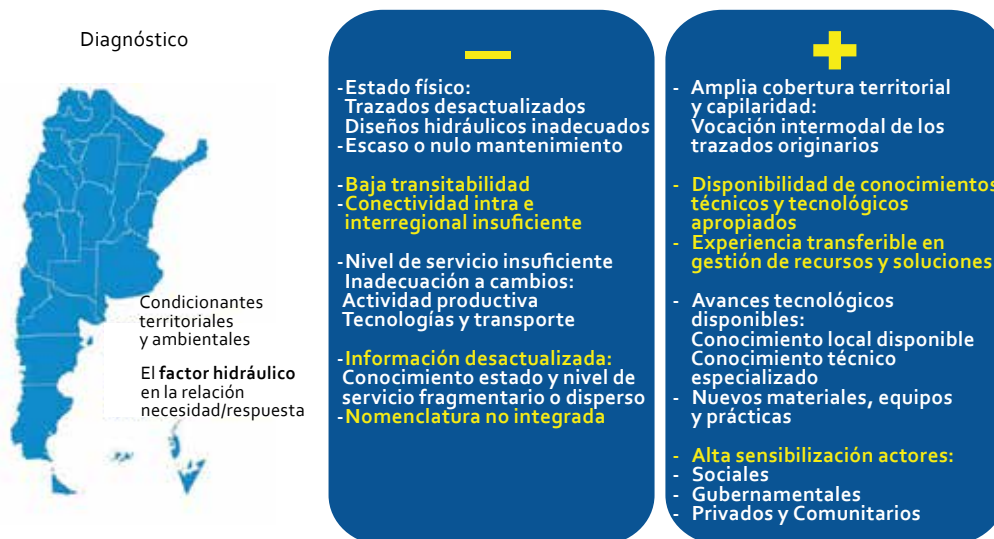
De la evaluación conjunta de lo actuado en las comisiones de trabajo, surgió un diagnóstico valorativo de las Debilidades y Fortalezas presentes en la problemática en análisis junto a la identificación de lineamientos para la construcción de una agenda de acción conjunta.

⁴¹ Ley N° 26.509 (2009). Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios-Creación. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Ciudad de Buenos Aires, 2009 <Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar>>.

⁴² Disponibles a través del Plan Estratégico Territorial Atlas ID (2011, 2015). Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. <Disponible en <https://www.argentina.gob.ar>>.

⁴³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2017). Territorio, infraestructura y economía en la Argentina. Santiago; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015) Complejos productivos y territorio en la Argentina.

Diagrama 11
Diagnóstico situacional



Fuente: Elaboración propia.

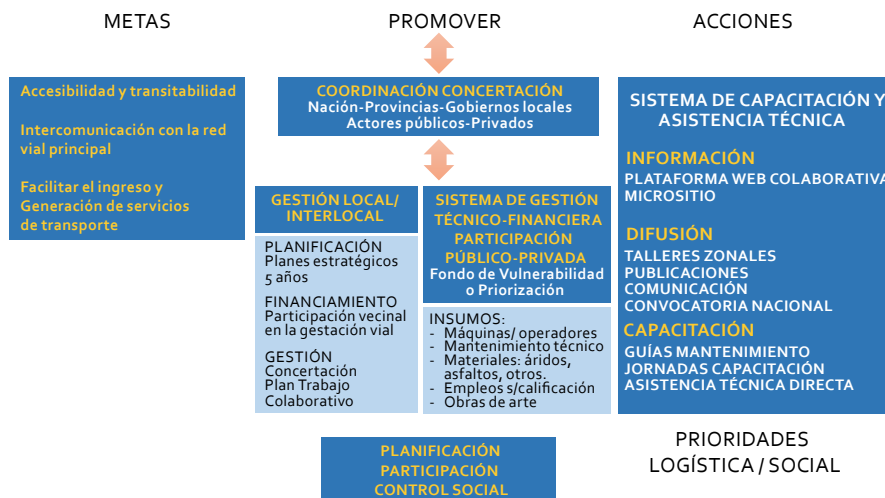
Entre los *Lineamientos Propositivos* compartidos, se encuentran los siguientes:

- Participación conjunta y coordinada entre nación y provincias.
- Ejecución descentralizada a nivel municipal o departamental.
- Participación de productores y entidades en la planificación y seguimiento del cumplimiento de las obras.
- Definición de criterios de niveles de servicio y tipos de obras priorizadas.
- Promoción del principio operacional de la conservación permanente.
- Promoción de la planificación de la red con horizonte de 10 años.
- Promoción de sistemas de control a escala interjurisdiccional y concurrente.
- Financiamiento compartido con combinación de recursos múltiples de origen público-privado-comunitario.
- Difusión de buenas prácticas.
- Alcance a los municipios en la capacitación técnica y operacional a través de las Direcciones provinciales de vialidad. Participación activa de la Dirección nacional de vialidad.
- Promoción de *Mesas de Trabajo* con los involucrados.

B. Estrategia nacional de infraestructura de caminos y transporte rural. Componentes

La Secretaría de Planificación del Transporte, sobre la base de lo actuado y de los consensos construidos, ha priorizado un conjunto articulado de metas, modelo de gestión y acciones que configura la actuación de la *Estrategia Nacional de Infraestructura de Caminos y Transporte Rural*.

Diagrama 12
Metas y acciones de la estrategia nacional



Fuente: Elaboración propia.

En relación a las metas, se prioriza la accesibilidad y la transitabilidad permanente, la intercomunicación con la red vial principal y la generación de condiciones que faciliten el ingreso y generación de servicios de transporte. La clave de la intervención nacional es la de promover el accionar conjunto y colaborativo orientado a la puesta en valor y nivel de servicio apropiado de los caminos rurales, a través de un modelo de gestión que distingue dos niveles de actuación:

El primer *nivel de alcance federal*, en donde se promueve coordinar y concertar a través de la participación institucionalizada en las asambleas de los consejos federales de planificación, de transporte, vial, de ambiente y de inversiones, a fin de compartir visiones y decisiones con sus integrantes. La finalidad es avanzar en la "puesta en agenda" de la red viaria rural, su recuperación y puesta en valor, la importancia de una acción continuada y permanente de mantenimiento y la necesaria jerarquización de los diferentes niveles de servicio dirigida a lograr una *conectividad eficiente y en red*, incorporando estos aspectos a las planificaciones de todas las jurisdicciones. Al mismo tiempo, se busca consensuar metas compartidas para la instrumentación progresiva de programas participativos de planificación local, de mediano y largo plazo para la mejora estructural de los caminos existentes, considerando la *accesibilidad permanente*, los impactos sociales y económicos, los costos y la movilización de recursos socio-territoriales.

En el segundo *nivel de alcance local o microregional*, la orientación es hacia el financiamiento y la planificación local e interlocal. El espacio local se constituye en el elemento estratégico y constituye la base de acuerdos y prioridades. Es allí donde se concreta la instrumentación de acciones e inversiones y se materializan las resultantes en la mejora de condiciones de vida y actividad de pobladores y productores usuarios. Es allí también donde el control social de los beneficios se ejerce en la situación concreta y verificable.

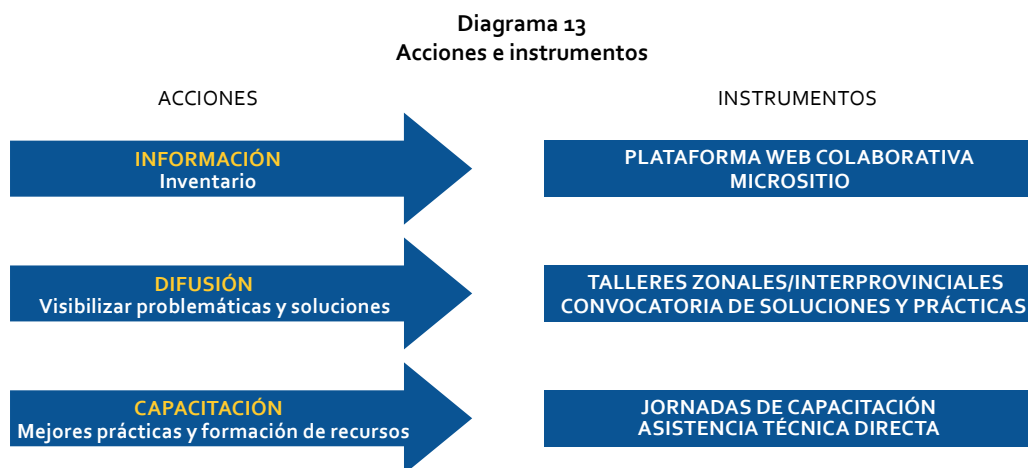
La promoción de modalidades de financiamiento considerando esquemas de aportes conjuntos que incluyan a beneficiarios directos e indirectos. La articulación de las disponibilidades públicas, privadas y comunitarias. Las prácticas técnicas, las tecnologías, la gestión de materiales e insumos, la formación de operadores, la selección y mantenimiento de maquinarias, así como la articulación hidráulica y los requerimientos asociados al cambio climático. Todos estos factores dan cuenta de la racionalidad técnica necesaria y de las capacitaciones requeridas en los diversos campos intervinientes, en pos de la sostenibilidad de las inversiones priorizadas y los resultados esperados.

Deben incluirse en el nivel local los modelos de articulación y participación de actores, que incorporan tanto usuarios como operadores responsables, así como el conjunto de la población afectada.

Ello implica la necesidad de promover nuevas formas de comunicación e intercambio que contribuyan a lograr consensos en torno a derechos y responsabilidades en el alcance de fines compartidos. Junto a ello, la identificación de las mejores prácticas en la gestión local resulta un efecto demostrativo de la eficacia exigida en la respuesta a situaciones contingentes y en su capacidad para incidir en escenarios futuros de desarrollo.

La estrategia se completa con el *Sistema de Capacitación y Asistencia Técnica* que la Secretaría de Planificación del Ministerio de Transporte instrumenta de modo de apoyar a través de un conjunto de prestaciones técnicas a actores involucrados de nivel subnacional y local en el ejercicio de las competencias específicas que los mismos detentan respecto de la red vial carretera. Las acciones que se propician apuntan al fortalecimiento de la participación interactoral público-privado-comunitaria como base de la planificación concertada y colaborativa.

Se articula según tres procesos de actuación: información, difusión, capacitación y asistencia técnica que se constituyen en espacios e instancias de concertación de actores, de difusión de prácticas, experiencias y conocimientos. La dinámica matricial se apoya en *instrumentos* de gestión colaborativa interrelacionados en forma interactiva con los usuarios que acceden a las prestaciones.



Fuente: Elaboración propia.

1. Información

La construcción y actualización de la información de base (inventario) implica reconocer la relevancia de los caminos rurales como condicionantes del desarrollo socio productivo local, regional y nacional, así como la importancia del conocimiento y estado de transitabilidad de los mismos. Con más de 400.000 kilómetros de caminos, con trazados desactualizados o jamás georeferenciados, la construcción del inventario resultaba un objetivo inalcanzable según un enfoque centralizado. Para ello y en pos de garantizar la actualización continua del inventario de la red, se decidió que la producción de información básica y su actualización sea de acceso libre con responsabilidad conjunta y colectiva de organismos públicos, privados y usuarios.

Instrumento: Micrositio Caminos Rurales: <https://datos.transporte.gob.ar/caminosrurales>.

Objeto: Orientar el acceso y consulta a los instrumentos disponibles online. Permite acceder a informes sobre la Estrategia Nacional, novedades sobre talleres y jornadas relacionadas con la temática, tutoriales, plataforma web colaborativa, geoservicios e instrumentos disponibles existentes y a crearse. Es un espacio dinámico que se actualiza constantemente. A través de este sitio web, las personas interesadas en la plataforma pueden solicitar un permiso como Usuario editor con el objeto de operar con las facilidades provistas.

Instrumento: Plataforma Web colaborativa de transporte y caminos rurales.

Objeto: Contribuir a la edición y actualización de la información e inventario de la red vial rural. Es una plataforma de edición de los caminos rurales sobre la base de la capa de caminos terciarios del Instituto Geográfico Nacional⁴⁴. Desde la Plataforma puede editarse la traza existente, agregar atributos alfanuméricos completando total o parcialmente un formulario, desarrollar un análisis territorial pudiendo acceder a las capas de información de la IDE Transporte⁴⁵, recursos de otras plataformas y capas complementarias.

La información alfanumérica que se puede cargar a través de la plataforma compone los atributos de los caminos y es coincidente con la información contemplada en las guías de mantenimiento desarrolladas, esto permite una articulación entre ambos instrumentos con el objeto de promover facilidades operacionales entre la información y las decisiones técnicas y operativas.

Diagrama 14
Plataforma Web colaborativa de transporte y caminos rurales



Fuente: Elaboración propia.

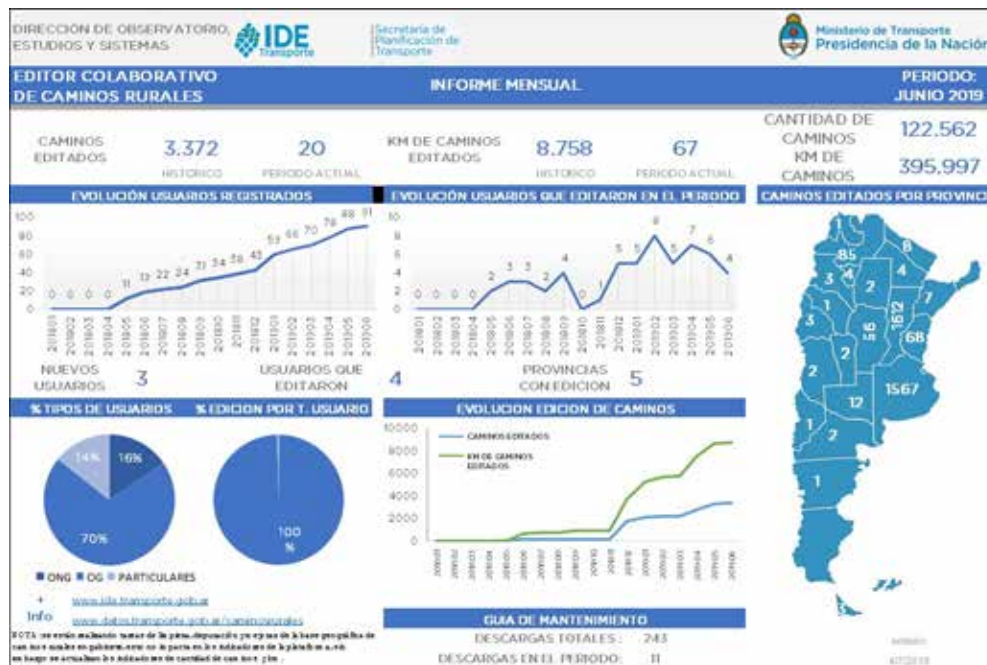
Resultantes actuales: Las actividades se han concentrado en expandir la versión transferible de los instrumentos previstos (Guías de Mantenimiento, Plataforma y Micrositio de acceso web) y a programar la difusión para su utilización, teniendo en cuenta el proceso de retroalimentación de perfeccionamiento evolutivo. Se han desarrollado herramientas de *monitoreo evaluativo* que detallan que al día 14 de junio de 2019, se inscribieron a la Plataforma Colaborativa 91 usuarios. Estos usuarios editaron 395.997 kilómetros en 122.562 caminos, sobre la mayor parte de las provincias del país. Por otro lado, la cantidad de descargas de la Guía de Mantenimiento fueron 243. En la imagen 2 se muestra el reporte mensual de junio con los resultados del uso de la plataforma colaborativa realizado por la Dirección de Observatorio, Estudios y Sistemas de la Secretaría de Planificación de Transporte.

La meta actual es la ampliación de la red de usuarios a través de acuerdos de colaboración con organismos especializados en gestión y formulación de planes locales (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda), Universidades (Centro de Estudios de la Argentina Rural CEAR, Universidad Nacional de Quilmes), y el programa de Emergencias (Secretaría de Agroindustria del Ministerio de Producción y Trabajo), entre otros.

⁴⁴ Instituto Geográfico Nacional (IGN). Capas de Caminos Terciarios. Red Nacional. <Disponible en: <http://www.ign.gov.ar>>.

⁴⁵ Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) del Ministerio de Transporte <Disponible en: <https://ide.transporte.gov.ar>>.

Imagen 2
Informe mensual del editor colaborativo de caminos rurales



Fuente: Elaboración propia.

Complementariamente, se realiza una intensa actividad de articulación con organismos nacionales e internacionales especializados. Entre estas:

Ampliación, validación y complementación de bases de información:

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina (IDERA): Participación en encuentros técnicos: San Juan XIII Jornadas IDERA 2018, Paraná, Entre Ríos, XIV Jornadas IDERA Julio 2019.
- Instituto Geográfico Nacional (IGN).
- Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE).
- Plataformas de Información: Dirección Nacional de Vialidad (DNV).
- Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas (FADEEAC): Articulación con la Plataforma.
- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

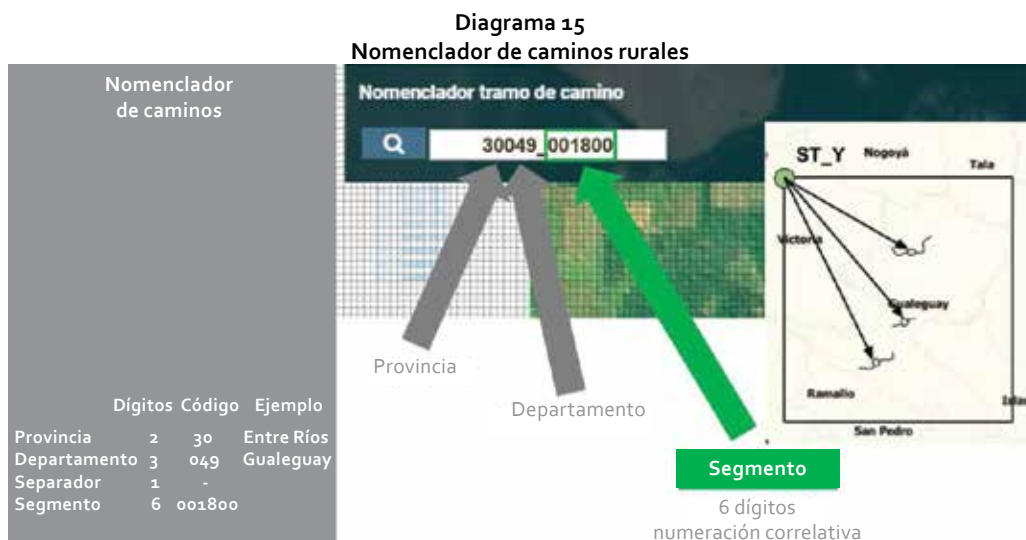
Desarrollo de herramientas de edición:

- Computer Science & Artificial Intelligence Lab (CSAIL), Massachusetts Institute of Technology, EEUU (MIT): herramienta Road Tracer.
- Dirección Nacional de Topografía, Oficina de Planeamiento y Presupuesto e Infraestructura de Datos Espaciales de la República Oriental del Uruguay.

Instrumento: Nomenclatura nacional de caminos de la red terciaria (caminos rurales)

Objeto: Contar con una nomenclatura homogénea que permita garantizar una localización específica vinculada al domicilio de los habitantes de las zonas alejadas de las ciudades, y de esta manera poder asegurar niveles de servicio adecuados a las condiciones de accesibilidad y conectividad que se requieren para la vida y las actividades productivas.

Resultantes: Se realizaron intercambios internos y externos para acercar posiciones sobre los criterios más convenientes para que los caminos rurales puedan tener una nomenclatura homogénea. Se presentó una opción ante la Mesa Nacional de Caminos Rurales para nombrar los caminos rurales con muy buena recepción por parte de todas las entidades. Se decidió utilizar referencias cruzadas para la búsqueda y ubicación de los tramos y puntos de un camino. Una de ellas comprende el sistema What3Words, que permite realizar el reconocimiento de cualquier punto del planeta en una cuadrícula de 3x3 metros a partir de tres palabras aleatorias. Otra consiste en el reconocimiento de coordenadas geográficas, y finalmente el nomenclador de tramos de caminos. Este último se define a través de asignar una codificación numérica compuesta por tres campos (Provincia+Departamento+Número de 6 dígitos de numeración correlativa). Esto posibilita una implementación inicial sobre toda la base de caminos, el mantenimiento automático de la numeración y la interoperabilidad con otras nomenclaturas.



Fuente: Elaboración propia.

2. Difusión

Implica poner a disposición de los actores involucrados en la problemática de los caminos rurales los instrumentos técnicos disponibles destinados a potenciar el repertorio de acciones territoriales e incentivar a las dependencias públicas y representantes de organizaciones no gubernamentales a utilizarlos y difundirlos.

Instrumento: Talleres zonales.

Objeto: Promover el intercambio de problemáticas y experiencias entre jurisdicciones locales o regionales en áreas territoriales que comparten situaciones problemáticas comunes, a fin de contribuir a la sensibilización sobre alternativas de intervención e instrumentos disponibles, brindar un espacio para generar consensos, promover acciones conjuntas y compartir experiencias de los participantes. La construcción de enfoques que permitan solucionar la problemática pretende ser colaborativa, por lo que se invita a representantes de todos los sectores a participar de los encuentros. El intercambio es horizontal y los invitados tienen la posibilidad de mantener un diálogo con los expositores, de manera que el provecho sea mutuo. Asimismo, se extraen valiosos insumos para identificar temáticas no previstas para futuros intercambios y la valorización de los talleres a través de encuestas de satisfacción.

El diseño de los talleres zonales fue concebido de modo tal de contemplar una amplia gama de cuestiones desde una perspectiva multiactoral y multijurisdiccional, que permita no solo hacer hincapié en la mejora y mantenimiento de la infraestructura del camino, sino también en otras temáticas que impactan directamente en la problemática. A este fin se realizan intercambios previos con las municipalidades organizadoras e informantes clave en el diseño de bloques temáticos e invitación a expositores.

Imagen 3
Talleres 2018 – 2019



Fuente: Revista Vial.

Resultantes: Se han desarrollado 5 talleres zonales en las localidades de Rufino, provincia de Santa Fe, San Nicolás, Saladillo, Trenque Lauquen y Coronel Dorrego, provincia de Buenos Aires, y está previsto realizar 2 talleres más en las localidades de Curuzú Cuatiá, provincia de Corrientes, y San Salvador de Jujuy, provincia de Jujuy. El cronograma de talleres 2019 fue anunciado en Expoagro, localidad de San Nicolás, muestra agropecuaria de renombre internacional que convoca a todo el rubro agropecuario del país para exponer las últimas novedades en materia de maquinaria agrícola, desarrollo, innovación y tendencias. De los talleres han participado funcionarios públicos, de gobiernos locales, municipales y comunales, funcionarios provinciales y nacionales de áreas de gobierno vinculadas (vialidad, agroindustria, recursos hídricos, planificación, seguridad vial, fuerzas armadas, etc.). Con la incorporación de representantes de confederaciones agrarias, cooperativas, consorcios camineros, usuarios, productores, vecinos, profesionales, técnicos y operarios, entidades financieras, empresas viales, proveedoras de insumos, materiales, equipos y prestaciones técnicas, la cantidad de participantes asciende aproximadamente a más de 600 personas. Los consensos alcanzados según las encuestas de satisfacción aplicadas se encuentran en el punto 4.2.

Instrumento: Convocatoria Nacional de Soluciones y prácticas para la transitabilidad en caminos de tierra.

Objeto: Reconocer y dar a conocer prácticas en la planificación, gestión y obra de mejoramiento y mantenimiento de caminos rurales de tierra que permitan contribuir a su transitabilidad permanente. Los ejes de análisis priorizados son: Planificación, Gestión y operación y Soluciones técnicas, con especial reconocimiento de aquellas iniciativas que sean innovadoras, desarrollen participación público-privada e incorporen lineamientos de adaptación al cambio climático. Se destacarán casos de interés que hayan contribuido al mejoramiento y mantenimiento de caminos de tierra vinculados a la conectividad social y productiva, a la valorización de patrimonio cultural y turístico, y otros.

3. Capacitación y asistencia técnica

Implica profundizar la transferencia de conocimientos, utilización de instrumentos técnico-tecnológicos, de información y aplicaciones prácticas a situaciones específicas para ampliar capacidades de técnicos y profesionales integrantes de equipos de actuación local.

Instrumento: Guía de mantenimiento de caminos rurales.

Objeto: Contribuir a la difusión de buenas prácticas para la gestión local e interlocal de aspectos técnico-tecnológicos y de promoción de conductas vinculadas a la seguridad vial y adaptativas al cambio climático. Es un instrumento desarrollado por ingenieros especialistas, con el objetivo de brindar una herramienta orientativa para la elaboración de planes periódicos de mantenimiento de caminos de tierra. No reemplaza a los manuales y normas viales de uso corriente, pero da sugerencias de aplicación de métodos de trabajo, rendimientos y formas organizativas. Está dirigida a quienes tienen la responsabilidad

de gestión de los caminos rurales. Consta de cinco capítulos y un apéndice. Los capítulos detallan aspectos relativos a las tareas de mantenimiento y mejora (Capítulo I), a la organización y sus principios rectores (Capítulo II), al relevamiento y evaluación de tareas (Capítulo III), a la estimación de recursos y presupuesto (Capítulo IV), y a requisitos y normas de trabajo (Capítulo V). La tabla de datos que incluye se vincula con datos sistematizados en la Plataforma colaborativa mencionada, lo cual permite realizar operaciones tales como estimar los costos de mantenimiento. A su vez, los datos que la tabla considera como atributos específicos de los caminos pueden ser cargados en la Plataforma contribuyendo a brindar mejor información para la operación que se realice. Mientras tanto, el apéndice detalla una selección de buenas prácticas y tiene la intencionalidad de acumular casos exitosos de intervenciones técnicas y/o de gestión de los caminos rurales.

Uso combinado y complementario de las herramientas ofrecidas: El objetivo de las guías y de la plataforma que se ponen a disposición de los organismos y actores de competencia es el de facilitar la disponibilidad de información geográfica y técnica para una mayor eficiencia en la gestión, por lo cual ambos instrumentos presentan una interfaz de trabajo que facilita el procedimiento y análisis técnico, añadiendo herramientas de priorización y estimación de recursos humanos, económicos, de insumos y de equipos.

Instrumento: Jornadas de intercambio y utilización de instrumentos.

Objeto: taller en donde se ofrecen diversas técnicas de actuación y organización de actividades para el uso de guías e instrumentos desarrollados, acompañadas por debates e intercambios de problemas y soluciones. Contenidos: 1- Identificación de problemáticas comunes; 2- Gestión y administración, herramientas fiscales y contables para canalizar y garantizar el financiamiento de los trabajos. 3- Planificación y conservación de la red terciaria, inventario y diagnóstico. Plan de conservación anual. Dimensionamiento de personal y equipo necesario. Estimación de presupuesto anual y flujo mensual de fondos. 4- Uso combinado y complementario de la Guía de Mantenimiento de Caminos Rurales y la Plataforma Web Colaborativa. Carga de datos y utilización.

Resultantes: Contacto directo con actores locales involucrados. Información específica y actualizada. Análisis territorial de distritos y sus problemáticas, los trabajos en realización y las fortalezas y debilidades locales.

Instrumento: Asistencia técnica directa.

Objeto: prestación orientada a brindar servicios técnicos especializados a problemáticas emergentes de líneas de acción priorizadas en sectores socio-productivos estratégicos. Desarrollo de casos piloto.

Resultantes: Caso 1. *Sector lechería:* Determinación de prioridades 1.000 km. microrregiones y complejos productivos, en cuencas lácteas priorizadas de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, que reúnen el 80% de la producción nacional.

Provincia de Buenos Aires: Desarrollo del concepto “Corredores seguros” y de la metodología análisis territorial con aplicación a los Partidos de Gral. Villegas y Gral. Madariaga. Reuniones de trabajo interjurisdiccional con la Subsecretaría de Lechería, Dirección Nacional de Vialidad.

Provincia de Santa Fe: análisis territorial combinando variables socio-económicas para establecer una priorización de abordaje sobre los caminos rurales de la provincia. La metodología de priorización combinó el índice de necesidades básicas insatisfechas, la localización de tambos en la provincia, la priorización de caminos rurales previamente desarrollada por la Dirección de Lechería de la Secretaría de Agroindustria y la localización de escuelas rurales que se encuentran sobre caminos rurales y que presentan dificultad de acceso.

Caso 2. *Entre Ríos PLAN 2030* Foro de Entidades Empresarias, Competitividad. Proyectos insignia provincial: Caminos Rurales, Aeropuertos y Puertos Barcaceros. Aplicación de Metodología de Planificación Fase 1: *Identificación actores gubernamentales y privados; *Compartir información del escenario base y

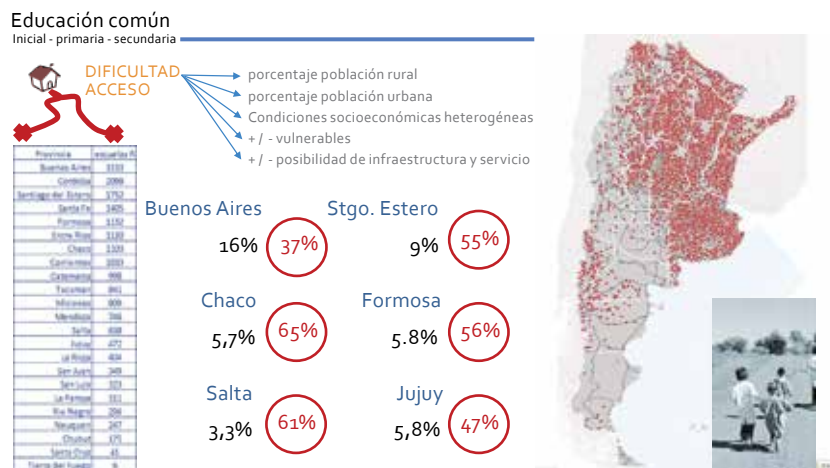
visión estratégica actores involucrados; *Identificación de intereses recíprocos. Inicio: Paraná (Metas 1 y 2). Análisis Territorial: Actividad productiva y sistema urbano en Entre Ríos. Desarrollo Previsto: 6 Meses.

Caso 3. *Patrones de movilidad socio-productivos*, jerarquización de infraestructura de caminos rurales en nodos intermodales del Corredor de Desarrollo del NOA Ruta Nacional N° 34. Términos de referencia y contrato en ejecución para el estudio de la red vial complementaria y la accesibilidad de los complejos productivos a los corredores logísticos de integración (Plan Belgrano). Indagación sobre la incidencia de la infraestructura viaria rural en los costos logísticos.

El estudio de accesibilidad de los *clusters* productivos a los Nodos Logísticos Multimodales del Corredor de Desarrollo Vial del Noroeste apunta a formular recomendaciones para lograr un nivel de servicio adecuado a las necesidades sociales y las exigencias logísticas de los caminos rurales en parte del corredor de la Ruta Nacional 34. Fueron seleccionados tres complejos productivos en tres recortes territoriales: complejo lácteo en Santa Fe, complejo foresto ganadero en Santiago del Estero y complejo hortícola en Salta. El estudio está en ejecución y entre los resultados finales esperados se encuentran: un diagnóstico de la situación general de la problemática de los caminos rurales vinculados a las actividades productivas en la Argentina; un diagnóstico de la problemática de los caminos rurales en relación a la producción lechera (Santa Fe), hortícola (Salta) y forestal y ganadera (Santiago del Estero); y un listado de recomendaciones de acción generales y específicas a estos complejos.

Caso 4. *Accesibilidad de Escuelas Rurales*: Análisis territorial de diferentes variables sensibles al estado de transitabilidad de los caminos, en relación a la movilidad y el transporte. Con ese objetivo, se definió como prioritario el análisis de escuelas rurales combinando la siguiente información: escuelas rurales geo localizadas, caminos rurales geo localizados, indicador de vulnerabilidad social (índice de conectividad y datos socio ambientales), cantidad de matrículas y cargos docentes y no docentes, población rural, variables climáticas críticas (temperaturas extremas, zonas declaradas en emergencia). Este análisis plantea como objetivo la construcción de un instrumento multicriterio de priorización para i) poder identificar problemáticas asociadas a las escuelas rurales, los caminos y el transporte rural, dimensionar necesidades, priorizar demandas y contribuir a pensar medidas que mejoren la inclusión de la población rural, especialmente a la comunidad escolar y ii) facilitar la prestación de servicios a partir de la información construida.

Diagrama 16
Accesibilidad crítica de escuelas rurales



Fuente: Elaboración propia.

Caso 5. *Análisis y abordaje sobre caminos rurales*: priorización a través de la declaración de emergencia agropecuaria y emergencia vial. A través de la articulación con la Dirección Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Política de la Secretaría de Agroindustria, se tomaron como insumo de análisis de priorización a las áreas con declaración de emergencia vial y agropecuaria según los criterios determinados por el sistema nacional para la prevención y mitigación de emergencias y desastres agropecuarios (Ley 26.509). En las declaraciones de emergencia interviene el consejo consultivo de emergencia agropecuaria y la Comisión Nacional de emergencias y desastres agropecuarios. La provincia afectada debe declarar a través de un decreto la zona en estado de emergencia o desastre. En un límite de 20 días, el gobierno federal debe expedir respuesta. La identificación de los departamentos declarados en emergencia vial y/o agropecuaria es un insumo de suma importancia para la priorización en diversos análisis que desarrolla esta dirección. La misma se utilizó para el análisis de priorización de caminos rurales a partir de condiciones sociales, de producción lechera y de educación en la provincia de Santa Fe, y para la caracterización de áreas vulnerables según escuelas rurales, producción agropecuaria y emergencias en la provincia de Buenos Aires.

C. Avances

A la fecha y como resultado de un sostenido plan de trabajo por parte de la Secretaría de Planificación de Transporte, puede reconocerse un proceso progresivo de instalación de la Estrategia Nacional de Infraestructura de Caminos y Transporte Rural que además de la construcción y desarrollo de conocimientos, detenta interesantes avances en el reconocimiento por parte de actores relevantes del nivel nacional, federal y provincial a partir de la aplicación de las acciones e instrumentos mencionados. Debe destacarse también el avance en el reconocimiento y acuerdo en relación a los aspectos centrales de la problemática cuyos hitos más significativos se detallan a continuación:

1. Articulación institucional

En el ámbito federal, se presentó y debatió la Estrategia con responsables de las áreas de planificación:

- Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN): Ámbito de encuentro de las autoridades provinciales y nacionales sobre la planificación de la inversión pública en cuestiones de desarrollo productivo y social y convocado por la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Participan: ministros y secretarios de planeamiento de las 24 jurisdicciones subnacionales actuantes en planificación territorial estratégica.
- Plan Belgrano⁴⁶, Jefatura de Gabinete de Ministros: se informó la Estrategia y se participó en la Primera Aplicación Piloto de la Metodología CAF para el Análisis de Corredores Logísticos de Integración (CLI) en ámbitos del Norte de Argentina, llevada adelante por la Unidad Plan Belgrano. Esta articulación incluyó una priorización de Corredores, Ámbitos de Desarrollo Logístico y programas de acción a las finalidades buscadas. A los efectos, también se realizaron los términos de referencia para el contrato actualmente en ejecución ya mencionados en el punto 3, Caso 3.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Gabinete Nacional de Cambio Climático: la Dirección de Planificación y Coordinación Territorial colabora en la elaboración del Plan de Adaptación de Transporte al Cambio Climático, el cual considera el mantenimiento y mejora del Transporte Rural como eje prioritario. Se articula para la elaboración de los términos de referencia de un plan de adaptación "Guía de caminos rurales y recomendaciones técnicas de adaptación al cambio climático".

⁴⁶ Decretos 12/2015, 13/2015 y 27/2015 del Poder Ejecutivo Nacional. Unidad de Gestión. Plan Belgrano Jefatura Gabinete de Ministros. Compromiso social, productivo y de infraestructura para el desarrollo de la franja norte del territorio nacional, que reúne a 10 estados provinciales en un programa nacional de actuación que involucra al 21% de la población nacional y que presenta un rezago estructural a pesar de sus importantes recursos sociales y potencial económico. La red rural de las provincias involucradas alcanzanos 122.000 km.

- Secretaría de Agroindustria de la Nación: articulación con el Programa de Emergencias y Desastres Agropecuarios en la aplicación de los instrumentos desarrollados de Información, Difusión y Capacitación y compatibilización de información relevada y a relevar con los gobiernos locales. Este Programa actúa en zonas en situaciones de emergencia agropecuaria. El tipo de apoyo que realiza es de mantenimiento de caminos rurales, canales, provisión de insumos y facilidades crediticias para la compra de máquinas.
- Mesa Nacional de Caminos Rurales: compuesta por representantes de la Asociación Argentina de Carreteras, Sociedad Rural Argentina, Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), Confederaciones Rurales Argentina, Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA), Federación Agraria Argentina, Federación Argentina de Contratistas de Maquinaria Agrícola (FACMA), Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas (FADEEAC), Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina (FADA) y Fundación Barbechando. El objetivo es plantear alternativas de avance en la generación de una nomenclatura común, nacional de los caminos y el relevamiento del inventario. Se apunta también a realizar las articulaciones necesarias para completar los atributos de la Plataforma Colaborativa por referentes.
- La Convocatoria Nacional de soluciones y prácticas en caminos de tierra se impulsa desde la Secretaría de Planificación de manera colaborativa y multisectorial con el apoyo de organismos gubernamentales y no gubernamentales de escala nacional y provincial. De esta manera estos diversos organismos garantizan una difusión federal de la iniciativa y promueven la presentación de experiencias puntuales identificadas en el trabajo territorial que realiza. Se articula con los siguientes organismos:
 - Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
 - Ministerio de Producción y Trabajo, Secretaría de Agroindustria.
 - Dirección Provincial de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires.
 - Asociación de Consorcios Camineros de la Provincia de Córdoba.
 - Mesa Nacional de Caminos Rurales.
 - Consejo Vial Federal.
 - CEAR (Centro de Estudios de la Argentina Rural, Universidad Nacional de Quilmes).
 - Revista Vial.
- Provincia de Buenos Aires: se articuló con la Dirección Provincial de Vialidad que realiza un plan de mantenimiento de 12.000 km de caminos rurales. El intercambio se centró en los instrumentos destinados a la actualización de inventario de caminos vecinales, además del seguimiento del programa y la coordinación con la Dirección Nacional de Vialidad para la facilitación de recursos técnicos y laboratorios para la capacitación de recursos humanos. La Provincia de Buenos Aires es la más poblada de la Argentina: concentra el 39% de la población nacional (INDEC 2010). Su red de caminos de tierra alcanza los 105.000 kilómetros, de los cuales el 25% es de jurisdicción provincial. También se articuló con la Dirección de Minería y la Dirección de Vialidad ante la donación de 160.000 toneladas de piedra de la Cámara de la Piedra para el mejoramiento de caminos para los accesos a las escuelas rurales que se consideren más necesitadas. Desde la Dirección de Planificación y Coordinación Territorial se estableció una priorización de caminos rurales asociados a actividades educativas junto a una caracterización de producción agropecuaria.

2. Consensos en construcción

A partir de la visión de la problemática desde los participantes en las diversas instancias de intercambio, se reconocieron los siguientes aspectos centrales:

- *Necesidad de planificación.* Se reconoce y apoya la necesidad de realizar planes o de difundir los existentes y la necesidad de difusión de buenas prácticas y herramientas para la planificación (clasificación de suelos, índices de transitabilidad, etc.). Entre las formas de planificar, se menciona la planificación integral, territorial y estratégica y la necesidad del ordenamiento territorial. Se destaca la necesidad de un dimensionamiento real del problema, y que más allá de atender la emergencia, debe destinarse tiempo y recursos para priorizar y jerarquizar las vías. La política de intervención debe enfocarse en el *Cómo*, en función del tipo de camino, el suelo, el entorno específico y de dónde vienen los materiales y en la cultura del lugar, definiendo el *Para qué* y el *Quiénes*.
- *Intervención del Estado.* Se reconoce la necesidad de poner el tema en la agenda pública a nivel nacional. A su vez, se considera que es necesario que se reforme la legislación nacional, provincial y municipal para dar marco legal a los entes locales encargados del mantenimiento de los caminos rurales. Respecto a lo municipal, se manifiesta la necesidad de que el Estado local gestione los recursos en favor del mantenimiento de los caminos rurales. Se destaca que muchas veces las normativas públicas corren detrás de la realidad (leyes derogadas, códigos antiguos), lo que es un desafío. La relevancia del recurso hídrico, quién lo regula, los lineamientos que adoptan y la imprescindible coordinación con los ejecutores del mantenimiento viario, así como una normativa clara y articulada entre las partes responsables se reconocieron como aspectos clave.
- *Participación privada.* La participación privada es identificada bajo distintos registros. Por un lado, se reconoce la necesidad de involucrar a usuarios de los caminos en la gestión de su mantenimiento. También los usuarios son invitados a controlar las obras sobre los caminos rurales. Un factor recurrente es el que refiere a la conducta inadecuada de los usuarios, en particular el inadecuado manejo de los suelos productivos y del escurrimiento de aguas por parte de los productores, la canalización clandestina o la movilización de carga en exceso o en momentos vedados por lluvia.
- *Gestión.* Se reconoce la existencia de distintas lógicas de actuación (administración municipal, consorcios, cooperativas), pero en todos los casos exitosos hay cooperación entre diferentes actores públicos y privados. La responsabilidad es compartida. El involucramiento genera mayor control social y mayores posibilidades de conservación de las inversiones. La cooperación y la coordinación entre públicos y privados es garantía de una buena red.
- *Aspectos técnicos y tecnológicos.* Se reconoce una situación de desconocimiento técnico en variados aspectos: en la realización de obras hídricas, en la aplicación del conocimiento para la conservación de los suelos, el mantenimiento, la construcción y el mejoramiento de caminos. También, se identifica la necesidad de adquisición de nuevos conocimientos técnicos, aplicar nuevas tecnologías de información, uso de materiales en el mejoramiento de caminos y renovación y actualización de maquinarias, entre otros. Se reconoce asimismo que en la inversión en capital físico "lo barato sale caro", es importante saber qué *maquinaria* y qué *calificación del recurso humano* es necesaria para cada situación. Por otro lado, se destaca la necesidad de trabajar con más detalle en materia de investigación, desarrollo y costos.
- *Formación de recursos humanos.* Se identifican distintas instancias de capacitación y formación necesarias para mejorar el estado de los caminos. En primer lugar, se destaca la necesidad de profesionales con títulos de grado habilitantes para la ingeniería vial. A su vez, se reconocen otras instancias de formación técnica, que podrían ser cubiertas con formación terciaria: formación de maquinistas, operarios, administradores, formación a funcionarios. Entre las necesidades, se reconoce la formación para la proyección de obras,

para la administración de recursos, para la operación con maquinarias y de tecnologías de la información y de la comunicación (TICs) para la planificación. Esto implica formación de grado, terciaria, cursos cortos, entre otras.

- *Cuestiones ambientales.* Son recurrentes los temas ambientales. Hay consenso respecto a que el mal estado de los caminos es producto del cambio climático y que se requieren medidas de mitigación y adaptación. A su vez, aparece el reconocimiento de factores antrópicos que influyen directamente en las condiciones de los caminos: la deforestación, desertificación y el manejo no planificado de los recursos hídricos, entre otros.
- *Financiamiento.* Se diferencia el acceso a financiamiento (provincial, nacional, internacional), la reducción de los costos del mantenimiento y mejora y la gestión de los recursos existentes. En relación a las fuentes de financiamiento, se mencionan casos donde los municipios tienen competencia sobre los caminos rurales y en consecuencia los recursos son gestionados por los mismos o por los entes público-privados a los que el municipio delega su competencia. En otras provincias, son ellas las que accionan a través de las direcciones provinciales de vialidad y tienen la competencia sobre los caminos, que pueden delegar a entes público-privados a nivel local. Se mencionan ventajas del leasing (fiscal, endeudamiento, agilidad en el proceso) y también la tensión con el ciclo macroeconómico y lo que permite las normativas.

D. Conclusiones

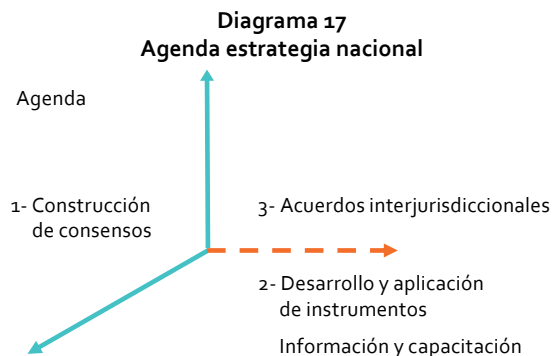
Los caminos rurales del país se vuelven estratégicos en la configuración de una red integrada e intermodal de transporte que permita expandir los potenciales económicos de la economía nacional y su capacidad de intercambio ampliado a escala global.

El escenario deficitario actual nos enfrenta al reto de disminuir pérdidas sociales y productivas, aumentar la capacidad logística acorde a las condiciones de intercambio del siglo XXI, disminuyendo los costos improductivos y potenciando la inteligencia territorial en el espacio nacional. En momentos en que los cambios sociales y tecnológicos desafían la capacidad de sociedades y gobiernos, se hace necesario despertar voluntades, movilizar conocimientos y capacidades y activar la sinergia social que permita saltar sobre las dificultades y construir una sociedad más rica, justa y saludable de todos y para todos.

La Estrategia Nacional de Infraestructura de Caminos y Transporte Rural apunta a llegar a la capilaridad del soporte de movilidad básico de la población nacional sustentando la intervención pública bajo la noción de concertación y colaboración entre actores y recursos.

La corresponsabilidad de los actores involucrados en las soluciones, que surge de compromisos y decisiones consensuadas, busca superar la tradicional subordinación dependiente que genera la transferencia interjurisdiccional e interactoral de recursos económicos desde los niveles de mayor capacidad y concentración.

Ante el desafío de gran escala por la cobertura de la red y las diferencias espaciales y culturales del territorio argentino y quienes lo configuran, la opción de la Secretaría de Planificación de Transporte fue avanzar en una construcción colaborativa, un abordaje conjunto, interjurisdiccional, multiactoral, público-privado y multidimensional que, a la par de generar espacios de construcción de consensos y concertación de acciones, evidencie los costos sociales y económicos de las iniciativas. Las acciones e instrumentos disponibles y a incorporar están destinados a que todos aquellos interesados en participar puedan hacerlo: la edición de caminos en la Plataforma, el aprovechamiento de la Guía de Mantenimiento, los espacios de intercambio en los Talleres Zonales y Jornadas de Intercambio, y la difusión de prácticas y soluciones a través de la Convocatoria Nacional, van en esa dirección.



Fuente: Elaboración propia.

De cara al futuro, se apunta a fortalecer las vinculaciones institucionales con organismos públicos, privados y comunitarios a través de acuerdos colaborativos de trabajo en conjunto y a extender la aplicación de instrumentos con miras a la apropiación paulatina y a la creciente construcción de consensos, dando lugar al aumento de la corresponsabilidad de decisiones e intervenciones de los actores involucrados en pos del beneficio común.

Bibliografía

- Asociación Argentina de Carreteras (2018), Manual de caminos rurales <Disponible en: <http://www.aacarreteras.org.ar/pdf/MANUAL-CAMINOS-RURALESe-book.pdf>> Ciudad de Buenos Aires, 2018.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2017), Territorio, infraestructura y economía en la Argentina. Santiago; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015) Complejos productivos y territorio en la Argentina.
- Constitución Nacional de la República Argentina (1994), Santa Fe, Argentina, 22 de agosto de 1994. Dispone el régimen federal de gobierno en donde el suelo es la base territorial de ejercicio de las competencias de los Estados que la conforman, lo cual implica el gobierno nacional ejerce en la materia competencias concurrentes en cuestiones de bienestar general, desarrollo y ambiente.
- Decretos 12/2015, 13/2015 y 27/2015 del Poder Ejecutivo Nacional. Unidad de Gestión. Plan Belgrano Jefatura Gabinete de Ministros. Compromiso social, productivo y de infraestructura para el desarrollo de la franja norte del territorio nacional, que reúne a 10 estados provinciales en un programa nacional de actuación que involucra al 21% de la población nacional y que presenta un rezago estructural a pesar de sus importantes recursos sociales y potencial económico. La red rural de las provincias involucradas alcanza los 122.000 km.
- Disponibles a través del Plan Estratégico Territorial Atlas ID (2011, 2015), Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. <Disponible en <https://www.argentina.gob.ar>>.
- Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) del Ministerio de Transporte <Disponible en: <https://ide.transporte.gob.ar>>.
- Instituto Geográfico Nacional (IGN), <Disponible en: <http://www.ign.gob.ar>>.
- Instituto Geográfico Nacional (IGN), Capas de Caminos Terciarios. Red Nacional. <Disponible en: <http://www.ign.gob.ar>>.
- Ley N° 26.509 (2009), Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios-Creación. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Ciudad de Buenos Aires, 2009 <Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar>>.
- Observatorio Nacional de Datos de Transporte (ONDaT), Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial. Universidad Tecnológica Nacional. <Disponible en: <http://ondat.fra.utn.edu.ar/?p=1157>>.
- Realizado durante los días 16 y 17 de mayo de 2018 en el Palacio de las Aguas Corrientes de la Ciudad de Buenos Aires. Asociación Argentina de Carreteras (AAC) <Disponible en: <http://www.caminosrurales.org.ar/>>.
- Resolución 19/2018 (2018), Estrategia Nacional de Infraestructura de Caminos y Transporte Rural. Secretaría de Planificación del Transporte, Ministerio de Transporte. Ciudad de Buenos Aires, 27 de noviembre de 2018. <Disponible en: <http://caminosrurales.ga/wp-content/uploads/2018/12/RS-2018-61512356-APN-SECPTMTR.pdf>>.

IX. El control social de obras públicas en la era digital: “Programa monitores ciudadanos de control de la CGR Perú”

Patricia Milagros Guillén Nolasco⁴⁷

Resumen

Las brechas de infraestructura en el Perú en las últimas décadas gestaron el desarrollo de obras públicas permitiendo dinamizar la economía, pero a su vez reflejaba una brecha de inversión que involucraba a sectores que ofrecen servicios básicos a la ciudadanía como agua, saneamiento, educación, salud entre otros.

Una adecuada planificación y priorización nacional, regional y sectorial permitiría optimizar la asignación de recursos para un desarrollo ordenado, y a su vez garantizaría que sea eficiente.

A su vez el uso de las tecnologías de información y comunicaciones así como la producción y generación de información hacen de estos elementos claves para el ejercicio de mecanismos de participación ciudadana como el control social para la fiscalización del uso adecuado de los recursos públicos en materia de infraestructura, considerando que el Estado tiene limitaciones para ejercer la fiscalización de todos los servicios públicos que brinda en los tres niveles de gobierno, genera una sensación de ausencia del Estado para el control.

Si sumado a ello, se presentan de manera sistemática casos de corrupción que involucra a autoridades, funcionarios de la administración pública, políticos a toda escala, lo que genera es la indignación pública por la falta de sanciones a los corruptos, esto conlleva al descrédito, deslegitimación de las instituciones y la desconfianza del accionar público.

⁴⁷ Abogada y Magíster en Gestión de Inversión Pública de la Universidad Particular San Martín de Porres. Ha sido responsable de Gobierno Abierto de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y punto de contacto del Perú ante la Alianza de Gobierno Abierto. Ocupó el cargo de Gerente de Defensa del Ciudadano en la Municipalidad Metropolitana de Lima. Actualmente es Subgerente de Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República del Perú.

Este estudio nos lleva a plantear como hipótesis que los mecanismos de participación ciudadana como el control social en obras públicas optimiza la toma de decisiones en las intervenciones del control gubernamental, apoyándose en el uso de las tecnologías de la información, generando valor público al promover el trabajo colaborativo de la ciudadanía de a pie, así como de la sociedad civil organizada, como actores claves para el fortalecimiento de la gobernanza.

A. Antecedentes

El escándalo de la corrupción ha involucrado a los cuatro últimos gobiernos, poniéndose en duda las maneras en que el Perú ha otorgado licitaciones en los últimos años para realizar obras en todo el país.

En el 2016 el estudio de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) concluyó que existe una brecha de inversión en infraestructura que asciende a 160 mil millones de dólares relacionados a: transporte, telecomunicaciones, energía, agua, saneamiento, educación y salud; lo cual evidencia que hay mucho por hacer. La infraestructura considerada como prioritaria estuvo vinculada a los sectores de transporte y salud. Es así que un 28% afirmó que en su región urge construir y mejorar hospitales, postas y centros médicos y otro grupo de igual proporción dijo que faltan carreteras y puentes.

La encuestadora Datum en el 2018 reveló que 8 de cada 10 personas encuestadas, consideraban que la corrupción y obras públicas son dos conceptos que van de la mano. El sondeo reveló que el 78% cree que "en la ejecución de obras públicas siempre hay corrupción". Asimismo, el 84% de participantes opinó que los impuestos que pagan los peruanos no son bien invertidos en este tipo de obras. Si consideramos que sólo en el presente año el Ministerio de Economía y Finanzas ha destinado 862 millones de soles para la continuidad de obras públicas, dicha percepción puede verse reforzada si no se adoptan medidas que mitiguen los riesgos de corrupción.

Sumada a esta percepción ciudadana frente a la corrupción se añadió la furia del Niño Costero en el 2017, que ocasionó desbordes de los ríos, desplazamiento de tierras e inundaciones, produciendo uno de los mayores desastres naturales en el Perú, con más de 200 mil damnificados y 1 millón de afectados. De 1,850 distritos a nivel nacional, 850 fueron afectados. Sólo en Lima hubo 139 puentes destruidos y 181 puentes afectados, así como, 962 km de carretera arrasados.

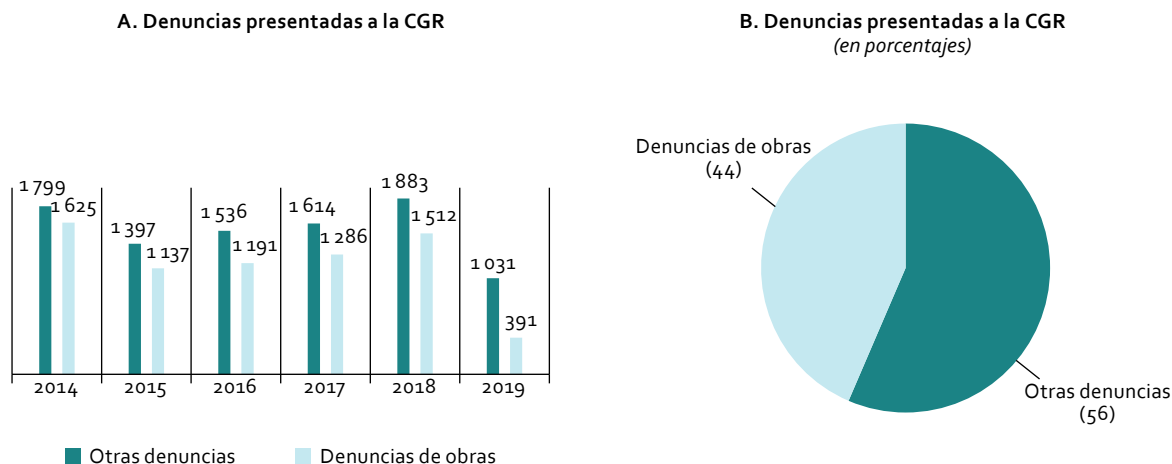
El desastre del fenómeno del niño generó que el gobierno instituya la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (RCC), encargada de dirigir la reconstrucción en 13 regiones del país: Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima Provincias, Ica, Arequipa, Cajamarca, Junín, Huancavelica, Loreto y Ayacucho; sólo en la región de Lima Provincias se programó una inversión de 737 millones de Soles.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que la administración pública tiene limitaciones para fiscalizar la prestación de sus servicios. Por ello, es imperiosa la necesidad de promover políticas públicas de participación ciudadana orientadas a implementar el mecanismo de veeduría ciudadana para el ejercicio del control social y empoderar el rol de la vigilancia ciudadana.

La Contraloría General de la República, enfocada en la labor de control del uso adecuado de los bienes y recursos del Estado, implementó medidas para salvaguardar los recursos destinados a la reconstrucción, las mismas que se vieron traducidas en el mecanismo del control concurrente acompañado con la estrategia de participación ciudadana denominada Monitores Ciudadanos de Control como parte integrante del plan de acción de Control para la Reconstrucción con Cambios.

De otro lado, se tomó en cuenta los resultados de las denuncias recibidas en la Contraloría durante los últimos 6 años que fueron más de 7 mil denuncias ciudadanas referidas a la ejecución de obras públicas que representa el 44% del total de denuncias recibidas por la CGR, como se explica y detalla en el gráfico siguiente:

Gráfico 15
Denuncias presentadas a la CGR



Fuente: Elaboración propia.

Así es como nace en el 2018 una iniciativa promovida por el ente de control del Perú, creando el Programa de Monitores Ciudadanos de Control y se dispone su implementación en aquellas obras con un presupuesto menor a 2.4 millones de soles en las regiones afectadas por el fenómeno del Niño Costero, pudiéndose implementar en obras con otras fuentes de financiamiento siendo aplicable en estos casos a obras menores a 10 millones de soles cuya fuente de financiamiento sea distinta a la de la reconstrucción ampliándose el programa a las 24 regiones del Perú.

El Programa Monitores Ciudadanos de Control como iniciativa innovadora se alinea a los enfoques internacionales que promueven principios de gobierno abierto, como son la participación ciudadana y la colaboración con el Estado. Asimismo, el programa contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para mejorar la calidad de vida de la población.

Así también se promueven iniciativas a nivel de las entidades fiscalizadoras superiores, por ello en el marco de la XLIII Reunión del Consejo Directivo de la OLACEFS realizada en mayo de 2009 en la ciudad de Caracas, Venezuela, la presidencia propuso la creación de la Comisión Especial de Participación Ciudadana para estandarizar las políticas, planes de acción y ofertas que permitan la ejecución transversal de proyectos de alto impacto, lo cual facilite el intercambio de experiencias y saberes en busca de crear una mayor conciencia y responsabilidad en los ciudadanos de los diferentes países integrantes de la OLACEFS. Así, mediante Acuerdo 734/05/2009, el consejo directivo propone aprobar, en la XIX Asamblea General Ordinaria, la creación de la Comisión Especial de Participación Ciudadana.

La Comisión de Participación Ciudadana es un órgano asesor permanente de la OLACEFS, que promueve la participación ciudadana y el control social desde el control fiscal. Adicionalmente, fomenta la incorporación de la perspectiva de género en la fiscalización superior.

Su misión es establecer mecanismos e instancias de cooperación y articulación necesarias para la conceptualización y desarrollo de las estrategias de la participación ciudadana y del control social, compartiendo marcos conceptuales, enfoque, metodologías, instrumentos y experiencias que conduzcan al mejoramiento del control fiscal y de la administración pública de los países de la organización de forma que se propicie la generación de capital social en las sociedades de los países miembros.

Para poder concretar su misión, plantea como visión que las entidades fiscalizadoras superiores cuenten con instrumentos idóneos y armonizados que promuevan los mecanismos de participación ciudadana y el control social para que se facilite el ejercicio de la acción colectiva a través del actuar cooperativo de los ciudadanos que redunde en mayor democratización de las sociedades, en el cumplimiento de los

finés del Estado en los países miembros y en elevar los niveles de confianza, legitimidad y credibilidad en las instituciones fiscalizadoras.

En ese sentido, su objetivo general es conformar un espacio institucional en la organización que permita la cooperación entre las entidades fiscalizadoras superiores miembros en materia de esquema de promoción de la participación y el control social desde el control fiscal, así como promover ejercicios conjuntos de esta naturaleza para la realización de proyectos de cobertura e impacto transnacional. En un plano más concreto se plantea una serie de objetivos específicos como impulsar metodologías para la promoción de la participación ciudadana en el control fiscal, compartir enfoques conceptuales en la materia, intercambiar experiencias y casos exitosos de participación ciudadana y control social en la gestión pública, atraer recursos técnicos, científicos y financieros de cooperación internacional para el diseño y ejecución de proyectos, desarrollar programas de capacitación sobre instrumentos, metodologías, enfoques teóricos y experiencias prácticas en participación ciudadana y control social.

En la línea de trabajo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se revela la forma de incorporar mecanismos de participación ciudadana como la impulsada por la Contraloría General de la República del Perú que contribuye a la promoción de la buena gobernanza, así lo señala Mayaute (2015) que en esa lógica, si bien en el cumplimiento de su misión, las EFS desempeñan un rol importante en la promoción de la buena gobernanza y no pueden enfrentar los desafíos inherentes a su función de manera solitaria. En realidad, sus productos y servicios deben ser aprovechados por el Parlamento, las entidades anticorrupción, la sociedad civil, los medios de comunicación y la ciudadanía, en la medida que estos actores resultan cruciales no solo para publicitar los hallazgos de auditoría y las medidas correctivas, sino lo que es muy importante, para fortalecer la demanda por transparencia y rendición de cuentas.

La sociedad civil puede ser un valioso aliado en la tarea de fiscalización que realizan las EFS a través del desarrollo de una variedad de mecanismos orientados a incorporar los beneficios de la participación ciudadana en su quehacer diario, las EFS pueden acceder a cierto tipo de insumos y de información que de otra manera les resultaría dificultoso o muy costoso conseguir. En este sentido, es importante a la hora de desarrollar puentes de cooperación con la ciudadanía, tener una visión pluralista acerca de la sociedad civil de manera que las EFS puedan vincularse productivamente con una multiplicidad de actores cívicos. Es precisamente dicha diversidad lo que hace a la sociedad civil un terreno particularmente rico para el ejercicio del control. Cada actor cívico genera insumos valiosos para la tarea de rendición de cuentas, menciona Peruzzotti (2010).

En ese contexto, es importante resaltar como en el marco del rol de la Contraloría General de la República del Perú como entidad fiscalizadora superior incorpora bajo un enfoque preventivo más que sancionador iniciativas que involucran a la ciudadanía, orientado a los enfoques internacionales, así en el año 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas propone garantizar el desarrollo sostenible mediante acciones orientadas a poner fin a la pobreza y luchar contra la desigualdad; asegurar una vida sana, el conocimiento y la inclusión de las mujeres y niños; el desarrollo de una economía fuerte, incluyente y transformadora; la protección de los ecosistemas para todas las sociedades; la promoción de sociedades seguras y pacíficas e instituciones fuertes, y la asociación mundial para el desarrollo sostenible aprobando la "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"

Este nuevo escenario de interés mundial, origina que en la XXVI Asamblea General de la OLACEFS, desarrollada en Punta Cana - República Dominicana, se reconozcan una serie de compromisos relacionados a la gobernanza, lucha contra la corrupción y confianza pública, de buenas prácticas de articulación y de trabajo colaborativo con la sociedad civil, relacionado a mecanismos de denuncias, transparencia, acceso a la información pública, que los países miembros convencidos que la participación ciudadana en el seguimiento y la fiscalización de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible incrementa la responsabilidad y la integridad en el manejo de la gestión pública, facilita la generación de confianza y mejora el sistema de gobernanza del desarrollo sostenible mediante actividades ciudadanas de vigilancia, fiscalización, seguimiento, evaluación, crítica y sanción, acuerdan aprobar la Declaración de Punta Cana "Sobre la promoción de la participación ciudadana en el seguimiento y la fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030".

Este instrumento marca un hito importante en la historia de la OLACEFS por cuanto se reconoce el rol estratégico de la participación ciudadana y del control social como un factor clave para contribuir con las EFS de manera decisiva en la promoción de los objetivos de desarrollo sostenible.

En este contexto, la Declaración de Punta Cana contempla que las EFS deben contar con los recursos y condiciones necesarias para la implementación, desarrollo y fortalecimiento de la participación ciudadana en el control institucional de la gestión pública, como un requisito para darle legitimidad en el seguimiento y fiscalización de los ODS y así mejorar la calidad de la fiscalización de los programas y proyectos que materializan los ODS, así como las políticas públicas que las orientan. Esto refleja una participación real y efectiva de la ciudadanía respecto al alcance e importancia de la implementación de los ODS.

Asimismo, se ratifican principios para que las EFS orienten la promoción de la participación ciudadana, así como para que definan las estrategias para el abordaje y aplicación de los principios establecidos. Y por otro lado, se promueven parámetros de articulación con la ciudadanía, considerando un nivel básico que se manifiesta en el reconocimiento de su derecho de acceso a la información, petición y presentación de denuncias; un nivel bajo, con mayor interacción al ofrecer sistemas de información y productos de fiscalización; un nivel intermedio, que ofrece mecanismos de formación y uso de herramientas o medios para su incidencia en las distintas etapas del proceso de fiscalización (planificación, ejecución y seguimiento) y alto, por cuanto existe una asociación entre la EFS y los ciudadanos por medio del aporte de estos últimos en los procesos de toma de decisiones, sin perjuicio del criterio final e independiente de cada EFS.

Se encarga a la Comisión de Participación Ciudadana la conformación de un grupo que coordine y dé seguimiento permanente a los objetivos de la declaración y el nivel de desarrollo logrado por las EFS, e informar anualmente de las mejores experiencias a la Asamblea.

Como se aprecia en la labor de las EFS, la incorporación del mecanismo de participación ciudadana es un gran reto más aún por cuanto la presente declaración establece parámetros o niveles de participación lo cual aterriza perfectamente la vinculación y articulación que se tiene con la ciudadanía.

Ya Stark (2004:6) lo señalaba, en la búsqueda de soluciones más efectivas e innovadoras, una opción es incentivar la comunicación entre la sociedad y el Estado para que ciudadanos y grupos sociales organizados expresen sus demandas ante los órganos formales y legítimos de representación y gobierno, logrando un espacio en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas. La participación ciudadana implica, por lo tanto, la integración activa de la ciudadanía en los órganos de representación y gobierno, por medio de mecanismos concretos de opinión, validación y empoderamiento de las decisiones de interés público. Por otro lado, para hablar de participación ciudadana en el ámbito público, es preciso que se legitime e incentive un espacio permanente no sólo para que el ciudadano haga llegar sugerencias o inquietudes, sino propuestas concretas para el funcionamiento de las instituciones, con una visión de control y excelencia en los servicios.

Además, estas propuestas deben ser incorporadas en la agenda de los entes públicos y servir de insumo directo en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y servicios públicos. Es decir, no solo hay que diseñar un mecanismo de participación sino también los medios y canales institucionales para que éste sea eficaz. Así es como se visualiza y concreta la participación ciudadana en la Declaración de Punta Cana.

Para mayor contexto de la labor que se desarrolla es preciso contextualizar qué es la OLACEFS, es un organismo internacional, autónomo, independiente, apolítico y de carácter permanente que funge desde 1963 como foro para intercambiar ideas y experiencias relacionadas a la fiscalización y al control gubernamental, así como al fomento de las relaciones de cooperación y desarrollo entre sus miembros. OLACEFS es una de las siete organizaciones regionales de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores- INTOSAI. Cuenta con 22 países como miembros plenos.

La misión de OLACEFS contenida en el plan estratégico de la OLACEFS 2017-2022 señala que existe para crear y fortalecer las capacidades de las EFS promoviendo la buena gobernanza y ejercer la

representación de las mismas en el ámbito internacional, siendo su visión ser reconocida como un modelo de cooperación y asistencia técnica que fomenta la buena gobernanza y que fortalece las capacidades profesionales e institucionales de las EFS de la región. Su estructura está compuesta por la Asamblea General, un Auditor Financiero y un Auditor de Gestión, el Consejo Directivo, Presidencia, Secretaría Técnica, dos Comités (Comité de Creación de Capacidades- CCC y el Comité Asesor Jurídico-CAJ), cinco Comisiones Técnicas (Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza- CTPBG, Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente- COMTEMA, Comisión Técnica de Evaluación del Desempeño de las EFS e Indicadores de Rendimiento- CEDEIR, Comisión de Tecnologías de Información y Comunicación-CTIC y Comisión de Participación Ciudadana-CPC) y el Grupo de Trabajo de Obras Públicas-GTOP.

Por otro lado, considerando la incorporación de las nuevas herramientas tecnológicas en el trabajo diario que las administraciones públicas desarrollan, hemos pasado de lo analógico a lo digital lo que nos lleva a cambios profundos y transformaciones de una sociedad que vive en un mundo globalizado, lo que supone una revolución de lo digital que nos está pasando por encima, la misma que está transformando nuestros hábitos, el lenguaje, la vida y las costumbres de las personas y hemos entrado a una cultura digital.

Esto constituye un gran reto para la ciudadanía y Estado, lo que nos lleva a utilizarlo como herramientas que soportan las nuevas formas de gestionar lo público, pero este cambio a lo digital nos ofrece la oportunidad de transformar los estilos de trabajo, de administrar nuestros recursos, el tratamiento de la información, de analizarla para tomar mejores decisiones de una manera acertiva y eficiente para mejorar los servicios públicos que brinden mejor calidad de vida a la ciudadanía.

Estas oportunidades deben ser tomadas por las administraciones, por ello en el caso de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y en el caso concreto del Perú, lo ha vinculado con un mecanismo que promueve la participación ciudadana para ejercer el control social en las obras públicas para que de esta manera con la colaboración ciudadana se pueda enfocar de una manera eficiente la labor del control gubernamental, con lo cual mejora la gestión pública en beneficio de la misma ciudadanía.

B. Descripción del programa

El objetivo del programa es mitigar los riesgos de corrupción en la ejecución de obras públicas a través del ejercicio del control social, empoderando a los ciudadanos interesados, previamente capacitados, en contribuir con su comunidad coadyuvando al control gubernamental.

Los Monitores Ciudadanos de Control ejercen la veeduría ciudadana y control social sobre las obras ejecutadas en su localidad, son capacitados en el uso adecuado de los recursos utilizados en obras públicas y son acreditados por la contraloría, se les dota de mecanismos para la fiscalización generando una alianza estratégica para que contribuya con la labor de control gubernamental y obtener obras de mejor calidad para su localidad.

Los ciudadanos interesados en participar como voluntarios fueron capacitados por la Contraloría General de la República en las materias de ética, participación ciudadana, fundamentos técnicos en obras públicas, protocolos para su accionar, formatos de reporte de visitas a obra, registro y envío de información, así como, en el protocolo de la intervención de la Policía Nacional del Perú en apoyo a la intervención de monitores ciudadanos de control.

El diseño del programa y la implementación del piloto fueron desarrollados de manera participativa y colaborativa con diferentes organizaciones de sociedad civil para poder asegurar la convocatoria de ciudadanos para formar parte del programa, suscribiéndose convenios de colaboración con Proética, Transparencia Internacional, colegios profesionales de ingenieros y arquitectos, así como con el Ministerio del Interior a fin de involucrar a la Policía Nacional del Perú para brindar seguridad a los Monitores, de otro lado, se inscribió esta iniciativa en el Registro de Voluntariado del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Imagen 4**Taller de capacitación a postulantes a MCC dictado en la ciudad de Arequipa en abril de 2019**

Fuente: Elaboración propia.

Para la implementación de este programa fue necesario, en primer lugar, desarrollar una directiva a nivel institucional, a fin de establecer como una modalidad del mecanismo de veeduría ciudadana, la participación voluntaria de los monitores ciudadanos de control en la ejecución de obras en el marco del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, definiéndose las etapas de su intervención y las disposiciones que regulan su desarrollo. Además, esta directiva es aplicable a cualquier obra por disposición expresa de la CGR.

Los ciudadanos interesados son capacitados y evaluados por la CGR antes de ser acreditados, una vez que esto sucede se les dota de un kit monitor compuesto por un equipo de protección personal, el cual es empleado durante sus visitas a obra, y un seguro de protección personal. Asimismo, se realizan coordinaciones previas con la Policía Nacional del Perú a efectos de garantizar la seguridad de los monitores durante las visitas a obra.

La participación de los ciudadanos en el programa es de manera voluntaria y ad honorem. Se promueve su colaboración como veedor bajo un enfoque comunicacional de "Adopta Tu Obra", siendo el mejor incentivo de la veeduría, el beneficio que ofrece la obra a su localidad, generando mayor desarrollo y calidad de vida a la comunidad.

Imagen 5**Obra con riesgos en materia de seguridad vial**

Fuente: Elaboración propia.

La práctica es pionera como veeduría ciudadana en la ejecución de obras públicas, que coadyuva al control gubernamental empoderando al ciudadano en el control social. Su diseño colaborativo para definir el modelo y las experiencias advertidas por los monitores en el piloto desarrollado en la región Piura sirvieron de insumos para estandarizar los procesos de las nuevas visitas. El aspecto innovador de la práctica es su capacidad para vincular los conceptos de control social y control gubernamental y la forma como fomenta la relación del ejercicio vigilante desde la óptica ciudadana para hacer más efectiva la intervención del Estado a través del control gubernamental en la ejecución de obras públicas.

Imagen 6

Obra declarada concluida, ante la visita de los monitores identificaron que se encontraba en ejecución



Fuente: Elaboración propia.

Imagen 7

Obra no concluida en una escuela



Fuente: Elaboración propia.

C. Del uso de medios digitales para la convocatoria

La difusión del Programa Monitores Ciudadanos de Control se realizó a través de los medios digitales de la CGR, se creó además la *landing page*: www.monitorciudadano.pe que permite difundir este programa de voluntariado e inscribir a los interesados en las provincias donde se han identificado obras. Asimismo,

se manejan *hashtags* para la difusión en redes *#MonitorCiudadano* y *#AdoptaTuObra* *#ControlSocial*. A continuación, se muestran los contenidos de la landing page Monitores Ciudadanos de Control.

Imagen 8

Convocatoria a aspirantes a Monitores Ciudadanos de Control



Fuente: Campaña en redes sociales, de la convocatoria a aspirantes a Monitores Ciudadanos de Control, diseñadas por el equipo de Comunicaciones de la Contraloría General de la República del Perú.

D. Del uso de medios digitales en las visitas a obras

Toda la información que generan los monitores ciudadanos, es registrada a través de la web y un aplicativo diseñado para uso del monitor, la misma que se integra en el sistema INFOBRAS, en el cual se puede identificar las obras visitadas por el programa.

Los ciudadanos que visitan la obra verifican varios aspectos, entre ellos: la presencia del residente y supervisor de obra y la existencia de documentos de obra, tales como: expediente técnico, cuaderno de obra, actas de entrega del terreno, pruebas de calidad, deficiencias técnicas, aspectos en materia de seguridad y salud ocupacional, entre otros. Esta información es enviada a la contraloría utilizando formatos estructurados para el registro de visitas a obra mediante aplicativos web y móvil diseñados para este programa. En las zonas que cuentan con Internet móvil los monitores pueden enviar esta información en tiempo real a la CGR.

E. Del proceso del programa

Más que una rentabilidad económica se ha obtenido una rentabilidad social que se mide a través de la satisfacción ciudadana y mejora de la calidad de vida de las personas fortaleciendo la gobernanza.

Esta práctica ha generado el voto de confianza de la ciudadanía para la CGR, por cuanto está viendo plasmado en temas concretos y reales su participación de una manera activa. Además, los ciudadanos sienten que son escuchados y se toma en cuenta la información que proporcionan para que se cumplan las normas, contratos o se adopten medidas correctivas o finalmente se aplique penalidades en caso de incumplimiento de los contratos.

Esta experiencia, asimismo, ha permitido ampliar la cobertura del Sistema Nacional de Control a obras que antes no habían sido visitadas por ninguno de los órganos del Sistema Nacional de Control.

Imagen 9
Monitores Ciudadanos de Control



Fuente: La Contraloría General de la República del Perú.

F. Resultados de la implementación del programa

El impacto ha sido considerado de largo plazo, considerando que se trata de un programa sostenible en el tiempo, cuyo trabajo con la ciudadanía es de largo aliento, su implementación trae beneficios a: toda una comunidad, ciudadanos de a pie, la entidad que tiene a cargo la obra y a la CGR como impulsora de esta iniciativa:

Beneficios de la implementación:

- Para la comunidad en general, porque contará con una obra que se realiza dentro de los plazos y conforme lo establecido en los contratos y las normas que regulan la ejecución de obras, proveyendo de obras de mejor calidad articulando con actores en el territorio.
- Para el ciudadano de a pie, porque ejerce su derecho de vigilar la cosa pública, de hacerlo con conocimiento brindado por el propio Estado que promueve la participación ciudadana y que a partir de ello ha podido aportar en tener una obra que ayudará a generar desarrollo a su localidad y a tener mejor calidad de vida, recogiendo la voz ciudadana.
- Para los gobiernos regionales y locales que tienen a cargo la ejecución de la obra, porque podrán demostrar eficiencia si adoptan de manera oportuna las medidas correctivas para evitar perjuicio al Estado y legitimarán sus intervenciones a través de la ejecución de las obras, generando confianza con la ciudadanía que los eligió, fortaleciéndose la gobernabilidad democrática.
- Para la CGR, porque coadyuva a la labor de control gubernamental, se optimiza la intervención del Estado de manera efectiva ante una necesidad ciudadana, incorporándose medidas para incentivar, motivar y facilitar la participación ciudadana.

El despliegue de monitores ciudadanos ha permitido identificar obras que no contaban con residente o supervisor de obra, obras paralizadas, obras que no cumplían la normativa de seguridad durante la construcción e incluso se identificaron obras que se reportaban como culminadas pero que seguían en ejecución; facilitando la intervención de la CGR en la gestión de estas alertas ciudadanas, informando a las unidades ejecutoras para que manejen oportunamente los riesgos de daños irreparables en las obras y eventualmente aplicar penalidades a las empresas contratistas que no cumplen correctamente con las estipulaciones de los contratos suscritos. Se ha podido advertir de situaciones que en algunos casos permite adoptar medidas correctivas y en otras aplicar las penalidades conforme a los contratos.

Desde su implementación se han acreditado más de 2000 monitores ciudadanos de control, realizando el despliegue en 18 regiones con la proyección de coberturar las 24 regiones del Perú para fines del presente año, más de 700 obras visitadas, y se han generado más de 500 alertas reportadas por los monitores que han sido comunicadas a las unidades ejecutoras para la adopción de medidas correctivas.

Durante el despliegue realizado el 51% de los monitores ciudadanos de control fueron mujeres y el 49% fueron varones, estadísticamente no se tiene una brecha considerable en cuanto a género.

G. Lecciones aprendidas

Durante la primera etapa del despliegue de monitores ciudadanos de control se ha advertido que muchos de los voluntarios interesados y acreditados no siempre están disponibles en las fechas programadas para las visitas por lo cual se ha optado por contar con un número de voluntarios adicionales de reserva que puedan reemplazar a aquellos monitores que no estén disponibles.

La implementación del programa ha brindado la oportunidad de que participen poblaciones vulnerables como las comunidades nativas, lo que ha conllevado a la necesidad de adecuar los protocolos de capacitación y visitas a obra acorde a las características propias de estos ciudadanos.

La masiva respuesta a la convocatoria de aspirantes a monitores ciudadanos (más de 14,000) denota la voluntad de los ciudadanos de colaborar con una iniciativa promovida por la Contraloría, que recoge la voz del ciudadano para ejercer el control social en la ejecución de las obras públicas.

Bibliografía

- Mayaute Cabrejos, Fiorella (2015), "Innovaciones del control gubernamental para potenciar la transparencia y la participación ciudadana: el intercambio entre el INFOBRAS/Perú y el GEOCGR/Chile, documento presentado en el XX Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10-13 noviembre.
- Naciones Unidas (2018), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.
- OCDE (2010), "Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe, Lima, Perú 19 de octubre, <https://www.oecd.org/latin-america/regionalprogramme/Integridad-para-el-buen-gobierno-en-America-Latina-y-el-Caribe-Plan-de-Accion.pdf>. 25-06-2019.
- OLACEFS (2016), Declaración de Punta Cana "Sobre la promoción de la participación ciudadana en el seguimiento y la fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030". Documento aprobado en la XXVI Asamblea General Ordinaria de OLACEFS, Punta Cana República Dominicana. 17 al 21 de octubre. <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2016/12/Declaracion-de-Punta-Cana-OLACEFSRD.pdf&hl=es>. 25.06.2019.
- Peruzzotti Enrique (2010), Entidades de fiscalización superior y participación ciudadana. Reflexiones para una agenda de colaboración. Trabajo realizado para OLACEFS. Buenos Aires, diciembre 2010. Página 39. http://cijurep.uatx.mx/maestrias/2015/PoliticasyPublicas/Fiscalizacion/PERUZZOTTI_EFS%20y%20participaci%C3%B3n.pdf. 24-06-2019.
- Stark Carlos (2004), OEA. CIEN/AID/CGC Proyecto Organismos de Control Público. Informe Final: Control Gubernamental y Participación. Guatemala, Julio 2004. http://www.oas.org/juridico/spanish/gtm_res65.pdf. 24-06-2019.

X. Participación ciudadana y políticas públicas en Buenos Aires: ¿mucho ruido y pocas nueces?

*Cecilia Schneider*⁴⁸

Resumen

En el presente trabajo se analizan los principales dispositivos de participación ciudadana que el gobierno de la ciudad de Buenos Aires promueve formalmente desde 1996, y en los hechos, desde el 2002, luego del estallido de la crisis de representación y legitimidad política que atravesó al país a comienzos del siglo XXI. Principalmente se indaga en los límites y potencialidades que tienen dichos instrumentos desde la óptica de la democratización del gobierno local. Para ello, en el primer apartado se presenta una breve introducción teórica al problema de la democratización de los gobiernos locales y la necesidad de generar lazos de proximidad para renovar la legitimidad democrática; en segundo lugar, se analiza el origen histórico de las políticas de participación en la ciudad y la incidencia del contexto político en éste y en la dinámica adquirida; en el tercer apartado, se describen cuatro mecanismos de consulta, deliberación y toma de decisiones más representativos de la ciudad: las comunas, el presupuesto participativo, el consejo del plan estratégico y las mesas de gestión participativas. En el apartado siguiente, se analiza la implementación de canales para la participación digital en tanto medio o formato que ha cobrado fuerza e intensidad en los últimos años llegando incluso a desplazar a los espacios más tradicionales; y finalmente, se discuten los principales aportes y limitaciones que se observan en las políticas establecidas de cara a ahondar la democracia local.

Introducción

La mayoría de los países latinoamericanos iniciaron entre los años '80 y '90, y en muchos casos al calor de las transiciones a la democracia, transformaciones institucionales con el objetivo de reducir el excesivo

⁴⁸ Doctora en "Teoría Social y Política" por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y Socióloga egresada de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora e investigadora titular en la Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina).

centralismo del estado burocrático-autoritario, desarrollar políticas de transparencia y rendición de cuentas y favorecer la participación política y ciudadana de sectores sociales hasta entonces excluidos (Willis, Garman y Haggard (1999). En la Argentina, y en los niveles subnacionales de gobierno —objeto de interés de este artículo—, se introdujo la elección popular de los ejecutivos municipales, antes entonces considerados delegados de los gobiernos provinciales, se iniciaron procesos de descentralización política y administrativa y se promovió desde arriba la implantación de variados mecanismos de innovación democrática (Schneider, 2016; Schneider y Vázquez, 2014).

Al igual que en otros países de la región, la incidencia de la ciudadanía y de diversos sectores sociales en el diseño, ejecución o evaluación de las políticas públicas tuvo como telón de fondo, en una primera instancia, el complejo escenario de reconstrucción democrática y, en un segundo momento, los procesos de globalización y la instauración del modelo económico neoliberal que se instala durante los '90 (Rofman, 2013, Landau, 2008). En cambio, a principios del siglo XXI, la reformulación de las interacciones entre el Estado y la sociedad civil, marco en el que necesariamente se inscriben las políticas de promoción de la participación, estuvo signada por el fuerte clima de deslegitimación de la institucionalidad política al estallar la crisis socioeconómica del 2001.

En dicho contexto, los mecanismos para la participación institucionalizada que comienzan a aplicarse por aquellos años en la ciudad de Buenos Aires —locus de nuestra investigación y como veremos más adelante escenario de numerosas protestas y asambleas populares— comienzan a ser vistos como capaces de generar legitimidad a través de la proximidad y de reconectar a la dirigencia política y funcionarios públicos con los ciudadanos, sus demandas, problemas e intereses concretos.

Nos interesa aquí recuperar, por un lado, la tesis de Pateman (2012) acerca de que la democracia participativa es de alguna manera un argumento sobre la democratización, es decir, “un argumento sobre los cambios que harán de nuestra vida social y política más democrática, que proveerán oportunidades a los individuos para participar en los procesos de decisión en nuestra vida cotidiana como en el sistema político más amplio” (2012: 10).

Al mismo tiempo nos interesa reparar en las observaciones que lanza respecto de la relación entre mecanismos participativos, especialmente, el presupuesto participativo y las asambleas ciudadanas y la democratización de la vida local. Particularmente nos enfocamos en dos advertencias del artículo *Participatory Democracy Revisited*: por un lado, aquella que hace referencia a la multiplicidad de experiencias de participación ciudadana replicadas en los países occidentales que sin embargo no trastocaron las instituciones existentes ni lograron reducir la brecha entre representantes y representados. Y por otro, que la deliberación por sí misma no garantiza un verdadero funcionamiento democrático, es decir hay que evitar pensar a los espacios deliberativos como únicos indicadores definitivos de la democracia participativa. Es decir, para estar frente a una democracia de alta intensidad (O'Donnell, 1993) debemos poder constatar una serie de elementos que hacen al ejercicio pleno de la ciudadanía, entre ellos la posibilidad y la efectiva participación de los ciudadanos en los diferentes ámbitos de la vida pública. Las herramientas normativas y los derechos necesarios para la participación pueden existir formalmente, pero si los ciudadanos no pueden acceder, carecen de interés, desconocen o desconfían de su funcionamiento, se convierten en cáscaras vacías. A su vez, el diseño formal, normativo, que adquieren los espacios participativos —aspectos ampliamente explorados por la literatura sobre mecanismos de participación ciudadana— puede promover o limitar la disposición de los sujetos a participar o a ejercer de manera plena su ciudadanía.

A lo largo de estas páginas se analizarán los principales instrumentos y mecanismos de participación ciudadana que el gobierno de Buenos Aires promueve desde 1996, cuando ésta gana un nuevo estatus jurídico-político, e indaga en los límites y potencialidades que dichos instrumentos presentan desde la óptica de la democratización. Por tanto, se trata de analizar no sólo el “diseño” sino el modo de implementación de dichos mecanismos y se los valora en términos de su eficacia para canalizar la participación e incidencia de la ciudadanía en políticas públicas. Para ello, en el primer apartado se analiza el origen histórico de las políticas de participación en la ciudad y la incidencia del contexto político como variable fundamental que incide en el surgimiento de éstas y en la dinámica adquirida; seguidamente. Se presenta una evaluación de

la participación institucionalizada actual a través del análisis de cuatro mecanismos de consulta, intercambio y decisión más representativos de la ciudad: las comunas, el presupuesto participativo, el consejo del plan estratégico y las mesas de gestión participativas. En tercer lugar, se describe la implementación de canales para la participación digital en tanto medio o formato que ha cobrado fuerza e intensidad en los últimos años llegando incluso a desplazar a los espacios más tradicionales de incidencia ciudadana; y finalmente, concluyo el artículo con algunas reflexiones acerca de los principales aportes y limitaciones que se observan en las políticas establecidas de cara a ahondar la democracia local.

El artículo se nutre de los resultados obtenidos en dos proyectos de investigación, uno, cuyo principal objetivo consistió en relevar los principales institutos de participación ciudadana reconocidos en la normativa municipal y/o activos en las capitales provinciales del país, Buenos Aires y siete ciudades del Conurbano entre el 2012 y el 2014; y otro, que analizó la cultura política en una muestra de casos de experiencias de participación institucionalizada en Buenos Aires y algunas ciudades del Conurbano, entre 2015-2018. Se han utilizado instrumentos de recolección y análisis de datos de tipo cualitativos, se llevaron cabo 40 entrevistas en profundidad a participantes e informantes clave, se realizó observación participante en ciertos espacios de participación (consejos, presupuesto participativo y mesas de gestión participativa) y se analizó literatura de tipo documental/institucional.

A. Las políticas de participación ciudadana en Buenos Aires: ¿cuándo surgen y por qué?

En este apartado consideraremos el contexto político como una variable fundamental en el análisis del surgimiento de las políticas de participación ciudadana y de la manera en que éstas se desenvuelven en la práctica. En efecto, el color político, el grado de descentralización política y de acceso al poder central, las alianzas y conflictos entre las elites, así como los liderazgos políticos conforman una estructura de oportunidades política (EOP)⁴⁹ que posibilita o no una mayor participación. Esta estructura de oportunidades políticas ha tenido en la experiencia de la ciudad autónoma de Buenos Aires (CABA) una importancia decisiva. En estas páginas nos centraremos fundamentalmente de dos dimensiones de la EOP, a saber, la fragmentación del campo político y la descentralización del poder local.

Buenos Aires es la capital federal argentina, residencia de las autoridades nacionales y la principal ciudad del país. Con una población de casi tres millones de habitantes —que, sumada el área metropolitana (AMBA) que la rodea asciende a un total de 11.460.620— constituye un tercio de la población total del país y conforma el segundo distrito en importancia en términos electorales.

La CABA tiene una importancia central en la economía nacional —históricamente ha llegado a representar entre un 20% y un 25% del PBI nacional— en tanto constituye el mercado de consumo interno más importante del país y el centro financiero por excelencia. A esto se agrega que, si bien como centro industrial ha sido desplazada por al Gran Buenos Aires, la administración de muchas de las empresas bonaerenses se ubica allí.

En términos de nivel socioeconómico y educativo, su población destaca por sobre otras ciudades del país. Esto se traduce en un impacto fiscal positivo para la administración local, y consiguientemente, favorece su capacidad para llevar adelante servicios y políticas públicas.

⁴⁹ El concepto de "estructura de oportunidades políticas" (EOP) ha sido empleado en ciencias sociales como una de las principales variables explicativas del surgimiento de los movimientos sociales del siglo XX y de los dilemas de la acción colectiva. El primer autor en utilizar el concepto fue Eisinger (1973), en su análisis de la incidencia e intensidad de las protestas sociales en varias ciudades americanas. Allí puso de relieve las vinculaciones entre el "medio ambiente" y los patrones de comportamiento político. Así, la estructura institucional formal, el grado de concentración y centralización del poder, la capacidad de dar respuesta del sistema político a las demandas, la estabilidad social, entre otros elementos, pueden obstruir o facilitar la actividad ciudadana en la persecución de determinados objetivos políticos. Años después Tarrow (1994) aportó nuevos elementos a la definición de Eisinger y señala que la EOP está conformada por "dimensiones congruentes —aunque no necesariamente formales— del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acción colectiva...". Por contexto político se entenderá aquí al conjunto de factores de carácter político correspondientes a la estructura institucional formal.

Por otro lado, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA) ostenta un estatus jurídico que se asemeja en algunos aspectos al de las provincias argentinas. Por un lado, cuenta con un régimen especial otorgado por la Ley Orgánica Municipal (Ley N° 19987), que lo faculta para recaudar recursos propios y recibir transferencias. Esto le reporta un importante grado de autonomía financiera, ya que cuenta con una variedad de fuentes de ingresos directos inexistentes para el resto de municipios del país: la ciudad puede determinar el monto de sus impuestos, tasas y multas, recaudar impuestos como el inmobiliario, contraer empréstitos y dictar normas para disponer y administrar los bienes de su patrimonio.

Asimismo, desde la formulación de su nuevo estatuto organizativo en 1996, la capital disfruta de un régimen de autonomía con amplias facultades legislativas y de jurisdicción, que revirtió una tradición histórica de escasa autonomía institucional frente al gobierno central, considerando que hasta la reforma constitucional de 1994 (Art. 129) el entonces intendente de Buenos Aires era designado por el presidente de la nación. A partir de la reforma, la ciudadanía porteña elige de manera directa su jefe de gobierno. Asimismo, la ciudad adquirió la potestad de negociar con el gobierno nacional -al igual que las provincias- el porcentaje de la coparticipación fiscal de impuestos. Así, se trata del único "municipio" que percibe un porcentaje de los ingresos que recauda el Estado nacional⁵⁰.

A esto se suma que, desde la sanción de la Ley 1777 de 2005, Buenos Aires se encuentra descentralizado en 15 comunas, que constituyen unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia. Las comunas tienen competencias exclusivas y concurrentes con el gobierno central, aunque como se verá, con un desarrollo muy limitado.

Fruto de diversas demandas ciudadanas que se manifestaron intensamente durante la Convención Constituyente del '96 —que daría como resultado la actual constitución porteña— se incorporaron un conjunto de derechos, garantías e instrumentos que potenciaron las condiciones para profundizar la democratización del gobierno municipal.

Desde la vuelta de la democracia en 1983 la participación ciudadana —presente en el discurso político porteño, aunque no de un modo sustantivo—⁵¹ se canalizaba a través de un instrumento clásico, de corte territorial, como fueron los consejos vecinales, organismos pretendidamente deliberativos, pero sin funciones ejecutivas, que en el mejor de los casos recopilaban las demandas de los vecinos en el nivel barrial. Con el tiempo, éstos se transformaron en estructuras vacías o de apoyo clientelar, al servicio de los dos partidos mayoritarios: la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista, (PJ) (Schneider, 2007; Landau, 2008).

De manera sintética, el escenario político porteño en los primeros años de democracia estuvo liderado por el radicalismo (UCR) -Buenos Aires fue tradicionalmente un bastión del partido centenario que lideró la transición democrática. Le seguía el peronismo (PJ) y los partidos de centro derecha (tanto liberales como conservadores) ocupaban la tercera posición, mientras los partidos de izquierda mantenían la presencia minoritaria a la que habían sido relegados desde el advenimiento del peronismo a mediados del siglo XX. Este panorama se vio alterado durante la gestión de Carlos Menem a nivel nacional (1989-1999), principalmente, debido a la emergencia de un nuevo actor político: el Frente País Solidario (FrePaSo), una tercera fuerza de centro izquierda conformada por peronistas "renovadores", socialistas, demócratas cristianos y radicales.

En este marco se manifiesta fragmentación política —o al menos de cambio en el escenario partidario tradicional— la ciudadanía porteña eligió por primera vez de manera directa su jefe de gobierno en 1996 con la victoria de Fernando de la Rúa (UCR). El FrePaSo se instaló en segundo lugar, relegando al PJ y trastocando el tradicional bipartidismo del distrito. A la vez, la nueva fuerza ocupó el primer lugar en las elecciones para la Convención Estatuyente encargada de redactar y aprobar el nuevo estatuto de la ciudad. El espíritu del estatuto reflejó la influencia de una postura progresista al consagrar una serie de derechos individuales y sociales de tercera generación e incorporar la democracia participativa como forma de organizar sus instituciones.

⁵⁰ Artículo 8 de la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales.

⁵¹ Previamente a esa fecha, y tal como demuestran numerosos autores, entre ellos Landau (2008), Sabato (1998), Privitellio (2003) la participación política como social estuvo presente a lo largo de la historia de la ciudad asumiendo diferentes ropajes. Aquí hacemos hincapié especialmente en la participación canalizada a través de mecanismos dispuestos por los gobiernos.

Entre los principales cambios que se introdujeron se estableció el carácter participado del presupuesto porteño⁵², emulando en una primera intención al presupuesto participativo brasileño, aunque con mucha menor definición e incidencia. Sin embargo, el PP no se implementó hasta el año 2002, cuando en medio de una profunda crisis institucional, social y económica, y al calor de cientos de asambleas ciudadanas que exigía un recambio de la clase política, fue visto como un instrumento capaz de generar legitimidad y reconstruir el lazo político con los ciudadanos.

También se abrió la puerta a la descentralización política de la ciudad, al establecer una serie de pasos a seguir en un futuro cercano con el fin de lograr un gobierno más desconcentrado y descentralizado⁵³. Respecto a esta segunda innovación, la legislatura porteña debía en un plazo no menor a 4 años y no mayor a 5 años, dictar una Ley de Comunas. Esto ocurrió recién en 2005, cuando una mayoría de fuerzas de centro derecha en la legislatura —opuesta al poder central— lo hiciera posible. Sin embargo, cuando estas mismas fuerzas pasaron a gobernar en el 2007, el ejecutivo local demoró su aplicación otros seis años.

La constitución establecía además una amplia variedad de mecanismos de participación, siendo 15 los instrumentos previstos y formalmente reconocidos. Como se puede observar en el cuadro 8, en su mayoría se trata de mecanismos de tipo consultivos, cuyo objetivo prioritario para el gobierno local es conocer y diagnosticar el estado de situación de algún sector de política sustancial para el desarrollo de la ciudad o alguna problemática específica. Estos mecanismos convocan principalmente a los sectores y asociaciones implicadas de manera directa (como interesados, afectados o expertos) en esa política y, por lo general, sus dictámenes son no vinculantes, si bien en ciertos casos, tienen iniciativa legislativa y desarrollan un rol preponderante al generar planes de acción (como el Plan Estratégico de Ciudad en sus tres ediciones, y que veremos más adelante o el Plan Urbano Ambiental, Ley 2930/2008) con potencial incidencia en las políticas públicas.

Destacan también tres instrumentos propios de la democracia directa como el Referéndum obligatorio y de carácter vinculante, la Iniciativa popular o ciudadana y la Revocatoria de mandato, esta última activada en una ocasión, aunque no se llegase a producir el referéndum necesario.

Es preciso advertir que la incorporación de esta amplia gama de instrumentos de participación no implicó directamente su completa reglamentación e inmediata implementación. Como veremos en el apartado subsiguiente, algunos de éstos no se han desarrollado jamás y otros nuevos mecanismos se han sumado a la oferta que ofrece el gobierno local, más allá de su reconocimiento en la Constitución.

Cuadro 8
Mecanismos de PCI reconocidos en la constitución de la Ciudad de Buenos Aires

Tipo de Mecanismo de PCI		Instrumentos reconocidos en la Constitución
Deliberativo	Con decisión vinculante	Presupuesto Participativo (Art.52 y Ley de Comunas 1777)
	Sin decisión vinculante	
Directo	Con decisión vinculante	Referéndum, Iniciativa Popular y Revocatoria de Mandato (Art.64, 65 y 67)
	Sin decisión vinculante	Consulta Popular (Art.66)
Consultivo	Con decisión vinculante	Consejo Plan Estratégico (Art.19), Consejo Plan Ambiental (Art. 29 y 81), Consejo Económico y Social (Art.45 y Ley 1777)
	Sin decisión vinculante	Audiencias Públicas (Art.63) Consejos Consultivos Comunales (Ley 1777), Consejo General de la Salud (Art.21), Consejo de Seguridad y Prevención Delito (Art.35) Consejo de Ciencia (Art.58) y Consejo de la Niña, Niño y Adolescente (Art.39), Consejo de la Juventud (Art.40).

Fuente: con base a Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Ley de Comunas.

⁵² Artículo 52 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

⁵³ Artículo 27 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

En resumen, la participación institucionalizada en el caso que nos ocupa surge inicialmente durante la etapa de la convención constituyente que dictaminará la autonomía y el carácter descentralizado de la ciudad como una demanda centralmente de los partidos de la oposición (y también, de algunas organizaciones sociales y civiles) que, sin embargo, luego cuando llegan al gobierno ralentizan ese proceso o directamente no lo desarrollan. La tesis aquí del oportunismo político es altamente válida.

B. Diseño institucional y modo de implementación de la participación ciudadana: ¿hay un sistema?

En primer lugar, es necesario establecer a qué nos referimos cuando hablamos de sistema: con dicho término aludimos a un conjunto de elementos, normas y reglas que están relacionadas e interactúan entre sí de una manera observable y lógica, dando por resultado un conjunto o un todo bastante armónico y eficiente.

1. Las comunas

Uno de los pilares sobre los que se apoyó el diseño institucional de la participación ciudadana en Buenos Aires, al menos en la letra de su constitución, ha sido la Ley de Comunas (Ley N° 1777) aprobada en 2005. Esta legislación preveía desarrollar un sistema, en el sentido antes explicitado, de descentralización política y desconcentración administrativa de la ciudad, a través de la división del territorio en unidades de gestión política y administrativa con un gobierno colegiado elegido de forma directa por la ciudadanía. Asimismo, la ley ordenó la implementación de numerosos mecanismos de participación, especialmente de carácter consultivo, como el Consejo del Plan Estratégico, el Consejo del Plan Urbano Ambiental, las Audiencias Públicas, los consejos territoriales y el presupuesto participativo, entre otros.

El plan de comunas se fue implementando lentamente y de manera errática a lo largos de estos años. La ciudad se dividió en 15 comunas que agrupan un total de 48 barrios, gobernadas por juntas comunales. Las juntas están compuestas por 7 miembros, un presidente y 6 comuneros, todos ellos electos por voto popular y con representación partidaria; y por un consejo consultivo comunal integrado por asociaciones civiles, ciudadanos no organizados y partidos políticos. A diferencia de instrumentos similares implementados en otras ciudades latinoamericanas, los consejos comunales se conforman por simple convocatoria a representantes de asociaciones reconocidas y registradas en el territorio y, de existir interés, también de vecinos no organizados, lo cual se traduce en una gran variabilidad entre comunas.

El grado de autonomía y la capacidad de decisión e intervención de estos entes políticos descentralizados ha sido muy limitado. Entre otros aspectos, esto se refleja en que el monto destinado por ley a las comunas representa como máximo el 5% del presupuesto de la ciudad. Este porcentaje representa una proporción muy baja en comparación con otras metrópolis similares. En efecto, el presupuesto destinando a las comunas porteñas ha rondado entre el 0,6% en el 2012 (Augugliaro y Yedro, 2012) y el 0,8% en el 2017.

Por otro lado, la distribución del presupuesto entre las distintas comunas, como se puede observar en el cuadro 9, es muy variable, lo que puede explicarse en parte en función de la cantidad de población y la magnitud de las necesidades socioeconómicas.

Cuadro 9
Presupuesto asignado a las comunas de la CABA, año 2017^a

Jurisdicción	Gastos Corrientes	Gastos de Capital	Total	Porcentaje
Comuna 1	21 442 635	61 739 264	83 181 899	5,40
Comuna 2	26 551 930	65 650 424	92 202 354	5,99
Comuna 3	21 946 304	30 040 918	51 987 222	3,38
Comuna 4	33 224 599	133 609 090	166 833 689	10,84

Cuadro 9 (conclusión)

Jurisdicción	Gastos Corrientes	Gastos de Capital	Total	Porcentaje
Comuna 5	23 496 432	30 453 735	53 950 167	3,50
Comuna 6	26 066 146	48 175 563	74 241 709	4,82
Comuna 7	33 598 092	62 205 144	95 803 236	6,22
Comuna 8	27 732 398	173 382 064	201 114 462	13,07
Comuna 9	24 770 650	74 059 284	98 829 934	6,42
Comuna 10	27 948 635	61 776 164	89 724 799	5,83
Comuna 11	23 579 473	63 995 924	87 575 397	5,69
Comuna 12	26 140 443	101 730 644	127 871 087	8,31
Comuna 13	24 759 549	92 670 304	117 429 853	7,63
Comuna 14	28 030 566	94 734 664	122 765 230	7,98
Comuna 15	18 241 785	56 295 792	74 537 577	
Total comunas	387 529 637	1 150 518 978	1 538 048 615	

Fuente: Sitio web del Ministerio de Hacienda del GCBA (URL: <http://www.buenosaires.gob.ar/hacienda/presupuesto/presupuesto-2017>). Está expresado en pesos argentinos.

^a Presupuesto total en pesos argentinos al 2017: 178.806.757.691. Fuente presupuesto desagregado por comunas: <http://www.buenosaires.gob.ar/hacienda/presupuesto/presupuesto-2017>.

Entre las funciones exclusivas (Art. 10) de las comunas se encuentra la planificación, ejecución y control de los trabajos de arbolado, el mantenimiento de los espacios verdes y vías secundarias; la elaboración participativa de su programa de acción y del anteproyecto de presupuesto anual; la preservación de su patrimonio, llevar adelante acciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al desarrollo local. A su vez, los consejos comunales, órganos encargados de canalizar la participación, tienen la facultad de presentar anteproyectos a la Legislatura y realizar recomendaciones a la junta comunal, que tiene la obligación de tratarlas en debate, pero sin carácter vinculante.

Dentro de las competencias concurrentes (Art. 11), las comunas participan en la planificación, prestación y control de servicios; la decisión, contratación y ejecución de obra pública y programas locales de rehabilitación y desarrollo urbano; la fiscalización y ejercicio del poder de policía; la evaluación de demandas y necesidades sociales en su territorio; en la formulación y ejecución de programas de promoción de derechos; la gestión de actividades en materia de políticas sociales; la implementación de un método de resolución de conflictos y el desarrollo de actividades de promoción, asistencia y asesoramiento a entidades vecinales.

Sin embargo, pasados 6 años de la implementación de este sistema, el balance no es del todo positivo en lo que hace a la descentralización política. Existen actualmente numerosas demandas de diversos sectores organizados y de consejos comunales que exigen una reglamentación más completa de la Ley⁵⁴, que permita un mayor y efectivo desarrollo de las funciones de ambas instituciones.

Uno de los aspectos clave pendientes de implementación es el incremento gradual de las competencias comunales establecidas en los artículos 10 y 11 mencionados, especialmente en lo que hace a la planificación, prestación y monitoreo de servicios y en la contratación y ejecución de obras públicas. También en la facultad prevista de intervenir en proyectos y planes de impacto comunal, en la fiscalización y el ejercicio del poder de policía respecto de las normas sobre usos de espacios públicos y suelo, en la formulación y ejecución de programas de desarrollo y promoción de derechos que tengan incidencia en su ámbito territorial, entre otras varias competencias.

⁵⁴ En efecto, la reglamentación completa de la ley, así como la implementación de ciertos aspectos pendientes es una de las propuestas del actual Plan Estratégico Participativo (PEPBA) 2035 elaborado por el Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE).

No obstante, es de destacar el avance que sí hubo en las últimas dos gestiones en materia de desconcentración administrativa del gobierno local, mejorándose la infraestructura y equipamiento de las sedes de las distintas comunas, así como en la gestión de diversos trámites administrativos que pueden realizarse en dichas sedes o virtualmente. También en la creación y puesta en actividad de la policía de la ciudad, aspecto contemplado inicialmente en el proceso de autonomía y descentralización.

Seguidamente, más allá de los instrumentos que analizaremos seguidamente, presentamos un cuadro sintético general de los espacios de participación existentes en la ciudad según la fase del proceso de actuación pública en la que dicho mecanismo se inserta o pretende hacerlo, la base de la participación social que promueve (esto es si acepta únicamente la participación individual de vecinos y ciudadanos previamente registrados, la presencia con voz y voto de asociaciones civiles, políticas, sectoriales, etc. o mixta cuando prevé la participación de ambas clases); el tipo de resultados que genera el mecanismo (básicamente si sus decisiones son vinculantes o no vinculantes y si por norma pueden o no generar iniciativas legislativas para ser discutidas y aprobadas por los representantes) y por último, el estado actual del mecanismo o instituto, si se encuentra activo y disponible o no y si se ha registrado su uso.

Cuadro 10
Estado de situación de los instrumentos de participación de CABA, según objetivo prioritario de la participación, base asociativa, personal o mixta y resultado, 2017

Mecanismo	Fase del proceso de actuación pública	Base de la participación	Tipo de resultado	Estado actual
Mecanismos de Participación Ciudadana Deliberativos				
1. Presupuesto Participativo	Toma de decisiones y control de gestión	Principalmente individual. Hay participación asociativa pero el voto de prioridades es personal	Vinculante	Sin Ley que lo reglamente. Sufrió varias modificaciones. Actualmente activo, aunque transformado en una encuesta online "BA ELIGE"
2. Mesas de Gestión Participativas	Adopción de decisiones, control de autoridades, canalización de demandas	Territorial, mixta. Organismos públicos sectoriales que interviene en cada barrio (Instituto de la Vivienda o Subsecretaría de Hábitat e Inclusión Social), delegados y/o vecinos del barrio y organismos de control como Defensoría General de la CABA, Ministerio Público Tutelar, Procuración General del GCBA y Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	Vinculante	En funcionamiento. Ley N° 5798/2017 (Barrio Rodrigo Bueno), Ley N° 5799/2017 (Playón de Chacarita) y Ley N° 1770/2016 (Barrio 20).
Mecanismos de Participación Ciudadana Directos				
3. Referéndum	Adopción de decisiones, valoración de políticas o proyectos legislativos.	Personal Voto obligatorio.	Vinculante	Disponible. No ha tenido uso. Convoca la Legislatura
4. Iniciativa Popular o ciudadana	Formulación de Políticas	Los promotores de la iniciativa pueden ser personas o asociaciones, pero las firmas requeridas son personales.	Vinculante	Disponible. Se ha utilizado en pocos casos, aunque se iniciaron los trámites legislativos, éstos no finalizaron el proceso y no concluyeron en una ley aprobada. Reglamentada por Ley N° 40/98 (Propuesta de modificación PEPBA 2035)

Cuadro 10 (continuación)

Mecanismo	Fase del proceso de actuación pública	Base de la participación	Tipo de resultado	Estado actual
5. Revocatoria de Mandato	Adopción de decisiones y/o control de autoridades	Promovido por una o más personas y/o asociaciones. La firma es personal	Vinculante o Facultativo	Vigente. Se solicitó dos veces, pero no se llegó a la instancia del referéndum
6. Consulta Popular	Diagnóstico, canalización de demandas	Personal Voto no obligatorio	No vinculante	Vigente. No se realizó ninguna. Se admite su uso en materia tributaria
Mecanismos de Participación Cogestivos				
7. Mesa de Trabajo y Consenso: Plan de Manejo del Parque Avellaneda	Gestión Asociada de servicios	Asociativa, personal y sectores públicos.	Vinculante	Activo desde 1997 Ley N° 1153/03
Mecanismos de Participación Consultivos				
8. Consejo Plan Estratégico de Ciudad (CoPE)	Diagnóstico de Problemas, Canalización de demandas, Formación de Agendas, Formulación de Políticas	Asociativa, Sectorial	Pueden presentar Iniciativa legislativa, y en caso de aprobarse ésta, su resultado es vinculante.	Activo desde el 2000. Se aprobaron 3 Planes desde entonces. Normativa: Ley 310/99, y decretos 1213/00, 483/11 y 147/12. Plan Estratégico Participativo BA 2035 aprobado por unanimidad en 2017.
9. Consejo Económico y Social (CESBA)	Diagnostico, Formación de Agendas públicas y políticas en tres ejes: Producción, Desarrollo social y Modernización del Estado.	Asociativo, Sectorial.	Idem anterior. Emisión de declaraciones	Activo desde el 2016. Ley N° 3317/ 2009.
10. Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA)	Diagnóstico, Formación de Agendas, Presentación proyectos legislativos y políticas.	Asociativa, Sectorial y territorial	Iniciativa legislativa vinculante de ser aprobada por la legislatura.	Activo desde 2008, con variabilidad. Ley 71/98 de Creación del Consejo y Ley 2930/08 Plan Urbano Ambiental
11. Audiencias Públicas	Diagnóstico, canalización de demandas.	Mixta, territoriales o de ciudad.	No vinculante	Disponible y utilizado. Leyes N° 6/98, 1470/2004 y 4027/2011 Son obligatorias en materia de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales y comerciales y dominio de bienes públicos.
12. Consejo del Niño, la Niña y el Adolescente	Diagnóstico, canalización de demandas. Asesoramiento y patrocinio jurídico.	Asociativa, sectorial	No vinculante	En funcionamiento. Leyes N° 26.061/2007 y 114/98; Resolución 422/2006.
13. Consejo de Seguridad y Prevención del Delito	Diagnóstico, canalización de demandas.	Mixta, territorial	No vinculante	Como tal no funciona. Leyes N° 211/99 y 1689/2005. Existe un Plan de Prevención de Delito, que realiza audiencias en las Comunas y reuniones vecinales con la Policía Local.
14. Consejo Consultivo en Ciencia y Técnica	Diagnóstico, canalización de demandas.	Asociativa, sectorial	Sin información.	Sin información.

Cuadro 10 (conclusión)

Mecanismo	Fase del proceso de actuación pública	Base de la participación	Tipo de resultado	Estado actual
15. Consejos Consultivos Comunales	Diagnóstico, Asesoramiento, Establecimiento de Prioridades, Evaluación y Control	Representación asociativa, partidaria o individual y voluntaria. Sin votación directa por la ciudadanía. Para el caso de asociaciones, es necesario previo registro Territorial	No vinculante	Vigente Ley N° 1777/05 y reglamentos propios por Comuna.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Constitución de la Ciudad, Leyes específicas, análisis normativo vigente y entrevistas a informantes claves, 2017.

2. Presupuesto participativo: del modelo brasileño a la encuesta virtual

El origen del presupuesto participativo (PP), como ya dijéramos, se remonta a 1996, cuando se incorporó en la constitución de la ciudad el “carácter participado” del presupuesto, sin mayores especificaciones acerca del sentido de tal adjetivación. Sin embargo, recién se implementa varios años después —en el 2002—, en medio de una profunda crisis institucional y con numerosas asambleas populares ocupando las plazas y reclamando “que se vayan todos”, en obvia alusión a la dirigencia política institucional. Por tanto, inicialmente el PP se desplegó en la ciudad como una iniciativa *top-down*, puesta en valor, con el fin de canalizar ese descontento de la ciudadanía hacia el sistema político y como modo de atender las urgencias sociales.

En ese año se realiza la experiencia inaugural, a espejo de la experiencia brasileña, en la que se elaboraron las prioridades de gestión de cada distrito con la participación de 4500 vecinos en 16 foros barriales. Se mantuvieron 250 reuniones con funcionarios de gobierno, lo que permitió que al finalizar el 2003 se hubieran ejecutado el 65% de las prioridades votadas. En esta primera etapa, y aún con el recuerdo fresco de la crisis, el nivel de participación fue ascendiendo hasta alcanzar los 9.500 vecinos y las 1.000 iniciativas aprobadas. Recién para el 2005 la participación cae a 8000 participantes (Schneider 2007). La evolución del nivel del involucramiento en el PP estuvo estrechamente ligada a los vaivenes y fracturas que se dieron en el contexto político y que finalizaron con la destitución del jefe de gobierno, Aníbal Ibarra, quien fuera el principal impulsor del presupuesto participativo en la ciudad. En el 2005, el área de descentralización y participación del gobierno se vio desmantelada por el pase de su secretario a ocupar una banca en la legislatura porteña. A ello se sumó la ocurrencia de un incendio en una discoteca en el barrio de Once que provocó la muerte de 180 jóvenes, y dio inicio al primer pedido de revocatoria de mandato en la historia de la ciudad, al jefe de gobierno Ibarra. El PP, en dicho marco, quedó teñido de críticas y desconfianzas que impactaron sobre las condiciones de su implementación.

A fines de 2007, con la conformación de un nuevo gobierno, esta vez de centro derecha y liderado por Mauricio Macri (PRO) —quien fuera años después presidente de la nación (2015-2019)—, la gestión de la ciudad se ubica en franca oposición al gobierno nacional de ese momento. A lo largo de este periodo, el PP comenzó a experimentar distintas modificaciones que han desvirtuado el carácter de un instrumento de deliberación y decisión democrática, a la vez que han rebajado su potencial transformador (Annunziata 2011; Schneider y Welp 2011).

Por un lado, la descentralización y la participación volvieron a depender organizativamente del jefe de gabinete, pero conformándose una estructura de menor rango y presupuesto. El PP sobrevivió, pero “como una política residual, promocionada para articular con el funcionamiento futuro de las Comunas, pero, en los hechos prácticos, vaciada de contenido y sin un horizonte concreto de realización en términos ampliados” (Carmona, 2012: 118).

Con el inicio del segundo gobierno de la gestión PRO en 2011, y habiéndose producido la primera y ansiada votación directa de los comuneros, la implementación de la descentralización participativa comenzó a verse como una realidad posible. En este marco, el PP resurgió con cierta fuerza en tanto un instrumento útil para la gestión, aunque nuevamente se introdujeron modificaciones que volvieron a acotar fuertemente las funciones deliberativas y decisorias (Schneider y Welp, 2011).

Estas transformaciones estuvieron concentradas en tres dimensiones. En primer lugar, en la modalidad de elección de las prioridades presupuestarias: en los primeros años, se realizaba una votación por núcleo temático en el plenario de cierre de la última asamblea, donde solo los participantes presentes votaban y cada uno podía hacerlo hasta en 3 núcleos temáticos. Cada voto asignaba 1 punto al núcleo elegido. Los puntajes obtenidos determinaban la cantidad de prioridades presupuestarias de cada núcleo temático que se ejecutaría por comuna. Este sistema desapareció y la votación pasó a realizarse por fuera de las Asambleas, abriendo el voto a todos los vecinos, hayan participado o no previamente, a través de una encuesta virtual, por lo general, sin información adecuada y previa a la elección de los proyectos. No sólo son los consejeros quienes realizan las listas de proyectos y su síntesis para difundir y abrir la votación, sino que la misma se realiza por prioridad presupuestaria y no por núcleos temáticos como hasta entonces. Los proyectos más votados por Comuna se incluyen en los anteproyectos presupuestarios de cada ministerio para su ejecución sin nivelación por factor socioeconómico del distrito.

En segundo lugar, se introdujeron cambios en los sujetos participantes: mientras en el primer formato se establecía que los mismos fueran vecinos mayores de 18 años y/o agrupaciones barriales incluidas las políticas; a partir de 2010 el PP se concentra únicamente en los vecinos individualmente y no permite dentro de este formato la participación asociativa. En tercer lugar, en la clasificación temática de los proyectos elaborados por los vecinos, pasándose de 8 a 2 áreas temáticas: la urbana y la social.

A fines del 2015 el PRO inició su tercer mandato en la ciudad. Ya en este período no se menciona al PP como política de gestión urbana prioritaria y su aplicación resulta irregular y errática por comunas. Diversos sectores sociales, entre ellos las organizaciones que componen el consejo del plan estratégico de ciudad reclaman asegurar el acceso oportuno a la información precisa, completa y clara que permita una participación de calidad; la amplia difusión de la convocatoria a foros o asambleas; la flexibilidad y el pluralismo en los procedimientos; la determinación de instancias de rendición de cuentas; los mecanismos de seguimiento de la ejecución; la transparencia de todo el procedimiento; la dotación de recursos para el buen funcionamiento administrativo y la inversión en formación y capacitación ciudadana (CoPE 2017). Sin embargo, tal como veremos en el apartado siguiente, el gobierno local optó por un rediseño del PP, dando lugar a un nuevo instrumento de participación denominado "BA Elige".

En síntesis, quince años después del inicio del PP, se hace evidente que su implementación en Buenos Aires ha sido poco exitosa; no habiéndose logrado un diseño realmente deliberativo con resultados sostenidos y sustantivos en materia de política urbana local. La ausencia hasta el día de hoy de una ley de PP capaz de otorgarle estabilidad y previsibilidad forma parte del mismo diagnóstico. Ninguno de los gobiernos de diversos colores políticos que se sucedieron desde 1996 en adelante, han regulado este instrumento. En consecuencia, no han sido establecidos los plazos de convocatoria, el procedimiento a seguir y el porcentaje de presupuesto sujeto a deliberación. Dicha irregularidad, imprime una alta variabilidad y arbitrariedad en las formas de funcionamiento y sujeta la institución participativa a los vaivenes de la coyuntura política.

3. Las mesas de gestión participativas: un instrumento a merced de los procesos de reurbanización

Una de las políticas de gestión participativa quizás más interesantes, aunque no originales, que se están llevando adelante desde el GCBA son los distintos proyectos denominados de "reurbanización e integración socio-urbana" de barrios populares o villas de la ciudad. En el marco de la gestión de Horacio Rodríguez Larreta (PRO) desde 2015, y a partir de la unificación del signo político a nivel nacional y subnacional —lo cual facilita el acceso a recursos públicos y genera nuevas capacidades para movilizar suelo urbano (Di Virgilio, et. al., 2018)—, se pusieron en marcha distintos proyectos de zonificación, reurbanización e integración socio-urbana en los barrios Villa 20 (Ley N° 1770/2016), Rodrigo Bueno (Ley N° 5798/2017) y Playón de Chacarita (Ley N° 5799/2017).

Estos procesos se dan a su vez en medio de un proceso de recentralización de la política habitacional de la ciudad en el Instituto de Vivienda (en adelante IVC) y de un fuerte protagonismo en la agenda pública de las intervenciones en villas y asentamientos. Entre sus intervenciones, los proyectos combinan la construcción de viviendas nuevas, mejoramiento de las viviendas existentes, y provisión de infraestructura y equipamiento comunitario. Algunos antecedentes de este tipo de dispositivos para la gestión del hábitat popular son la Mesa de Planeamiento Participativo establecida por la Ley N° 403 del 2000 durante la gestión de centro izquierda de Aníbal Ibarra, que creó el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14, y la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 Bis (Ley N° 3343/2009), durante la gestión de Mauricio Macri.

Los procesos de reurbanización comenzaron en la Villa 20 en 2016 y en Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita en 2017, luego de la sanción de las leyes correspondientes, aprobadas por la legislatura porteña mediante audiencias públicas de las que participaron organizaciones barriales, asesores técnicos de los vecinos, académicos y asociaciones civiles que trabajan la temática. Entre las principales disposiciones, las leyes de reurbanización crean para cada barrio una mesa de gestión participativa (en adelante MGP), “con el objeto de garantizar e instrumentar la participación de los vecinos del barrio en todas las etapas del proceso de reurbanización”.

La composición de las distintas MGP varía en función de cada barrio. En general, la legislación establece tanto los actores que la integran -representantes barriales (miembros de las comisiones o juntas vecinales, cuerpos de delegados), representantes del GCBA (a través del IVC o la Comisión de Vivienda de la legislatura) y de instituciones como el Ministerio Público Tutelar, Defensoría del Pueblo de la Ciudad y Defensoría General-; como aquellos que pueden participar en calidad de invitados, entre los que se encuentran algunas cátedras de arquitectura de la Universidad Nacional de Buenos Aires o la Universidad Nacional de Rosario, organizaciones barriales, otros organismos del GCBA, empresas prestatarias de servicios públicos u otros. Las MGP cuentan asimismo con un reglamento o protocolo de funcionamiento que regula las condiciones de participación, los actores habilitados para participar, establece un quórum o piso de participación, mecanismos de resolución de conflictos, entre otros; y se reúnen periódicamente para someter a discusión los lineamientos generales, el estado de avance y otros temas relevantes del proceso. Además, las MGP tienen entre sus responsabilidades la convocatoria a asambleas generales en el barrio, con el objeto de garantizar el acceso a la información y la participación de los vecinos en el proceso.

Las MGP son convocadas y coordinadas por el GCBA a través del Instituto de Vivienda (IVC), organismo responsable por garantizar la locación y las condiciones adecuadas para las reuniones. Cabe destacar que la legislación establece que las decisiones en torno al proceso integral de reurbanización surgen del consenso en la MGP, sin embargo, en los casos de Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita, en caso de disenso, el IVC (o del organismo que lo reemplace) se reserva la potestad de asesorar al jefe de gobierno sobre la decisión a adoptar. En la práctica -si bien cada territorio tiene particularidades que demandan un análisis en mayor profundidad- el relevamiento de fuentes secundarias y la observación participante indican que, no obstante, las MGP tratan los temas relevantes del proceso, aquellos temas que no responden a los tiempos participativos se trabajan a los fines de ser legitimados o informados a los actores. En este sentido, es complejo plantear si ha prevalecido o no el consenso.

Aún cuando las MGP constituyen el órgano principal, en el marco de los procesos de reurbanización se desarrollan —con distinta frecuencia y niveles de participación según cada proceso en particular— otros dispositivos de participación: talleres de reconfiguración del barrio con los equipos técnicos del IVC y las familias, mesas técnicas con asesores técnicos y organismos que participan del proceso, reuniones en el barrio con el IVC para informar sobre cuestiones puntuales a demanda de los vecinos, talleres pre consorciales y consorciales con las familias adjudicatarias de las viviendas nuevas, entre otros.

El abordaje territorial participativo de las políticas de reurbanización presenta aspectos novedosos, aún dentro de administraciones del mismo color político en la Ciudad (Di Virgilio et. al., 2018).

Para finalizar, aunque las MGP y demás dispositivos asumen distintas características que vale estudiar con mayor profundidad en cada territorio, hemos podido observar que en general constituyen un

espacio para dirimir conflictos, demandar la rendición de cuentas por parte del IVC en torno a los avances de las obras en el barrio, reclamar la implementación de medidas -como obras de emergencia- o bien legitimar la implementación de medidas por parte del GCBA. Pese a que existen antecedentes de este tipo de iniciativas en otras villas y espacios de la Ciudad y que la implementación de estos instrumentos es muy reciente como para ser evaluada, sin duda serán objeto de atención futura.

4. Consejo de Planeamiento Estratégico de Buenos Aires (CoPE): de La Reina del Plata a ¿qué modelo de ciudad?

El Consejo de Planeamiento Estratégico de Buenos Aires (CoPE) es el organismo de participación ciudadana con iniciativa legislativa por excelencia en tanto y en cuanto tiene por objeto discutir un modelo de ciudad. El mismo fue creado por la Ley 310 de 1999, durante el gobierno del radical Fernando de la Rúa.

El CoPE está integrado por un total de 183 organizaciones, entre las que se encuentran asociaciones profesionales, vinculadas a la cultura y la religión, instituciones de educación y salud (como universidades y fundaciones), partidos políticos, asociaciones del ámbito de la producción (cámaras empresariales por sector productivo) y al trabajo (sindicatos), y organizaciones de la sociedad civil (asociaciones profesionales, organizaciones abocadas a temas urbanos, sociales y de ciudadanía). Esta diversidad de actores integra además el Comité Ejecutivo del CoPE, compuesto por 3 titulares y suplentes de cada sector.

El organismo es actualmente presidido por el jefe de gobierno de la ciudad, tres vicepresidentes y un director ejecutivo, todos elegidos con mandato por dos años mediante el voto de las organizaciones que lo conforman, y en articulación con la Unidad de Coordinación del Consejo de Planeamiento Estratégico (UCPE), el área del GCBA que permite articular los esfuerzos realizados por las organizaciones con la dinámica de la acción de gobierno en pos de generar resultados concretos mediante proyectos de ley y recomendaciones al Poder Ejecutivo.

El CoPE tiene injerencia sobre 7 ejes temáticos de política pública: institucional, social, económica, física, metropolitana, género y discapacidad. A lo largo de casi 20 años el CoPE ha producido tres planes estratégicos: el del 2010, el del 2016 con perspectiva Metropolitana y el actual "Plan Estratégico Participativo 2035", recientemente (2017) aprobado por unanimidad y con un alcance mucho mayor que los anteriores dado que establece pautas de crecimiento y políticas a más de 15 años a futuro.

Este pacto entre actores económicos, sociales y el sector público intenta lograr una visión global e intersectorial del sistema local dentro de un plazo y contexto determinado. Así, el actual plan se asienta sobre 5 pilares fundamentales: i) Participación y consenso entre los actores; ii) Articulación con los planes de gobierno sectoriales; iii) Mirada integral con visión de futuro a largo plazo; iv) Flexibilidad y apertura que permitan actualización; y v) Propuestas concretas medibles, que puedan ser evaluadas y monitoreadas en el tiempo. A la vez, cuenta con 5 ejes estratégicos en base a los cuales define líneas de acción: i) Autonomía, Descentralización y Participación; ii) Accesibilidad, Equidad e Inclusión; iii) Ecología; iv) Área Metropolitana; y v) Competitividad.

En el marco del primer eje estratégico, el PEPBA 2035 introdujo varias propuestas en pos de ampliar la participación y la descentralización de la ciudad, entre las que se encuentra la reglamentación o reforma de las normativas que regulan varios de los mecanismos de participación presentados anteriormente.

En relación a la Ley de Iniciativa Popular (Ley N° 40/98) se propusieron modificaciones de cara a facilitar a la ciudadanía el pleno ejercicio de este instrumento, que en la práctica no ha sido utilizado –esto es, no ha llegado a completar el proceso o no se ha traducido en una ley aprobada. En esta línea, se sugirió la extensión del plazo para recolección de firmas, la agilización del procedimiento de presentación de las planillas (mediante su digitalización) y la reducción de la cantidad de firmas exigidas para acceder a la promoción oficial del proyecto.

También se propusieron medidas para fortalecer el uso de las audiencias públicas, mediante una efectiva difusión, la obligatoriedad de realizarlas en horarios accesibles dentro de la misma comuna, en un lugar cercano al del proyecto en discusión, y evitando superposición de audiencias.

Otra de las principales demandas del eje de participación del PEPBA 2035 fue la sanción de una ley de presupuesto participativo en tanto “instrumento capaz de redistribuir la riqueza teniendo en cuenta las prioridades de los habitantes de la ciudad y garantizando la mirada sensible al género” (PEPBA 2035: 47). Como se ha mencionado anteriormente este ha sido un reclamo no atendido desde hace dos décadas. También se establece el tratamiento y aprobación de un proyecto que permita, a través de los Consejos Consultivos Comunales, dar mayor incidencia a las iniciativas barriales y comunales en la elaboración del presupuesto de cada comuna.

Considerando su reciente aprobación, resta evaluar a futuro la efectiva incidencia que el PEPBA 2035 tendrá en las políticas públicas concretas y en la dinámica socio-urbana; en definitiva, cotejar si el modelo de ciudad que delinea el Plan logra plasmarse en la realidad o si caerá en saco roto como sucedió en gran medida con los dos Planes anteriores (2010 y 2016).

C. La participación digital y el gobierno abierto: la apuesta de la gestión PRO

La actual gestión PRO de la ciudad, a cargo de Horacio Rodríguez Larreta (2015-2019), realiza una fuerte apuesta a la comunicación y las nuevas tecnologías como canal entre la ciudadanía y el gobierno. El objetivo explícito es “fomentar la participación ciudadana con canales expeditivos y rápidos, para incidir en la toma de decisiones de acuerdo a sus intereses, a los servicios públicos que utilizan y a su lugar de residencia”⁵⁵. Tanto es así que el área del GCBA a cargo de promover políticas de participación ciudadana pasó a partir del 2016 de la Subsecretaría de Descentralización a la de Dirección General de Comunicación Participativa, bajo la órbita de la Subsecretaría de Comunicación (Jefatura de Gabinete).

En efecto, entre los objetivos del actual mandato de gobierno⁵⁶ se define un eje de participación ciudadana destinado a promover la influencia de los vecinos en 200 obras, proyectos e iniciativas durante los primeros dos años de gestión⁵⁷ principalmente mediante TICS.

La participación de la ciudadanía en estas iniciativas se realizó mediante votación telefónica, por SMS, página web, correo electrónico, Twitter y Facebook. Además, en algunos casos fueron acompañadas por reuniones presenciales de funcionarios con vecinos para la presentación de las propuestas y el intercambio de inquietudes e ideas.

Por un lado, para la participación en obras se convocó a los vecinos a una serie de reuniones abiertas con el fin de relevar información de diagnóstico del espacio público a intervenir, para luego proponer ideas. Participaron también los proyectistas a cargo de la obra y representantes de las Juntas Comunales correspondientes. La información recolectada fue posteriormente procesada para la realización del proyecto de obra.

Por otra parte, la dinámica de participación en proyectos consistió en una serie de “consultas populares de carácter vinculante”. De acuerdo con una fuente del GCBA: “Abordando cuestiones sociales y culturales, las votaciones buscan la participación vecinal en cuestiones temporales (como festivales, eventos, etc.) y duraderas (como políticas públicas, proyectos de Ley, etc.)”.

De acuerdo con la información presentada en el sitio web de compromisos de gobierno del GCBA, un 30% de las iniciativas involucradas tuvo que ver con la temática cultural, 29% con innovación, 13% con transporte, un 10% con deporte y otro 10% con “vida saludable”, seguido por un 8% vinculado a “mascotas”.

El desarrollo de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y sus posibles efectos en la participación ciudadana, han suscitado análisis que van del “ciberoptimismo” —promotor del ideal de “aldea global”— al “ciberpesimismo” que advierte las consecuencias potencialmente negativas del avance tecnológico, como el desempleo masivo o una sociedad controlada por corporaciones (Welp, 2017).

⁵⁵ Sitio web de Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad visitado enero 2018.

⁵⁶ Los objetivos de gobierno de la CABA se inscriben en el marco de los objetivos y metas de la Agenda del Desarrollo Sostenible impulsado por la Organización de las Naciones Unidas.

⁵⁷ De acuerdo con el sitio web del GCBA el objetivo (N° 14) fue alcanzado en octubre de 2017.

Los estudios empíricos, por su parte, complejizan el impacto del uso de tecnologías en la deliberación política. En un artículo reciente Welp (2017) apunta que, si bien el uso de internet afecta de alguna manera la participación, esto no implica necesariamente un aumento de la misma. A la vez, en aquellos casos en que los mecanismos de democracia participativa (presupuestos participativos, foros ciudadanos) o democracia directa (como iniciativas o referendos) incorporaron el uso de nuevas tecnologías, las mismas se limitaron a proveer canales de difusión de información o a la creación de espacios de participación simbólicos no vinculantes, con bajo número de usuarios y sin reglas claras (Welp, 2017).

En el caso de la ciudad de Buenos Aires, el uso de nuevas tecnologías constituye la principal apuesta del último período de gestión PRO para canalizar la participación de la ciudadanía, fomentando la deliberación online a través de redes sociales y plataformas de consulta, y con una fuerte impronta comunicacional y de marketing político. En esta línea se inscriben experiencias como el proyecto DEMOS y BA Elige.

En 2014, la Legislatura porteña en asociación con la Fundación Democracia en Red, lanzó el proyecto DEMOS. El mismo proponía utilizar la plataforma DemocracyOS -creada por la fundación- para difundir información sobre 16 proyectos de ley con estado parlamentario, de los cuales tres (aquellos que fueran considerados los más relevantes) serían debatidos y sometidos a votación por la ciudadanía. Los legisladores, por su parte, asumieron el compromiso de tratar los proyectos ganadores en el recinto.

La implementación del proyecto se desarrolló en dos etapas: la primera implicaba la selección de los 16 proyectos de ley correspondientes a 12 bloques de la legislatura, con al menos un proyecto por bloque. Las redes sociales, en especial Twitter, fueron la principal herramienta de difusión durante esta primera fase. Una segunda etapa consistió en el debate online de los tres proyectos que pasaron el proceso de selección.

La plataforma DemocracyOS ofrecía la descripción de cada proyecto en un lenguaje simple, acompañado por material explicativo adicional basado en datos oficiales. Además, se incorporó el texto original de los proyectos y un foro de discusión ciudadana donde se podían valorar los argumentos esgrimidos. Las opciones de votación eran sí/no/abstención.

Se estima que 13.289 ciudadanos de la ciudad ingresaron a la plataforma. DemocracyOS tuvo 26.833 visitas, incluyendo usuarios de otras partes del mundo. Entre el 5 y el 18 de noviembre de 2014 se registraron 4,569 tweets con el hashtag #YoVoto (Annunziata, 2016).

Annunziata (2016) observó que durante la etapa específica del debate de proyectos los participantes expresaron argumentos tanto a favor (muchos de ellos acompañados por el relato de experiencias singulares sobre el tema que abordaban), como en contra. Asimismo, se realizaron críticas a algunos aspectos proponiendo alternativas. A la vez, los legisladores participaron activamente respondiendo a las preguntas y comentarios para defender sus proyectos.

No obstante, la autora apunta que la generación de diálogos extendidos no fue frecuente, en tanto no se hizo uso del recurso de "re-respuestas". Otro aspecto destacado fue la movilización off-line de ciudadanos afectados, así como de militantes del partido político que promovía el proyecto más votado —cuyo objetivo era la mejora de las condiciones de trabajo de los enfermeros en hospitales públicos—, demostrando la importancia de cierta convergencia entre la actividad on-line y otros tipos de acciones off-line.

Otra de las iniciativas destinadas a promover la participación ciudadana, en este caso desde el Ejecutivo, es el programa BA Elige, un espacio "abierto y accesible" tal como lo define el propio gobierno local y donde la ciudadanía puede proponer y apoyar o elegir iniciativas en los barrios y comunas de la Ciudad, de manera directa.

La decisión es vinculante, y los proyectos ganadores son incorporados en el presupuesto del año siguiente⁵⁸. La partida presupuestaria destinada a la votación ciudadana se divide entre las 15 comunas, en forma proporcional a su población e inversamente proporcional a la renta per cápita de las mismas. Al momento de la votación —no así para la instancia de propuestas— es excluyente tener domicilio en la CABA. Teniendo en cuenta estas características, el BA Elige sería implícitamente una aplicación que sustituye al presupuesto participativo “tradicional”.

En la práctica, las 26.000 ideas propuestas en abril del 2017 por los vecinos de la ciudad fueron votadas en mayo⁵⁹, y posteriormente evaluadas entre junio y julio por los distintos ministerios. Aquellos proyectos que resultaron “viables” desde la óptica institucional y sin mediar argumentación, justificación o deliberación ninguna, se publicitaron como aprobados. Entre los más votados se encuentran proyectos tan variados tales como la señalización vial (señalización electrónica de las paradas de colectivos, instalación de semáforos), el tendido de luminaria pública en plazas o espacios públicos hasta clases de yoga gratuitas en espacios públicos o la restauración de colegios.

El BA Elige somete a validación, en el marco del presupuesto participativo, medidas que en principio constituyen competencias (acaso obligaciones) del GCBA -como el mantenimiento de espacios públicos- y por desconocer las instancias de participación en el marco de las cuales debiera darse una real discusión y deliberación acerca de las necesidades y propuestas: los Consejos Consultivos de las comunas, que, por otra parte, han tenido muy poco desarrollo.

Por último, otra de las iniciativas recientes del GCBA fue la realización de una “consulta popular” a través de la plataforma de participación ciudadana⁶⁰ para “extender” el horario de funcionamiento del transporte subterráneo (Subte)⁶¹. La consulta, que duró una semana en mayo de 2017, se realizó principalmente a través de redes sociales (72%) —Facebook y Twitter— además del sitio web del GCBA y de puntos de votación en las distintas estaciones de subterráneos. El jefe de gobierno anunció la decisión de modificar el horario luego de considerar 427.439 votos positivos (84% del total de votos) y 83.577 en contra⁶². Según el anuncio oficial, se estima que en total participaron unas 511.016 personas. De todas maneras, a pesar del nivel de participación anunciado por el Jefe de Gobierno, el resultado fue muy criticado en tanto ignoró diversos proyectos presentados en la Legislatura porteña para extender el horario del Subterráneo, al menos, desde 2012.

Para finalizar, y retomando la discusión que dio inicio a este apartado, si bien las nuevas tecnologías pueden ser pensadas como herramientas accesibles y de bajo costo a disposición de la ciudadanía, aunque segmentadas socioeconómicamente, los efectos de su uso dependen más “de la política, la capacidad de negociación entre los actores y de las relaciones de poder entre ellos” (Welp, 2017) que se juegan en el ámbito off-line. Así, los términos de la deliberación (la elaboración de juicios más o menos meditados), la brecha digital, la concentración de la estructura de red, son factores a tener en cuenta al momento de plantear una estrategia de participación ciudadana basada en el uso de nuevas tecnologías desde el estado.

D. Conclusiones

Buenos Aires reveló inicialmente una impronta progresista y de carácter fuertemente democratizante al introducir en la constitución una gran variedad de instituciones de participación, de control y transparencia que dio sentido al nuevo gobierno de la ciudad conformado en 1996. Por tanto, podemos señalar que amplios y mayores niveles de autonomía posibilitaron el reconocimiento —al menos en la letra— de la importancia de la participación y de los derechos asociados a esta materia a los que podía acceder la

⁵⁸ La primera implementación tuvo lugar durante el 2017, por lo que la ejecución de los proyectos ganadores será en 2018. Para el ejercicio 2018 se asignó una partida presupuestaria de 500 millones de pesos argentinos.

⁵⁹ Según fuentes oficiales las propuestas recibieron 133.000 apoyos.

⁶⁰ En su cuenta de Facebook y su sitio web, la plataforma denominada Participación Ciudadana -que depende de la Subsecretaría de Comunicación- se presenta como “un espacio de charla, de diálogo entre el vecino y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. También tiene cuentas de Twitter e Instagram.

⁶¹ “Buscan extender el horario del subte a través de una consulta popular” (Ámbito, 02/05/2017).

⁶² “Larreta anunció los cambios en el horario del subte” (Tiempo Argentino, 11/05/2017).

ciudadanía porteña y residentes en la ciudad. En este sentido, no hay que olvidar que en su primer artículo la constitución porteña señala que organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa.

Sin embargo, en los hechos, la participación en tanto política pública parece haber surgido como una estrategia dirigida de arriba hacia abajo (*top-down*) en el marco de una grave crisis de representación y legitimidad ocurrida en el 2001 (Schneider, 2007). En este sentido, es posible pensar que fue el oportunismo político en un contexto crítico —más que un cambio de valores en vistas de una democracia más inclusiva y participativa— lo que permitió la irrupción de estos mecanismos (Crot, 2006). Esto parece evidente, al menos, en el caso del presupuesto participativo, instrumento cuya evolución o involución está muy asociada a la coyuntura política.

En segundo lugar, el ritmo y la profundidad de la gobernanza democrática ha ido dependiendo alternada y excesivamente de las sucesivas crisis políticas y económicas que vivió el país, habiendo sido la ciudad de Buenos Aires una gran caja de resonancia de estos conflictos. En este sentido, el proceso de descentralización que impulsaría la participación llegó tarde y a destiempo, pero aún podría desenvolver todo su potencial aumentando el protagonismo de las comunas en la definición de la vida de los barrios y de la ciudad. Dotar a éstas de un presupuesto suficiente para cumplir las competencias, e incluso ampliarlas, permitir la jurisdicción presupuestaria de las mismas, habilitar el Presupuesto participativo por comuna —en la actualidad existen 5 proyectos de ley presentados a la Legislatura que contemplan esta propuesta— y favorecer una mayor articulación con los consejos que piensan la ciudad de una manera más general e integral puede ser el camino a seguir. El diseño institucional importa y una ciudad tan grande y gravitante como Buenos Aires, necesita un sistema más racional y transversal de participación que recree lo que algunos autores llaman “redes de gobernanza participativa” (Blanco y Gomá, 2002).

En tercer lugar, es de destacar el resurgir de dos instituciones consultivas sectoriales, como el consejo del plan estratégico y el consejo del plan ambiental, que se proponen proyectar un modelo de ciudad inclusiva, sostenible y participativa, sin embargo, es necesario que estas instancias tengan mayor impacto y difusión en la ciudadanía de manera tal que se sienta convocada a intervenir e incidir en proyectos de envergadura. En esta línea, también es importante dar a conocer los objetivos cumplidos o no por los planes anteriores. Ello permitiría que las políticas puedan ser evaluadas y auditadas por la ciudadanía en sus impactos y resultados.

Por último, y tal vez comprensiblemente dado el acelerado avance de las tecnologías de comunicación e información sobre diversos ámbitos de la vida individual y social, la participación digital parece ser la gran apuesta del gobierno actual. Sin embargo, llama la atención la escasa vinculación que las iniciativas de participación electrónicas tejen con los planes más estructurales e integrales que otras instancias participativas elaboran sobre el desarrollo futuro de la ciudad, como el plan estratégico o el plan urbano ambiental. Cabe preguntarse entonces si se apela a la participación digital como una moda o una práctica de benchmarking más que una herramienta de gobernanza al definir espacios virtuales con poca o nula incidencia en la resolución de los conflictos y demandas reales de los porteños. Cuando se trata de participación democrática, no sólo es importante, cómo se participa, sino quién lo hace, sobre qué se participa y con qué consecuencias esperadas. Y las respuestas a estas preguntas deben necesariamente estar orientadas por un modelo normativo de democracia que valore y resitúe al ciudadano en el centro de la escena y desde luego, lo empodere.

Bibliografía

- Annunziata, R. (2011), "Proximidad", representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina", en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, mayo, pp. 57-70.
- Annunziata, R. (2016), "Dinámicas de deliberación ciudadana on-line y off-line", en *Revista Iberoamericana*, XVI, 62, pp. 211-216.
- Augugliaro y Yedro (2012), "Comunas: de la expectativa a la incertidumbre. Una mirada sobre los últimos años de la descentralización en Buenos Aires", Ponencia, Jornada RedMuni, 2012.
- Blanco, I y Gomá R, (2002), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Ariel, Barcelona.
- Carmona, R. (2012), El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas. Argentina: Editorial CICCUS y UNGS. Recuperado de <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/577/el-debate-sobre-nuevos-estilos-de-gobierno-en-ciudades-argentinas.html>.
- Crot, L (2006), "Scenographic" and "Cosmetic" Planning: Globalization and Territorial Restructuring in Buenos Aires, in *Journal of Urban Affairs*, Vol. 28, 1, 3, 2006.
- Di Virgilio, M., Aramburu, F., Brikman, D., Najman, M. (2018), "Nuevos proyectos de integración urbana en la era PRO. Rupturas y continuidades de la política de villas en el AMBA". 3º Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana. Córdoba, Argentina. Julio 2018.
- Di Virgilio, M.M. (2012), "Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina", en *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 6, No. 1, pp. 11-35. Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, Argentina.
- Eisinger, P. (1973), "The Conditions of Political Protest Behaviour in American Cities," *American Political Science Review*, 67(1) [March]:11-28.
- Landau M. (2008a), "La participación en las políticas públicas y los límites de la metáfora espacial", *Revista Política y Cultura*, otoño 2008, núm. 30, pp. 67-89.
- _____(2008b), *Política y Participación Ciudadana*, Ed. Mino y Dávila, Bs.As.
- O'Donnel, G, "Estado, Democratización y Ciudadanía", *Revista Nueva Sociedad*, Nro. 128 Noviembre-Diciembre 1993, PP. 62-87.
- Pateman, C (2012), "Participatory Democracy Revisited. Perspectives on Politics, 10 (1), 7-19. Doi: 10.1017/S1537592711004877.
- Rofman, A. (2013), "La participación ciudadana: clave de comprensión de las experiencias de interacción entre la sociedad civil y el estado". Ponencia presentada en la Novena Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de investigación del Tercer Sector (ISTR), Santiago de Chile, Chile.
- Schneider, C. (2008), *La Participación Ciudadana en los Gobiernos locales: Contexto Político y Cultura política. Un análisis comparativo de Buenos Aires y Barcelona*. Tesis Doctoral. Barcelona: UPF.
- _____(2007), "La participación ciudadana en el Gobierno de Buenos Aires (1996 - 2004): el contexto político como explicación", en *Revista CIDOB AMÉRICA LATINA*. serie documentos América Latina 21, Barcelona (s/r).
- Schneider, C. y Vásquez, L. (2014), "Small is beautiful? Participación ciudadana y descentralización: los casos de Bogotá y Buenos Aires", *Debates Latinoamericanos*, 12 (25), pp. 63-84.
- Schneider, C. y Welp, Y. (2011), "Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 212 (mayo-agosto).
- Welp, Y. (2017), La participación política en la era digital, en *Revista Buen Gobierno*, No. 22, Ene-Jun 2017, ISSN 1870-4271.
- Willis, Garman y Haggard (1999), The Politics of Decentralization in Latin America, in *Latin American Research Review*, Vol. 34, No. 1. (1999), pp. 7-56.

Parte 4

Políticas de gobierno abierto y apertura institucional

XI. Retos de la implementación de un Gobierno Abierto en el departamento de Nariño, Colombia: Gobernación de Nariño 2016-2019⁶³

*Camilo Romero Galeano⁶⁴
Paola Lorena Coral⁶⁵*

Presentación

Al sur de Colombia se encuentra ubicado el departamento de Nariño; un territorio diverso que cuenta con una de las mayores pluralidades étnicas y geográficas del país. Sin embargo, factores como la guerra, el narcotráfico, la presencia limitada del Estado y la ineffectividad de las políticas tradicionales, han generado atraso económico, desigualdad social y desconfianza de la población frente a la capacidad de las instituciones para lograr un desarrollo integral e inclusivo. Bajo este contexto, el actual gobierno departamental ha puesto en marcha un modelo de gobernanza en el cual, la apertura institucional, la participación ciudadana y los propósitos comunes son el eje central de su acción política.

Este ejercicio de innovación política es pionero en Colombia y se ha convertido en referente tanto a nivel nacional como internacional. Hoy por hoy Nariño es el único gobierno local de Sur América que hace parte de la Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto), gracias a su gestión e implementación del gobierno abierto a través del diseño e implementación de 14 herramientas y la formulación de una política pública única en su género dentro del continente.

Por otra parte, Nariño cuenta con el primer y único centro de innovación social del país adscrito a un gobierno local, de igual manera construyó de la mano de 1752 ciudadanos, la primera política

⁶³ Nota: este texto contó con el apoyo de Gustavo Montenegro en la corrección de estilo y de Andrés Cuasapud en la recolección de datos.

⁶⁴ Periodista y comunicador social egresado de la Universidad Autónoma de Occidente. Asimismo, ex-Gobernador de la ilustre Gobernación de Nariño, fue el senador más joven de Colombia entre 2010 y 2014 y ha liderado procesos de innovación política en Colombia.

⁶⁵ Magíster en mediación cultural de la Universidad de la Sorbona (París) y es asesora de despacho para innovación social de la Gobernación de Nariño.

pública de innovación social del Colombia, que articulada a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, busca brindar condiciones para que las comunidades, desarrollen capacidades que contribuyan a la identificación, priorización y resolución de sus problemáticas a través del trabajo colaborativo e inteligencia colectiva, potenciando así la participación ciudadana, fortaleciendo la gestión institucional y generando una cultura de la innovación social que transforme el asistencialismo por empoderamiento ciudadano, y coadyuve en la construcción de la paz territorial y de un departamento que brinde mejores oportunidades para la comunidad nariñense.

Frente a lo anterior, la presente investigación pretende hacer una breve reflexión y sobre todo aportar en el debate frente los desafíos que enfrentan las instituciones al momento de implementar nuevas prácticas y/o nuevos modelos de gobernanza. El documento describe los principios filosóficos, las reflexiones políticas, las metodologías empleadas, así como las herramientas diseñadas para lograr, que en un contexto como el del departamento de Nariño, se pueda llevar a cabo un proyecto político en el marco de tres pilares fundamentales: gobierno abierto, innovación social y economía colaborativa.

Finalmente, el ejercicio visibiliza el trabajo de tres elementos fundamentales para garantizar la sostenibilidad y supervivencia de las acciones implementadas enfrentando entre otros, por ejemplo, los cambios de gobierno: fortalecimiento institucional, creación de marcos normativos, así como el desarrollo de metodologías, herramientas e implementación de proyectos en el territorio.

A. Cómo construir región a través de la implementación de un proceso de innovación política

1. Contexto: Nariño territorio de grandeza

Colombia es un país con cinco grandes regiones marcadas por la riqueza de su diversidad cultural y geográfica; un país con lugares aptos para la explotación turística y con una población pujante, cordial, amable y dinámica; reconocido por tener el mejor café y ser catalogado como uno de los más “felices” del mundo. Este, el territorio de los incomparables colores de Caño Cristales, de la exuberante Amazonía, de la inmensidad de sus Llanos Orientales o el misterio de sus costas en el Pacífico, cuna de Antonio Nariño -traductor al español de los derechos humanos-, de las mariposas amarillas de García Márquez o de la democracia más antigua de Latinoamérica, es también la tierra de un conflicto armado y lucha de clases que ha dejado mucho dolor y sangre por más de 50 años.

Al sur de este país se encuentra ubicado el departamento de Nariño. Un territorio como pocos en el mundo marcado por su diversidad geográfica y por ende cultural. Un territorio cuya producción agropecuaria es su base económica. Nariño tiene una oferta de 90 productos, entre los que se destacan los frutales con 38,95%, seguido de las hortalizas con un 21,1%. A nivel nacional, este departamento es uno de los primeros productores de papa, plátano, yuca, banano, coco, cereales (cebada, trigo, quinua) y de cultivos agroindustriales como caña panelera, palma de aceite y cacao. En la actividad pecuaria, es el primero en la cuyicultura y cunicultura. En la industria, dentro de las actividades generadoras de mayor valor agregado en el PIB de este sector, sobresalen la de los lácteos y otras manufacturas como carne y pescado, productos de café, molinerías y bebidas (Gobernación de Nariño, 2016).

Nariño tiene 87 mil hectáreas de páramos y aquí también se encuentra el 40% de los manglares del país que corresponden a 135 mil hectáreas. Además, cuenta con más de 1.600.000 hectáreas de bosques. Cerca de 4.000 especies de plantas, 1.048 especies de aves de las 1.865 que tiene Colombia. En Nariño hay cinco parques nacionales, 184 mil hectáreas de áreas protegidas y cerca de 1.760.000 hectáreas corresponden a zonas de reserva forestal.

La cultura es otra de las muestras de su riqueza, Nariño es el único departamento en Colombia con tres patrimonios culturales reconocidos por la UNESCO: el Carnaval de Negros y Blancos, muestra del

talento de sus artesanos que año tras año, engalanan las calles de la ciudad brindando un espectáculo artístico único en el mundo; las Músicas de Marimba y los Cantos Tradicionales del Pacífico Sur que se han preservado para ser testimonio de la grandeza de las comunidades negras de estas tierras, y de la misma manera, el Quapagnac que nos muestra el inconmensurable valor de nuestro pasado.

Si bien hay riqueza y mucha, el abandono estatal de este lugar de la patria ha sido una constante y fue en alguna época justificado por las condiciones geográficas y el difícil acceso. En efecto, la Cordillera de los Andes emerge con su magnitud desde el Sur de Latinoamérica y marca su ingreso al país justo en este departamento. El aislamiento geográfico es un argumento que con el paso de los años perdió todo su valor para convertirse en una excusa. Si de razones se trata, importante anotar que este pueblo ha sido rebelde desde tiempos históricos, no en vano, esta tierra no quería independizarse de la corona española. Desde estas épocas, el pueblo de Nariño se moldeaba como irreverente, luchador, pensador, reflexivo y siempre en contraposición a las directrices del gobierno central al que claramente poco le ha importado este territorio.

Con el paso del tiempo, las condiciones de abandono se evidencian aún más, y el atraso en el desarrollo de la región es muy marcado en comparación con otros lugares de Colombia.

Nariño es en resumen la “síntesis de Colombia” como lo afirma Camilo Romero (gobernador del departamento 2016-2019). Un lugar en donde convergen Costa, Andes y Amazonía en un espacio de 33,268 km. Este departamento con alrededor de 1.700.000 habitantes, de población predominantemente rural, es un territorio pluriétnico y multicultural, está integrado por 64 municipios y su población está compuesta por comunidades indígenas con alrededor de un 10,28%; afrodescendientes que representan el 18,8%, 83 integrantes del pueblo Rom y cerca del 70% de sus habitantes son mestizos habitando centros urbanos, pero mayoritariamente el campo (Gobernación de Nariño, 2016). La capital se encuentra en la ciudad de San Juan de Pasto caracterizada por la deslumbrante arquitectura de sus iglesias y la imponente presencia de su volcán Galeras, al que los antepasados llamaban Urkunina y que se encuentra activo desde los años 80s.

El departamento de Nariño ha sido uno de los territorios más golpeados por la violencia en Colombia, aún cuando le dijo SI a la paz, el Acuerdo de Paz no ha llegado al territorio. Hoy en día más de 50 mil familias dependen de la siembra de planta de coca⁶⁶ y el gobierno nacional solo plantea la fumigación con Glifosato como alternativa al problema. Desde la administración departamental la postura es clara: defensa de la vida e implementación de un programa voluntario de sustitución que brinde oportunidades de desarrollo integral. La ausencia del Estado en Nariño ha dejado altos índices de pobreza, desempleo, falta de vías y necesidades básicas insatisfechas, entre otros problemas. (Gobernación de Nariño, 2016).

Nariño y su construcción social en la equidad, la paz territorial, el acceso a la justicia social, las oportunidades económicas, la salud, la educación, la conectividad, como también reconocer las particularidades de sus territorios afectados por el conflicto armado y la degradación ambiental, representa hoy en día, un desafío inmenso. Afortunadamente, las capacidades de su gente, su poder de resiliencia y sus ganas de salir adelante han permitido afrontar la inmensidad de sus problemas (Amar, 2017).

B. Un nuevo gobierno y la necesidad de no seguir haciendo lo mismo

Los desafíos del Departamento de Nariño requieren de una estrategia política, social y cultural capaz de responder a la realidad de su territorio y de sus habitantes, por tanto, en el marco de la propuesta de implementación de un proyecto político innovador se realizaron las siguientes consideraciones iniciales:

⁶⁶ De acuerdo a uno de los informes más recientes de UNODC, se evidencia un panorama mucho más complejo en este tema en relación a años anteriores, el reporte muestra que Tumaco tiene a 2017, 19.517 Ha, de siembra de coca, representando el 11% del total nacional; mientras que el Charco tiene 4.631 Ha, correspondientes al 3% y Barbaças 4.590 Ha, también con el 3%. En consecuencia, la afectación del departamento con siembra de plantaciones de coca va en aumento.

- Cogobernar con las personas: es decir, dejar de creer que los gobernantes son los poseedores del conocimiento y de las verdades frente a las necesidades de la gente.
- Ejercer un mandato que no se quede en el discurso y que, con acciones concretas, combata la corrupción, uno de los más grandes cánceres de Colombia y que en Nariño está muy arraigado.
- Es urgente solucionar los problemas de la región y dejar de seguir intentándolo de la manera tradicional ya que esto, evidentemente, no ha dado resultado.
- Se necesita de la mano de todos para construir colectivamente, pues los problemas de Nariño superan la capacidad de cualquier gobierno. Sin articulación entre ciudadanos, gobierno, entidades y organizaciones, no es posible avanzar y generar alternativas de desarrollo para el departamento.
- Urge promover una nueva ciudadanía capaz de sentir y aportar en la solución de los problemas de su contexto.

Con estas claridades y con la convicción de la fortaleza y las capacidades de los ciudadanos de este territorio, se propuso un proceso de transformación en la manera de hacer política realizando un ejercicio del mandato público centrado en las personas, innovando en la forma de gobernar y en la manera de relacionarse con la ciudadanía, un ejercicio de Innovación Política.

Aquí hay que resaltar algo muy importante y es que la experiencia de Nariño es única en el país. En Colombia se puede hablar de innovación en sus grandes capitales, Medellín, Bogotá, Cali, pero hablar de innovación en el marco de una región como esta, es un reto aún superior.

El país entero necesita cambiar la cultura del asistencialismo que ha marcado por décadas su actuar, se necesitan ciudadanos empoderados dispuestos a luchar por resolver sus problemáticas, así como generar nuevos conocimientos y crear alternativas que propendan por los bienes y por los propósitos comunes.

En 2015, Camilo Romero Galeano es elegido como gobernador de Nariño con 331.394 votos de hombres y mujeres que avalaron una candidatura alternativa. Romero propuso en su programa de gobierno una estrategia enmarcada en tres pilares: Gobierno abierto, innovación social y economía colaborativa, a este ejercicio político lo llamó **Nuevo Gobierno**.

1. El nuevo gobierno

El “Nuevo Gobierno” es un modelo de gestión pública basado en criterios de participación, transparencia, apertura de datos y ampliación de la democracia. Un ejercicio de gobierno centrado en las personas. Este modelo está sustentado en **tres pilares**:

- i) El primero de ellos, denominado *gobierno abierto*, responde a la necesidad de abrir o poner a disposición de la ciudadanía múltiples herramientas que permitan su coimplicación en la gestión de gobierno, a través del uso de TIC y el desarrollo de tecnologías sociales. El fundamento central de esta propuesta es construir y consolidar un modelo político “ciudadanocéntrico” (*citizen-centered*) que garantice la participación real y eficaz de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos relacionados con la gestión administrativa, control y fiscalización de recursos públicos, elaboración de políticas públicas y ejecución de proyectos, entre otros.
- ii) El segundo pilar, *innovación social* busca facilitar un puente de conexión entre el gobierno y la gente promoviendo un diálogo y escenario de escucha para poder dar respuesta a las verdaderas necesidades de las comunidades. Este pilar propende por la generación de una cultura de la innovación que contribuya con la transformación de las prácticas sociales en favor de mejorar el bienestar de las personas, construir tejido social, afianzar la paz territorial y sobre pasar la brecha del asistencialismo. Con la Innovación social se trabaja con y por las comunidades, se construyen dispositivos de escucha, se ponen en valor las capacidades de las personas construyendo valor público y fortaleciendo los procomunes, lo que es de todos.

- iii) El tercer pilar, *economía colaborativa* ayuda en la generación de redes de trabajo colaborativo en donde prima el beneficio colectivo. La generación de valor aquí es comunitaria y los principios de participación, colaboración y transparencia toman sentido al trabajar por las necesidades individuales, pero también por las colectivas.

La implementación de estos procesos de innovación pública requirió del fortalecimiento institucional, de un marco normativo y del desarrollo de un conjunto de herramientas, metodologías, programas y proyectos para poder materializarse en el territorio. Cabe anotar que en la dinámica de este proceso siempre se hace referencia a un Ecosistema.

De esta manera, la administración departamental propuso un proyecto de gobierno y conformó un equipo con el que llevó a término sus iniciativas, fue allí en donde nacen las primeras irrupciones frente a una manera “tradicional” de ejercer la administración pública. Una primera apertura se dio frente a la contratación de profesionales de diversos perfiles, entre los que se destacan diseñadores gráficos, industriales, artistas, sociólogos y comunicadores que vendrían a aportar componentes creativos enfocados principalmente a abrir la institución a procesos de cambio sustanciales.

El servidor público comenzaría entonces a desarrollar sus funciones bajo un esquema de contacto directo con el ciudadano y de apertura a la escucha. Estos roles fueron muy importantes si de *hackear* la administración gubernamental se trataba: el *hackear* entendido como el interferir el sistema desde adentro para transformarlo.

2. La participación ciudadana: alma de un nuevo gobierno

Abrir la institución y generar políticas que propendan por un gobierno abierto implicaba, desde la visión del Nuevo Gobierno, generar escenarios para la participación ciudadana y para que ésta fuera efectiva, eficaz y certera.

Ya desde el planteamiento del programa de gobierno se podía observar cómo la comunidad sería un agente principal dentro del ejercicio de gobierno, en efecto, se construye un programa con la ayuda de más de 10 mil personas, generando esta participación desde las subregiones del departamento y realizando mesas temáticas y poblacionales.

Un segundo momento fue ya en gobierno, con la construcción del Plan de Desarrollo “Nariño Corazón del Mundo” que fue la hoja de ruta con la que se implementaron las ideas del nuevo gobierno en el territorio.

Este Plan de Desarrollo se caracterizó por ser uno de los más alineados del país con los ODS y por ser el más participativo en la historia de Colombia (alrededor de 40 mil ciudadanos participaron en su construcción de manera presencial). Plan de Desarrollo que obtuvo un premio nacional por este hecho.

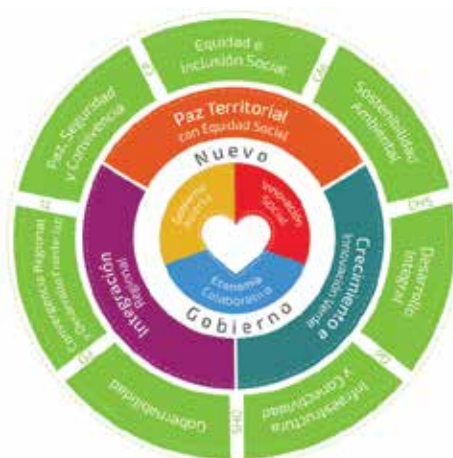
Como se aprecia en la Diagrama 18, el corazón de este Plan abriga estos tres pilares que ya se han mencionado, tanto que elementos transversales a todo el accionar de este nuevo gobierno desde la concepción filosófica del cómo se deben hacer las cosas, hasta la puesta en marcha de cada una de sus acciones.

El Plan de Desarrollo y el sentir de la nueva administración departamental fue gobernar de manera incluyente. Ahora bien, al centrar las acciones del gobierno en las personas, se buscó mecanismos para poder tejer ese puente de conexión entre la ciudadanía y la institución. En consecuencia, abrir la institución radicaba principalmente en consolidar un proceso de participación efectivo, ágil y significativo. Pero ¿cómo se entiende desde un gobierno local esta participación? ¿Qué implicaciones tiene, cuáles son los mecanismos para poner en valor y para implementar esta participación?

Hoy por hoy la participación ciudadana se ha convertido en uno de los ejes de los discursos de aquellos que aspiran a tener gobiernos democráticos y es el eje de un ejercicio de gobierno enmarcado en la innovación política (Martínez-Palacios, 2018). La puesta en marcha de mecanismos para la implementación

de la participación ciudadana va más allá de un simple tecnicismo y refiere realmente a la “voluntad de redistribución del poder (Sintomer, 2011)”. En efecto, un gobierno que se asume como participativo, otorga el poder de decidir a la ciudadanía. La reflexión que se debe hacer al respecto entonces es, si esta participación es un fin o un medio.

Diagrama 18
Modelo de desarrollo territorial: plan participativo de desarrollo departamental,
“Nariño Corazón del Mundo 2016-2019”



Enfoques:

Desarrollo humano Sostenible DHS - Población Diferencial PD

Territorial Intercultural TI - Construcción de Paz CP

Gobernanza Multinivel GM

Fuente: (Gobernación de Nariño, 2016).

En Colombia, la Constitución Política de 1991 abre un escenario importante para la participación de sus ciudadanos en los asuntos del Estado, tal como lo expresa el artículo primero: *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*.

En Colombia, también existen importantes movimientos sociales encaminados a fortalecer la participación de la ciudadanía en la lucha por el bienestar social, de la misma manera, las entidades promueven esa participación desde diversos mecanismos. Los escenarios están dados, es necesario hacer la reflexión y la investigación sobre cuál es el alcance de esa participación, cuáles son sus instrumentos, sus metodologías y qué se espera de esta acción.

Desde Nariño se ha entendido la participación ciudadana como el ejercicio de dar voz, dar voto y reconocer las capacidades que tienen las personas para poner en marcha programas, acciones, proyectos o prácticas que los afecten directa e indirectamente otorgándoles el poder no solo en la toma de decisiones, sino concediéndoles una responsabilidad dentro del trabajo colectivo, devolviéndoles así, el derecho de contribuir con el desarrollo de su territorio.

En Nariño se busca que la participación ciudadana genere redes interactivas de colaboración y de conocimiento, que promueva círculos de diálogo para reflexionar, concebir y compartir ideas, conocer las reglas de juego sobre el estar y el ser parte de una comunidad, que construya acuerdos en función de los intereses de todos con el fin de dar respuesta a los inmensos desafíos que existen en el departamento. Es decir, concebir la participación ciudadana como una herramienta para *generar un movimiento ciudadano capaz de trabajar en comunidad y en red por el bien común haciendo valer los derechos y libertades individuales y de las comunidades frente a la construcción de su bienestar*.

Así las cosas, la participación ciudadana se convirtió en el eje de un ejercicio de gobierno, punto en esencial de los tres pilares del Nuevo Gobierno.

La construcción de las estrategias, herramientas y metodologías para generar mecanismos de participación ciudadana tuvo en cuenta diversos escenarios: diseño de plataformas de consulta ciudadana, plataformas para que la ciudadanía ejerza veeduría y control, plataformas para presupuestos participativos y construcción de políticas públicas. Cabe anotar que los mecanismos para poner en funcionamiento esta participación llegaron directamente al territorio sobrepasando los límites de lo tecnológico, esto en consideración de que el departamento, lastimosamente en varios lugares, no cuenta con conectividad y, además, las brechas de segunda generación aún son muy grandes.

3. Los caminos de la esperanza: hacerlo irreversible para que sea sostenible

Hacer que un programa o proyecto se mantenga trascendiendo el gobierno de turno y se consolide como un espacio de crecimiento para el territorio es tal vez, uno de los retos que afrontan los gobiernos del siglo XXI, es decir, el complejo tema de la sostenibilidad y la trascendencia de las ideas: poner en marcha un ejercicio que logre ser tan importante para la gente, estar tan arraigado en el inconsciente y en el consciente colectivo que haga que quien esté al frente de la administración pública de turno no acabe con el proyecto aún si éste, no se encuentra dentro de su línea de trabajo.

Esta realidad a la que se ven sometidos los ejercicios políticos invita a hacer a hacer las siguientes apreciaciones:

- Se debe preocuparse por obtener resultados: acciones concretas que impacten a la ciudadanía logrando establecer una práctica social arraigada, incluyente, en el marco del respeto a la diferencia y que promueva los propósitos comunes.
- Se debe hacer un ejercicio de visibilización de acciones y resultados: comunicar para transformar, para generar cambios sociales, empoderamiento, inspiración y referentes.
- Es imperante documentar: para promover la circulación de conocimientos, la generación de réplicas y la transferencia de experiencias de aprendizaje.
- Es necesaria la articulación con otros actores: fomentando el Ecosistema de Innovación, impulsando desde diferentes áreas y dimensiones las iniciativas, ampliándolas, dándoles otras perspectivas.
- Se debe buscar la cooperación: definir actores para el financiamiento de iniciativas gestando y promoviendo capacidad de gestión, así como estableciendo mecanismos de apoyo y respaldo.

C. Los pilares del nuevo gobierno

¿Qué o cuáles son los parámetros y criterios para considerar que un ejercicio de gobierno es innovador o participativo? En el caso de Nariño, la administración departamental implementó planes, programas y proyectos bajo unos principios muy claros: participación, transparencia y colaboración en el marco de unos propósitos comunes: paz con equidad social, desarrollo integral y crecimiento verde. Estos propósitos se desarrollaron a partir de la materialización en territorio de los Pilares del Nuevo Gobierno:

1. Gobierno abierto de Nariño GANA

“El gobierno abierto, nace como un modelo de gobernanza para combatir la corrupción y la falta de inclusión ciudadana en la gestión pública y en la toma de decisiones” Bianchi, M., León, C. y Perini, A., 2017.

El gobierno abierto, fundamentado en tres principios: transparencia, colaboración y participación, fue la oportunidad que tuvo la administración departamental para devolverle a la ciudadanía la confianza

en su institución y en sus mandatarios⁶⁷. Para ello, desde este pilar, se diseñó un Kit anti-corrupción con 14 herramientas para que la ciudadanía conozca qué hace el gobierno, en qué invierte los recursos y pueda ejercer control ciudadano. También se implementaron mecanismos para la co-creación en temas como: consultas ciudadanas, presupuestos participativos, diseño de políticas públicas, entre otras acciones⁶⁸.

La siguiente gráfica permite ilustrar estos principios y accionar del gobierno de Nariño frente al gobierno abierto.

Diagrama 19
Formula del gobierno abierto



Fuente: <https://lohiceconfeeling.com/v2/2019/02/09/gana-un-gobierno-centrado-en-el-ser-humano/>.

Entre las herramientas diseñadas por GANA en Nariño se tienen:

- Dentro del principio de transparencia:
 - Gana datos: portal de datos abiertos de la Gobernación.
 - Busco Hechos y Lo Estamos Haciendo: portales de consulta de las acciones de gobierno y de cada uno de sus funcionarios.
 - Declaraciones patrimoniales juramentadas y sueldos públicos: con estas dos herramientas, la ciudadanía puede conocer los bienes y el capital de los funcionarios del gabinete de la gobernación.
 - Informe Semanal: cada 8 días, el gobernador de Nariño a través de un informe que se transmite por todos los canales de comunicación locales (video, radio, redes), rinde cuentas de su gestión.
- Dentro del principio de colaboración:
 - Gana pienso: plataforma que permite realizar consultas ciudadanas para la toma de decisiones del gobierno departamental.
 - Gana PAE: programa que permite hacer control y veeduría ciudadana sobre el Programa de Alimentación Escolar.
 - Gana Control: portal que permite conocer todo lo relacionado a los recursos que tiene el departamento. A través de esta plataforma, los ciudadanos pueden saber cuánto dinero hay, quién tiene los contratos, cuál fue el mecanismo de contratación, entre otros datos.

⁶⁷ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=zS6IUot3HyE>.

⁶⁸ www.gana.nariño.gov.co.

- Stand Amigos de la Ciudadanía: módulo para hacer pedagogía sobre el gobierno abierto, este módulo recorre el departamento de Nariño.
- Le tengo el dato: único periódico del país en donde se publican mensualmente y de manera amigable cifras y datos sobre temas de interés.
- Dentro del principio de participación:
 - Política pública de gobierno abierto: primera política pública en Colombia en este género a nivel local.
 - Gana Municipales GANA: estrategia de presupuestación participativa y rendición de cuentas.

Nariño es el único gobierno abierto local en Colombia que cumple con los estándares internacionales para ser reconocido como tal. Varios han sido los premios a nivel nacional e internacional en este tema, entre los más destacados se destaca que, el departamento de Nariño es el único del país que hace parte, oficialmente, de la *Open Government Partnership OGP*⁶⁹.

Hay que resaltar que, entre las herramientas diseñadas de este kit, los mecanismos permanentes de rendición de cuentas, el informe semanal del gobernador, así como los informes mensuales de cada uno de los funcionarios de nivel directivo ofrecen un espacio de comunicación directa y constante frente al qué hacer del gobierno.

A nivel de transparencia, las plataformas como Gana Control, sueldos públicos, declaraciones juramentadas son de las más consultadas por la ciudadanía. Este principio de transparencia dio sus frutos, y hoy en día el Departamento de Nariño tiene sus finanzas sanas gracias al buen manejo de sus recursos.

Una de las herramientas se encuentra que generó mayor impacto y trascendencia para este nuevo gobierno fue la de presupuestación participativa GANA Municipales. Este ejercicio es inédito en Colombia ya que los fondos, en su gran mayoría, provenían del Sistema General de Regalías⁷⁰.

La estrategia *Gana Municipales* consistió en un ejercicio democrático en el que la Gobernación presentó a consideración de la ciudadanía un conjunto de 14 proyectos, que nacieron del diagnóstico que se hizo de las necesidades del departamento, articulando, además, los acuerdos subregionales establecidos con las comunidades, así como las metas contenidas en el Plan Participativo de Desarrollo “Nariño, corazón del mundo 2016 - 2019”.

La estrategia buscó que las comunidades, con base en sus necesidades locales, priorizaran y eligieran entre estas 14 propuestas, cuáles eran las de mayor relevancia para sus intereses colectivos en áreas de: salud, cultura, turismo, educación, agricultura, gestión del riesgo, ambiente, deporte e inclusión social. Por su parte, la asignación de recursos se hizo teniendo en cuenta la población y las necesidades básicas insatisfechas.

Un componente que marcó la realización de los Gana Municipales fue el trabajo en territorio, el Gobernador de Nariño junto con su equipo de gobierno, es decir, sus funcionarios de nivel directivo: secretarios, subsecretarios, directores y asesores, se desplazó a cada uno de los municipios donde tuvo lugar la estrategia.

Para seleccionar los proyectos se llevó a cabo un ejercicio democrático a través de votaciones. Para ello, la Gobernación desarrolló una plataforma virtual vinculante de decisión, que funciona con una red local, por lo tanto, no se necesitó tener conexión a internet, lo que permitió realizar la jornada

⁶⁹ La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) es una iniciativa multilateral que intenta asegurar compromisos concretos de gobiernos nacionales y subnacionales para promover el gobierno abierto, dar más poder a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. De acuerdo con su espíritu de colaboración multisectorial, la OGP es supervisada por un comité de dirección que incluye representantes de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil (Wikipedia, 2019).

⁷⁰ El Sistema General de Regalías (SGR) se establece a partir del Acto Legislativo 05 de 2011, y se reglamentó con la Ley 1530 de 2012, con el objetivo de descentralizar la autonomía de las entidades territoriales, buscando una distribución más equitativa de los recursos de regalías.

aún en los lugares más apartados del departamento en los que no se contaba con conectividad. Este software permitió conocer en tiempo real el avance y resultado de las votaciones. Todos los ciudadanos del municipio mayores de 18 años, podían ejercer su derecho al voto presentando su cédula de ciudadanía.

La estrategia contribuyó a desarrollar un ejercicio de gobernanza con la certeza de dar respuesta a las necesidades de la comunidad y no al capricho o intereses de particulares. De la misma forma, se democratizaron los recursos y se abrió una puerta para que la ciudadanía asuma un rol importante de control y veeduría, disminuyendo las posibilidades de desviación de recursos.

La jornada del GANA Municipales se desarrolló en tres momentos:

- i) Rendición de cuentas por parte del Gobernador en donde mostró a la ciudadanía las inversiones realizadas para su municipio desde la gestión de la institución.
- ii) Explicación de la metodología de votación: pasó a paso y explicación de cada uno de los proyectos.
- iii) Votación: que se realizó a través de la plataforma, cierre de votaciones, entrega de resultados y firma pública del acta de compromiso entre el gobernador, el alcalde y un comité veedor integrado por ciudadanos del municipio que además tuvo como misión supervisar la transparencia de las votaciones.

Uno de los principales logros de la iniciativa fue la masiva participación ciudadana marcando un referente para el país. Con GANA Municipales sin lugar a equivocarse, se logró la mayor participación ciudadana en la historia Colombia en el marco de los presupuestos participativos. Más de 113 mil personas decidieron en qué invertir recursos públicos de esta administración. La estrategia llegó a 59 de los 64 municipios del departamento, así mismo, se realizó un Gana Pasto, capital del departamento alcanzando sus 10 comunas y 17 corregimientos, cubriendo de esta forma, todo el territorio de la ciudad.

GANA Municipales permitió:

- Generar conciencia y hacer pedagogía comunitaria sobre la verdadera participación ciudadana y el papel de los ciudadanos en estos procesos.
- Permitirle a la ciudadanía generar procesos de reflexión y diálogo frente a sus necesidades y la manera de afrontarlas y resolverlas.
- Sentar las bases y ser un referente de cómo se puede abordar una nueva forma de hacer política en Colombia de la mano de los ciudadanos.
- Desarrollar de la mano de la ciudadanía una herramienta de lucha contra la corrupción, eficaz y accesible.

Los recursos invertidos en la estrategia Gana Nariño fueron:

Cuadro 11
Inversión total de recursos destinados a la estrategia GANA Nariño, durante la vigencia 2016-2019

Inversión	Fuente de los recursos	VALOR (en pesos colombianos)	VALOR (en dólares) ^a
Gana Municipales	SGR	58 673 935 200	18 652 404
Gana Municipales región Costa Pacífica, recursos propios	Recursos propios	8 855 439 398	2 815 138
Gana Pasto, recursos propios	Recursos propios	9 814 426 601	3 120 000
Gana Universidad de Nariño	Recursos propios	1 000 000 000	317 899
Total		78 343 801 199	24 905 441

Fuente: Elaboración de los autores, con base en datos suministrados por Secretaría de Planeación Departamental de Nariño.

^a Tasa de cambio representativa del mercado (TRM), julio 22 de 2019 \$ 3.145,65 pesos colombianos COP por dólar USD.

Con Gana Municipales:

- Se generó una comunidad en torno a la implementación de presupuestos participativos y la importancia de tener en cuenta a los ciudadanos en estos procesos.
- Se promovió una ciudadanía consciente y empoderada hacia procesos de participación ciudadana.
- Se generó mayor credibilidad y confianza de la ciudadanía hacia sus instituciones y gobernantes, devolviéndole la dignidad a la política.
- Se sentaron las bases de una nueva manera de hacer política en donde las personas son el centro de trabajo.
- Se promovió un mecanismo de lucha contra la corrupción a través de la apertura de datos, el acceso a la información, la toma de decisiones.
- Se generó un puente de diálogo entre el Estado, sus instituciones y las personas para escucharlos y gobernar desde el interés de la ciudadanía y no a partir de intereses particulares de sus mandatarios.

GANAs Municipales contribuyó a que el principio de “mandar obedeciendo” se haga efectivo, pues la votación pública de los proyectos pone el poder en la decisión de la gente y el gobierno responde a las necesidades que se expresan en cada contexto.

GANAs Municipales es una expresión evidente de la innovación política, de las ideas de un nuevo gobierno y de la visión de la dignificación de la política en el territorio. En su sitio web se encuentra toda la documentación del proceso: videos, fotos, documentos⁷¹.

Otra de las herramientas diseñadas por la administración departamental en colaboración con la ciudadanía es la política pública de gobierno abierto⁷². Su objetivo es *“implementar acciones que garanticen prácticas de participación, rendición de cuentas, transparencia, colaboración y datos abiertos dentro de la gestión pública departamental, mediante la corresponsabilidad propositiva entre la institucionalidad y la ciudadanía, a través de herramientas de gobierno abierto, que aporten a la gestión del conocimiento para el intercambio de experiencias entre la institucionalidad y la ciudadanía”* (P.P Gobierno Abierto Gobernación de Nariño 2019)⁷³.

De igual modo con la implementación de esta política se trabaja para convertir en principios, tanto las prácticas públicas de transparencia en la administración como dar valor al papel de los ciudadanos en tanto que cocreadores de políticas e iniciativas sobre temas que los afectan.

2. Innovación social

La innovación social en Nariño permitió abrir espacios para que la ciudadanía aporte desde la inteligencia colectiva y el trabajo colaborativo en la construcción de su territorio⁷⁴.

Las metas propuestas contemplaron, en el marco del fortalecimiento de un ecosistema regional de innovación social, la creación de un centro de innovación social, la construcción colectiva de una política pública y el desarrollo de proyectos en territorio.

Así nace el CISNA Centro de Innovación Social de Nariño, único centro de innovación en Colombia de sus características y adscrito a una administración departamental⁷⁵.

Los centros de innovación social pueden tomarse como laboratorios ciudadanos, definidos estos como espacios para la experimentación. En efecto, en un laboratorio se prototipa en menor tiempo y

⁷¹ <https://ganamunicipales.nariño.gov.co/>.

⁷² <https://datos.narino.gov.co/sites/default/files/popuga2.pdf>.

⁷³ La Política Pública de Gobierno Abierto, en Nariño, primera en el país de ámbito departamental que se pone a disposición de la ciudadanía fue aprobada por la Honorable Asamblea del Departamento mediante Ordenanza 035 del 27 de diciembre de 2018.

⁷⁴ <http://innovacionsocial.xn--nario-rta.gov.co/>.

⁷⁵ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=4AVIPv5l9F4&t=37s>.

se definen las escalas e impacto lo que contribuye a ser más efectivos y eficaces con los recursos que se tiene. Estos lugares también son centros de pensamiento colectivo.

El CISNA es un laboratorio ciudadano, un *Think-thank* abierto a todo público, un escenario de crecimiento comunitario, de intercambio de saberes, de producción, formación, investigación, diseño, experimentación y difusión de proyectos y estrategias enfocados a contribuir con el bienestar de las personas, apoyados en el fomento de un Ecosistema de Innovación Social. En el centro se promueven procesos de experimentación para generar conocimientos en favor de resolver las necesidades de una comunidad. CISNA es a su vez, un dispositivo de escucha que moviliza, articula y pone en marcha la concepción de programas, proyectos y políticas públicas desde diversos contextos: cultura, ambiente, educación, salud, agro, etc.

En CISNA la participación ciudadana toma sentido a través de su metodología de trabajo que pone en valor las capacidades de las personas, valida su saber-hacer, legitima y da relevancia a la experiencia, las ideas, los conocimientos y los aportes en torno a la construcción de un pro-común.

CISNA tiene como objetivo ayudar en el cierre de brechas sociales y construir la paz territorial. Con un equipo de trabajo multidisciplinar que actúa como mediador entre la comunidad y la institución, CISNA se fundamenta en cuatro principios: inteligencia colectiva-conocimiento libre, participación ciudadana, trabajo colaborativo y activación social.

- i) **Inteligencia Colectiva:** la inteligencia colectiva permite que un grupo de personas dialoguen, aprendan, comprendan, compartan, entiendan, reflexionen, razonen y tomen decisiones de manera diferente a como lo harían cada uno por su lado. Mari Hidalgo⁷⁶ dice al respecto: *“le doy un matiz positivo porque genera una dinámica similar a las sinergias: se genera más valor conectando que sumando las partes”* (Hidalgo, 2018). Dentro de los procesos de innovación social gestados desde CISNA, es precisamente la inteligencia colectiva lo que permite generar valor en las acciones puestas en marcha y legitimarlas ya que nacen de la misma ciudadanía, siendo las propias personas con su reflexión, razonamiento y concreción de ideas quienes marcan el camino del proceso.
- ii) **Conocimiento Libre:** *“el conocimiento es una cualidad humana que requiere determinadas condiciones sociales y amplios espacios de libertad para su generación, apropiación, aprendizaje, sistematización, interiorización, transmisión y aplicación. Su fecundidad en un contexto social adquiere su máximo valor en tanto se transmita y comparta de forma libre y abierta. Por eso, cuanto más libertad y sociabilidad existan en ese contexto social, más conocimientos habrá en él”* (Aguilar, 2011). El conocimiento libre es otro de los elementos que permite impregnar valor en los procesos de innovación social ya que “de lo que se trata, es de aprovechar de manera más eficiente la riqueza del aprendizaje colectivo” (Guillot, 2018)⁷⁷ De la misma forma, el conocimiento libre da relevancia a las redes de trabajo colaborativo y de generación de conocimientos: las curvas de aprendizaje son esenciales al momento de apreciar que tan eficaz fue una u otra acción para una comunidad determinada.
- iii) **Trabajo Colaborativo:** inspirado en las *mingas*, práctica ancestral originaria de los pueblos indígenas de los Andes. La minga es una muestra de la unión colectiva para lograr un propósito común. La minga es una fiesta de participación ciudadana, este acto conlleva a tejer comunidad, es un espacio para el intercambio, para aprender haciendo, para estrechar lazos. La minga pone en valor las capacidades, el saber hacer, el ser individual dentro de un colectivo. Al mismo tiempo, la minga da relevancia a la motivación, a las ganas de contribuir y ayudar en comunidad. En la Minga, un objetivo definido se hace posible gracias a un esfuerzo conjunto. En la Minga se construye el “entre todos” consolidando el valor de lo común. De esta forma, el trabajo colaborativo es parte esencial en la construcción de este tejido social y la puesta en marcha de procesos colectivos que propendan por la construcción de los bienes comunes. De la misma manera, es indispensable comprender que este trabajo colectivo se fortalece en el trabajo en red.

⁷⁶ Fundadora y CEO de Diseño Social EN+, una organización que busca devolver al diseño su función social de creación de soluciones.

⁷⁷ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=4AVIPv5JgF4&t=375>.

- iv) **Activación social o ciudadana:** en este punto es necesario referirse a las motivaciones. Activar una comunidad en torno a un propósito común requiere poner en marcha estrategias y mecanismos que logren captar la atención de sus ciudadanos para desarrollar una acción específica. Se trata de movilizar a la comunidad, crear vínculos de confianza y generar espacios de acción en donde se valore al ser humano. En estos espacios de acción debe existir la posibilidad de facilitar un crecimiento personal o colectivo. El ciudadano, debe encontrar eco a sus sueños, respuesta a sus inquietudes, calma a sus angustias y una ilusión de vida para él y los suyos. Se trata entonces, de generar un escenario que permite encontrarse con la esperanza, con la posibilidad de un cambio para bien, con la certeza que se hace y se construye con sentido.

De su parte, la política pública de innovación social de Nariño⁷⁸, es la primera en Colombia en su género y fue adoptada y reconocida por la Asamblea Departamental mediante Ordenanza siendo el resultado de un proceso ampliamente participativo en el que 1752 ciudadanos de los 64 municipios del departamento contribuyeron a su formulación siendo protagonistas en la realización del diagnóstico, así como la definición de los ejes de trabajo, estrategias y programas⁷⁹. Este proceso de construcción contó con el apoyo de la Embajada de Canadá y OIM.

Diagrama 20
Diagrama estructural política pública de innovación social de Nariño



Fuente: (Gobernación de Nariño, 2019).

Diez meses de trabajo fueron necesarios para la construcción de esta política pública la cual está estructurada en 5 fases: planificación, diagnóstico, formulación y validación, aprobación y socialización.

Se llevaron a cabo 27 mesas de trabajo en las que 5 actores entre los que se encuentran academia, instituciones y organizaciones, sector privado, sociedad civil y gobierno contribuyeron en el qué, cómo y a quién debe responder la innovación social, aportando así en la generación de los componentes que hacen parte de esta política pública. Se destaca la participación de estudiantes y docentes de las diferentes universidades, instituciones técnicas y grupos de investigación; instituciones públicas y/o privadas del orden local, nacional e internacional que desarrollan procesos de intervención social en Nariño como ONGs, fundaciones, organismos de cooperación, instituciones del Estado; diferentes gremios y empresas,

⁷⁸ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=FUazoF6aofc&t=59s>.

⁷⁹ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=ar57yLmWlv8&t=5s>

funcionarios públicos, líderes comunitarios, representantes de los colectivos ciudadanos, asociaciones, población campesina, afro, indígena y finalmente, una activa y comprometida participación del Gabinete de la gobernación de Nariño al igual que de los diputados de la Asamblea Departamental.

D. Los procesos metodológicos

Si bien las metodologías de innovación social son una tendencia mundial en donde muchas de ellas están enmarcadas en el *Desight Tkinging*, los procesos locales están muy lejos de escuelas como las de Silicon Valley. Para el caso de Nariño, era necesario generar una adaptación metodológica de los conceptos y poner en marcha una propia manera de hacer las cosas.

El Centro de Innovación Social de Nariño CISNA se inauguró en octubre 2016. Tanto en el proceso de concepción del espacio físico, pasando por la minga de adecuación del mismo, hasta su apertura, la participación de la ciudadanía ha sido una constante.

Apalancados en metodologías como "*Feeling*", concebida por Javier Artega⁸⁰, CISNA inicia su trabajo y su proceso de experimentación y de formación tanto hacia adentro como hacia afuera de la institución.

Feeling es una propuesta metodológica con orígenes en el *Design Thinking*" (pensamiento de diseño), adaptada al contexto local, con lenguaje local, de recopilar las maneras de ser de cada comunidad y sus sentires, por lo tanto, es un proceso de innovación íntimamente ligado a la cultura.

"*Feeling* es una metodología para innovar que está centrada en los sentimientos, deseos y el corazón del ser humano" (Feeling, 2019). Está inspirada en la novela "El Principito" del escritor francés Antoine de Saint Exupéry y se desarrolla en cinco fases: preparar el viaje, despegar, volar, explorar y aterrizar. *Feeling* combina el *Design Thinking* con la creatividad surgida desde las realidades del contexto, lo que hace que esta metodología se adapte fácilmente a todo tipo de procesos. Cada una de las etapas cuenta con guías en código abierto y pueden ser descargadas desde su sitio web⁸¹.

De otra parte, el trabajo ha sido enriquecido por los Laboratorios Ciudadanos ampliando los campos de acción del centro y permitiéndole llegar a más comunidades. La premisa siempre ha sido descentralizar la innovación.

Estos laboratorios son una herramienta muy valiosa que tiene un gran potencial al momento de llevar la innovación al territorio. Indudablemente, los *Labciudadanos* son un escenario en donde las personas a partir de sus competencias, habilidades y aptitudes llevan a cabo un proceso colaborativo, de auto-gestión desarrollando un proyecto que es puesto al servicio de las comunidades. Este proceso promueve la creación de nuevas comunidades de aprendizaje, favorece el empoderamiento ciudadano y teje redes de colaboración y afectos en el marco de un ambiente de cuidados⁸².

Otra manera de generar conocimiento ha sido a través de talleres, cursos y charlas que siempre se hacen abiertas a la ciudadanía.

También se han desarrollado instrumentos de trabajo propios concebidos a partir de la experiencia propia, así como una agenda cultural y académica permanente que permite captar nuevos públicos.

Dentro del aspecto metodológico el CISNA ha puesto en valor tres principios a tener para tener en cuenta:

- i) **Armonía:** todos los encuentros se caracterizan por enfrentar visiones diferentes del mundo. Se busca entonces, que en esa contradicción se construya un bien común. Buscar la armonía entre todos esos mundos posibles que confluyen en los encuentros, es una parte primordial y un objetivo que intentamos alcanzar por medio de dinámicas o espacios de encuentro que dejen claro que el objetivo que se persigue es generar beneficio a las comunidades.

⁸⁰ Docente, pensador y creativo, creador y promotor de la consultora Feeling.

⁸¹ <http://lohiceconfeeling.com/>.

⁸² Ver <https://www.youtube.com/watch?v=nnJsfSTo62U>.

- ii) Expectativas: es importante dejar en claro los objetivos que busca cada jornada, taller o proyecto. Esto funciona para manejar las expectativas de los asistentes y motivar a las personas a alcanzarlos.
- iii) Autogestión: dentro del desarrollo del taller se contempla una apropiación progresiva de los temas que se trabajan. El objetivo de esto es lograr que paulatinamente, sean los propios participantes quienes tomen las decisiones no solo dentro de las actividades del taller, sino también que incidan dentro del desarrollo metodológico. En algunos procesos buscamos que sea la comunidad quien gestione los recursos y se convierta en facilitadora o promotora de sus procesos.

Hoy en día el CISNA cuenta con varias metodologías que ha sido diseñadas e impulsadas a través del código abierto: AntiHackaton, Mapaton, PANA (plataformas abiertas de Nariño) así como varios programas y proyectos en marcha: Innova Rural, Surco, ABC, la Ventana, entre otros (Centro de Innovación Social de Nariño CISNA, 2019)⁸³.

Superar los viejos problemas de la región significa el poder abordar nuevas soluciones desde la fuerza viva del corazón de los ciudadanos de este departamento del sur de Colombia. La puesta en marcha de un proceso de innovación pública requiere mucha reflexión, colaboración y construcción colectiva desde adentro de la misma institución.

E. Otros proyectos de innovación

Superar los viejos problemas de la región significa el poder abordar nuevas soluciones desde la fuerza viva del corazón de los ciudadanos de este departamento del sur de Colombia. La puesta en marcha de un proceso de innovación política requiere mucha reflexión, colaboración y construcción colectiva desde adentro de la misma institución y que sea proyectada al territorio en acciones concretas.

Dentro del ecosistema de innovación del nuevo gobierno además de la labor del CISNA se desarrollaron proyectos en otras áreas como innovación en educación e innovación en paz. Para abordar estos temas se concretaron las siguientes apuestas:

1. Innovación en educación

Cátedra Futuro es un proyecto de innovación educativa que busca generar nuevos saberes y competencias en los niños, niñas y adolescentes del departamento de Nariño. En el proyecto, las instituciones educativas son tomadas como laboratorios ciudadanos y epicentros para la transformación social. Cátedra Futuro se fundamenta en tres pilares: Emprendimiento social, TIC & tecnología social y nuevas tendencias⁸⁴.

Su accionar se desarrolla a través de los siguientes componentes:

- Formación docente: que permite dotar de herramientas y metodologías de innovación para que sean aplicadas en el territorio.
- Kit (Maleta Cátedra Futuro): consiste en la dotación de material didáctico. Está compuesto por herramientas que facilitan los procesos de formación autónoma de los niños, niñas y adolescentes participantes del proyecto.
- Moneda futura: es un plan de incentivos a los talentos y líderes de Cátedra Futuro. Este reconocimiento utiliza como herramienta una moneda social.
- Bitácora de viaje: plataforma digital que permite la visibilización de todo el proceso.
- Plan de mentorías: organización de un equipo de profesionales para fortalecer procesos relacionados con el emprendimiento social.

⁸³ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=77H35lRv9yl&t=45s>.

⁸⁴ Ver <http://catedrafuturo.nariño.gov.co/>.

- Laboratorios itinerantes y fijos: ambientes de aprendizaje dotados con instrumentos metodológicos y tecnológicos que fortalecen las instituciones educativas en tanto que laboratorios ciudadanos.
- Programa para la formación en desarrollo de software y competencias digitales: este programa permite desarrollar capacidades en los niños, niñas y adolescentes relacionadas con el aprovechamiento tecnológico, mediante la generación de productos de apropiación digital que buscan, además, fortalecer procesos de emprendimiento social.
- Eventos globales: espacios que propician el intercambio de conocimiento y la visibilización de emprendimientos sociales y acciones desarrolladas por los niños en el marco de Cátedra Futuro.

Cátedra Futuro propone muchos desafíos para su implementación: las condiciones del territorio, el clima, la cultura, los códigos de comportamiento en las diferentes regiones, entre otros aspectos propios de cada contexto o lugar. Por ello, es primordial el proceso de empatía y contar con facilitadores con un perfil que ante todo esté marcado por la vocación de servicio, seres humanos creativos, sensibles, comprensivos, respetuosos y capaces de dar respuesta y adaptarse a los diferentes contextos de manera ágil.

En esencia, Cátedra Futuro trabaja en el presente por y para el futuro de los niños, niñas y adolescentes del departamento.

2. Innovación para la paz: acciones de paz

Este proyecto abriga un proceso de construcción de tejido social muy fuerte. La estrategia consiste en recuperar un espacio público en desuso y a partir de allí, generar escenarios de convivencia ciudadana para ir poco a poco construyendo la paz territorial.

Acciones de Paz promueve la auto-organización ciudadana a través de la generación de procesos de construcción colectiva. El proyecto desarrolla acciones de trabajo colaborativo e inteligencia colectiva que propician un importante escenario de participación ciudadana. Este proyecto articula habilidades y destrezas favoreciendo nuevas prácticas sociales comunitarias. Fomenta valores sociales como el respeto, la tolerancia, el trabajo en equipo o la colaboración. Su legado va más allá de la construcción colectiva o habilitación de un espacio, ya que logra develar la humanidad de las personas y su necesidad de establecer conexiones para generar lazos de afecto y de cuidados en red. Quizá, ahí está el valor más grande del proyecto, la posibilidad de tejer un espacio que es de todos y para todos en donde las personas se sienten valoradas, reconocidas y cuidadas.

En el proceso se articulan comunidad, instituciones gubernamentales como entidades de la sociedad civil. Desde la construcción de la idea inicial hasta la implementación final, el proyecto se lleva a cabo de la mano de la ciudadanía. Las personas tienen un rol fundamental en la toma de decisiones frente al proyecto, del cual, el equipo de Acciones de Paz solo es un agente facilitador y orientador desde la parte técnica del proceso.

La revitalización de los espacios se hace con base en la instalación de un parque en el que se conciben cinco espacios para la ciudadanía a través de mobiliarios Open Source. Cada mobiliario tiene un manual con licencia Creative Commons lo que permite ser reproducido libremente. La activación de los espacios es de bajo costo. La estrategia también contempla dentro del proceso la recuperación de mobiliario existente.

“En Acciones de Paz cada lugar recuperado se convierte en el lugar de nadie para convertirse en un espacio de todos.”

F. Economía colaborativa

La *economía colaborativa* se reconoce desde el nuevo gobierno como un modelo económico estructurado para crecer en comunidad a través de la creación y fortalecimiento de redes de actores plurales interconectados, basados en principios de horizontalidad, igualdad, mutualización, transparencia y convivialidad, que intercambiando conocimientos, servicios y bienes, buscan transformar la manera en la que se produce, se consume, se financia, y se aprende, generando nuevos conceptos de riqueza social hacia un bienestar común.

El modelo se concibe como una forma social de organización para acceder a bienes, servicios públicos y colectivos que satisfagan necesidades humanas sin afectar la sostenibilidad ambiental y la organización sociocultural de las comunidades, teniendo como fundamento la solidaridad, la confianza y la participación voluntaria de las personas para promover la equidad social en el territorio⁸⁵. En este contexto, se apuesta por el establecimiento de alianzas público-privadas y de esquemas asociativos de gestión que permitan la satisfacción de necesidades colectivas y la implementación de proyectos de alta incidencia con el fin de estimular la competitividad y productividad en el territorio.

La economía colaborativa es una nueva tendencia basada en la colaboración y que se fundamenta en el valor de la solidaridad, de la construcción de comunidad y la importancia del compartir, optimizando el uso o valor de los bienes y servicios. En Nariño se ha materializado con las siguientes tres herramientas:

- i) **Círculos de Colaboración (CC):** han sido creados para propiciar espacios de intercambio, a través de ejercicios de fortalecimiento de lazos de confianza en busca de beneficios comunes, con esta herramienta se ha trabajado en sectores como: cafetero, lácteo, cuyicola, construcción de paz, PDA, sector artesanal y ambiente.
- ii) **Redes de Economía Colaborativa (REC):** se trata de concretar y fortalecer lazos de confianza a través de la estructuración de las conexiones con la creación de las REC, actualmente se trabaja con 10 redes creadas hasta el momento, entre ellas esta Colaborarís⁸⁶ (sector social), REDLACTIS - Milkolaboradores para el sector lácteo, la Red de Viveros en economía colaborativa REVIVE, Experiencia Nariño en el sector turismo, red de acueductos rurales de Nariño YAKU, Cuyinar, el Clúster de Cafés especiales de Nariño, QUILLAGUANGA red de mujeres tejedoras del Encano, el clúster tic de Nariño Y Cuando el género suena, colectivo con enfoque de género. En todas estas redes se propician las conexiones basadas en los principios de economía colaborativa que les permite hacer intercambio y truques de ideas, bienes y servicios.
- iii) **Encadenamientos Productivos Colaborativos (EPC):** donde todos crecen, todos ganan. Se trata de cadenas de valor compartido, que buscan crear impacto de manera colaborativa tomando las diferentes cadenas de valor de los pequeños productores Nariñenses y unirlos para generar crecimiento productivo, aquí se tienen 2 EPC; Somos Colaboradores de Cultura y Paz y Danzantes del Carnaval.

Otros proyectos destacados de este pilar, se destacan los gestados desde el área de educación como la Universidad de Libre Aprendizaje (ULA)⁸⁷. Este es un programa de interacción social creado para contribuir a la formación integral de la población Nariñense, contribuyendo a que las personas con deseos de enriquecer sus conocimientos tengan la posibilidad de acercarse libremente y sin las formalidades que impone la educación tradicional, a un espacio de encuentro de saberes, que no por ello prescindirá de la rigurosidad que impone el proceso de aprendizaje.

ULA, tiene como propósito fundamental innovar en la educación desde la democratización del conocimiento, demostrando que la educación es un ejercicio libre y espontáneo, garantizando que el

⁸⁵ <https://www.facebook.com/EconomiaColaborativaNarino/>.

⁸⁶ Ver https://www.youtube.com/watch?v=9Qeaz2D1_fo&t=58s.

⁸⁷ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=TOmBelHiiBE>.

servicio formativo ofertado sea totalmente gratuito para todos los que se inscriban en cada oferta, con la voluntad de aprender.

Casi 10 mil estudiantes se han formado y beneficiado de este programa.

Otro importante proyecto de este pilar es Excuela, un espacio público para todo público, pensado construido y autosugestionado por la ciudadanía. Un modelo basado en una "eXtitución" (lo opuesto a una institución) de vocación educativa que ubica en el centro a las personas, donde se aprende haciendo colaborativamente. En el proceso de Excuela se sintetizan los 3 pilares del Nuevo Gobierno: economía colaborativa, innovación social y gobierno abierto.

G. Consideraciones finales

La riqueza, la diversidad, la pluriculturalidad, la grandeza de los hombres y mujeres de Nariño constituyen para el nuevo gobierno su esencia vital. El nuevo gobierno busca la reivindicación con esta tierra, deuda histórica del país con los nariñenses.

En cuanto al proyecto del nuevo gobierno se puede concluir que *gobierno abierto* es el principio superior de la transparencia, la participación y la colaboración reflejados en una auténtica voluntad política capaz de generar una nueva relación entre el gobierno con la ciudadanía. La *innovación social* y a través del encuentro de propósitos comunes, potencia las capacidades de la gente para encontrar soluciones a sus problemas de siempre generando valor público y la reconstrucción del tejido social. Con la certeza que, si todos ponen, todos ganan se vislumbra la *economía colaborativa* como la posibilidad de crecer en comunidad.

Innovar desde el sector público requiere valentía, coraje y la disposición total para escuchar y ser capaz de adoptar una postura que permita dar respuesta a las inquietudes planteadas por los ciudadanos. Para innovar se requiere, además, ser capaces de liberarse de los egoísmos propios que el poder abraza en donde prima el instinto de reconocimiento, para permitirle a los ciudadanos tomar el control y decidir en conjunto cuál es la ruta a seguir en pro de conquistar un buen vivir para todas y todos. Innovar en lo público significa *hackearse* como ser humano para ser capaces de *hackear* las instituciones devolviéndoles el mandato a los ciudadanos.

Entre los principales desafíos a los que se vio enfrentada la administración departamental para la implementación de este ejercicio de innovación, se destaca el hecho de que la credibilidad en la institución estaba bastante desgastada y gracias al proceso llevado a cabo, ese puente de confianza está siendo restituido.

El poder trabajar en terreno de la mano de la gente, enseña a cada momento que no existen reglas o métodos marcados que funcionen siempre. Por el contrario, la innovación y la experimentación como alma del proceso, deja ver la necesidad de cultivar la inteligencia emocional y social para poder reaccionar de manera eficaz, certera y efectiva a las demandas de los ciudadanos, que finalmente es por quienes se trabaja desde lo público.

Casi cuatro años después de la implementación de este proceso basado en la transparencia, la colaboración y la participación, es necesario dar una mirada para identificar las fortalezas, pero también hacer visibles los errores que permitan que futuros ejercicios puedan optimizar los tiempos y recursos disponibles.

Hoy en día desde Nariño se han cimentado las bases de una nueva ciudadanía esta ciudadanía que reclama sus derechos, pero también es consciente de sus deberes para con los otros. El reto para los gobiernos es generar escenarios para gestar este nuevo poder de la ciudadanía

Frente al reto que representa la sostenibilidad de un proyecto de innovación política, que otros lo llaman innovación pública, pero, sobre todo, frente a la irreversibilidad de la implementación de la

innovación en una administración pública, en Nariño se puso marcha en primer lugar, el fortalecimiento institucional a través de la creación de la Secretaría Tic, Innovación y Gobierno Abierto y la Subsecretaría de Innovación. En cuanto a los marcos normativos, que orientan el accionar del gobierno bajo el foco del mandato ciudadano, el Plan de Desarrollo, así como las políticas públicas de gobierno abierto e innovación social se constituyen como un pacto entre el gobierno y los ciudadanos. De su parte, las metodologías, proyectos y estrategias implementadas permitieron entender el cómo se puede hacer innovación en los territorios, claramente, el ejercicio sobre pasa la tecnología llevando el ejercicio de gobierno del escritorio al territorio.

En consecuencia, se puede decir que tras casi cuatro años de implementación de un proyecto de innovación política se logró bajo los principios de participación ciudadana y propósitos comunes en el marco de una apertura institucional: devolverle la confianza a los ciudadanos en la institución, propiciar una cultura de la innovación que permite sobrepasar la cultura del asistencialismo transformándolo por empoderamiento ciudadano, y generar espacios de construcción colectiva que han contribuido a la reconstrucción del tejido social y la paz territorial.

Finalmente, en un contexto político y social contemporáneo es pertinente decir que la innovación política o innovación pública debe ser vista no desde un frente marcado por colores o lineamientos de partidos, si no, como un propósito común, un terreno capaz de congregarse, reconciliar y juntar bajo el objetivo de brindar eficiencia en los recursos, volver eficaces los procesos para generar mejores oportunidades para todas y todos. Es otra de dar un paso adelante.

Bibliografía

- Aguilar, J. (Enero - Abril de 2011), Conocimiento libre y educación emancipadora. *EDUCARE*, 15(1), 84-106.
- Amar, A. (27 de Octubre de 2017), La paz existe en Colombia si existe en Tumaco: gobernador de Nariño. *El Tiempo*.
- Centro de Innovación Social de Nariño CISNA. (17 de Julio de 2019), *Centro de Innovación Social de Nariño CISNA*. Obtenido de <http://innovacionsocial.xn--nario-rta.gov.co/>.
- Feeling (12 de julio de 2019), *Lo hice con Feeling*. Obtenido de <http://lohiceconfeeling.com/>.
- Gobernación de Nariño. (2019), *Política Pública de Gobierno Abierto*. San Juan de Pasto: Gobernación de Nariño.
- _____. (2019), *Política Pública de Innovación Social*. San Juan de Pasto: Gobernación de Nariño.
- _____. (2016), *Plan Participativo de Desarrollo Departamental: Nariño Corazón del Mundo 2016-2019*. San Juan de Pasto: Gobernación de Nariño.
- Guillot, J. (2018), *Innovación Pública*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación .
- Hidalgo, M. (2018), La inteligencia colectiva explicada en una fórmula sencilla. (E. B. Colectiva, Entrevistador)
- Martínez-Palacios, J. (2018), ¿Qué significa participar? Reflexiones sobre la construcción de las imágenes de la participación. *Papers Revista de Sociologia*, 103(3).
- Sintomer, Y. (2011), Los presupuestos participativos en Europa: Retos y desafíos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31, 1-17.
- UNODC (2018), Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2017. Bogotá D.C.: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- Wikipedia (28 de Julio de 2019), *Wikipedia la enciclopedia libre*. Obtenido de https://es.wikipedia.org/wiki/Alianza_para_el_Gobierno_Abierto.

XII. Gobernanza urbana y descentralización democrática

*José G. Vargas-Hernández*⁸⁸

Resumen

En este estudio se procura analizar las implicaciones de la descentralización democrática o política y administrativa o fiscal en la rendición de cuentas descendente y la democracia participativa y deliberativa para configurar la gobernanza urbana de los recursos naturales, las instalaciones y la infraestructura, entre otras cosas. El supuesto básico de la eficacia de la descentralización, política o administrativa, es que el gobierno, las autoridades y los responsables de la toma de decisiones públicas a nivel local están físicamente cerca de los ciudadanos y pueden responder mejor para satisfacer sus necesidades locales, trabajar en su nombre y rendir cuentas a toda la población local. El enfoque metodológico y teórico del análisis se enmarca en la teoría institucional, analiza las relaciones de poder y las interacciones entre los gobiernos, las autoridades, los organismos, los políticos y otros actores nacionales y locales dentro del sistema de gobernanza democrática urbana, la rendición de cuentas descendente, la democracia participativa y deliberativa, entre otros aspectos. La descentralización democrática, ya sea política o administrativa, empodera a las instituciones, los autores y los actores locales con resultados potencialmente institucionales. Mientras la descentralización democrática empodera a las comunidades locales, la descentralización administrativa aumenta las autoridades de control del gobierno del Estado central y los gobiernos a nivel local. Por último, en la conclusión se argumenta que es posible implementar algunos mecanismos democráticos institucionalizados y prácticas de gestión en la descentralización política o democrática y administrativa o fiscal para mejorar la gobernanza urbana democrática de los recursos naturales y las áreas verdes urbanas y ambientales.

⁸⁸ Profesor Investigador del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, México.

Introducción

En la mayoría de los países en desarrollo, las reformas de descentralización de la democracia proporcionan el marco para analizar el desarrollo de la autoridad y la gobernanza democráticas a nivel local. Los Estados y sistemas centralizados han fracasado en la prestación de servicios básicos debido a la ineficiencia de la infraestructura, la falta de transparencia y rendición de cuentas y los altos niveles de corrupción. Hasta las décadas de 1980 y 1990, cuando se registró un marcado proceso de descentralización democrática, la formación del Estado en muchos países de América Latina fue el resultado de una lucha entre las élites económicas metropolitanas, locales y regionales, y las oligarquías (Del Río, 2004; Faletti, 2004; Selee, 2004).

Desde mediados de los años ochenta, en la mayoría de los países en desarrollo se han elaborado y legislado reformas y políticas de descentralización, democrática o política y administrativa, con el fin de mejorar la eficiencia y la equidad (Manor, 1999; Banco Mundial, 2000; Ndegwa, 2002; Mawhood, 1983; Crook y Manor, 1998). A principios y mediados de los años noventa, la práctica de la gestión urbana descentralizada democrática incorporó algunos mecanismos de participación para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones y la formulación de políticas. En la década de 1990 se registró una ola de procesos de descentralización democrática liberal en todo el mundo. Este proceso se relaciona con las reformas y políticas de ajuste estructural apoyadas por una expresión neoliberal de una teoría de la modernización (Samoff, 1990). Las teorías de la modernización evidencian un mayor interés en los prerrequisitos socioeconómicos de la democracia local.

Las reformas políticas promovieron procesos de descentralización democrática caracterizados por la transferencia de poder y recursos a los gobiernos y las autoridades representativas locales, elegidas democráticamente y responsables ante sus electores (Crook y Manor, 1998; Agrawal y Ribot, 1999). Las reformas democráticas del Estado están motivadas por el deseo de fomentar instituciones locales democráticas para satisfacer las necesidades de una ciudadanía diversa (Vedeld, 2003). Las reformas institucionales políticas y económicas configuran las capacidades democráticas del Estado y la sociedad civil.

Las reformas de descentralización democrática se implementan para promover el empoderamiento de los gobiernos y las autoridades locales con el fin de contribuir a la democracia local a pesar de las dificultades para establecer autoridades democráticas locales (Ribot, Agrawal y Larson, 2006; Agrawal y Ribot, 1999; Grindle, 2007). La descentralización democrática desempeña un papel fundamental en el acompañamiento de las reformas democráticas (Manor, 1999). En el marco de estas últimas, el diseño y la implementación de la descentralización democrática deben tener en cuenta los poderes y los medios que se deben transferir de las instituciones de gobierno centrales y nacionales a las instituciones de gobierno locales. Las reformas deben establecer los acuerdos institucionales básicos de la descentralización democrática y prestar atención a su plena implementación.

Las reformas, las políticas y los proyectos de descentralización democrática transfieren funciones, poderes y recursos a los gobiernos, los organismos y las autoridades locales electas, con repercusiones en la democracia. Las iniciativas de reforma de los instrumentos de política destinadas al desarrollo y la práctica de los principios y las estrategias de la descentralización democrática crean oportunidades para una distribución más equitativa de los beneficios. Es necesario tener en cuenta la dinámica económica, social, ecológica y cultural urbana local a la hora de adaptar la política a las particularidades de la descentralización democrática de cada espacio local.

Las justificaciones públicas de las opciones de procesos de descentralización democrática e instituciones de gobierno locales pueden modificar considerablemente el diseño y la implementación en el marco de las reformas de descentralización democrática. En lugar de los resultados esperados, las instituciones locales descentralizadas, sin poder, podrían tener un funcionamiento débil (Hara, 2007). La implementación de reformas democráticas ha demostrado que las autoridades, los gobiernos y la gobernanza urbana locales plantean desafíos para promover la equidad y la eficiencia de las políticas mediante el aumento de la representación política de las personas, los grupos, los barrios y las comunidades locales vulnerables. Determinar si las reformas de descentralización democrática en curso mejoran las condiciones de equidad y eficiencia y alivian la pobreza puede resultar difícil.

Descentralización política o democrática

La descentralización democrática ofrece un argumento convincente sobre la importancia de los gobiernos y la política locales en la creación y el desarrollo de instituciones de gobernanza urbana democráticas y participativas. La descentralización política o democrática se refiere a la transferencia de poderes y autoridad a gobiernos locales electos, representativos y con obligación de rendir en forma descendente. La descentralización se refiere a todo acto del gobierno central nacional o de un organismo que transfiere o cede formalmente poderes y recursos a instituciones, organismos y actores locales de niveles inferiores en una jerarquía territorial y administrativa, burocrática y política. El proceso de descentralización democrática transfiere poder político, funciones y recursos del gobierno central a niveles inferiores y locales dentro de la jerarquía político-administrativa del Estado (Mawhood, 1983). La descentralización democrática debe tener objetivos específicos que alcancen mediante normas que establezcan incentivos para transferir los poderes adecuados a autoridades locales responsables (Agrawal y Ribot, 1999; Kulipossa, 2004; Larson, 2003).

Ribot (2004) define la descentralización democrática como la transferencia de poderes de los gobiernos centrales a gobiernos comunitarios locales elegidos, representativos y responsables, en nombre de los ciudadanos locales. Los procesos de descentralización democrática han resurgido para desafiar a los gobiernos locales (van Rouveroy van Nieuwaal y van Dijk, 1999; Geschiere y Boone, 2003; Ntsebeza, 2002 y 2005). La descentralización democrática supone la transferencia de poderes a un gobierno comunitario local electo, representativo, bajo cuya autoridad se encuentran los ciudadanos que viven en la jurisdicción.

La descentralización política o democrática transfiere poder y recursos a autoridades representativas que rinden cuentas a las poblaciones locales. Las formas representativas de gobierno local son necesarias para los procesos democráticos, sin marginar a los grupos de población vulnerables (Agrawal y Gupta, 2005; Crook y Manor, 1998; Crook y Sturla, 2001). Un sistema de descentralización democrática en el que se pueda atender a las personas vulnerables y abordar los intereses puede reforzar la participación política y administrativa en los procesos de toma de decisiones a nivel local. La descentralización democrática supone el establecimiento de compromisos estratégicos que garanticen firmemente los intereses de los grupos más desfavorecidos, con una revisión periódica de los resultados (Mandondo y Mapedza, 2003).

La descentralización democrática puede servir a los grupos desfavorecidos y vulnerables para corregir la desigualdad arraigada —que se centra en una jerarquía sesgada— y es un complemento necesario de la democracia local en todas las autoridades locales (Mansuri y Rao, 2003; Heller, Harilal y Chaudhuri, 2007; Crook y Sturla, 2001). La descentralización no es representación sin poderes ni poderes sin representación.

El objetivo de la descentralización democrática es aumentar la participación pública local en la toma de decisiones, apoyada mediante una fuerte rendición de cuentas ante los gobiernos, los organismos y el electorado locales. Las decisiones relacionadas con la descentralización democrática deben implicar un diálogo político de amplia base con el compromiso de ser eficiente, eficaz y equitativo. El desarrollo de los gobiernos locales resulta favorecido por la descentralización democrática, la participación popular, incluidos los sectores vulnerables, y el compromiso constitucional.

La descentralización democrática supone que las autoridades centrales confíen poderes significativos a las autoridades locales representativas, organismos individuales o colectivos. Todos los ciudadanos conforman una comunidad que se encuentra bajo la jurisdicción del gobierno local. Para que las autoridades locales sean representativas, es necesario que los poderes estén descentralizados democráticamente y que se refuercen sus funciones locales desconcentradas y no se eviten las instituciones democráticas (Ribot y Oyono, 2006; Ribot, Chhatre y Lankina, 2008a y 2008b). La descentralización democrática de los gobiernos locales facilita el diseño y el desarrollo de instituciones locales con la capacidad de mejorar la deliberación democrática.

La descentralización democrática es una forma institucionalizada de participación política popular. La democratización está vinculada con la participación política en una sociedad democrática y es un elemento esencial para el autodesarrollo individual. Sin embargo, en algunos países, la participación política tiene lugar a nivel central, mientras los funcionarios locales constituyen los funcionarios de operaciones de campo de los ministerios y los organismos centrales desconcentrados.

Descentralización fiscal o administrativa

La descentralización fiscal es una descentralización democrática y administrativa que se refiere a la transferencia de poderes y recursos fiscales para la generación de ingresos. La descentralización democrática es un medio de los gobiernos y los organismos centrales nacionales para transferir la carga fiscal y administrativa a los gobiernos, los organismos y los actores locales (Nsibambi, 1998).

Cuando se practica la descentralización democrática, la relación con la descentralización administrativa puede no ser cierta (Tacconi, 2007). Existen varias formas de descentralización, que puede ser administrativa, de desconcentración y democrática o política. La desconcentración es una forma más débil de descentralización administrativa, en la que la rendición de cuentas descendente no está tan bien establecida como en la descentralización democrática o política. La descentralización administrativa consiste en delegar la autoridad y la supervisión de determinadas áreas administrativas de los gobiernos centrales nacionales a gobiernos y organismos locales, lo que requiere sólidas líneas de responsabilidad (Ribot, 2003; Ribot y Larson, 2005).

Rendición de cuentas descendente

La rendición de cuentas descendente es la esencia de las instituciones democráticas. Esta obligación de los gobiernos y las autoridades locales requiere representantes políticos elegidos directa y democráticamente (Agrawal y Ribot, 1999; Crook y Manor, 1998). Las instituciones democráticas deben ser representativas y rendir cuentas a las personas que puedan estar empoderadas para responder. Tanto la rendición de cuentas local como la central se benefician de la mejora del funcionamiento de los gobiernos democráticos descentralizados. La descentralización democrática apunta a aumentar la participación pública local en la toma de decisiones, apoyada en una fuerte rendición de cuentas ante los gobiernos, los organismos y los electores locales.

El desarrollo de la rendición de cuentas descendente es esencial para los procesos democráticos, teniendo en cuenta que una supervisión excesiva socava la autonomía local y la democracia (Bigombé, 2003). La rendición de cuentas descendente y la participación democrática de las bases son mecanismos esenciales para fortalecer la descentralización democrática. Se necesitan instituciones electorales democráticas y mecanismos de rendición de cuentas, como las medidas disciplinarias (Kassibo, 2004). La rendición de cuentas descendente está integrada en las funciones de los procesos de descentralización democrática de los gobiernos y los organismos locales con responsabilidad ante el gobierno central nacional.

La debilidad de las instituciones estatales puede socavar la eficacia de los sistemas democráticos y la rendición de cuentas de las políticas locales en materia de autoridad de regulación, planificación democrática, impuestos o gastos. Los gobiernos democráticos nacionales y locales suelen tener una interacción positiva con la descentralización política, asumiendo que las elecciones democráticas mejoran la rendición de cuentas de las autoridades descentralizadas (Mookherjee, 2001). La representación democrática legítima debe dirigirse a las instituciones de gestión financiera para garantizar la rendición de cuentas de los directores ante las autoridades estatales y locales y las comunidades (Oyono y Efoua, 2006; Ribot, 2007).

Las elecciones competitivas de autoridades locales alientan a los partidos políticos y los movimientos sociales a llegar a los grupos vulnerables y previamente ignorados (Cleary, 2004; Harriss, Stokke y Törnquist, 2005; Hirschman, 1977). Los nuevos movimientos sociales y las personas utilizan los medios de comunicación para educar, organizar y ampliar la acción de la política democrática. El gobierno democrático estimula la rendición de cuentas en general, mejorando su desempeño. Las instituciones

democráticas son representativas y rinden cuentas a las personas que están empoderadas para responder. La descentralización democrática debe reconocer, hacer funcionar y fortalecer las instituciones democráticas, así como la equidad distributiva y procesal que puede obtenerse mediante la participación pública, la transparencia y la rendición de cuentas descendente.

Las autoridades locales que tienen representación democrática son sensibles a las necesidades, expectativas y aspiraciones de la población y los ciudadanos locales. La representación democrática de las autoridades locales está impulsada por la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta a la población interesada de las comunidades gobernadas.

La descentralización democrática no siempre se implementa correctamente en términos de representación y rendición de cuentas de las autoridades, gestión de los recursos y poder de decisión. Los procesos deliberativos a través de Internet han sido cuestionados por no apoyar el statu quo de los sistemas sociales y políticos y la rendición de cuentas del poder.

Democracia participativa y deliberativa

La teoría democrática ha desarrollado las nociones de participación ciudadana o democracia participativa conforme el supuesto de que la democracia es el gobierno por, de y para el pueblo. Habermas (1996) contrasta la democracia participativa de los griegos con los movimientos democráticos radicales, la democracia burguesa, parlamentaria y representativa y los intentos de reducir la participación ciudadana en el Estado de bienestar. La democracia participativa requiere que los ciudadanos estén políticamente informados, sean activos, se organicen, participen, debatan, discutan, argumenten y deliberen para convertirse en una fuerza política dentro del mundo de la vida y la sociedad civil para transformar la esfera pública de gobierno. La democracia participativa legitima las políticas de los gobiernos y permite la participación de los seguidores en los procesos de toma de decisiones.

La formulación y la implementación estratégicas de las instituciones democráticas participativas afectan el comportamiento del gobierno y los ciudadanos en consonancia con los resultados democráticos. Las instituciones democráticas participativas contribuyen a la profundización de la democracia cuando los intereses y las actividades del gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil se complementan para favorecer los nuevos derechos políticos y sociales de los ciudadanos. Un gobierno local democrático electo y la sociedad civil comparten intereses para trabajar juntos en un proceso de toma de decisiones legítimo para elaborar y desarrollar programas de presupuestación participativa, fomentando el crecimiento del capital social dentro de los "públicos participativos". La presupuestación participativa ayuda a los gobiernos locales a identificarse como democráticos y participativos, con fuertes vínculos con las organizaciones de la sociedad civil del público participativo.

Los participantes en la presupuestación participativa tienen la oportunidad de tomar decisiones sobre el gasto del gobierno local, los impuestos y otras inversiones del Estado, aumentando el perfil de los líderes del gobierno y la sociedad civil en los barrios y las comunidades locales. El éxito de los programas de democracia participativa puede tener efectos positivos en la profundización de la democracia y mejorar la calidad de los procesos democráticos locales. Los resultados de la presupuestación participativa han contribuido a promover la experiencia democrática participativa al fomentar el incremento del capital social mediante procesos democráticos locales.

La democracia participativa local es un escenario de aprendizaje para la democracia (Grindle, 2007) y las habilidades de deliberación. Los líderes de los gobiernos locales pueden vincularse con organizaciones públicas y participativas de la sociedad civil y establecer fuertes lazos para apoyar procesos democráticos y deliberativos.

El análisis y los estudios teóricos sobre la democracia participativa local crecen exponencialmente sobre la base de la teoría democrática normativa (Habermas, 1996; Cohen y Arato, 2000; Sen, 2000; Evans, 2002) y reconocen los déficits de la democracia representativa.

La democracia participativa local es también una escuela eficaz para que la democracia enseñe a las personas las reglas que estructuran la solución de conflictos y a ser más eficaces a la hora de premiar

y castigar el comportamiento político de los funcionarios locales. Los funcionarios de los gobiernos locales más proclives a delegar la autoridad pueden vincularse con organizaciones públicas, participativas y democráticas de la sociedad civil. La educación y los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en la formación de los ciudadanos para que sean capaces de participar en la democracia (Kellner, 1990 y 1998). Los medios de comunicación que asumen funciones democráticas deben estar atentos para controlar los poderes excesivos y corruptos e informar adecuadamente a la ciudadanía.

La descentralización democrática es un proceso participativo institucional utilizado para aumentar la participación pública en la toma de decisiones a nivel local, de la que pueden derivar grandes beneficios. Las autoridades locales crean y desarrollan una considerable facultad discrecional para otorgar beneficios. Las autoridades locales pueden tener un estrecho margen institucional de facultades discrecionales que no representen a la población local y tengan pocos efectos en los acuerdos de gestión local participativa. En un país con un fuerte control central, el imperativo de la planificación participativa debe inscribirse legalmente en las leyes de desarrollo local.

Todos los ciudadanos y grupos de ciudadanos involucrados en la paridad participativa, independientemente de su identidad, deben tener las mismas oportunidades para participar en las instituciones democráticas (Fraser, 2000). La transferencia de poderes mediante la descentralización democrática tiene lugar en el marco de diferentes procesos de privatización, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, diversos enfoques de empoderamiento y participativos, el desarrollo impulsado por la comunidad, los fondos sociales y otras formas organizativas, institucionales y de autoridad que tienen diferentes resultados distributivos y democráticos (Pritchett y Woolcock, 2004; Ribot, 2004).

Los autores de la literatura sobre democracia urbana están más interesados en el “derecho a la ciudad” que en los enfoques de la democracia participativa o deliberativa desde la perspectiva de la neoliberalización, que también es problemática (Dryzek, 1996). La democracia deliberativa (Habermas, 1998a) se basa en los principios de inclusión social, argumentación y procesos de deliberación en la formación de decisiones democráticas. Los planes de privatización no siguen la lógica de la descentralización democrática porque quitan recursos públicos a las instituciones locales democráticas y los transfieren a propietarios privados, que son autorregulados, interesados y a menudo no sancionables. Los enfoques participativos y las transferencias a organismos consuetudinarios y privados rara vez constituyen procesos de descentralización democrática.

La teoría democrática participativa asume que el espacio local es más democrático que otras escalas espaciales. Los demócratas asociativos apoyan el argumento de que la delegación del poder a las localidades fortalece la democracia (Cohen y Rogers, 1995; Mathews, 1989; Cunningham, 2002). En todo el mundo se analizan y practican diversas formas democráticas de descentralización, incluidos los enfoques participativos que consisten en la consulta, la movilización y la participación de la población. Estas formas pueden constituir una descentralización democrática con transferencias de poder y participación contractual como la cogestión.

Las prácticas democráticas participativas son necesarias para la implementación de la descentralización democrática rutinaria mediante la ampliación de los espacios políticos locales para que la participación ciudadana legitime un gobierno local democrático, de manera que las expectativas de los ciudadanos con respecto a las autoridades locales sostengan las prácticas democráticas. El fortalecimiento de los procesos y las prácticas democráticas descentralizadas supone otorgar un mayor poder de decisión y representación democrática a las autoridades, los organismos y los actores políticos locales y convertirlos en entidades locales con la obligación de rendir cuentas. Para subsanar el llamado déficit democrático, los gobiernos centrales de los Estados nación otorgan nuevos poderes a los gobiernos locales, haciéndolos más responsables ante los ciudadanos y las comunidades mediante el diseño de estructuras, mecanismos y procedimientos para la participación directa en la toma de decisiones, la planificación y la elaboración de presupuestos. Además de transferir recursos a los gobiernos locales, se promueve la democracia participativa.

Mediante un proceso de paridad participativa, los ciudadanos y los grupos de ciudadanos deben tener las mismas oportunidades para participar en la toma de decisiones. Los movimientos de base igualitarios, democráticos y radicales como *Occupy* han contribuido al desarrollo de un modelo alternativo de autoorganización democrática mediante asambleas abiertas y participativas que cambiaron el discurso público, influyeron en las discusiones políticas y los intereses financieros empresariales y configuraron los debates de política sobre el estancamiento económico y la creciente desigualdad.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones sirven de base para una política de comunicación democrática y participativa, estas pueden democratizarse para apoyar la política de medios democrática y, por ende, la transformación democrática. La comunicación de interés público multiplica la información y el debate para una ciudadanía más informada y orientada a la participación democrática para el bien común. El análisis de Habermas vuelve rígida e imperativa la distinción entre el mundo de la vida y el sistema entendido como economía-Estado, eliminando a este de la transformación democrática (Habermas, 1998b). Asimismo, el análisis limita la democracia participativa al mundo de la vida, que enfrenta nuevas amenazas del sistema, como la colonización por las tecnologías de la información y la comunicación.

Los gobiernos locales democráticos pueden ser acaparados por élites económicas y políticas cuya participación en el escenario político distorsiona las prioridades y limita los procesos democráticos participativos. Las relaciones de poder que rodean y llenan los nuevos espacios para los compromisos de descentralización democrática son fundamentales para el análisis y la evaluación del desarrollo democrático participativo y su potencial transformador. Los efectos democráticos a largo plazo de la tutela deberían permitir el acceso a las autoridades locales, dando voz a la sociedad civil y los ciudadanos sin producir clientelismo.

Los gobiernos locales que no están dispuestos a delegar la autoridad en los ciudadanos no pueden tener programas participativos completos con contenido democrático. Es necesario investigar para medir el impacto de los programas democráticos y participativos en los ciudadanos, las comunidades locales urbanas y las organizaciones de la sociedad civil. Los gobiernos locales están dispuestos a delegar la autoridad y practicar la democracia participativa como estrategia para llegar a los electores interesados y desarrollar vínculos profundos con organizaciones públicas y participativas de la sociedad civil.

Gobernanza urbana

El contexto institucional a nivel macro tiene un efecto interactivo con la democracia política local y el gobierno que da forma a la gobernanza democrática urbana. La creación y el desarrollo de una red de áreas verdes urbanas en el marco de la descentralización democrática es una posibilidad de entrar en el ámbito de la gobernanza urbana local y contribuir a ampliar su escala y alcance con cierto contenido democrático. Esta innovación se está denominando de diferentes formas: gobernanza urbana participativa, democracia deliberativa, democracia deliberativa empoderada (Fung y Wright, 2001).

Las instituciones de gobernanza urbana participativa como innovación democrática atraen a ciudadanos asociados con partidos políticos radicales preocupados por el compromiso político de la democracia radical y la consecución del bien social.

Las teorías políticas de la gobernanza urbana democrática han desarrollado toda una serie de supuestos apoyados en la actualización de la realidad de la ciudadanía moderna en expresiones plurales de formas democráticas. No existen razones a priori para que las formas locales de gobernanza sean más democráticas y la autoridad descentralizada, que de hecho, en algunos contextos, puede ser bastante perniciosa. La democracia como forma de gobernanza urbana está pasando de la transición a la profundización del régimen democrático (Lin y Stepan, 1996), mejorando la calidad democrática de las instituciones y la gobernanza urbana mediante una mayor participación política directa con respecto a la mera participación electoral, y promoviendo y mejorando las capacidades generales de los ciudadanos en nuevas formas de participación en la toma de decisiones pública (Drèze y Sen, 1995). En consecuencia, la democracia está reforzando la influencia de los poderosos intereses hegemónicos (Avritzer, 2002).

En tiempos de competencia electoral, los gobiernos y los políticos locales son más propensos a promover las instituciones de gobernanza urbana participativa con el fin de apelar a los grupos vulnerables e ignorados para que participen en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas. Los grupos y las personas vulnerables se ven inhibidos de la participación en los procesos de consolidación democrática con procedimientos y estructuras tecnocráticas que generan gobernanza. La dinámica de la gobernanza urbana democrática participativa en los países en los que se utiliza está sujeta a todo tipo de imperfecciones, abusos y manipulaciones. Se crean y desarrollan enclaves urbanos privilegiados contra el concepto de espacios urbanos democráticos, con divisiones económicas, sociales y culturales que, en algunos casos, son el resultado de la mala gobernanza y la falta de seguridad.

Los nuevos experimentos democráticos transforman las formas directas de participación ciudadana mediante una gobernanza urbana más participativa de las personas en espacios políticos descentralizados gracias a la fuerza de las instituciones democráticas liberales. La gobernanza urbana local democrática apunta a la rendición de cuentas, la participación y el empoderamiento.

La gobernanza urbana participativa empoderada (Fung y Wright, 2003) en la práctica política democrática se basa en la dinámica de la cultura, el poder y la política, que son elementos críticos de los espacios democráticos deliberativos. La preferencia ideológica por la gobernanza urbana participativa otorga legitimidad a una cultura política radical que rompe con el pasado autoritario de los gobiernos. Los elementos de la nueva cultura política en las instituciones de gobernanza urbana participativa favorecen las prácticas normativas y democráticas en las que todos tienen derecho a expresar su opinión y sus argumentos, participar en los debates, plantear objeciones y negociar todos los términos que se consideren democráticos, correctos y justos.

La gobernanza urbana democrática es el resultado de los derechos civiles en una relación congruente con los derechos políticos, la legitimidad y la rendición de cuentas como dimensión de la responsabilidad colectiva. Estos procesos ocurren en lugar de la democracia participativa, que supone la participación relacionada con los derechos de ciudadanía y con la gobernanza urbana democrática, profundizando las formas democráticas de expresiones de gobierno receptivas, la transparencia, la rendición de cuentas, la receptividad y la intervención estatal democrática, entre otras.

La gobernanza urbana democrática local puede utilizar otros mecanismos como la cogestión, la gestión comunitaria de los recursos naturales y otros enfoques participativos a veces difíciles de distinguir de la descentralización democrática (Tacconi, Siagian y Syam, 2006; Nemarundwe, 2004). La gobernanza del desarrollo sostenible urbano y ambiental ecológica y democrática tiene como fundamentos la facultad discrecional y la representación política y de gestión de los gobiernos y las autoridades públicas locales.

La política democrática representativa y la gobernanza urbana participativa tienen estilos similares de comportamiento político, acompañados de redes, compromisos ideológicos y proyectos políticos que abarcan estos espacios (Fox, 1996).

La participación de los ciudadanos en las formas de gobernanza urbana participativas y democráticas enfrenta grandes limitaciones en las sociedades en que las desigualdades están profundamente arraigadas. El fracaso de las reformas para la gobernanza urbana democrática tiene graves consecuencias para el desarrollo sostenible local.

A. Enfoque teórico y metodológico

Como enfoque teórico enmarcado en la teoría institucional, la descentralización democrática analiza las relaciones de poder y las interacciones entre los gobiernos, las autoridades, los organismos, los políticos y otros actores nacionales y locales dentro del sistema de gobernanza democrática urbana, la rendición de cuentas descendente, la democracia participativa y deliberativa, entre otros aspectos. La contribución de los actores y agentes locales a la creación, el otorgamiento y la apropiación del espacio institucional en la gobernanza

urbana local desafía los procesos de deliberación democrática más allá de los movimientos sociales y la política electoral. La consolidación de las instituciones democráticas que forjan una nación y la consolidación del poder político y la integridad territorial son los fundamentos de la gobernanza y el gobierno democráticos.

El marco de la teoría institucional de la descentralización democrática proporciona la base de la racionalidad democrática política para aumentar el desarrollo sostenible de los recursos a fin de construir espacios políticos para los ciudadanos, en lugar de la racionalidad del mercado en espacios competitivos de consumidores. El espíritu de la teoría de la descentralización democrática es el empoderamiento de las instituciones locales. El enfoque del análisis institucional está más orientado a la especificidad del contexto y es más compatible teóricamente con el estudio de la descentralización democrática.

Manor (1999) ofrece una revisión exhaustiva del enfoque de economía política de la descentralización democrática. La lógica del proceso de descentralización democrática y administrativa es inclusiva y pública y, debido a la cercanía a la población beneficiada, reduce los costos de transacción e internaliza los costos de las externalidades, brinda una mejor rendición de cuentas del gobierno local, de las autoridades y de los responsables de la toma de decisiones, integrándolos a través de las necesidades y aspiraciones locales de la población ajustándose a los recursos disponibles. (Agrawal y Ribot, 1999).

Los gobiernos locales que reciben autoridad sobre la gestión de los recursos deben rendir descendente para que la descentralización democrática sea eficaz.

Los estudios sobre la descentralización democrática se han centrado en la eficiencia y la equidad de la prestación de servicios a nivel de los gobiernos locales (Crook y Manor, 1998; Bardhan y Mookherjee, 2006; Tulchin y Selee, 2004; Oxhorn, Tulchin y Selee, 2004; Ribot y Larson, 2004). Sin embargo, los análisis recientes sobre la descentralización democrática se centran más en los resultados de la democracia y los efectos en la democracia local (Ribot, 1999, 2003 y 2004; Grindle, 2007; Ribot, Chhatre y Lankina, 2008a y 2008b; Harriss, Stokke y Törnquist, 2005).

La democracia local depende de lo que el gobierno democrático local y las instituciones puedan ofrecer a los ciudadanos del lugar. Cada región y ciudad requiere diferentes alternativas y enfoques para construir instituciones de descentralización democrática más eficaces que puedan trabajar cerca de las personas. Harriss, Stokke y Törnquist (2005) afirman que la prueba de la democracia no consiste en la existencia de instituciones y derechos democráticos formales, sino en que estos tengan un significado real para las personas. El gobierno local debería reconocer y respetar los derechos democráticos fundamentales de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, estas últimas deberían tener suficiente capacidad para tratar con el gobierno local en sus propios términos.

1. Descentralización democrática y gobernanza urbana

El traspaso de competencias a los municipios urbanos y rurales tras las transiciones democráticas en la toma de decisiones de la década de 1990, como gobernanza, generó grandes beneficios para las comunidades. La descentralización democrática puede apoyar la práctica y la experiencia de la gobernanza local basada en los beneficios a la comunidad. La descentralización democrática del poder y los recursos mediante intervenciones externas en forma de capital convertido en autoridad, reconfigurado mediante las instituciones y la práctica de las normas, tiene efectos en la democracia local y nacional y la gobernanza urbana democrática. Sin embargo, la gobernanza urbana local democrática no es necesariamente una consecuencia de las políticas de descentralización.

Este proceso de descentralización democrática adopta diferentes formas en diferentes espacios públicos según el diseño de gobernanza urbana de los Estados.

La política de descentralización democrática neoliberal, denominada derecho a la ciudad y ciudadanía urbana, aleja la gobernanza comunitaria urbana de la toma de decisiones democrática, participativa y deliberativa. La gobernanza urbana local, democrática y responsable, es capaz de implementar las responsabilidades delegadas por el gobierno central. Sin embargo, a nivel local y regional, las intervenciones de política y gobernanza urbana no son necesariamente descentralizadas y democráticas.

Entre los supuestos sobre la participación, la rendición de cuentas y la descentralización democrática integrados en la gobernanza urbana participativa y la democracia deliberativa, existe una tensión que es necesario explorar más para la comprensión y la práctica de los nuevos actores en estos nuevos espacios democráticos (Cornwall, 2004). Las prácticas de descentralización cada vez más democráticas son más sostenibles a largo plazo y aportan una mayor participación democrática de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los recursos naturales y la gobernanza de las áreas verdes urbanas a los gobiernos locales.

La apropiación del espacio urbano por parte de los ciudadanos y las comunidades, que subraya su papel de sujetos democráticos en movimiento, puede ser apoyada por las instituciones de gobernanza local. Todavía hoy, un enfoque de la sociedad civil sobre la descentralización democrática institucional local y la gobernanza puede beneficiar a las élites económicas y políticas, pero excluir a las poblaciones marginales y pobres de la toma de decisiones democráticas e ignorar sus demandas.

Los principios de descentralización democrática y subsidiariedad se aplican a la gobernanza de los servicios de los ecosistemas verdes urbanos. La toma de decisiones democrática y deliberativa puede transformar los mecanismos del poder estatal como forma de gobernanza urbana autoritaria en formas de base democráticas y deliberativas, constantemente más movilizadas.

Los procesos de descentralización en los sectores del medio ambiente y los recursos naturales no se han desarrollado bien, en gran parte debido a que los actores reciben una transferencia limitada de poderes a causa de la divergencia de las instituciones estatales locales y la gobernanza. Las reformas democráticas sobre la descentralización de recursos a favor de las autoridades locales tienen algunas limitaciones en cuanto a las perspectivas de gestión sostenible, gobernanza ambiental local y redistribución de beneficios. En la mayor parte de los casos se refuerza a las élites locales influyentes. Ribot (2003) asume que la descentralización ambiental democrática puede ser factible con comunidades locales urbanas responsables.

2. Descentralización democrática en materia de recursos naturales

El concepto de descentralización democrática en el ámbito de los recursos naturales ha sido cuestionado por algunos defensores de la conservación que proponen la noción de conservación democrática. Existe una marcada tendencia hacia una mayor participación comunitaria en la gestión de las áreas verdes urbanas. Las iniciativas comunitarias de conservación de las áreas verdes y ambientales son cada vez más numerosas en los asentamientos urbanos y, en la mayoría de los casos, tienen lugar fuera de los límites formales de los proyectos de descentralización democrática. La autoridad encargada de la planificación de la innovación ecológica urbana debe desarrollar procesos de toma de decisiones democráticos y participativos en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

Los derechos de la población local a tomar decisiones democráticas sobre sus recursos verdes ambientales y naturales no siempre se reconocen, lo que provoca desplazamientos de las áreas verdes protegidas en nombre de los principios de conservación para sobrevivir y luchar. La descentralización democrática y la conservación de las áreas verdes urbanas y ambientales pueden crear y desarrollar las condiciones para la innovación del ejercicio democrático del poder en beneficio de la ciudadanía, las comunidades urbanas y los barrios. Las comunidades urbanas deben estudiar formas más equitativas de asignación de espacios para garantizar que la población pueda acceder a las calles y los espacios públicos urbanos, utilizarlos y disfrutar de ellos.

La gestión comunitaria de los recursos naturales está relacionada con la descentralización democrática, que se considera una forma institucionalizada y ampliada. La descentralización democrática de la gestión de los recursos naturales se distingue de la gestión comunitaria de los recursos naturales por la inclusión de todos los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones basada en las autoridades representativas de los gobiernos locales, mientras la gestión comunitaria de los recursos naturales representa a sectores específicos de la población (Alden Wily, 2000; Ribot, 2002).

La representación institucionalizada de los gobiernos y las autoridades locales en forma de descentralización democrática considera las responsabilidades políticas y de gestión sobre los recursos naturales locales como una forma institucionalizada de gestión comunitaria de los recursos naturales. Las autoridades representativas de los gobiernos y organismos locales a través de los procesos de descentralización democrática en forma de gestión comunitaria de los recursos naturales reciben transferencias de poderes y recursos en nombre de los ciudadanos. Una pequeña comunidad descentralizada a nivel local en el contexto de una ciudad suele ser más débil desde el punto de vista del poder y la toma de decisiones democráticas, por lo que la acción local conlleva una visión fragmentada y una pérdida de coherencia.

En diversos análisis no se cuestionan los supuestos centrales de la descentralización democrática considerada como una forma institucionalizada de gestión comunitaria de los recursos naturales con la participación de la población en la conservación de los beneficios (Tacconi, Siagian y Syam, 2006; Hailey, 1938). La descentralización democrática y la gestión comunitaria de los recursos naturales son diferentes (Ribot, 2004).

Según la ideología participativa, las comunidades pueden gestionar legítimamente los recursos naturales por encima de los gobiernos locales elegidos democráticamente y las autoridades involucradas en cuestiones relacionadas. En este caso, la descentralización democrática no puede aportar los beneficios prometidos a la comunidad. Las autoridades locales electas fuertes pueden optar por trabajar con enfoques de democracia participativa, desarrollo impulsado por la comunidad, gestión de los recursos naturales por la comunidad o por grupos de interés.

La descentralización democrática es un mecanismo de reintegración y planteamiento de prioridades en función de las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Esto permite a los gobiernos y las autoridades representativas locales situar la gestión de los recursos naturales y la innovación de las áreas verdes urbanas entre otras necesidades básicas de sus comunidades. Algunos factores contextuales de la innovación de las áreas verdes urbanas apoyan más a las autoridades descentralizadas democráticas locales sin determinar compensaciones negativas en los frentes político y ecológico entre las élites locales. Según Olivier de Sardan (2004), estos factores contextuales que configuran los resultados de la descentralización democrática son los aspectos sociopolíticos, incluido el papel de las aristocracias locales.

El apoyo a las iniciativas de innovación, desarrollo, conservación y gestión de las zonas verdes urbanas democráticas requiere la asignación de recursos significativos para la creación de capacidad de la comunidad, el gobierno local, los ciudadanos y otras partes interesadas, con el fin de fomentar la deliberación abierta y participativa sobre la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente y la transición de las funciones de regulación a las de apoyo. Las instituciones de gobierno democráticas locales pueden transferir a las comunidades y los barrios poderes discrecionales significativos sobre la gestión de los recursos naturales en las zonas verdes urbanas.

La delegación de poderes a las comunidades locales en forma de descentralización democrática como la gestión comunitaria de los recursos naturales aporta algunos beneficios, a veces como incentivos utilitarios (Tacconi, 2007). Lummis (2002) afirma que la democracia depende de los espacios locales donde viven las personas. Sin embargo, algunos analistas sostienen que los acuerdos institucionales a escala local no siempre dan lugar a procesos de toma de decisiones democráticos más participativos. La capacidad de los grupos subalternos en una democracia formal consolidada tiene un papel efectivo en la configuración de las políticas públicas. Algunos factores como la política macroeconómica articulada con aspectos de accesibilidad a los recursos naturales y su asequibilidad generan una descentralización democrática que afecta sobre todo a los grupos de población vulnerables.

El gobierno local se basa intrínsecamente en los intereses políticos, las relaciones de poder, las jerarquías y la autoridad obtenida mediante la competencia y la rivalidad políticas y determinada por los votos electorales más que por la representación democrática en detrimento de los recursos ambientales, ecológicos y naturales. Es discutible que la proliferación de comités de usuarios en la descentralización

política de los recursos naturales, criticados por Manor (2004) por sus defectos, facilite las transformaciones democráticas de las instituciones de gobierno locales y la democracia electoral, pues carecen de credenciales representativas y democráticas y son vulnerables a la manipulación de las élites.

La representación institucionalizada de las autoridades en la descentralización democrática en forma de gestión comunitaria de los recursos naturales tiene responsabilidades de gestión sobre los recursos naturales. La descentralización democrática puede establecer a los gobiernos y las autoridades locales electas como destinatarios de los poderes descentralizados y la gestión de los recursos naturales (Ribot, 2008; Alden Wily, 2000). Sin embargo, la deliberación y participación democrática como estilo de vida en los asentamientos urbanos ha sido muy limitada, impidiendo naturalmente la reunión de todas las personas. Los actores locales pueden ser elegidos por agentes dispuestos a intervenir y llevar a cabo iniciativas y procesos de descentralización democrática y desconcentración para transferir poderes y recursos a los gobiernos locales, como la gestión comunitaria de los recursos naturales.

La descentralización democrática de la gestión de los recursos naturales transfiere muy poco poder o bien lo transfiere a autoridades locales no representativas (Ribot, 2004; Ribot y Larson, 2007). La descentralización democrática puede no contribuir al bien de los medios de subsistencia locales (Blaikie, 2006; Tacconi, Siagian y Syam, 2006). El discurso democratizador se asocia con la descentralización de los recursos naturales y la transferencia de considerables poderes a los organismos locales democráticos (Ribot, 2004; Ribot y Larson, 2005). Los procesos de descentralización democrática de los recursos naturales no han logrado empoderar a los gobiernos locales democráticos. Suponiendo factores económicos, políticos, sociales y culturales arraigados localmente, la descentralización democrática hacia los gobiernos locales no siempre se traduce en una representación justa de los ciudadanos y en un acceso directo a los recursos ambientales y naturales.

B. Discusión

Los diferentes modelos de democracia asociativa pueden mejorar la calidad de la gobernanza urbana democrática. Es posible implementar mecanismos democráticos institucionalizados y prácticas de gestión para la gobernanza urbana democrática de las áreas verdes urbanas y ambientales. Las actividades del Estado deberían dirigirse a diseñar y construir instituciones democráticas locales para fomentar la descentralización democrática de los recursos y una gobernanza democrática más participativa. Las autoridades centrales nacionales desempeñan un papel relevante en la descentralización democrático-política y administrativa para garantizar que los gobiernos locales y las instituciones democráticas respondan a las expectativas, necesidades y aspiraciones de la población local. Es necesario crear y desarrollar oportunidades para la legislación, la formulación y la implementación de procesos de descentralización democrática con el fin de promover la gobernanza ambiental democrática local.

El supuesto básico de la eficacia de la descentralización, política o administrativa, es que el gobierno, las autoridades y los responsables de la toma de decisiones públicas a nivel local están físicamente cerca de los ciudadanos y pueden responder mejor para satisfacer sus necesidades locales, trabajar en su nombre y rendir cuentas a toda la población local. La descentralización democrática, ya sea política o administrativa, empodera a las instituciones, los autores y los actores locales con resultados potencialmente institucionales. Mientras la descentralización democrática empodera a las comunidades locales, la descentralización administrativa aumenta las autoridades de control del gobierno del Estado central y los gobiernos a nivel local.

Si bien el aumento de la participación democrática puede hacer que un sector más amplio de la población participe en la toma de decisiones políticas y administrativas, a menudo los procesos participativos no son necesariamente representativos ni vinculantes (Mosse, 2001).

Las iniciativas de descentralización democrática y administrativa pueden desarrollarse y trabajar conjuntamente con otras instancias locales al margen de las autoridades oficiales, pero es necesario reconocerlas, reforzarlas y legitimarlas. Algunas de las capacidades necesarias para apoyar

la implementación de la descentralización democrática y administrativa son capacidades de gestión administrativa y financiera, solución de problemas, toma de decisiones, liderazgo democrático y otras habilidades técnicas.

Los actores locales de la descentralización del sector de los recursos naturales deben ejercer los poderes de forma democrática y rendir cuentas a la población. La posesión de un poder no democrático depende de poderes sin rendición de cuentas o rendición de cuentas sin poderes (Ribot, 2004). Los actores locales pueden ser más activos como sujetos democráticos en diferentes acciones de la agencia local, llevando con más eficiencia los procesos de descentralización democrática y administrativa.

En México, la descentralización política y administrativa enfrentó la oposición de fuertes actores burocráticos tradicionales y la tendencia a una planificación y coordinación intersectorial más centralizada. Esos factores impidieron que se cumplieran los propósitos de delegación de poderes y tuvieron graves consecuencias para la equidad y la eficiencia de los servicios, convirtiéndose más en una medida para aumentar el control central que en un principio democrático o una respuesta a la presión política desde abajo (González-Block y otros, 1989).

Olowu (2001) sostiene que la descentralización se enfrenta a dos grandes problemas políticos. El primero deriva del hecho de que los dirigentes políticos y administrativos no están dispuestos a compartir el monopolio del poder que heredaron del período colonial. El segundo dilema político es la apropiación del poder por parte de las élites locales. En muchos casos, son las élites locales, y no los grupos más vulnerables, las que acaparan los poderes descentralizados. A falta de reformas institucionales, políticas y económicas más ambiciosas, la descentralización democrática será una contradicción, porque las mejoras en la asignación financiera solo pueden tener lugar si el gobierno local es responsable ante sus ciudadanos y tiene la capacidad para desempeñar sus funciones.

La participación democrática de la sociedad civil, junto con un aumento considerable de la representación de los grupos vulnerables, puede contribuir de forma importante al desarrollo de la descentralización política y administrativa de las comunidades locales.

Se requieren conceptos más complejos de gobernanza de áreas verdes urbanas y ambientales, democracia descentralizada y conservación para construir una gobernanza participativa y promover vínculos verticales democráticos y responsables en los diferentes niveles de gobernanza y entre los actores. Son los desafíos de la reforma local a la global y viceversa (Mohan y Stokke, 2000). La descentralización democrática y administrativa de los programas de desarrollo sostenible y ambientales urbanos debe estar respaldada por políticas y prácticas.

Para que la descentralización democrática se nutra de dimensiones técnicas y tenga un impacto en el desarrollo ecológico local sostenible, es necesario que las autoridades gubernamentales sean receptivas y que la sociedad civil organizada se comprometa firmemente con la participación de los grupos vulnerables. El proceso de descentralización aumenta la capacidad de los ciudadanos para elegir autoridades receptivas y seleccionar funcionarios públicos que en ambos casos rindan cuentas de su desempeño político y administrativo.

Bibliografía

- Agrawal, A. y J. Ribot (1999), "Accountability in decentralization: a framework with South Asian and African cases", *The Journal of Developing Areas*, vol. 33, N° 4.
- Agrawal, A. y K. Gupta (2005), "Decentralization and participation: the governance of common pool resources in Nepal's Terai", *World Development*, vol. 33, N° 7.
- Alden Wily, L. (2000), "Making woodland management more democratic: cases from Eastern and Southern Africa", *Drylands Issue Paper*, Londres, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, enero.
- Avritzer, L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

- Banco Mundial (2000), *En el umbral del siglo XXI: informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- Bardhan, P. y D. Mookherjee (2006), "Decentralisation and accountability in infrastructure delivery in developing countries", *The Economic Journal*, vol. 116, N° 508, enero.
- _____(2004), "Decentralization in West Bengal: origins, functioning and impact", documento presentado en la conferencia Democracia y Desarrollo Humano: Una Consulta Global, Boston, 12 de noviembre.
- Blaikie, P. (2006), "Is small really beautiful? Community-based natural resource management in Malawi and Botswana", *World Development*, vol. 34, N° 11.
- Bigombé, P. (2003), "The decentralized forestry taxation system in Cameroon: local management and State logic", *Environmental Governance in Africa Working Papers*, N° 10, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales.
- Cleary, M. (2004), "Electoral competition and democracy in Mexico", tesis de doctorado, Chicago, Universidad de Chicago.
- Cohen, J. y A. Arato (2000), *Sociedad civil y teoría política*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Cohen, J. y J. Rogers (1995), *Associations and Democracy*, The Real Utopias Project, Londres, Verso.
- Cornwall, A. (2004), "Introduction: new democratic spaces?: The politics and dynamics of institutionalised participation", *IDS Bulletin*, vol. 35, N° 2, Brighton, Institute of Development Studies.
- Crook, R. y A. Sturla (2001), "Decentralisation and poverty-alleviation in developing countries: a comparative analysis or, is West Bengal unique?", *IDS Working Papers*, N° 130, Brighton, Institute of Development Studies.
- Crook, R. y J. Manor (1998), *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cunningham, F. (2002), *Theories of Democracy: a Critical Introduction*, Nueva York, Routledge.
- Del Río, L. (2004), "Decentralization and democratic governance in Mexico", *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Woodrow Wilson Center Report on the Americas, N° 12, J. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Drèze, J. y A. Sen (1995), *India: Economic Development and Social Opportunity*, Nueva York, Oxford University Press.
- Dryzek, J. (1996), *Democracy in Capitalist Times: Ideals, Limits, and Struggles*, Nueva York, Oxford University Press.
- Evans, P. (ed.) (2002), *Livable Cities?: Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, Berkeley, University of California Press.
- Faletti, T. (2004), "Federalism and decentralization in Argentina: historical background and new intergovernmental relations", *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Woodrow Wilson Center Report on the Americas, N° 12, J. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Fox, J. (1996), "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico", *World Development*, vol. 24, N° 6, junio.
- Fraser, N. (2000), "Rethinking recognition", *New Left Review*, N°3, mayo-junio.
- Fung, A. y E. Wright (eds.) (2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, The Real Utopias Project, Londres, Verso.
- _____(2001), "Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance", *Politics & Society*, vol. 29, N° 1.
- Gaventa, J. (2004), "Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities", S. Hickey y G. Mohan (eds.), *Participation: From Tyranny to Transformation?*, Londres, Zed Books.
- Geschiere, P. y C. Boone (2003), "Crisis of citizenship: new modes in the struggles over belonging and exclusion in Africa and elsewhere", *Handbook of Citizenship Studies*, E. Isin y B. Turner (eds.), Londres, Sage Publishing.
- González-Block, M. y otros (1989), "Health services decentralization in Mexico: formulation, implementation and results of policy", *Health Policy and Planning*, vol. 4, N° 4, diciembre.
- Grindle, M. (2007), *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton, Princeton University Press.
- Habermas, J. (1998a), "Reconciliación mediante el uso público de la razón", *Debate sobre el liberalismo político*, J. Habermas y J. Rawls (eds.), Barcelona, Paidós.

- _____ (1998b), *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.
- _____ (1996), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Hailey, L. (1938), *An African Survey: a Study of Problems Arising in Africa South of the Sahara*, Londres, Oxford University Press.
- Hara, M. (2007), "Dilemmas of democratic decentralization in Mangochi District, Malawi: interest and mistrust in fisheries management", *Working Paper series*, N° 28, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales.
- Harris, J., K. Stokke y O. Törnquist (eds.) (2005), *Politicising Democracy: the New Local Politics of Democratisation*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Heller, P., K. Harilal y S. Chaudhuri (2007), "Building local democracy: evaluating the impact of decentralization in Kerala, India", *World Development*, vol. 35, N° 4, abril.
- Hirschman, A. (1977), *Salida, voz y lealtad: respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Kassibo, B. (2004), "Historical and political foundations for participatory management and democratic decentralization in Mali: a synthesis of two case studies", *Environmental Governance in Africa Working Papers*, N° 16, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales.
- Kellner, D. (1998), "Multiple literacies and critical pedagogy in a multicultural society", *Educational Theory*, vol. 48, N° 1.
- _____ (1990), *Television and the Crisis of Democracy*, Boulder, Westview Press.
- Kulipossa, F. (2004), "Decentralisation and democracy in developing countries: an overview", *Development in Practice*, vol. 14, N° 6.
- Larson, A. (2003), "Decision-making under decentralization: local governments in natural resource management", diciembre, inédito.
- Linz, J. y A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lummis, C. (2002), *Democracia radical*, Ciudad de México, Siglo XXI editores.
- Mandondo, A. y E. Mapedza (2003), "Allocation of governmental authority and responsibility in tiered governance systems: the case of environment-related laws in Zimbabwe", *Environmental Governance in Africa Working Papers*, N° 11, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales.
- Manor, J. (2004), "User committees: a potentially damaging second wave of decentralization?", *Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Experiences from Africa, Asia and Latin America*, J. Ribot y A. Larson (eds.), Londres, Frank Cass.
- _____ (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Mansuri, G. y V. Rao (2003), "Evaluating community-driven development: a review of the evidence", Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo, Banco Mundial, febrero.
- Mathews, J. (1989), *Age of Democracy: the Politics of Post-Fordism*, Nueva York, Oxford University Press.
- Mawhood, P. (1983), *Local Government in the Third World: the Experience of Tropical Africa*, Chichester, John Wiley & Sons.
- Mohan, G. y K. Stokke (2000), "Participatory development and empowerment: the dangers of localism", *Third World Quarterly*, vol. 21, N° 2, abril.
- Mookherjee, D. (2001), "Combating the crisis in government accountability: a review of recent international experience", *IED Working Papers*, N° 117, Boston, Universidad de Boston, diciembre.
- Mosse, D. (2001), "'People's knowledge', participation and patronage: operations and representations in rural development", *Participation: the New Tyranny?*, B. Cooke y U. Kothari (eds.), Londres, Zed Books.
- Ndegwa, S. (2002), "Decentralization in Africa: a stocktaking survey", *Africa Region Working Paper series*, N° 40, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Nemarundwe, N. (2004), "Social charters and organisation for access to woodlands: institutional implications for devolving responsibilities for resource management to the local level in Chivi District, Zimbabwe", *Society and Natural Resources*, vol. 17, N° 4.
- Nsibambi, A. (ed.) (1998), *Decentralisation and Civil Society in Uganda: the Quest for Good Governance*, Kampala, Fountain Publishers.

- Ntsebeza, L. (2004), "Democratic decentralization and traditional authority: dilemmas of land administration in rural South Africa", *Decentralisation through a Natural Resource Lens: Experiences from Africa, Asia and Latin America*, J. Ribot y A. Larson (eds.), Londres, Frank Cass.
- _____. (2002), "Decentralization and natural resource management in rural South Africa: problems and prospects", documento presentado en la conferencia sobre descentralización y medio ambiente, Bellagio, 18 al 22 de febrero.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2004), "Local powers awaiting decentralisation (Niger)", documento presentado en el taller Descentralización en Práctica: Poder, Medios de Subsistencia y Significado Cultural en África Occidental, Upsala, 4 a 6 de mayo.
- Olowu, D. (2001), "Structures et processus politiques et institutions locaux", documento presentado en la Conferencia sobre la descentralización y la gobernanza local en África, Ciudad del Cabo, 26 a 30 de marzo.
- Olowu, D. y J. Wunsch (2003), *Local Governance in Africa: the Challenges of Democratic Decentralization*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Oxhorn, P., J. Tulchin y A. Selee (eds.) (2004), *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America*, Baltimore, Woodrow Wilson Center Press/ Johns Hopkins University Press.
- Oyono, P. y S. Efova (2006), "Qui represente qui? Choix organisationnels, identites sociales et formation d'une elite forestiere au Cameroun", *Africa Development*, vol. 31, N° 2.
- Pritchett, L. y M. Woolcock (2004), "Solutions when the solution is the problem: arraying the disarray in development", *World Development*, vol. 32, N° 2, febrero.
- Ribot, J. (2008), "Authority over forests: negotiating democratic decentralization in Senegal", *Representation, Equity & Environment Working Paper series*, N° 36, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales.
- _____. (2007), *Dans l'attente de la démocratie: la politique des choix dans la décentralisation de la gestion des ressources naturelles*, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales.
- _____. (2006), "Analyse de la filière charbon de bois au Sénégal: recommandations", Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales, septiembre [en línea] <http://value-chains.org/dyn/bds/docs/617/WRI%20VCA%20Senegal%20Charcoal%20French%2006.pdf>.
- _____. (2004), *Waiting for Democracy: the Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, Washington D.C., Instituto de Recursos Mundiales.
- _____. (2003), "Democratic decentralisation of natural resources: institutional choice and discretionary power transfers in sub-Saharan Africa", *Public Administration and Development*, vol. 23, N° 1.
- _____. (2002), "African decentralization: local actors, powers, and accountability", *Democracy, Governance and Human Rights Paper*, N° 8, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- _____. (1999), "Decentralisation, participation and accountability in Sahelian forestry: legal instruments of political-administrative control", *Africa: Journal of the International African Institute*, vol. 69, N° 1, Londres, Instituto Africano Internacional (IAI).
- Ribot, J. y A. Larson (2007), "The poverty of forestry policy: double standards on an uneven playing field", *Sustainability Science*, vol. 2, N° 2, septiembre.
- _____. (eds.) (2005), *Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens*, Abingdon, Routledge.
- _____. (2004), "Democratic decentralisation through a natural resource lens: an introduction", *The European Journal of Development Research*, vol. 16, N° 1, marzo.
- Ribot, J. y R. Oyono (2006), "Introduction: decentralisation and livelihoods in Africa", *Africa Development*, vol. 31, N° 2.
- Ribot, J., A. Agrawal y A. Larson (2006), "Recentralizing while decentralizing: how national governments reappropriate forest resources", *World Development*, vol. 34, N° 11, noviembre.
- Ribot, J., A. Chhatre y T. Lankina (2008a), "Institutional choice and recognition in the formation and consolidation of local democracy", *Representation, Equity & Environment Working Paper series*, N° 35, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales.
- _____. (2008b), "Introduction: institutional choice and recognition in the formation and consolidation of local democracy", *Conservation and Society*, vol. 6, N° 1.
- Samoff, J. (1990), "Decentralization: the politics of interventionism", *Development and Change*, vol. 21, N° 3, julio.

- Selee, A. (2004), "Exploring the link between decentralization and democratic governance", *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Woodrow Wilson Center Report on the Americas, N° 12, J. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Tacconi, L. (2007), "Decentralization, forests and livelihoods: theory and narrative", *Global Environmental Change*, vol. 17, N° 3-4.
- Tacconi, L., Y. Siagian y R. Syam (2006), "On the theory of decentralization, forests and livelihoods", *Environmental Management and Development Occasional Papers*, N° 9, Canberra, Australian National University.
- Tulchin, J. y A. Selee (eds.) (2004), *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Woodrow Wilson Center Report on the Americas, N° 12, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Van Rouveroy van Nieuwaal, E. y R. van Dijk (eds.) (1999), *African Chieftaincy in a New Socio-political Landscape*, Hamburgo, Lit Verlag.
- Vedeld, T. (2003), "Democratic decentralisation and poverty reduction: exploring the linkages", *Forum for Development Studies*, N° 2.

XIII. Apuesta por un gobierno abierto en Bogotá D.C., Colombia: un marco de política para la acción

*Jaime Torres Melo*⁸⁹

*Francy Alba Abril*⁹⁰

Resumen

El gobierno abierto se ha venido consolidando como una apuesta de un nuevo modelo de gestión pública, a partir del cual se han venido impulsando iniciativas de transparencia y anticorrupción en la región. Bogotá es uno de los dos gobiernos subnacionales que participan en el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto en Colombia, representado por la Veeduría Distrital.

Después de seis años, la administración distrital aprobó en 2018 y puso en marcha en 2019 la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción liderada por la Veeduría Distrital. Esta política pública es una hoja de ruta de largo plazo, no es sólo una declaración de principios, tiene un plan de acción con productos concretos que involucra al sector público, sector privado y a la ciudadanía para avanzar en un modelo de gobierno abierto para la ciudad. Este modelo tiene como fin articular capacidades, herramientas y actores entorno a la generación de resultados que contribuyan a consolidar una cultura de transparencia gubernamental como política transversal para la consolidación del desarrollo en la ciudad.

⁸⁹ Ingeniero Civil de la Universidad Nacional de Colombia. Tiene una Especialización en Planeación y Administración del Desarrollo de la Universidad de los Andes y una Maestría en Gerencia del Desarrollo del London School of Economics and Political Science. Se ha desempeñado como Subdirector Sectorial del Departamento Nacional de Planeación y Subdirector General del Departamento Administrativo de la Función Pública. Trabajó en el Programa de Gobernabilidad Regional de USAID y con el Programa de Gobernabilidad de PNUD, asimismo, ha desempeñado actividades académicas en distintas universidades colombianas. Actualmente es el Veedor Distrital de Bogotá.

⁹⁰ Politóloga de la Universidad el Rosario y Especialista en Desarrollo Local y Regional de la Universidad de Los Andes. Trabajó en la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República en el equipo de implementación de la Ley de Transparencia. Asimismo, trabajó en Transparencia por Colombia coordinando el equipo de Metodología de Análisis de Riesgos de Corrupción y Planes Anticorrupción. Actualmente se desempeña como Coordinadora del Equipo de Transparencia de la Veeduría Distrital.

Este trabajo presentará el proceso de formulación de la apuesta de gobierno abierto en la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, liderado por Veeduría Distrital. De una parte, se presenta el enfoque que busca consolidar un modelo basado no solamente en promover la transparencia, sino también en consolidar un sistema de integridad como un eje fundamental para lograr la transparencia gubernamental. De otra parte, se presenta la importancia de consolidar instrumentos de política pública y herramientas de gestión para fortalecer las capacidades institucionales, que permiten que la promoción de buenas prácticas tenga un impacto en el largo plazo.

A. Formulación de una política pública de transparencia territorial

Para llegar a definir el propósito final de la política, se requiere un ejercicio de construcción colectiva a partir de la generación de unas capacidades: política, institucional y de gestión (Berthin, 2008, p. 6). Desarrollar la política implicó desafíos importantes para las entidades públicas que lideraron su formulación – la Veeduría Distrital, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Gobierno –, así como para la entidad encargada de generar los lineamientos, guías y procedimientos para adoptar las políticas públicas en la ciudad a través de documentos CONPES D.C. – Secretaría Distrital de Planeación. Entre el 2013 y 2016 se venía trabajando activamente en la formulación de esta política pública, con lo cual se inició la elaboración de un diagnóstico sobre corrupción en el Distrito Capital, se adelantaron actividades de participación (11 mesas sectoriales, 13 mesas locales y se logró la participación de 700 ciudadanos) y se consolidó un Documento Técnico de Soporte (DTS). Pero hasta el año 2017 se logró generar acciones articuladas entre las diferentes entidades responsables en la formulación e implementación. De una parte, la Veeduría Distrital, definida como la entidad formuladora; junto con la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Gobierno considerando sus competencias dentro de la estructura del Distrito Capital, inician un trabajo articulado con equipos de trabajo y recursos designados para el proceso de diseño y aprobación.

De allí que la capacidad política para formular una política pública sea clave, reconocer la problemática de corrupción en la ciudad y tomar la decisión de abordarla con un instrumento de planeación, que proyectara una visión y una perspectiva específica de cómo solucionar el problema. Entendiendo, que si el fenómeno de la corrupción no es atendido a través de un proceso a largo plazo y que trascienda los periodos de administración de los gobiernos, no se evidenciarán resultados que permitan mitigar y eliminar las prácticas corruptas en la ciudad. En términos del ciclo de formulación de política pública, comprender cómo se definen los asuntos públicos, cómo se priorizan y cómo se establece la agenda de gobierno es fundamental para entender cómo las políticas públicas pueden intermediar para mejorar la garantía de derechos que el Estado debe brindar a los ciudadanos (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 75).

Bogotá enfrentó la crisis institucional y de corrupción más grande de su historia reciente, por una serie de hechos de corrupción en la contratación y obras inconclusas, por la cual el Alcalde Mayor de la ciudad en su momento fue capturado y procesado. En este escenario, la complejidad misma del fenómeno de la corrupción que involucró actores públicos y privados, y la necesidad de buscar soluciones y mejorar la capacidad institucional para prevenir este fenómeno, pusieron en la agenda de gobierno la formulación de una política pública. Esto determinó la inclusión como meta resultado en el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana” 2012-2016 y se mantiene en el actual Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos” 2016-2020 como meta resultado, lograr una implementación del 35%. La decisión de escoger una política pública, es tener un instrumento de largo plazo y articulador de la administración distrital involucrando actores de la sociedad civil y ciudadanía en una apuesta decidida para luchar contra la corrupción en el distrito. De otra parte, se requiere disponer de la capacidad institucional y de gestión para emprender las acciones necesarias para la elaboración de una agenda pública, un plan de trabajo y articular los equipos técnicos necesarios para elaborar documentos y desarrollar el proceso participativo. Aunque los temas de transparencia tenían espacio en la agenda pública de la ciudad, fue necesario que las

entidades formuladoras de la política pública dispusieran los recursos y tiempo para lograr la aprobación de la política pública a través de los procesos formales establecidos en la administración distrital.

Además de considerar los elementos operativos para su formulación, se debe tener en cuenta los aspectos técnicos. Parte de este trabajo implicó entender la dinámica de la problemática en la ciudad, la multidimensionalidad y complejidad, los actores involucrados, así como sus consecuencias. La primera dificultad que se presentó fue contar con datos cuantitativos y cualitativos que describieran la situación del fenómeno en la ciudad y/o el país. Los datos existentes son de percepción y algunos de avance en la implementación de políticas de desarrollo institucional, pero los análisis de prácticas corruptas, estudios de caso o sobre el impacto de la corrupción en la ciudad son escasos.

A partir de la información disponible y la comprensión de la magnitud del fenómeno, se debe decidir el enfoque de la política y el tipo de corrupción sobre el cual se va dirigir. Existen diferentes aproximaciones sobre la corrupción, se puede identificar la corrupción política, privada, administrativa y judicial (Transparencia por Colombia, 2019, pp. 80-90). En la definición de la política pública para Bogotá se focaliza en la corrupción en el sector público, la cual puede comprenderse en dos tipos, la gran corrupción y la pequeña. La gran corrupción es aquella en la cual se comprometen grandes recursos, busca influenciar en la formulación de regulaciones y envuelve a altos cargos de la burocracia del Estado y a la élite empresarial (Ackerman & Palifka, 2016, p. 11). La pequeña corrupción se presenta por el abuso cotidiano del poder confiado a los funcionarios públicos en sus interacciones con ciudadanos, quienes a menudo intentan acceder a bienes o servicios básicos en lugares como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otras agencias (Transparencia Internacional, 2018). Para este caso, dada las competencias territoriales e institucionales se decide que la política tenga un enfoque preventivo y atienda la problemática de corrupción administrativa. En cuanto a la definición de la problemática y estructura de la política, se llevó a cabo un proceso participativo además del proceso técnico de construcción de los lineamientos. Cabe señalar que la ciudad de Bogotá cuenta con un mecanismo y lineamientos propios para la formulación y aprobación de políticas públicas. Estos lineamientos establecen un proceso enmarcado en las siguientes cuatro fases: preparatoria, de agenda pública, formulación, implementación, y seguimiento-evaluación. De acuerdo a este ciclo de formulación de política pública, se desarrolló un cronograma de trabajo, el proceso participativo y el proceso técnico de formulación de lineamientos.

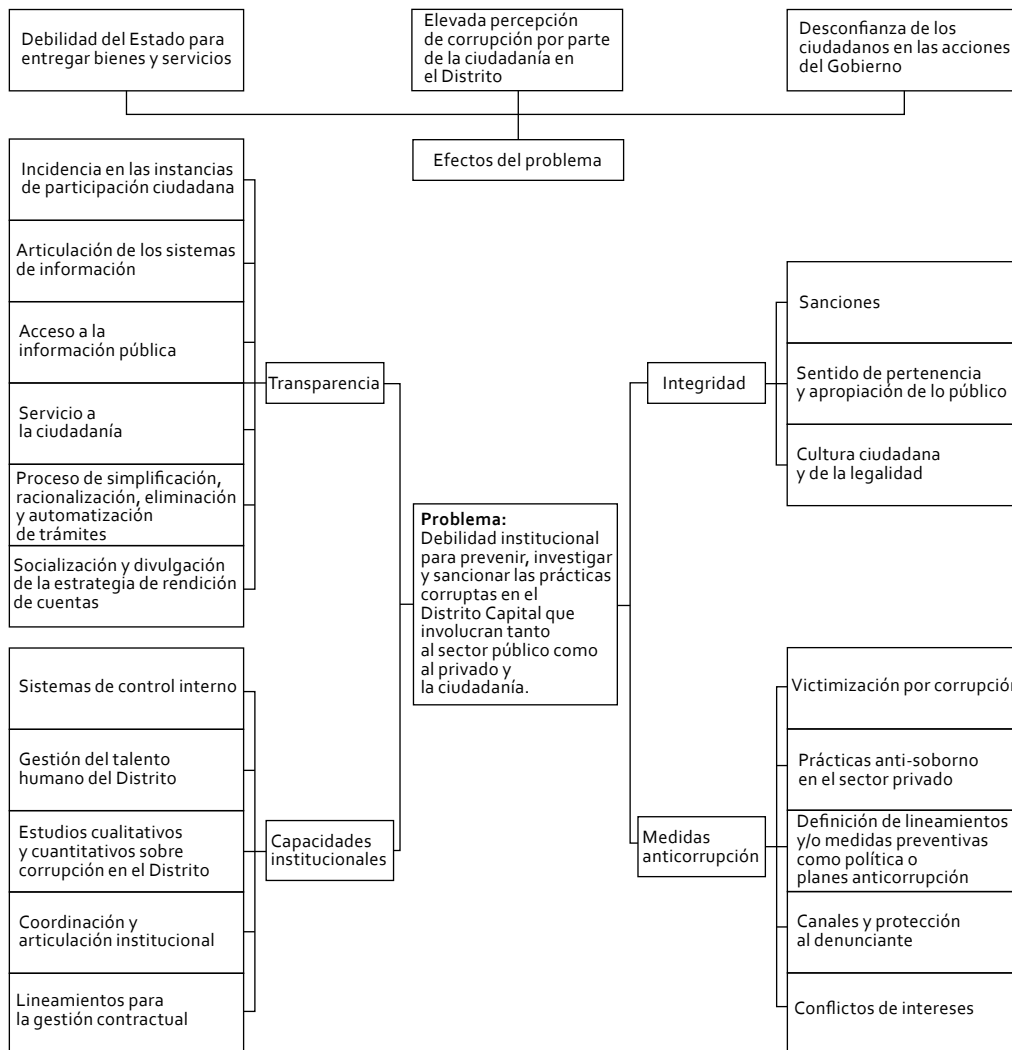
Para seguir este ciclo de política pública, se realizaron dos fases de formulación (Fase I 2013-2015 y Fase II 2016-2018) en las cuales se identificaron las principales problemáticas y los factores estratégicos para dar solución al problema central. Aunque la primera fase fue anterior a la definición del nuevo proceso de formulación de políticas públicas del Distrito Capital, se retoman los insumos y el proceso para lo que sería la segunda fase del proceso de formulación. A partir de una metodología de identificación de causas y consecuencias, se llevaron a cabo mesas de trabajo con actores del sector público, sector privado y ciudadanía. Desde las líneas de acción de la política hasta cada uno de los productos propuestos, se responde a los insumos suministrados por los participantes en las diversas mesas de trabajo así como a la revisión conceptual y técnica en el proceso de formulación.

Los datos recopilados e información sobre las aspiraciones de los actores participantes se analizan y se contrastan con datos cuantitativos, con el propósito de enfocar acciones basadas no solamente en la percepción ciudadana, sino también en estadísticas que respalden estas problemáticas y que permitan medir en el tiempo avances y cambios. Entre las principales problemáticas identificadas se encuentra que en la ciudad, aunque existen diversos espacios de participación ciudadana, hay un desconocimiento de los mismos y quienes participan tienen limitaciones en el acceso a la información. De otra parte, a partir de estudios como el de resultados de la Encuesta de Cultura Ciudadana de Corpovisionarios (2016) se identificó que existen altos niveles de percepción de corrupción en servidores públicos, el 89% de los encuestados consideró que más de la mitad de los funcionarios públicos son corruptos (p. 44) y "la percepción de corrupción en ciudadanos es del 61%" (p. 38). Este mismo estudio evidencia que existe un nivel bajo de apropiación de lo público, respeto y cumplimiento de las normas, solamente el 14% de los encuestados considera como muy importante los asuntos públicos (p. 41). Lo anterior sumado a que "los

bogotanos expresan su poca y ninguna confianza hacia las 10 instituciones por las que fueron indagados. Sumando estas dos opciones, en todas las instituciones el nivel de desconfianza supera el 50% y llega incluso al 96%” (p. 42).

Por último, una de las principales problemáticas expresadas por la ciudadanía es la falta de sanciones ejemplarizantes con las que se desincentive la ocurrencia de prácticas corruptas (CONPES 001, 2019, p. 37), aunque sobre este punto la administración distrital no puede cambiar la normatividad actual, sí puede impulsar la adopción de medidas anticorrupción de carácter preventivo para la gestión de conflictos de intereses, canales de denuncia, y medidas de detección e investigación.

Diagrama 21
Mapa de causalidad de la política pública de transparencia, Bogotá



Fuente: CONPES 001, 2019, p. 34.

Con base la información recopilada en el proceso participativo, se desarrollaron mapas mentales que presentan la “correlación de ideas y elementos identificados y sus puntos nodales de interacción, los cuales posteriormente son identificados como puntos críticos” (CONPES 001, 2019, p. 33). En total se identificaron 19 puntos críticos con datos cualitativos y cuantitativos que dan cuenta de su situación actual como se presenta en la figura 1 (Veeduría Distrital, Secretaría General & Secretaría Distrital de Gobierno, 2018, p. 163).

Posterior a la identificación de los puntos críticos se analizaron las políticas públicas actuales en la ciudad de Bogotá, así como las experiencias regionales en la formulación de políticas públicas, como es el caso de México, Perú y Bolivia. De estas experiencias, se retoma la importancia de generar espacios y mecanismos de articulación anticorrupción, generar acciones preventivas y la implementación de prácticas “gestión de conflictos de intereses, medidas anti soborno, promoción de una cultura de integridad y participación ciudadana para la lucha contra la corrupción” (Veeduría Distrital et. al., 2018, p. 176).

La corrupción es un fenómeno complejo, que no permite la construcción de un árbol de problemas y un flujograma lineal para identificar causas y consecuencias. Adicionalmente varias de las causas pueden ser consecuencias del mismo problema, y pueden estar más allá del ámbito de la competencia territorial. A partir de un análisis sobre la disponibilidad de instrumentos para intervenir los puntos críticos, así como la capacidad para tomar decisiones, de los 19 puntos críticos se priorizó los siguientes 11 puntos. Estos se identifican como factores estratégicos para determinar los resultados en que se debe concentrar la política, y que son determinantes para cumplir el objetivo final de la política pública:

- i) Factor 1: Articulación de los sistemas de información y el acceso a la información pública
- ii) Factor 2: Proceso de simplificación, racionalización, eliminación y automatización de trámites.
- iii) Factor 3: Sanciones.
- iv) Factor 4: Cultura ciudadana y de la legalidad.
- v) Factor 5: Victimización por corrupción.
- vi) Factor 6: Canales y protección al denunciante.
- vii) Factor 7: Definición de lineamientos y/o medidas preventivas como política o planes anticorrupción.
- viii) Factor 8: Cultura de integridad para la gestión del talento humano del Distrito.
- ix) Factor 9: Estudios cualitativos y cuantitativos sobre corrupción en el Distrito.
- x) Factor 10: Coordinación y articulación institucional.
- xi) Factor 11: Lineamientos para la gestión contractual (CONPES 001, 2019, pp. 51-52).

Para cada factor estratégico se identificaron los productos o acciones que se deberían emprender desde cada sector para solucionar la problemática y de esta manera aportar al logro de los resultados propuestos en la política pública. El proceso de identificación de productos y acciones desde cada uno de los 15 sectores administrativos de la Alcaldía Mayor de Bogotá implicó un proceso de concertación, análisis y alineación de esta información con la planificación estratégica de las entidades públicas, para formular los productos de la política.

Este proceso de definición implicó además de la temporalidad, los recursos, el alcance poblacional y territorial, tener clara la apuesta de la política. Los enfoques que recogerían todo el proceso de diagnóstico técnico y participativo fueron definidos desde las entidades formuladoras a partir de la agenda pública liderada en Bogotá por estas entidades. De una parte, Colombia viene avanzando en la implementación de iniciativas internacionales de gobierno abierto e integridad, que buscan ser replicadas en Bogotá, por la importancia que tiene la ciudad en liderar este tipo de iniciativas y buenas prácticas y los efectos que genera en otros territorios. La Veeduría Distrital, como entidad formuladora, tiene una apuesta de control preventivo enfocada en la consolidación de la probidad del servicio público y promover una participación ciudadana incidente. Por otro lado, la administración distrital tiene una apuesta de desarrollo sostenible que busca la garantía de los derechos fundamentales. Por tanto, la política pública distrital de transparencia tiene dos enfoques conceptuales y un enfoque de derechos, que tienen como fin último el fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia en el territorio a partir de la consolidación de un gobierno abierto.

B. Enfoque de gobierno abierto en Bogotá

La Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción se formula en el marco de la agenda 2030 para el cumplimiento del ODS 16 con el propósito de fortalecer instituciones más transparentes y de esta manera fortalecer las capacidades institucionales para lograr de manera transversal los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de allí que el análisis de la problemática y soluciones se formula a partir de un enfoque de derechos.

La transparencia en el nivel local resulta esencial para lograr el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS, estudios de Transparencia Internacional evidencian los efectos de la corrupción en el desarrollo, y evidencian que el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad generan cambios positivos para alcanzar estos objetivos y para el desarrollo de los países (Transparencia Internacional, 2010, p. 5).

Entre las consecuencias de la corrupción se encuentra el aumento de la inequidad y la pobreza (Gupta, Davoodi & Alonso-Terme, 2002, p. 23), desvía los recursos disponibles para satisfacer unos intereses particulares, lo cual afecta directamente a la población más vulnerable. En este sentido, el logro del ODS 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” se propone la consolidación de instituciones transparentes que rindan cuentas, garanticen el acceso a la información pública y adopten decisiones abiertas, participativas e inclusivas con aquellos grupos más vulnerables (Cepal, 2016, p. 39). Por tanto, las problemáticas identificadas para la política pública, a partir de las mesas de trabajo y de los datos cuantitativos fueron analizadas a través de siete enfoques de derechos: derechos humanos, género, poblacional, diferencial, territorial, ambiental y cultural.

En este sentido, el análisis de enfoques brinda bases para la construcción de una política con herramientas para fortalecer la transparencia que propongan soluciones a:

i) Eventuales circunstancias de discriminación en el goce efectivo de derechos; ii) restricciones ilegítimas o desproporcionadas a derechos de naturaleza prestacional como los DESC; y iii) falencias por parte de los legisladores y operadores del Estado en la garantía de estos derechos (Veeduría Distrital et. al., 2018, p. 46).

Para el caso de Bogotá, los casos más visibles de corrupción han implicado una vulneración del derecho a la salud por el desvío de recursos, celebración indebida de contratos de servicios de salud y sobrecostos en medicamentos (Veeduría Distrital et. al., 2018, p. 44). De otra parte, según datos del Barómetro de las Américas, para el momento de la formulación de la política pública distrital de transparencia, en el año 2016 el 22% de los bogotanos encuestados afirmó haber sido víctima de corrupción a través de la solicitud de un soborno para poder acceder a bienes o servicios (Ver gráfico 16). Bogotá ha tenido las cifras más altas frente al resto del país en casi todos los periodos de medición (Barómetro de las Américas, 2007-2018).

La Policía (16%) y la administración distrital (9,8%) en Bogotá fueron las instancias con mayor prevalencia de solicitud de sobornos en 2018 (Barómetro de las Américas, 2018). Por otra parte, se identificó que las mayores víctimas por corrupción en Bogotá son los jóvenes (21,6%), en cuanto a “la victimización entre hombres y mujeres ha tenido un comportamiento relativamente similar especialmente entre el 2008 y el 2013. No obstante, es importante resaltar que la victimización por corrupción en las mujeres ha ascendido casi 10 puntos porcentuales entre 2007 y 2016, mientras que la de los hombres ha ascendido solo el 0,4%” (Veeduría Distrital et. al., 2018, p.53).

Gráfico 16
Evolución de la victimización por corrupción en Bogotá, 2007-2018
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración de la Veeduría Distrital, 2018 con base en los datos del Barómetro de las Américas, 2007 – 2018.

Cuadro 12
Actores involucrados en la solicitud de un soborno en Bogotá, 2007 – 2018
 (En porcentajes)

Año	Por algún Trámite en el Municipio	En el Trabajo	Por un Empleado Público	En los Juzgados	En los Servicios Médicos Públicos	En la Escuela	Por la Policía	Por parte de un Soldado o Militar
2007	1,4	9,5	5,2	0,0	2,3	1,9	7,8	
2008	3,0	3,1	3,0	0,0	1,0	2,1	6,5	
2009	3,0	3,7	2,6	2,5	1,2	0,0	10,5	
2010	4,6	3,0	6,5	2,1	0,0	1,0	8,7	
2011	8,8	7,0	2,6	4,1	3,4	5,8	10,0	
2012	6,7	6,1	8,3	10,5	5,6	3,3	14,8	12,1
2013	11,4	5,5	3,0	2,7	3,8	5,0	12,9	3,0
2014	15,2	5,1	5,0	13,5	5,4	2,4	12,4	1,9
2016	9,8	2,6	4,8	6,1	1,0	0,0	16,1	2,2
2018	6,1	3,4	4,5	13,8	1,0	0,0	14,6	
Promedio	7,1	5,1	4,6	4,6	2,6	2,4	11,1	4,8

Fuente: Elaboración de la Veeduría Distrital, 2018 con base en los datos del Barómetro de las Américas, 2007 – 2018.

Como resultado de este análisis se identifica la importancia de la información pública. Por una parte, para generar información que permitan comprender las disparidades entre los grupos de población, incluyendo los enfoques de derechos. Esta información hará más visible los grupos vulnerables, las afectaciones que puedan estar dando por cuenta de prácticas corruptas y que permite mejorar el monitoreo de los ODS en la ciudad. De otra parte, en el acceso a la información pública, una de las principales problemáticas identificadas desde el análisis del enfoque de derechos es el escaso acceso a la información con un criterio diferencial para grupos étnicos y personas en situación de discapacidad; así como la visibilidad, rendición de cuentas y acceso a la información en temas ambientales; y desde el enfoque cultural las debilidades no sólo en consolidación de una cultura de integridad en el servicio público, sino también en una cultura ciudadana y de la legalidad (CONPES 001, 2019). Además del abordaje poblacional, se busca reafirmar

el derecho a la ciudad y el territorio desde un enfoque territorial y ambiental. Cabe destacar que Bogotá es el centro político-administrativo del país con una población aproximada en 2018 de 8,3 millones de habitantes que representan el 17% de la población del país (DANE, 2019). Se subdivide en 19 localidades urbanas y una localidad conformada por área totalmente rural, Sumapaz, cada localidad tiene una alcaldía local y la Junta Administradora Local (JAL). De acuerdo a informes y diagnósticos sobre las alcaldías locales se evidenciaron riesgos por la baja visibilidad en la información, riesgos de corrupción en los procesos de contratación pública y altos niveles de congestión en los procesos de Inspección, Vigilancia y Control adelantados (Secretaría Distrital de Gobierno, 2017 En Veeduría Distrital et. al., 2018, pp. 76-77).

Así mismo, en el análisis de prensa realizado por la Veeduría Distrital (2018) en el marco de formulación de la política pública, se identificó que entre 2011 y 2017, se publicaron 198 noticias relacionadas con delitos de corrupción en Bogotá. De éstas, el 44,2% se presentaron en las Alcaldías Locales y estuvieron “relacionadas con la imputación de cargos contra 25 alcaldes locales de las últimas 3 administraciones del Distrito, en donde el 95,2% se centran en el delito de celebración indebida de contratos; el 2,4% por destrucción, supresión y ocultamiento de documento privado y el 2,4% por extorsión” (Veeduría Distrital et. al., 2018, p. 119). Los riesgos identificados afectan la relación directa que tienen con la ciudadanía y el acceso a bienes y servicios en el territorio. Por lo anterior, en la política pública distrital de transparencia se formularon acciones con un enfoque territorial para fortalecer la transparencia y las capacidades de estas instancias administrativas en materia preventiva.

Desde un enfoque ambiental, se debe tener en cuenta que por lo menos seis ODS están vinculados con el medio ambiente (8.4, 11, 12, 13, 14, 15) y conforme a otros compromisos internacionales del país, la ciudad debe generar acciones para alcanzar estas metas, adicionalmente Bogotá cuenta con un Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital PGA (2008-2038) que estipula los objetivos de desarrollo sostenible de la ciudad. Lo que se pudo evidenciar es que en la ciudad se han presentado denuncias por riesgos de corrupción en la expedición de licencias, pero también por la apropiación de privados de ecosistemas estratégicos, que termina afectando la calidad de vida de la ciudadanía en general y afectando el cumplimiento de las metas establecidas en los ODS (Veeduría Distrital et. al., 2018, pp. 79-80).

Además del análisis del enfoque de derechos, la formulación de la política retoma dos enfoques conceptuales de dos modelos impulsados a nivel internacional: Gobierno abierto y un sistema de integridad. El primero retoma parte de los principios abanderados desde la Alianza para el Gobierno Abierto: i) transparencia y derecho al acceso de la información pública; ii) participación ciudadana; iii) rendición de cuentas. Esta apuesta define la transparencia gubernamental como un eje central, que implica no sólo la divulgación clara de información, sino la toma de decisiones visible, participativa y en la cual la rendición de cuentas es un proceso permanente y en el cual además de la entrega de información se debe hacer una retroalimentación y llevar a compromisos entre la administración y la ciudadanía, para que esta última pueda incidir en la toma de decisiones en los asuntos públicos (CONPES 001, 2019, pp. 52-53).

Al respecto, en la definición de la política pública distrital de transparencia se tuvo en cuenta definir acciones que van más allá de generar información y espacios de participación. El impacto positivo de la transparencia y rendición de cuentas depende por un lado de la calidad de la información divulgada y del tipo de rendición de cuentas que se promueve, se trata no solo para revelar datos existentes sino también estar en la capacidad de generar información relevante, dar explicación a la ciudadanía de las decisiones que se toman, establecer compromisos, y fortalecer capacidades para pedir cuentas (FOX, 2008).

En el proceso de agenda pública que se adelantó en la formulación de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, se identificó que Bogotá tiene alrededor de 70 instancias reglamentadas de participación ciudadana a nivel distrital (Veeduría Distrital 2017, p. 29), además de 274 veedurías ciudadanas vigentes registradas en la Personería de Bogotá, D.C. (255) y la Cámara de Comercio de Bogotá (19) (RUES, 2019). Aun así, en la Encuesta de Cultura Política del DANE (2017), el 61% considera que la comunidad no conoce suficientemente los mecanismos y espacios de participación, y en las mesas de trabajo la ciudadanía identificó como punto crítico el bajo conocimiento de las instancias y las debilidades en la entrega de información pública para hacer una participación efectiva (CONPES 001, 2019).

Las reformas centradas en aumentar la transparencia deben ir acompañadas de medidas para fortalecer la capacidad de las personas para actuar sobre la información disponible. La generación de información no genera mayor transparencia, este proceso se puede ver afectado por la baja demanda, la baja capacidad para acceder y procesar la información (Lindstedt & Naurin, 2010, pp. 303-304). A partir de este enfoque se define el primer objetivo de la política, como una apuesta para avanzar y consolidar un modelo de gobierno abierto en la ciudad a partir de las estructuras actuales promoviendo nuevas formas de relacionamiento entre la institucionalidad y la ciudadanía, generando las condiciones necesarias para lograr una mayor transparencia, calidad en el acceso a la información y una rendición de cuentas que se traduzca en mejores decisiones para la ciudad. De una parte, se busca fortalecer la calidad y accesibilidad de la información a los diferentes grupos poblacionales. El producto estratégico de este objetivo es la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto Local que este alineado al Plan de Acción Nacional y la experiencia del Programa de Gobiernos Subnacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto, para consolidar una hoja de ruta que incentive la colaboración y co-creación entre las entidades públicas y la ciudadanía (CONPES 001, 2019).

De otra parte, el vínculo entre transparencia y rendición de cuentas es una relación bidireccional. Por un lado, el modelo de rendición de cuentas define el tipo de transparencia necesaria. Por otro lado, la calidad de la información publicada determina qué tipo de responsabilidad es posible (Zúñiga, 2018, p.6). Definir el alcance de una política de transparencia para un territorio debe tener en cuenta esta relación entre transparencia y rendición de cuentas, Fox (2008) identifica dos tipos de transparencia: opaca y clara, y dos tipos de rendición de cuentas: suave y dura; concluye que la difusión y el acceso a la información por sí solo no hacen que una institución rinda cuentas. Solo cuando hay capacidad de respuesta institucional hay un impacto de la transparencia, y cuando la respuesta institucional incluye la posibilidad de sanción se está en un tipo de rendición de cuentas "dura" (p. 197). Con lo anterior, la ciudad debe responder a la pregunta a qué tipo de transparencia y rendición de cuentas se va a apuntar con la definición de esta política pública.

Para esto, la Veeduría Distrital (2018a) ha diseñado, promovido e implementado una metodología para el proceso de rendición de cuentas de la administración distrital y local, mediante la cual se lleva a cabo un ejercicio permanente de seguimiento a los compromisos de la administración distrital con la ciudadanía, lo que permite fortalecer tanto la capacidad de respuesta institucional y la transparencia, como los procesos de control social, la corresponsabilidad e integridad en la gestión pública.

Ahora bien, aunque un territorio se proponga implementar políticas de gobierno abierto esto no es garantía de apertura gubernamental, si no existen unas medidas de integridad que fortalezcan la toma de decisiones de los funcionarios públicos en diferentes ámbitos. La transparencia y la integridad pública se identifican como un tema principal de política pública a nivel local, debido a su impacto destacado en la prevención de prácticas corruptas y al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la ciudad de Bogotá. Luchar contra la corrupción en un territorio en particular implica tener en cuenta el contexto social y cultural que lo rodea. Para el caso de Bogotá, además de los altos niveles de percepción de corrupción, la encuesta de cultura ciudadana de Corpovisionarios (2018) identifica una baja importancia en los asuntos públicos (5,5/10). Entre los factores que más influyen para que se presenten prácticas corruptas en la administración, se encuentra la ausencia de valores éticos en un 46% y la falta de controles en un 11% (DANE, EDID 2018). Esto implica que promover una cultura de integridad requiere involucrar actores públicos, pero también a la ciudadanía.

El cambio cultural fortalece las medidas anticorrupción y hace que sea menos socialmente aceptable. Para materializar un modelo de gobierno abierto en sí mismo, se debe avanzar en la consolidación de un sistema de integridad como una base fundamental para generar cambios culturales. La transparencia y el acceso a la información pública como principios de gobierno abierto son menos efectivos para luchar contra la corrupción, cuando no existen las condiciones necesarias. La transparencia debe ir acompañada de medidas para fortalecer la capacidad de las personas para actuar sobre la información disponible. La transparencia no es una solución rápida. Para hacer su trabajo con respecto a la corrupción, depende de

otros factores (Lindstedt & Naurin, 2010, p. 303). La garantía del derecho de acceso a la información pública comprende la generación de información, pero es clave que la información esté sujeta a requisitos de transparencia para transmitirla adecuadamente para que sea útil y asequible. La generación de información sin garantizar unos mínimos de calidad no es garantía de transparencia, por lo tanto, un requisito clave es la ética en la comunicación (O'Neill, 2009), y la accesibilidad a los diferentes grupos poblacionales. Esto cobra mayor importancia cuando la información es utilizada para garantizar derechos fundamentales, procesos de control social y para exponer casos de corrupción. La generación de información sin estándares de calidad, accesibilidad y ética afecta directamente la confianza en las instituciones.

De esta manera, el segundo enfoque teórico que se retoma para la formulación de la política pública distrital de transparencia está basado en el marco o sistema de integridad promovido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE. Este sistema está dado por unas estrategias o lineamientos claros, unas normas y valores para el sector público, responsabilidades y compromisos de todos los actores especialmente de los tomadores de decisión. Esto debe ir de la mano de una cultura de integridad que abarque no sólo al sector público sino también al sector privado y la sociedad civil (OCDE, 2019). Este es el eje central del segundo objetivo de la política pública distrital de transparencia, el cual trazó en Bogotá el proceso para la definición de unos principios y valores que rigen el servicio público en la ciudad, a partir de la definición de un código de integridad único para la administración distrital; que además de la responsabilidad de las Oficinas de Talento Humano en la implementación, cuenta con unos actores en cada entidad pública que sean co-responsables en su desarrollo, definidos como gestores de integridad (CONPES 001, 2019).

Para establecer una línea base para la definición de la política pública se implementó el Índice de Transparencia de Bogotá –ITB 2016-2017. Esta medición es una herramienta desarrollada para identificar “fallas en los diseños institucionales y prácticas de las autoridades y funcionarios públicos que permitan la materialización de riesgos de corrupción en el desarrollo de sus procesos de gestión administrativa” (Transparencia por Colombia, 2018, p. 8)⁹¹. El promedio de la calificación fue 69 puntos de los 100 posibles (riesgo medio), los resultados evidencian avances en la garantía del derecho de acceso a información pública (79,1 /100), en riesgo alto se encuentran los temas claves para la prevención de la corrupción, como definición de lineamientos internos anticorrupción (54,5/100), comportamiento ético (57,5/100), medidas para la gestión de conflictos de interés (28,6/100), y protocolos para la gestión de denuncias de hechos de corrupción (59/100) (ITB, 2016-2017). Estos resultados evidencian la importancia de consolidar instrumentos de política pública y herramientas para fortalecer la cultura de integridad, las capacidades institucionales y especialmente en los servidores públicos para prevenir las prácticas corruptas.

Las herramientas que se definen en la política pública tienen como propósito prevenir las prácticas corruptas en los ámbitos de la gestión pública más vulnerables: contratación, talento humano y servicio a la ciudadanía. Para lo cual, la Veeduría Distrital consolidó una serie de metodologías de control preventivo, entre las cuales se encuentran la Metodología para la identificación de riesgos de corrupción en la gestión contractual pública (2018b), la Metodología para la identificación de riesgos de microcorrupción en puntos de servicio a la ciudadanía (2018c), la Metodología para gestionar conflictos de intereses en el sector público distrital (2018d), y la Guía de Lineamientos Antisoborno para el Distrito Capital (2018e). Estas medidas preventivas buscan que se asuma la responsabilidad de la gestión efectiva de la integridad en los funcionarios públicos. Bogotá debe fortalecer la gestión de conflictos de intereses, para propiciar su declaración, seguimiento y monitoreo al interior de las entidades públicas. Así como, para la identificación de riesgos de corrupción en la gestión contractual pública y riesgos de microcorrupción en puntos de servicio a la ciudadanía, donde se concentran principalmente las denuncias de la ciudadanía. Por otra parte, dentro de este marco de integridad, la política pública también busca aumentar la percepción de probidad en la ciudadanía. Esto, mediante el desarrollo de estrategias que fortalezcan la cultura de integridad y permitan generar cambios voluntarios en los conocimientos, percepciones, actitudes, emociones y prácticas ciudadanas a favor de la transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción (CONPES 001, 2019).

⁹¹ Las entidades evaluadas se clasificaron en 5 categorías de riesgo: i) Riesgo muy alto (0 - 44.4 puntos), ii) riesgo alto (44.5 - 59.39 puntos), riesgo medio (60 - 74.4), riesgo moderado (74.5 - 89.4 puntos) y riesgo bajo (89.5 - 100) (Transparencia por Colombia, 2018a, p. 14).

El tercer objetivo de la política pública distrital de transparencia definió una serie de medidas preventivas para la detección, investigación y sanción de prácticas corruptas. De una parte, se establece la necesidad de generar un sistema de alertas tempranas y evaluaciones de riesgos de corrupción que permitan crear estrategias para mitigar los riesgos identificados. De otra parte, a partir del diagnóstico realizado se evidencia la necesidad de avanzar en medidas preventivas del soborno al interior de las entidades públicas, así como de disponer de canales y medidas para la protección de denunciantes de corrupción. De acuerdo a los datos identificados en el diagnóstico “los canales de denuncia se encuentran dispersos y no cuentan con lineamientos claros para el trámite de denuncias ciudadanas y su adecuada protección, lo cual conlleva al incremento de la victimización por corrupción que afecta de manera diferencial a grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad” (CONPES 001, 2019, p, 58). La focalización se centra en el acceso a programas sociales y trámites para la prestación de servicios en la ciudad.

Desde un enfoque de gobernanza entiende la capacidad de llevar a cabo una política pública como el resultado de una interacción entre el gobierno y los actores políticos y sociales (Hufty, 2008), es así como la identificación de acciones a corto, mediano y largo plazo para fortalecer y desarrollar las capacidades institucionales de las entidades públicas para enfrentar la corrupción buscó generar acciones para involucrar actores públicos y privados.

La formulación de una política pública en el nivel territorial pasa por comprender la gobernanza como una herramienta analítica de “procesos de interacción de los actores estratégicos” (Prats, 2003, p. 244). Teniendo en cuenta que se trata de una política pública para consolidar un gobierno más transparente y promover medidas de integridad y anticorrupción en la ciudad de Bogotá, es necesario tener en cuenta los diferentes niveles de decisión y actores que confluyen para cumplir con el propósito final. Para Aguilar (2010) la “característica del análisis, la decisión y la operación de la política pública es que plasma en sí misma la estructura institucional-política y técnica de la gobernanza” (p. 50). Esta política integra sus componentes, por un lado, en la elaboración recoge las problemáticas que representantes de la sociedad, y recoge las normas, procedimientos y competencias de la administración distrital.

Teniendo en cuenta que “la gobernanza territorial se entiende como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio” (Farinós, 2008 Citado en Rosas-Ferrusca, et al., 2012, p.124), implicó plantear en la formulación de la política pública de transparencia, espacios para articular las diferentes acciones en el territorio desde los diferentes actores para el fortalecimiento de las capacidades institucionales anticorrupción. Lo anterior comprendiendo que el fenómeno de la corrupción implica diversos actores y que la acción pública si bien se coordina desde el Estado debe tener la participación de los actores privados y sociales, y que por la complejidad del fenómeno involucra actores nacionales e internacionales. El fin último de una política de transparencia es fortalecer la gobernabilidad y la democracia en el territorio, y para este caso la gobernanza multinivel juega un papel importante como marco de análisis, entendiéndola como aquella que “se circunscribe a una interacción de poderes públicos de distintos actores de las capas de gobierno del orden local, regional, provincial, nacional y supranacional” (Orduz & Pineda, 2019, p.100), con el propósito de lograr el cumplimiento de unas metas nacionales de desarrollo sostenible y lograr instituciones más transparentes.

Esta reflexión propicio la definición del cuarto objetivo de la política para articular el sector público, privado y la ciudadanía, fortalecer los espacios existentes de carácter normativo y la generación de espacios de acción colectiva para articular iniciativas de análisis de información, estudios de caso, acciones preventivas y detección conjunta (CONPES 001, 2019). Este análisis de la gobernanza multinivel en la definición de la política pública distrital de transparencia vincula los diferentes actores del territorio, así como los intereses y orientaciones de actores nacionales que tienen la responsabilidad de emitir lineamientos en la materia, así como los actores sociales que lideran reformas en el nivel nacional.

Colombia tiene avances en materia de normatividad en transparencia y lucha contra la corrupción, incluso dispuso de una Política Pública Integral Anticorrupción (CONPES 167 de 2013). Pero estos avances y lineamientos no se han materializado del todo en la ciudad de Bogotá, y adicionalmente temas claves no

han tenido una regulación nacional como la protección del denunciante. En este sentido, la política recoge las recomendaciones de las Convenciones Internacionales de ONU y la OEA, así como de OCDE, para adoptar prácticas de buen gobierno que contribuyan al cumplimiento de los compromisos internacionales (CONPES 001, 2019, pp. 15-16).

C. Conclusiones

Para formular una política pública de transparencia resulta clave disponer de capacidad política, institucional y de gestión, con énfasis en la gobernanza multinivel para lograr impulsar y articular los diferentes actores involucrados, responsabilidades e intereses. La definición de una política pública territorial de transparencia y lucha contra la corrupción debe diseñar esquemas alternativos a los modelos tradicionales para lograr un consenso en el territorio entre los diferentes actores y las acciones que se implementan. La política pública distrital de transparencia parte de un análisis de la gobernanza territorial que “consta tanto de una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como de una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: autoridades municipales-administración regional/nacional y administración-sociedad civil)” (Rosas-Ferrusca, et al., 2012, p. 126).

El reto en este modelo de gobernanza multinivel es la transparencia del mismo, en el cual las acciones públicas como las privadas son visibles, explican e informan sobre sus acciones para prevenir las prácticas corruptas. Aunque el límite normativo es claro, esta política pública no puede obligar a cumplir metas y comprometer recursos a los actores privados y sociales, sí se propuso impulsar acciones que generen incentivos para comprometer estos actores, como implementación de medidas de integridad para contratar con la administración distrital, visibilizar buenas prácticas anticorrupción, y la creación de una comunidad de buenas prácticas para afianzar la corresponsabilidad del sector privado (CONPES 001, 2019).

Además de disponer de las capacidades, una política de esta naturaleza requiere tener clara la apuesta que oriente la definición de lineamientos y acciones de corto, mediano y largo plazo. Para Bogotá, consolidar un modelo de gobierno abierto pasa por un análisis que va más allá del cumplimiento normativo y de unos principios básicos de transparencia. La apertura institucional requiere unas condiciones éticas y de integridad para lograr cumplir el fin último. La transparencia y la rendición de cuentas son claves para luchar contra la corrupción, pero requieren de unos requisitos básicos de calidad y alcance. Definir una política de transparencia implicó responder a la pregunta sobre qué tipo de transparencia se va promover y qué tipo de corrupción se va combatir, revisar los elementos para materializar una participación incidente y efectiva, factores esenciales para lograr un desarrollo abierto y sostenible.

La formulación y estructuración de una política de transparencia que contribuya a la agenda 2030 requiere tener un enfoque de derechos, de esta manera las acciones que se definan tendrán un abordaje poblacional, diferencial y territorial. Esto cobra mayor importancia cuando uno de los aspectos que más afecta la consolidación de los objetivos de desarrollo sostenible es la corrupción. Garantizar unos servicios básicos, combatir la pobreza, mejorar la calidad de vida y enfrentar los desafíos ambientales, requiere de instituciones transparentes que garanticen igualdad de oportunidades, respeto, protección y promoción los derechos humanos sin discriminación alguna. Consolidar acciones concretas en el ODS 16 se vuelve una precondition para lograr el desarrollo sostenible, por lo tanto, formular una política de transparencia aporta con este fin último si define acciones desde un abordaje de derechos.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2010), *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Friedrich-NaumannStiftung für die Freiheit. Recuperado de http://red.sevilladolid.mx/pdf/20150713120009871783Aguilar%20Luis_Gobernar%20el%20nuevo%20proceso%20de%20gobernar.pdf.
- Barómetro de las Américas (2007-2018), LAPOP Bases de datos del Barómetro de las Américas, 2007 – 2018: Observatorio de la democracia. Recuperado de <https://obsdemocracia.org/barometro-de-las-americas/>.
- Berthin, G. (2008), Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 41 (junio de 2008). Caracas. Recuperado de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/041-junio-2008/berthin>.
- Cepal (2016), *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>.
- Corpovisionarios (2018), *Encuesta de Cultura Ciudadana Bogotá 2018*. Recuperado de <https://corpovisionarios.org/wp-content/uploads/2018/12/encuestaCC-2018.pdf>.
- ____ (2016), *Cinco estrategias de cultura ciudadana Bogotá, 2016. Informe ejecutivo de los principales hallazgos de la actualización de indicadores, Bogotá 2016*.
- Dane (2019), *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 – Colombia: Dane información para todos*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>.
- ____ (2018), *Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/EDI/2018/Comparativo-Indicadores-EDID-2009-2018.xls>.
- ____ (2017), *Encuesta de Cultura Política (ECP)*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>.
- Fox, J. A. (2008), *Transparencia y rendición de cuentas* ("Transparency and Accountability"). UC Santa Cruz: Center for Global, International and Regional Studies. Recuperado de <https://escholarship.org/uc/item/7956x77x#author>.
- Gupta, S., Davoodi, H. & Alonso-Terme, R. *Econ Gov* (2002), *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? Economics of Governance*, 3: 23-45. Recuperado de <https://link.springer.com/article/10.1007/s101010100039#citeas>.
- Hufty, M. (2008), *Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza*. En: Mazurek, H. 2008. *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*. Recuperado de http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers13-03/010048116.pdf.
- Lindstedt, C. & Naurin, D. (2010), *Transparency Is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption*. *International Political Science Review* 31. 301-322. DOI: 10.1177/0192512110377602. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/258142264_Transparency_Is_Not_Enough_Making_Transparency_Effective_in_Reducing_Corruption.
- OCDE (2019), *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública: OECD*. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>.
- O'Neill, O (2009), *Ethics for communication? European Journal of Philosophy* 17(2): 167–180. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0378.2009.00346.x>.
- Orduz, O. & Pineda, J. (2019), *Marco analítico para la gobernanza territorial. La política pública de infancia y adolescencia en Colombia*. Recuperado de https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/2588/3600.
- Prats, J. (2003), *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, 239-269. Recuperado de https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016), *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University press.
- Rosas-Ferrusca, F., Calderón-Maya, J., Campos-Alanís, H. (2012). *Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial*. *Quivera, Revista de Estudios Territoriales*, 14: 113- 135. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/401/40126859001.pdf>.

- RUES (2019), Consulta de Veedurías Ciudadanas (Veedurías por Departamento – Bogotá): La Gran Central de Información Empresarial de Colombia – RUES. Recuperado de <https://www.rues.org.co/Veedurias/DetalleVeedurias?CodigoDpto=11>.
- Secretaría Distrital de Planeación (6 de febrero de 2019), Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción [CONPES 001]. Recuperado de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes_01_transparencia_versionfinal.pdf.
- Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013), Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Bogotá D.C.: Instituto de Estudios del Ministerio Público. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf?fbclid=IwAR1cUuC8a8hPZ_IN33cx5r7IFnZmQv-R-P3ssJOpIAyz16foC8lGoBo-4ZI.
- Transparencia Internacional (2010), El Catalizador Contra la Corrupción: Alcanzar los ODMs en 2015. ISBN: 978-3-935711-57-9. Berlín. Recuperado de: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/el_catalizador_contra_la_corrupcion_alcanzar_los_odms_en_2015.
- Transparency International (2018), How do you define corruption?: What Is Corruption? Recuperado de <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>.
- Transparencia por Colombia (2019), Así se mueve la corrupción Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018. Monitor Ciudadano de la Corrupción. Tercer Informe. Recuperado de <http://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>.
- _____(2018), Documento metodológico final. Índice de Transparencia de Bogotá-ÍTB 2016-2017. Convenio de Asociación N° 164 de 2017. Bogotá, D.C.
- Veeduría Distrital, Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá & Secretaría Distrital de Gobierno (2018), Documento de Diagnóstico e Identificación de Factores estratégicos. Bogotá, D.C.
- Veeduría Distrital (2018a), Metodología para el Proceso de Rendición de Cuentas de la Administración Distrital y Local de la Vigencia 2017. Recuperado de [http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Metodologia%20para%20el%20proceso%20de%20Rendicion%20de%20Cuentas%20de%20la%20Administraci%C3%B3n%20Distrital%20y%20Local%20de%20la%20Vigencia%202017%20\(Versión%202\)%20VF%20\(13%20feb%2018\).pdf](http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Metodologia%20para%20el%20proceso%20de%20Rendicion%20de%20Cuentas%20de%20la%20Administraci%C3%B3n%20Distrital%20y%20Local%20de%20la%20Vigencia%202017%20(Versión%202)%20VF%20(13%20feb%2018).pdf).
- _____(2018b), Metodología Identificación de Riesgos de Corrupción en la Gestión Contractual Pública. Bogotá, D.C., Recuperado de <https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/5.pdf>.
- _____(2018c), Metodología Identificación de Riesgos de Microcorrupción en puntos de servicio a la ciudadanía. Bogotá, D.C., Recuperado de [https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/9\(1\).pdf](https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/9(1).pdf).
- _____(2018d), Metodología Gestión de Conflictos de Intereses en el Sector Público Distrital. Bogotá, D.C., Recuperado de <https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/6.pdf>.
- _____(2018e), Guía de Lineamientos Antisoborno para el Distrito. Bogotá, D.C., Recuperado de [http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Guia%20de%20lineamientos%20antisoborno%20para%20el%20Distrito%20VF%20\(29%20dic%2018\).pdf](http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Guia%20de%20lineamientos%20antisoborno%20para%20el%20Distrito%20VF%20(29%20dic%2018).pdf).
- _____(2017), Propuesta de Herramienta para la Medición de la Eficacia y Calidad de las Instancias de Participación Ciudadana – 2017. Recuperado de: [http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Propuesta%20de%20herramienta%20para%20la%20medici%C3%B3n%20de%20la%20eficacia%20y%20calidad%20de%20las%20instancias%20de%20participacion%20ciudadana%20VF%20\(27%20dic%2017\).pdf](http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Propuesta%20de%20herramienta%20para%20la%20medici%C3%B3n%20de%20la%20eficacia%20y%20calidad%20de%20las%20instancias%20de%20participacion%20ciudadana%20VF%20(27%20dic%2017).pdf).
- Zúñiga, N. (2018), Does more transparency improve accountability? U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Helpdesk Answer 2018:22). Recuperado de <https://www.u4.no/publications/does-more-transparency-improve-accountability>.

XIV. Los desafíos del gobierno abierto en organismos de control público externo

*Leticia Sosa
Patricia Pérez⁹²*

Resumen

El presente trabajo busca estudiar la implementación de los principios de gobierno abierto en los organismos de control externo de Argentina, ya sean nacionales o subnacionales.

Los organismos de control externo tienen como función garantizar una correcta administración de los caudales públicos por parte de los entes y personas encargados de la producción de bienes y servicios públicos, para lograr así la creación de valor público.

En ese sentido, se tratará de analizar cuál es la importancia de que estas instituciones incorporen esos principios en su accionar, y el impacto que podría irradiar hacia el resto de la administración pública.

Introducción

El objetivo del trabajo es analizar la implementación del paradigma de gobierno abierto en los Organismos de Control Público en su doble papel de organismos estatales y de garantes de la correcta administración de los fondos públicos por parte de los gobiernos.

La importancia de estos organismos deriva de que entrañan dos funciones entrelazadas. En primer lugar, tienen una atribución impuesta legalmente, que es el control sobre la administración de los fondos públicos, siendo los garantes de la transparencia en el manejo de los mismos y de su rendición de cuentas.

⁹² Ambas autoras son licenciadas en Administración Pública, egresadas de la Universidad Nacional de San Martín en Argentina. También egresaron como y técnicas en Auditoría y Control Gubernamental, de la Universidad Nacional del Litoral en Argentina. Ambas desempeñan actividades laborales como auditoras en el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza.

En segundo lugar, son organismos públicos que deben cumplir con su finalidad legalmente instituida, actuando con eficiencia y transparencia en su gestión y realizando su propia rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Dicho de otra manera, los organismos de control tienen la obligación de cumplir con las demandas ciudadanas en relación a la transparencia y rendición de cuentas sobre los resultados de su labor, a la vez que deben garantizar el cumplimiento de esos mismos principios por parte de los entes que controla. Estos dos conceptos conforman uno de los pilares del paradigma de gobierno abierto, que promueve la apertura y publicidad de todos los actos de gobierno para que la ciudadanía se mantenga informada y pueda así ejercer su rol de control de la gestión pública.

Esto implica que los organismos de control deben ser instituciones modelo en todo su accionar, adoptando las mejores prácticas en su accionar para poder asegurar, a través de su labor, la creación de valor público.

También, se intentará explicar cómo los organismos de control público que adopten y se comprometan con los valores y principios que promueve gobierno abierto, pueden ser capaces también de promover el cambio (y con él la transparencia) hacia el resto de la administración pública, ya sea a través de su función regulatoria y de control, como así también a través del ejemplo.

A. La rendición de cuentas y la transparencia

“Las entidades fiscalizadoras cumplen una función importante en la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, lo que contribuye a la consecución de los objetivos y las prioridades de desarrollo nacionales, así como de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente”. (Resolución 69/228, Organización de las Naciones Unidas, 2014).

La democracia es un sistema político por el cual el pueblo ejerce el poder y se lo entrega a sus representantes mediante un proceso por el cual les otorga legitimidad. Por ello, la rendición de cuentas es inherente a una democracia representativa, ya que la misma implica que los gobiernos electos deben responder ante sus mandantes sobre su gestión y los resultados obtenidos en la satisfacción de las necesidades y demandas ciudadanas.

Entonces, la rendición de cuentas implica poner a disposición de la ciudadanía toda la información relativa al cumplimiento de objetivos y metas de la gestión pública, así como dar cuenta justificada sobre la creación de valor público, los resultados y sus impactos.

El concepto, los alcances y los destinatarios de la rendición de cuentas estatal, están ligados al modelo de gestión del momento. El modelo de gobernanza impulsado por las ideas de la Nueva Gestión Pública⁹³ (NGP) entiende que el ciudadano es el destinatario de la rendición de cuentas gubernamental, pero lo visualiza como un cliente/usuario de los bienes y servicios producidos, centrándose más en la eficiencia y eficacia del proceso de producción, que en la efectiva creación de valor público.

⁹³ Nueva Gestión Pública o *New Public Management (NPM)* es un enfoque para administrar organizaciones de servicio público tanto a nivel subnacional como nacional. Al igual que con el sector privado, que se centra en el “servicio al cliente”, las reformas de NPM a menudo se centran en los ciudadanos como destinatarios de los servicios o clientes del sector público. Los reformadores de NPM experimentaron con el uso de modelos descentralizados de prestación de servicios y la aplicación del gobierno electrónico, para dar a las agencias locales más libertad en la forma en que entregaban programas o servicios, y centralizando la gestión para reducir costos. Algunos gobiernos trataron de usar estructuras de cuasi-mercado, de modo que el sector público tendría que competir contra el sector privado. El desempeño de la gestión se evaluó con auditorías, puntos de referencia y evaluaciones de desempeño. La NPM aboga por centrarse en el uso de enfoques del sector privado. Los enfoques de MNP se han utilizado para reformar el sector público, sus políticas y sus programas. Los defensores de NPM afirman que es un medio más eficiente y efectivo para lograr el mismo resultado. En NPM, los ciudadanos son vistos como “clientes” y los servidores públicos son vistos como gerentes públicos. Este enfoque de MNP contrasta con el modelo tradicional de administración pública, en el que la toma de decisiones institucionales, la formulación de políticas y la prestación de servicios públicos se rige por las regulaciones, la legislación y procedimientos administrativos. Las reformas de NPM utilizan enfoques como la desagregación, las iniciativas de satisfacción del cliente, los esfuerzos de servicio al cliente, la aplicación de un espíritu emprendedor al servicio público y la introducción de innovaciones.

Actualmente, el modelo de gobernanza que Blutman y Cao denominan neoweberiano (2019, págs. 70-72), pone en el centro de la gestión pública al ciudadano, no sólo como receptor de los bienes y servicios producto de las políticas públicas implementadas, sino también como participante activo en su diseño e implementación, permitiendo así garantizar que los resultados de las mismas estén alineados con las verdaderas necesidades y demandas ciudadanas, potenciando sus impactos positivos y disminuyendo los negativos.

Gobierno abierto, en consonancia con esta forma de gestión, define sus pilares en la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, a través del co-diseño y cogestión de las políticas públicas. De esta manera se asienta en 3 pilares: a) Transparencia, haciendo que toda la información sea pública, accesible y utilizable por todos, con el objeto de empoderar al ciudadano y fomentar su participación; b) Colaboración entre los gobiernos, ciudadanos, organizaciones civiles y empresas para encontrar y gestionar soluciones más eficaces en una verdadera cogestión; y c) Participación del ciudadano en la co-creación de políticas públicas.

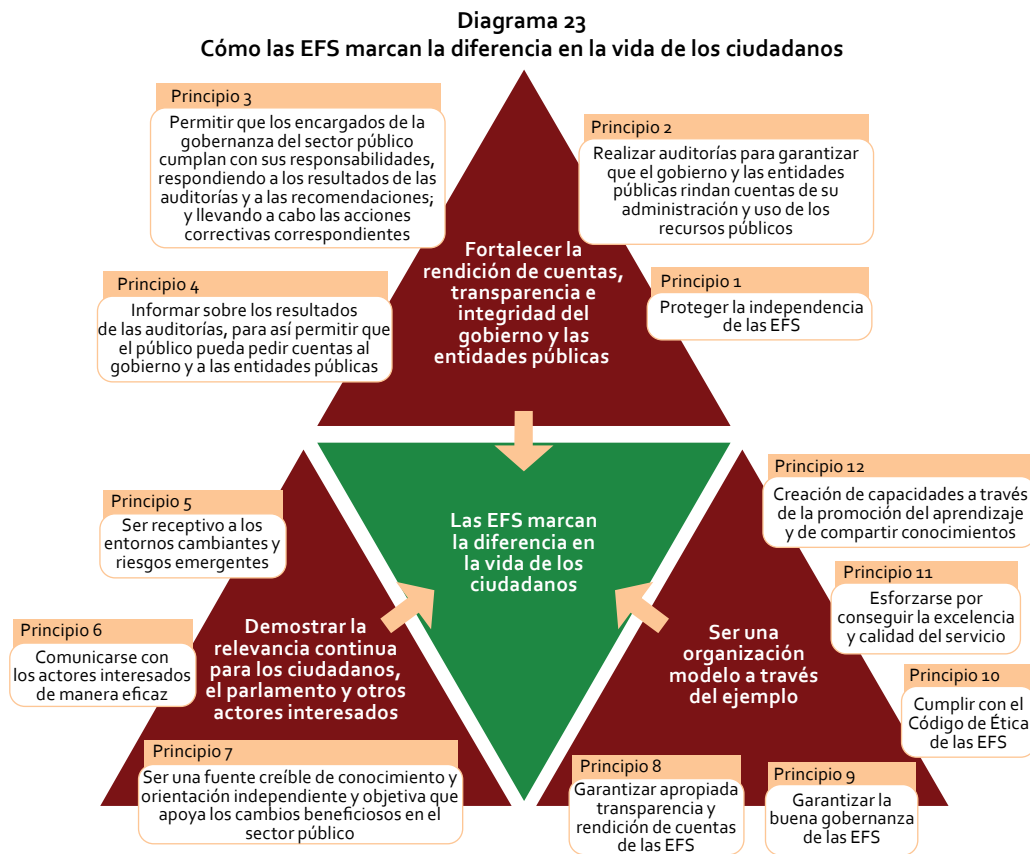
En el siguiente diagrama se pueden visualizar de manera simple estos conceptos:



Fuente: (Démocratie Ouverte, 2019).

En el mismo sentido, la INTOSAI⁹⁴ adoptó estos principios en sus normas ISSAI, y puntualmente en la INTOSAI P-12 denominada "El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos".

⁹⁴ Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: "La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización central para la fiscalización pública exterior. Desde más de 50 años la INTOSAI ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países. De acuerdo al lema de la INTOSAI, 'Experientia mutua omnibus prodest' el intercambio de experiencias entre los miembros de la INTOSAI y los consiguientes descubrimientos y perspectivas constituyen una garantía para que la fiscalización pública avance continuamente hacia nuevas metas. La INTOSAI es un organismo autónomo, independiente y apolítico. Es una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)" Obtenido de <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html> el 8 de agosto de 2019.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la INTOSAI P-12 "El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - Marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos".

En este modelo de gestión, la transparencia es entendida como la obligación de todos los gobiernos de dar cuenta justificada sobre los resultados e impactos de su gestión, así como también de los procedimientos implementados para lograrlos. De ello se desprende que la responsabilidad de rendir cuentas por los actos realizados y los resultados obtenidos en el ejercicio de sus funciones es inherente a cualquier cargo público, no sólo de los electorarios.

La palabra inglesa *accountability* suele utilizarse como sinónimo de rendición de cuentas, pero Oscar Oszlak la traduce como responsabilidad⁹⁵ y define como "la acción y efecto de rendir cuenta, por parte de un agente, respecto a los resultados de la responsabilidad asumida (metas logradas, productos entregados, recursos empleados), en función de un acuerdo implícito o formalizado" (Oszlak, 2003), ampliando el concepto tradicional que sólo contemplaba las acciones ejercidas, sin tener en cuenta los resultados obtenidos en relación a la creación de valor público.

Volviendo a la transparencia, la misma lleva implícita la satisfacción efectiva del derecho a la información pública⁹⁶ que tiene todo ciudadano, el derecho a acceder sin restricciones a la información

⁹⁵ Responsabilidad: traducción de la palabra *accountability* utilizada en el libro "La teoría de la organización requerida" de Elliott Jaques.

⁹⁶ "La libertad de información, o el derecho a la información, puede definirse como el derecho a tener acceso a la información que está en manos de entidades públicas. Es parte integrante del derecho fundamental a la libertad de expresión, reconocido por la Resolución 59 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada en 1946, así como por el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). La libertad de información también ha sido consagrada como corolario del derecho humano básico de la libertad de expresión en otros instrumentos internacionales importantes, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969). La legislación en materia de libertad de información refleja la premisa fundamental de que toda la información en poder de los gobiernos y las instituciones gubernamentales es, en principio, pública y sólo podrá ser retenida si existen razones legítimas para no divulgarla, como suelen ser la privacidad y la seguridad." Obtenido de <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/about/>, el día 7 de agosto de 2019.

que producen los Estados. Gobierno abierto entiende y promulga que un ciudadano empoderado con información puede comprender mejor los procesos involucrados en la creación de valor público, participar activamente, y opinar y juzgar los resultados y sus impactos. De allí la necesidad de realizar una rendición de cuentas de manera completa, oportuna, clara y con un formato y lenguaje adaptados a las diferentes necesidades y capacidades de la ciudadanía, a fin de que ésta pueda tener acceso a ella, analizarla y juzgarla.

De esta manera todos estos conceptos están ligados íntimamente. La transparencia hace a una buena rendición de cuentas, y permite la participación activa de la ciudadanía en la creación de valor público.

B. El control

Una democracia representativa implica la institucionalización de mecanismos de control que permitan regular el poder otorgado a los gobernantes, a fin de que éstos cumplan con el mandato de servir a los intereses del pueblo y que no desvíen los recursos hacia intereses personales o sectoriales.

Uno de esos controles es el ejercido por los organismos de control externo, y se centra en verificar que la administración ejecute sus acciones y procedimientos dentro del marco de legalidad establecido y respetando los principios de eficiencia, eficacia, economicidad, ejecutividad y efectividad⁹⁷, y cualquier otro propio del rubro de que se trate. Es un control externo contable y presupuestario que busca garantizar que la percepción y uso de caudales públicos se utilicen para la efectiva creación de valor, previniendo y/o sancionando casos de incumplimiento o corrupción.

En Argentina, existen los Tribunales de Cuentas y las Auditorías Generales (o Contralorías). Las diferencias entre ellos radican en sus atribuciones. En líneas generales, los Tribunales de Cuentas ejercen, en base a una rendición de cuentas documentada, un control externo posterior, contable y de cumplimiento, y tienen funciones jurisdiccionales. Las Auditorías Generales incorporan además el control de gestión, pero no poseen funciones jurisdiccionales. Las funciones jurisdiccionales hacen referencia a la posibilidad de juzgar el accionar de las personas que tienen a su cargo el manejo de fondos públicos, determinando responsabilidades y sancionando las irregularidades que se detecten. Estos organismos rinden cuentas de su actividad anualmente ante el Poder Legislativo, y mantienen vínculos estrechos con otras instituciones de control gubernamental, tales como las encargadas del control interno de la administración pública.

Los organismos de control son de gran importancia ya que tienen dos funciones inherentes. Por un lado, la función de control, atribuida legalmente, que busca garantizar la transparencia y la rendición de cuentas del accionar de los administradores de caudales públicos. Por otro lado, son organismos públicos que tienen la obligación de actuar transparentemente y rendir cuentas de sus actos a la ciudadanía. Entonces, siendo la transparencia y la rendición de cuentas, principios fundamentales que promueve gobierno abierto, y a través de los cuales la ciudadanía logra mantenerse informada y ejercer su rol de control, los organismos de control toman especial relevancia, ya que son responsables de su gestión, y los garantes de la gestión del resto de la administración pública.

Retomando el concepto de accountability, los funcionarios de los organismos de control también “tienen doble función, porque son sujetos de la responsabilidad de sus actos, a la vez que controlan la rendición de cuentas de otros agentes del Estado. Por eso es tan importante que la población conozca lo que hacen estas instituciones y el papel crucial que tienen sobre el logro de la transparencia en el accionar del Gobierno” (Sosa & Perez, 2018, pág. 9).

⁹⁷ Las 5E (Las Heras, 2003): la eficacia se refiere al cumplimiento de los objetivos previstos; la eficiencia se refiere al uso racional de los recursos disponibles (obtener el mejor resultado con la menor cantidad de recursos); la economicidad se refiere a minimizar el uso de esos recursos; la ejecutividad se refiere a la oportunidad en el logro de objetivos; y la efectividad se refiere a que los logros obtenidos estén alineados con las necesidades de la sociedad. Una buena gestión busca el equilibrio entre estos cinco principios, a fin de satisfacer las necesidades de la sociedad aplicando un uso prudente de los recursos escasos.

Además, “en relación a la responsabilidad implícita en la responsabilidad, es importante señalar que los organismos de control prestan un servicio a la comunidad, por lo que el motor de toda su organización descansa sobre la dotación de personal. Entonces, una de las formas más importantes para asegurar la responsabilidad, y por ende la transparencia, es contando con personal adecuado para el cumplimiento de sus funciones, que realice las tareas de manera eficaz y eficiente y que se comprometa con los objetivos y metas institucionales. Esto se logra estableciendo adecuados procesos de incorporación, promoción, retribución, formación, evaluación de desempeño y motivación del personal” (Sosa & Perez, 2018, pág. 9).

C. Los organismos de control en la Argentina

En Argentina, la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, promulgada en el año 2016, tiene como objetivo “garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública” (art. 1), y define información pública como “todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en el artículo 7º de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien” (art. 3).

Si se aplica esta definición a los Tribunales de Cuentas, refiere entonces a toda información que obre en documentos escritos, fotográficos, soporte digital o en cualquier otro formato que haya sido creada por el organismo, u otro ente, como resultado de su actividad. En especial, los informes de auditorías y fallos dictados como resultado de los juicios de cuentas⁹⁸, siempre que se encuentren firmes.

Analizada la ley, se estableció una grilla de 16 ítems a cumplir, según la especificidad de los organismos de control, con el fin valorar el grado de alineación de los mismos, con los principios de la ley de información pública y el paradigma de gobierno abierto. Para el estudio se procedió a evaluar 17 sitios web de Tribunales de Cuentas de las diferentes provincias del país. La selección de los sitios web responde a la intención de dar continuidad a un estudio de los mismos, que se viene realizando desde el 2017, donde eran los únicos que tenían página web disponible⁹⁹. Además, se sumó el sitio web de la Auditoría General de la Nación¹⁰⁰ (AGN), que en los últimos años ha tenido avances significativos en la materia, y constituye un ejemplo ideal para tener de referencia.

En primer lugar, se realizó un análisis de las normativas vigentes que regulan el derecho al acceso a la Información Pública en las provincias seleccionadas. Como puede observarse en el gráfico siguiente, la mayoría de los organismos de control externo cuyos sitios web fueron analizados, corresponden a provincias que cuentan con leyes propias de información pública y en muchos de los casos desde vieja data, y no se ve reflejado eso en sus sitios web.

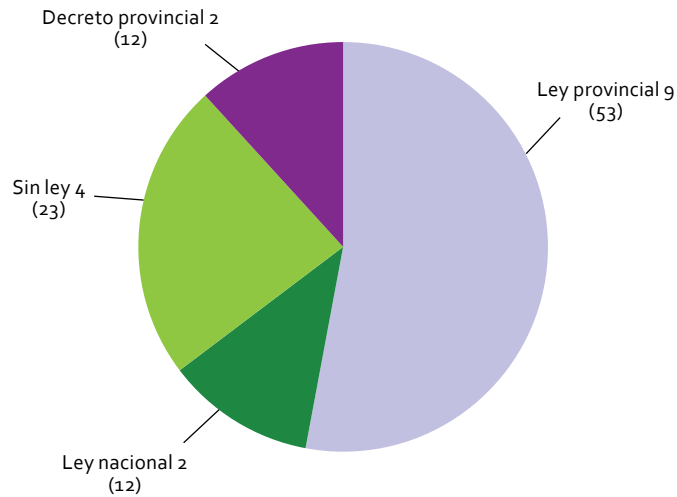
Posteriormente se estudiaron cada una de las páginas web seleccionadas, agrupando la información en tres categorías: Transparencia activa, información pública, y comunicación-participación ciudadana. Asimismo, cada una de esas categorías se dividió en varias subcategorías, según se puede consultar en el anexo XIV.A1.

⁹⁸ Es un proceso jurisdiccional administrativo mediante el cual se determina si los actos relativos a la administración de caudales públicos se han adecuado a la legalidad vigente, aprobar o desaprobar la rendición de cuentas respectiva, para lo cual se emite un documento denominado Fallo. Dicho proceso debe cumplir las garantías del debido proceso, garantizando el derecho a defensa de las partes involucradas.

⁹⁹ Sosa, L., & Perez, P. (2018). Gobierno Abierto en Organismos de Control Externo: La responsabilidad de los funcionarios públicos analizada desde una nueva perspectiva. XXV JORNADAS NACIONALES DE ACTUALIZACIÓN DOCTRINARIA PARA ÓRGANOS Y ORGANISMOS PÚBLICOS DE CONTROL EXTERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. San Salvador de Jujuy, Argentina: SPTCRA Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos de Control Externo de la Argentina.

¹⁰⁰ La Auditoría General de la Nación es el órgano de control externo de la administración pública nacional argentina.

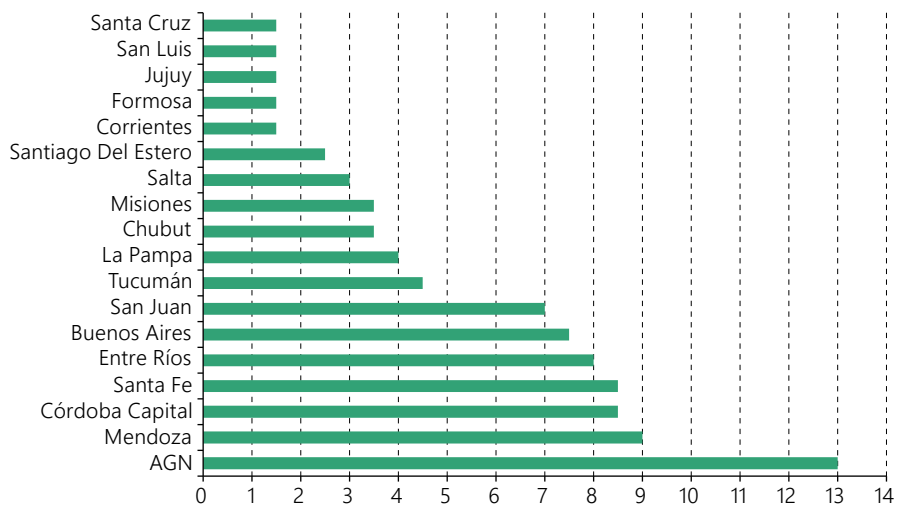
Gráfico 17
Análisis de las normativas vigentes que regulan el derecho de acceso a la información pública en las provincias seleccionadas
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

Del análisis realizado, surge como resultado que el sitio de la AGN obtuvo la mayor valoración agenciando 13 de los 15 puntos a cumplimentar. En segundo lugar, se ubica el sitio del Tribunal de Cuentas de Mendoza con 9 puntos, y seguidamente los de Santa Fe, Córdoba Capital, Buenos Aires, Entre Ríos y San Juan con valoraciones de entre 8,5 y 7 puntos. El resto de los sitios web analizados tienen valoraciones muy bajas de entre 4,5 y 1,5 evidenciando muy poco compromiso con el espíritu de la ley de información pública. Esto se puede visualizar en gráfico que se muestra a continuación:

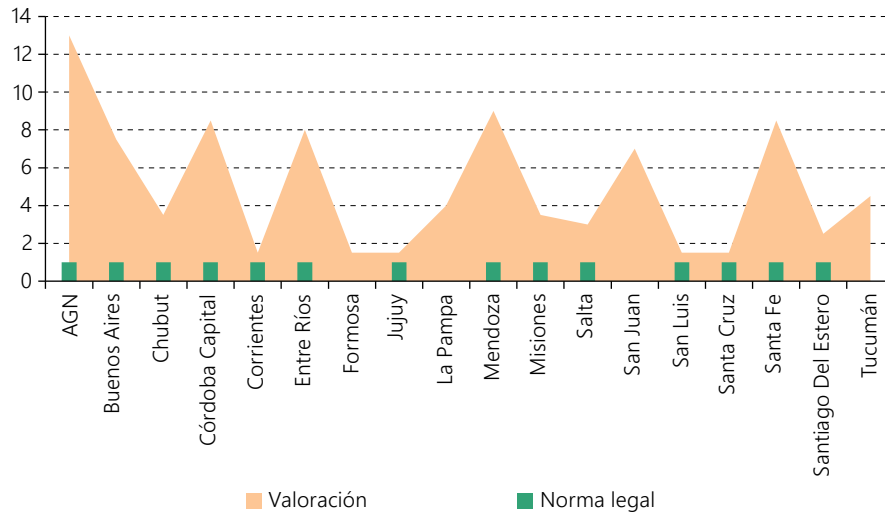
Gráfico 18
Ranking de resultados de las WEB analizadas
(En puntos de 0 a 15)



Fuente: Sobre la base de los datos del anexo XIV.A1.

Si se analizan los datos de los gráficos 18 y 19 se puede concluir que el hecho de que la provincia cuente con una norma de Información Pública, no asegura el cumplimiento por parte de los organismos obligados.

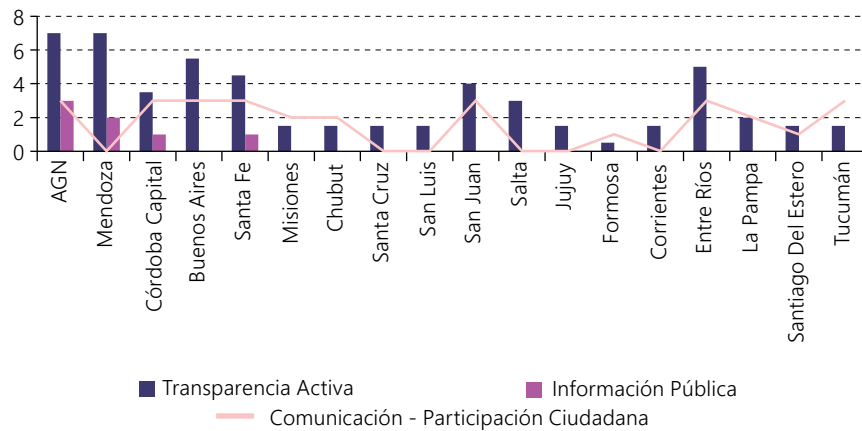
Gráfico 19
Comparación entre la valoración obtenida sobre la información de cada página web, con la vigencia o no de norma legal sobre acceso a la información pública



Fuente: Elaboración propia.

Además, se observan incipientes indicios de apertura gubernamental, ya que se reconoce una escasa aplicación de aspectos a los que hacen referencia las categorías seleccionadas para el análisis. Si bien la mayoría de los organismos de control disponen de un sitio web central en el cual incluyen extensa información institucional, el lenguaje es altamente técnico y de difícil apreciación para el ciudadano común.

Gráfico 20
Resultados por categoría analizada
(En puntos entre 0 y 15)



Fuente: Sobre la base de los datos del anexo XIV.A1.

En materia de transparencia activa, sólo 6 tribunales (Mendoza, Córdoba Capital, San Juan, Salta, Entre Ríos y La Pampa) cuentan con espacios específicos para la exhibición de datos referidos a los recursos humanos, siendo el sitio de Mendoza el único que expone las escalas salariales de todas las categorías de empleados y las declaraciones juradas de sus funcionarios. Y el número disminuye si referimos a los recursos presupuestarios con los que cuentan, la información de compras y contrataciones, y la exposición de fallos y auditorías. En algunos casos se observa una clara exposición de información presupuestaria de los organismos que el organismo de control audita, pero no así la que corresponde a la propia institución.

En materia de participación ciudadana y comunicación con las partes interesadas, sólo Córdoba Capital, Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, San Juan, Chubut y Tucumán cuentan con buzones o espacios para enviar mensajes o realizar consultas. En los demás sitios no se visualizan este tipo de espacios de interacción. Cabe destacar que un factor relevante a la hora de promover la participación ciudadana es el nivel de disponibilidad y calidad de la información que se expone, siendo necesaria una suerte de traducción de la misma, que se separe del tecnicismo propio de la función del control y se exprese en un lenguaje claro y acorde al ciudadano común. Esto permite empoderar a la ciudadanía, aumentar la transparencia y fomentar la participación.

Por último, en lo que hace al apartado propio de Información Pública, Mendoza, Córdoba Capital y Santa Fe, cuentan con formularios y procedimientos para el pedido de información pública, y sólo Mendoza expone el procedimiento de reclamo en caso de denegatoria, tal como lo exige la ley.

D. Conclusiones

Argentina ha adherido a la Alianza para el Gobierno Abierto¹⁰¹ desde el año 2012 y ha presentado y presentado 3 Planes de Acción¹⁰² alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definidos por la ONU, dejando de manifiesto la voluntad política de avanzar en la incorporación de estos principios en los procesos que lleva a cabo la administración pública para la producción de bienes y servicios públicos.

Además, la ONU, en la declaración de Lyon, en su punto 3 establece: “El creciente acceso a la información y al conocimiento, respaldado por la alfabetización universal, es un pilar fundamental del desarrollo sostenible. Una mayor disponibilidad de información y datos de calidad, así como la participación de las comunidades en el proceso de creación, originarán una asignación de recursos plena y más transparente”.

La Auditoría General de la Nación, en consonancia con esta tendencia, ha incorporado estos principios en sus actividades y procesos de forma exitosa, como se puede evidenciar en su sitio web y en los resultados allí publicados. No sólo ha incluido la información y procedimientos requeridos en la normativa vigente, sino que ha adecuado la visualización y el lenguaje de la misma a fin de que sea accesible y entendible a todos los ciudadanos.

Con un menor grado de avance, se encuentran los Tribunales de Cuentas de Mendoza, Córdoba Capital, Santa Fe, Entre Ríos, Buenos Aires y San Juan, que cumplen varios de los datos requeridos por la normativa vigente, pero con un muy alto grado de tecnicismo en el lenguaje. Esto hace que la información no sea entendible para la gran mayoría de los ciudadanos, incluso las partes interesadas suelen tener dificultades para su comprensión.

El resto de los organismos cuenta con sitios web muy básicos, que sólo exponen información de carácter institucional.

Los organismos de control, como instituciones públicas, tienen la obligación de cumplir con los requisitos establecidos en la legislación vigente relacionada al acceso a la información pública, tanto nacional como internacional. Ya que esta normativa se encuentra alineada con los principios de

¹⁰¹ https://es.wikipedia.org/wiki/Alianza_para_el_Gobierno_Abierto.

¹⁰² <https://www.opengovpartnership.org/members/argentina/>.

transparencia y rendición de cuentas que hace referencia el modelo de gobernanza de gobierno abierto, todas las instituciones públicas deben poner a disposición de la ciudadanía la información que elaboran, a fin de que ésta puede ejercer su rol de evaluación y control de la gestión pública.

De los datos recabados en este trabajo, surge que el hecho de contar con normas que garanticen derechos y cumplirlas sólo en lo formal, no alcanza. Para alcanzar este objetivo, los organismos deben incorporar los principios de este nuevo paradigma a sus procesos internos, con el fin de exponer información que cumpla con las exigencias de transparencia en la rendición de cuentas. Pero, además, esos procesos deben poder garantizar que el control ejercido asegure que los organismos controlados también cumplan con esos principios. Esto hace necesario impulsar hacia adentro el cambio cultural que implique una gestión orientada al ciudadano, promoviendo la participación activa del mismo en los procesos, y poniendo a su disposición la información sobre los resultados e impactos obtenidos en la creación de valor público, a fin de permitir el control de la gestión llevada a cabo.

Entonces, a través de sus funciones de regulación y control, y generando las alianzas adecuadas, los organismos de control pueden ser capaces de promover, en el resto de los entes controlados, los cambios necesarios para lograr que la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública se adecuen a los principios de gobierno abierto, satisfaciendo las exigencias ciudadanas actuales.

En definitiva, como dice González Tallón, “el objetivo del auditor público es promover que el responsable de la gestión auditada logre sus propios objetivos, identificando y corrigiendo desviaciones en los resultados conseguidos”, a fin de asegurar que la creación de valor público resultante esté alineada con las necesidades y demandas ciudadanas. (2017, pág. 53).

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1996), “Estudio introductorio. En: Aguilar, Luis Fernando. El estudio de las políticas públicas”. México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____(1993), “La Implementación de las Políticas”. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- _____(1993), “Problemas Públicos y Agenda de Gobierno”. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- _____(1992), “La Hechura de las Políticas”. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Rivera, José. (2005), “Transparencia y democracia: claves para un concierto”; México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- Cejudo, Guillermo; Lopez Ayllón, Sergio y Ríos, Cázares. (2012), “La política de la transparencia en México”; Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008), “Para entender la Transparencia”. México, Nostra.
- Goodin, Robert. (1996), “The Theory of Institutional Design”. Cambridge University Press.
- López Ayllón, Sergio (1984), “El derecho a la información”, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- March, J. & Olsen J., “El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política”. FCE. México. 1997.
- Medellín, Pedro. (2004), “La propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.
- Murillo, José. (2014), “De la consolidación democrática a la institucionalización de la gerencia pública, la transparencia y el rendimiento de cuentas en México”.
- Parra J. Francisco y Vargas Gabriela, “La institucionalización de las políticas de transparencia y rendición de cuentas en México: Lecciones y desafíos para el nuevo gobierno 2012-2018”. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, Spain. Trama editorial; CEEIB, pp.385-391.
- Rodríguez Zepeda, Jesús. (2004), “Estado y Transparencia. Un paseo por la filosofía política”. Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Vergara, Robert. (2005), “La transparencia como problema”; México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Anexo

Cuadro A1
Datos recabados de las páginas Web de los organismos de control externo de 17 provincias de Argentina

Categoría	Subcategoría	AGN	Mendoza	Córdoba Capital	Buenos Aires	Santa Fe	Misiones	Chubut	Santa Cruz	San Luis
		Ley 27275/17	Ley 9070/18	Ley 8803/99	Ley 27275/17	Ley 27275/17	Ley IV N° 58/12	Ley I N° 156/16	Ley 3540/17	Ley V-0924/15
Transparencia Activa	Información Institucional	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Autoridades y personal	Sí	Sí	Solo Autoridades	Solo Autoridades	Solo Autoridades	Solo Autoridades	Solo Autoridades	Solo Autoridades	Solo Autoridades
	Escalas salariales	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No
	Declaraciones juradas	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
	Recursos presupuestarios	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
	Compras y contrataciones	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No
	Plan de Auditoría	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No
	Cumplimiento del plan de auditoría	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No
Fallos - auditorías	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	
Información pública	Procedimiento pedido de información pública	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No
	Autoridad competente para recibir solicitudes	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No
	Procedimiento reclamo en caso de denegatoria	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No
Comunicación/ participación ciudadana	Lenguaje claro	Sí	Técnico	Sí	Sí	Sí	Sí	Técnico	No	No
	Fácil acceso a la información	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
	Buzón de consultas o sugerencias	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Valoración	15	13	9	7,5	7,5	8,5	3,5	3,5	1,5	1,5

Cuadro A1 (conclusión)

Categoría	Subcategoría	San Juan	Salta	Jujuy	Formosa	Corrientes	Entre Ríos	La Pampa	Santiago Del Estero	Tucumán
		No	Dto 1574/02	Ley 5886/15	No	Ley 5834/08	Dto 1169/05	No	Ley 6753/05	No
Transparencia Activa	Información Institucional	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Autoridades y personal	Sí	Sí	Solo Autoridades	Solo Autoridades	Solo Autoridades	Sí	Sí	Solo Autoridades	Solo Autoridades
	Escalas salariales	No	No	No	No	No	No	No	No	No
	Declaraciones juradas	No	No	No	No	No	No	No	No	No
	Recursos presupuestarios	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No
	Compras y contrataciones	Sí	No	No	No	No	Sí	No	No	No
	Plan de Auditoría	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No
	Cumplimiento del plan de auditoría	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Fallos - auditorías	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	
Información pública	Procedimiento pedido de información pública	No	No	No	No	No	No	No	No	No
	Autoridad competente para recibir solicitudes	No	No	No	No	No	No	No	No	No
	Procedimiento reclamo en caso de denegatoria	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Comunicación/participación ciudadana	Lenguaje claro	Sí	TÉCNICO	TÉCNICO	Sí	TÉCNICO	Sí	Sí	TÉCNICO	Sí
	Fácil acceso a la información	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
	Buzón de consultas o sugerencias	Sí	No	No	No	No	Sí	No	No	SI
Valoración	7	3	1,5	1,5	1,5	8	4	2,5	4,5	

Fuente: Elaboración propia.

XV. Factores y actores de la política de transparencia en Guanajuato 2003-2016

*J. Jesús Soria*¹⁰³

Introducción

Los marcos normativos que definen y regulan las políticas de transparencia en México tienen una historia reciente. Fue en 1977 que dieron inicio las reformas constitucionales y cuyo objetivo inicial fue reconocer el derecho a la información como una condición necesaria para construir un régimen jurídico que permitiera un mayor escrutinio público y de rendición de cuentas. Este origen, permitió una trayectoria de reformas y ajustes institucionales posteriores, que hasta la fecha siguen ocurriendo en el país. Las reformas más recientes (2016), constituyen la base para la implementación de un modelo general en materia de transparencia y acceso a la información cuyo objetivo central busca incidir en la actualidad diversa y heterogénea de la transparencia en los órdenes locales.

No obstante, el mejoramiento de los marcos normativos, es conveniente partir de la premisa de que una política de transparencia efectiva no se construye únicamente con un buen diseño de leyes. En adición, es necesario revisar los factores y actores que facilitan o permiten la construcción de sistemas sólidos y efectivos de transparencia gubernamental, por lo que el análisis desde una perspectiva sistémica podría ser útil a efecto de aproximar los resultados, alcances y límites de la política en un contexto y territorio determinados.

A partir de la experiencia y el análisis del caso Guanajuato (entidad federativa), se busca tener una primera aproximación acerca de los elementos que podrían incidir en la construcción de ambientes propicios para el diseño e implementación de políticas de transparencia efectivas.

¹⁰³ Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM); Magíster en Constitucionalismo por la Universidad de Barcelona; Magíster en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); posee estudios de Doctorado en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Actualmente es Encargado de Despacho de la Unidad de Transparencia y Archivos del Poder Ejecutivo de Guanajuato.

A. Antecedentes generales de la transparencia en México

La historia de la transparencia en México es relativamente reciente. Su evolución y desarrollo sólo pueden entenderse a la par de la lucha por la construcción del régimen democrático en nuestro país. Al respecto, López Ayllón (1984) señala que durante muchas décadas el régimen autoritario que imperó en México “mantuvo el secreto administrativo como la regla implícita en materia de manejo de la información” (p.34). La constante entonces, era que el manejo de la información del Estado debía ser discrecional, arraigada a prácticas sobre el ejercicio del poder de un sistema y modelo político que estaba por mostrar su obsolescencia e incapacidad para responder a las demandas ciudadanas de fin de siglo.

La transición democrática en México iniciada con las reformas constitucionales de 1977 introdujo el principio de transparencia, inicialmente acotado a la información electoral, el cual pasó a formar parte del léxico de una nación que buscaba emerger entre los países que deseaban transitar a la democracia. En ese año, se llevó a cabo una reforma político electoral de trascendencia a nivel federal cuyo propósito fue fortalecer el sistema de partidos en México a efecto de que el Estado mexicano garantizara el derecho a la información hacia los ciudadanos. Esta reforma, estableció el precedente de lo que posteriormente sería la piedra angular de una serie de reformas que constituyeron que el acceso a la información se considerara como un derecho humano.

Fue hasta el 2000 —año de la transición política en el país—, que fue posible advertir los primeros esfuerzos serios para dotar de una base normativa sustantiva a este derecho a efecto de que permitiera su efectiva instrumentación. Un esfuerzo provino del entonces Presidente electo Vicente Fox Quesada y su equipo de transición, al identificar entre otras necesidades la creación de una ley que estableciera las bases y mecanismos para hacer posible el acceso ciudadano a la información en poder del gobierno. Pero sin duda, el más relevante de los esfuerzos provino un año después de parte de un grupo de especialistas, actores provenientes de los ámbitos académico y social principalmente, quienes dieron inicio a una serie de trabajos con el objetivo de analizar y discutir la propuesta de una ley en materia de derecho al acceso a la información. Ese grupo fue conocido como el Grupo Oaxaca y se convertiría posteriormente en uno de los actores más relevantes en los trabajos iniciales que dieron paso a la conformación de la propuesta entregada al Congreso de la Unión la cual fue la base de la primera ley aprobada en la materia en el país. Para ese entonces, la propuesta del tema de acceso a la información no sólo estaba en la agenda del gobierno federal electo, sino también en la agenda de algunos gobiernos estatales¹⁰⁴.

Así, se establecían bajo distintas vías propuestas diversas del mismo tema que convergieron en la realización en 2001 de una Consulta Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La coincidencia en el tema por parte del gobierno entrante, los grupos ciudadanos y el Congreso Federal, particularmente de un grupo de legisladores progresistas de distintos partidos políticos, no fue una casualidad. En el marco del proceso electoral federal recién concluido en ese entonces, uno de los temas más demandados por los ciudadanos se relacionaba con la necesidad de regular el derecho de acceso a la información. Reconocido de manera formal y previa en la Constitución, no fue sino hasta 2002 que fue posible la existencia de mecanismos de instrumentación de este derecho, al aprobar el Congreso de la Unión la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Con ello, se dio paso a la creación del órgano garante encargado de tutelar este derecho, denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

¹⁰⁴ Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y los Municipios de Guanajuato, presentada en el Congreso local por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) el 22 de marzo de 2001; iniciativa de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y los Municipios de Nayarit, presentada el 22 de marzo del 2001, por el diputado Antonio Sáizar Guerrero del Grupo Parlamentario del PRI; iniciativa de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y de los Municipios de Nuevo León, presentada en el Congreso local por el Grupo Parlamentario del PRI el 28 de marzo de 2001; iniciativa de la Ley que Reglamenta el Derecho a la Información y el Derecho de Petición contenidos en los artículos 6º y 8º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 7º, de la Constitución Política de Querétaro de Arteaga, presentada en el Congreso local por el diputado independiente Marco A. León el 25 de junio de 2001 y la iniciativa de Ley de Derecho a Obtener Información Pública, presentada el 10 de octubre de 2001, por el Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional (PAN), en el Congreso Estatal de Tamaulipas.

Con el nacimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), se establecieron tres principios básicos del modelo de transparencia y acceso a la información:

- La información del Estado es pública y se clasifica como reservada o confidencial solo en casos excepcionales.
- Se deberá favorecer el principio de máxima publicidad.
- La entrega de información no deberá ser condicionada.

Con relación a ello, es posible afirmar que las bases normativas de la transparencia y el acceso a la información fueron “producto de un cambio electoral en favor de un mayor pluralismo y de una sinergia entre activistas de la sociedad civil y funcionarios públicos con vocación democrática que fortaleció a ambos al mismo tiempo” (Fox & Haight, 2007:35).

El surgimiento de la transparencia en México debió también al hecho de tres elementos que acompañaron esta reforma. Por un lado, el avance e instrumentación de una serie de ajustes administrativos¹⁰⁵ hacia el interior de la administración pública federal; por otro lado, al hecho de que Organismos No Gubernamentales (ONG) ejercieron influencia para que dichas reformas se realizaran; y finalmente, al papel que actores internacionales¹⁰⁶ desempeñaron para que México adoptara una política en esta materia.

Es así que en el marco de la transición política en el gobierno federal, surge la primera ley federal la cual sentó las bases de lo que posteriormente serían los esfuerzos y la producción de marcos normativos estatales para la instrumentación de la política de transparencia¹⁰⁷ en las entidades federativas. En el siguiente cuadro se sintetizan las reformas que en la materia se realizaron a nivel federal.

Cuadro 13
Reformas generales en materia de transparencia

Fecha	Antecedente
06 de diciembre de 1977	Reconocimiento del derecho a la información como garantía del Estado (Reforma al artículo 6° constitucional)
11 de junio de 2002	Se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)
20 de julio de 2007	Reconocimiento del derecho a la información pública como derecho fundamental. Se crean principios básicos por los que deben regirse la federación, los estados y el D. F. (Reforma al artículo 6° constitucional)
30 de abril de 2009	Se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares (Adición de la fracción XXIX, inciso O del artículo 73 constitucional)
01 de julio de 2009	Se eleva a garantía constitucional el derecho a la protección de datos personales, así como el acceso, rectificación y cancelación de los mismos. Se faculta al IFAI para llevar a cabo la protección de este derecho (Reforma al artículo 16 constitucional)
05 de julio de 2009	Se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.
07 de febrero de 2014	Se crea un organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, responsable de garantizar el cumplimiento del acceso a la información pública y de la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados
04 de mayo de 2015	Se expide la Ley General en materia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, la cual daría estructura al Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Gubernamentales

Fuente: Elaboración propia, 2012.

Nota: Es necesario advertir que transparencia y acceso a la información no son sinónimos. No obstante, para efectos del presente documento la referencia se hace de manera indistinta a los dos términos.

¹⁰⁵ Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia, el cual quedó incluido posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, el cual buscaba mejorar la administración pública, evitar la corrupción y transparentar la información pública.

¹⁰⁶ Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Banco Mundial (BM).

¹⁰⁷ Aun cuando la ley federal refería el término “Acceso a la información...”, en su diseño ya se establecían consideraciones y planteamientos respecto a la transparencia.

Conforme a lo anterior, los gobiernos estatales—incluyendo Guanajuato—dieron paso a procesos legislativos para crear sus propias leyes de transparencia en el marco de un modelo de transparencia descentralizado conforme al diseño normativo inicial.

B. Evolución normativa de la transparencia en Guanajuato

El análisis¹⁰⁸ de los marcos normativos puede ayudar a entender cómo ha evolucionado el modelo de transparencia y acceso a la información desde cuatro aspectos: 1) la regulación sobre la publicación de la información de oficio, 2) las causas de excepción a la publicidad, 3) las instituciones creadas por la ley, y 4) los mecanismos para la garantía del derecho de acceso a la información. Las leyes que se expidieron en esta materia se refieren a continuación:

- Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los municipios de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 29 de julio de 2003. Reformada el 19 de mayo de 2006 y el 10 de junio de 2008.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los municipios de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 25 de septiembre de 2012.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los municipios de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 18 de octubre de 2013.

C. Análisis de la evolución del marco normativo estatal

Primera ley de acceso a la información pública para el Estado y los municipios de Guanajuato (2003)

Resultado de la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, el estado de Guanajuato tuvo su primera Ley en la materia¹⁰⁹ el 29 de julio del 2003. Esta ley tuvo dos reformas legales, una en 2006 y la segunda en 2008.

Respecto de esta primera ley, resulta curioso advertir la omisión del concepto Transparencia. Muy posiblemente derivado de la confusión conceptual que los términos acceso a la información y transparencia inicialmente tuvieron, lo cual sucedió no solo en el ámbito gubernamental, sino incluso en el académico. Si bien la esencia del término no es reciente -por lo contrario, data de tiempos inmemoriales- es posible que su instrumentación haya requerido como en todo concepto de las ciencias en general, de una delimitación semántica que estableciera las características y alcances del término. En el caso en esta primera ley, el término transparencia no aparecía de manera expresa, sino que se encontraba contenido dentro del término de acceso a la información.

Una consideración de esta naturaleza más allá de parecer trivial, tiene significancia con relación a los mecanismos a nivel instrumental de la política. Esto, al existir el riesgo de confundir algunos aspectos que corresponden al ejercicio de un derecho con las características o cualidades del aparato público gubernamental.

Más allá de esta inicial consideración, fue la primera ley que reguló el acceso a la información en Guanajuato. Su emisión se puede justificar desde un contexto nacional detonado por la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, por lo que es claro que lo anterior fue un factor que tuvo incidencia en la publicación de esta primera ley en el estado.

¹⁰⁸ Periodo analizado: 2003 al 12 de mayo de 2016. La Ley General en la materia estableció como fecha límite el 5 de mayo para que las entidades federativas armonizarán su legislación local con la general. El Congreso local de Guanajuato expidió su ley estatal armonizada el 13 de mayo de 2016.

¹⁰⁹ Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, Decreto Gubernativo número 198 publicado en el Periódico Oficial 120, Segunda parte.

No obstante, es necesario señalar de la existencia de dos propuestas que fueron presentadas en el Congreso del Estado de Guanajuato. Una por parte del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI); y otra, presentada por el Gobernador Constitucional del Estado, Juan Carlos Romero Hicks del Partido Acción Nacional (PAN). Ambas iniciativas fueron a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para su análisis y dictaminación. Durante el proceso de discusión se contó con la participación de académicos¹¹⁰ cuyas opiniones fueron tomadas en cuenta para la dictaminación de las iniciativas.

Dicha ley, estableció por vez primera la posibilidad de acceder a información gubernamental en el estado, pues incorporó principios de máxima divulgación, transparencia de la gestión pública, un régimen estricto de excepciones a la publicidad, la definición del procedimiento para acceder a la información y la posibilidad de acceder a medios de defensa.

Con relación a las obligaciones de transparencia se establecieron las bases y regulación para la publicación de la información de oficio; es decir, la información que los sujetos obligados a la norma ponen a disposición de los particulares por cualquier medio. En esta materia, la ley estableció un listado de veinte rubros de información que se debían poner a disposición de los particulares. Sin embargo, la misma norma estableció que cada sujeto obligado determinaría cuáles rubros publicaría de oficio; es decir, la publicidad de la información dependía de la voluntad de la autoridad.

La iniciativa del Ejecutivo proponía que los sujetos obligados publicaran de oficio determinada información. No obstante, los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras consideraron que la publicación oficiosa “sobrecargaría las labores de las dependencias, por lo que se les faculta para que hagan pública la información que consideren importante” (Congreso del Estado de Guanajuato, 2003: 24) La apertura manifiesta por parte del titular del Poder Ejecutivo no se incorporó en el diseño de la ley por lo que la publicidad de la información no fue considerada como una obligación. La posibilidad de que cada sujeto obligado definiera cuáles rubros de información publicara, generó asimetrías respecto de los temas o rubros gubernamentales que serían de conocimiento para los particulares y también estableció una base de argumento legal para que los sujetos obligados justificaran la poca transparencia en su gestión.

Esta consideración realizada por las Comisiones del Congreso de suyo tenía ya un serio vicio de origen, pues el mismo Legislativo consideraba en ese entonces como opcional y no obligada la información gubernamental.

Este es precisamente el paradigma que la ley buscaba cambiar. Este paradigma persistió durante algunos años hasta la siguiente reforma legal que estableció de manera expresa aquellos contenidos que no estarían sujetos a la decisión de las instancias gubernamentales, lo cual sentó una base sólida para la transparencia gubernamental en el estado.

En cuanto a la reserva de información, estableció 21 excepciones a la publicación de información. Un aspecto relevante relativo a la reserva de información es que estableció la posibilidad de clasificarla hasta por un periodo de 14 años, con la posibilidad de ampliarse por 10 años; incluso, regulaba la posibilidad de una 2ª (segunda) ampliación al periodo de reserva por 10 años más, teniendo en total la posibilidad de exceptuar la publicación de la información por un periodo de 34 años.

Esta ley permitió la creación del organismo estatal en la materia denominado Instituto de Acceso a la Información del Estado de Guanajuato (IACIP), el cual fue diseñado inicialmente como un organismo público descentralizado dotado de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones y conformado por un Consejo General y un Director a propuesta del Gobernador. El Consejo General se integraba por tres Consejeros, cada uno a propuesta de los Poderes del Estado —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— con duración en el cargo de cuatro años y los cuáles podían ser ratificados por igual término.

Por lo que hace a los mecanismos de garantía, la ley establecía dos instancias de recursos, un recurso ante el Director General y otro ante el Consejo General. El 1º (primero) era un mecanismo de revisión por parte de los usuarios. El 2º (segundo) ante el Consejo General por parte de los sujetos obligados contra las resoluciones del Director General.

¹¹⁰ El 11 de noviembre de 2002 en el marco de un foro en materia de transparencia, participaron los panelistas Rossana Fuentes Berain, Sergio López Aillón, Alguer Uruarte Zazueta, Carlos Eduardo Hernández Pérez y Ernesto Villanueva.

Al respecto, para aclarar el recurso ante el Consejo General, es importante recuperar lo señalado en el Diario de Debates:

“Se establece un recurso de revisión, de segunda instancia, contra las resoluciones del Director con motivo del recurso de inconformidad, del cual conocerá el Consejo General; cabe señalar que la legitimación activa en este recurso es de los sujetos obligados y no de los particulares. Lo anterior, ante la imposibilidad de los primeros de acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o ante la justicia federal en vía de amparo”. (Congreso del Estado, 2013: 25).

Con relación a la primera reforma de esta ley el 19 de mayo de 2006, ésta derivó de la derogación del capítulo de protección de datos personales como consecuencia de la expedición de la ley específica.

Respecto a la segunda reforma realizada el 10 de junio de 2008, ésta fue producto de la reforma al artículo seis constitucional para efecto de homologar del derecho a la información conforme al estándar constitucional. Las principales modificaciones se resumen a continuación:

- Cualquier persona sin necesidad de acreditar un interés jurídico podría solicitar información.
- La publicación de la información de oficio se establece como una obligación, quitando el aspecto discrecional de que cada sujeto obligado determine la información a publicar.
- La obligación de contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona desde cualquier sitio pudiera solicitar información e interponer recursos; esto, bajo el argumento de que las tecnologías de la información agilizan el ejercicio del derecho.
- Se redujo el periodo de reserva de la información a diez años con posibilidad de prorrogarse por diez años más.
- En cuanto a la conformación del IACIP, los consejeros sólo serían removidos por violaciones a la ley y delitos dolosos. Es decir, no podrían ser removidos por el poder del Estado que los designó, puesto que dicha designación no implicaba una subordinación, lo cual reforzó la idea de autonomía de gestión del órgano.

Nuevamente se observa que para ambas reformas (de la primera Ley, 2003), éstas fueron motivadas por modificaciones normativas de leyes vinculadas (en materia de datos personales), y la modificación constitucional (al artículo 6º. Constitucional). Los factores son considerados entonces exógenos.

Segunda ley de acceso a la Información pública para el Estado y los municipios de Guanajuato (2012)

La segunda ley de 25 de septiembre de 2012 fue impulsada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), oposición política en el Congreso local. Esta propuesta fue la base de un acuerdo entre los partidos representados a efecto de que se aprobaran las siguientes modificaciones:

- Adición de rubros de información pública de oficio.
- En cuanto a las reservas de la información, se disminuyeron los supuestos de clasificación de la información.
- Condicionó a que el Consejo General validara los acuerdos de clasificación de información reservada emitidos por los sujetos obligados.
- Se redujeron los plazos de respuesta al ciudadano de manera significativa. De 15 días a cinco días en plazo ordinario, y de 25 días a ocho días con ampliación de plazo.
- Se redujo considerablemente el periodo de clasificación de la información a cinco años con posibilidad de prorrogarse a tres años más, o bien cuando las causas que motivaron la clasificación permanecieran vigentes, podría prorrogarse el periodo de clasificación por seis meses hasta que se extinguieran las causas de la clasificación.
- En cuanto al órgano garante, se modifica su estructura. Desaparece la figura de Director General y se crea la del Secretario Ejecutivo nombrado por el pleno del consejo General.

- En cuanto a los mecanismos de garantía, se elimina la segunda instancia ante el Pleno del Consejo General, instancia acotada para los sujetos obligados.
- Se modificó la forma de selección de los Consejeros del organismo garante IACIP, siendo ahora mediante designación de las dos terceras partes del Pleno del Congreso del Estado a propuesta del titular del Poder Ejecutivo.

Tercera Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los municipios de Guanajuato (2013)

Esta iniciativa de ley fue presentada por el Gobernador del estado Miguel Márquez Márquez. Las principales modificaciones fueron las siguientes:

- Se especifican las atribuciones correspondientes al Secretario General y al Consejo General del IACIP, distinguiéndose las funciones administrativas de las sustantivas.
- Se incorporan los principios de autonomía, certeza, eficacia, imparcialidad, legalidad, objetividad, máxima publicidad y transparencia, aplicables al IACIP y a los sujetos obligados.
- Eliminación de la revisión de los acuerdos de clasificación por parte del Consejo General del IACIP, al considerarse que lo adecuado es que este organismo modifique o revoque los acuerdos de clasificación al momento de resolver algún medio de impugnación.
- Se adiciona la obligación de publicar el padrón inmobiliario.
- Se elimina la obligación de publicar las iniciativas de ley que se presenten en el congreso del estado y sus trabajos de dictaminación, el listado de expedientes electorales y la resolución ejecutoria de los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos.

La fuente de motivación de esta tercera ley estatal, tiene evidencia en los razonamientos esgrimidos en los considerandos y la exposición de motivos ingresada en el Congreso Local por parte de la oficina del Poder Ejecutivo. En general, se aprecia la intención y decisión del Poder Ejecutivo de fortalecer los mecanismos y procedimientos relativos al acceso a la información; además de incrementar los rubros de información obligada.

D. Actores y factores en la construcción de la política de transparencia en Guanajuato

Actores locales de la transparencia. Con objeto de tener una identificación más detallada de los actores locales con relación al proceso de construcción de la política de transparencia, a través de un análisis de las notas publicadas en los principales medios de comunicación locales¹¹¹, fue posible identificar a los actores más activos en términos de mensajes, posturas y propuestas en materia de transparencia.

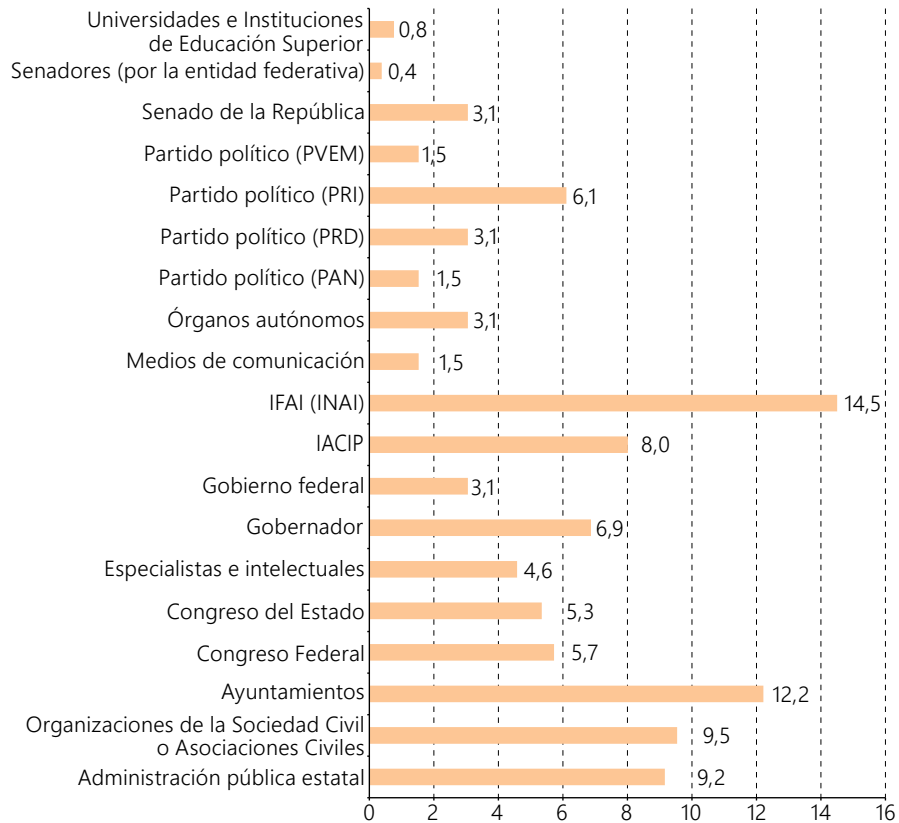
De acuerdo con el análisis realizado, los actores con mayor presencia fueron el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales¹¹² (IFAI) con 14.5 %, los Ayuntamientos con 12.2 %; las organizaciones de la sociedad civil o asociaciones civiles con 9.5 %, y la administración pública estatal con 9.2 %. En total, representaron el 53,1 % de las notas identificadas.

Los actores con menos presencia fueron los Senadores con 0.4 %, las universidades e instituciones de educación superior con 0.85 %; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) —principal oposición política— con 6.1 %, y el Partido Acción Nacional (PAN) con 1.5 % de las notas. Los resultados se resumen a continuación:

¹¹¹ Medios de comunicación consultados: 1) Periódico Correo, 2) Periódico A. M., 3) El Sol del Bajío, y 4) Zona Franca.

¹¹² Actualmente Instituto Nacional de Transparencia, acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Gráfico 21
Actores con posturas sobre la transparencia local, 2003-2016
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Con relación a los procesos de elaboración de las distintas leyes y reformas en materia de transparencia, fue posible advertir la participación de pocos actores. Fueron los actores tradicionales¹¹³ los que definieron y estructuraron la agenda y los temas prioritarios en la materia. La existencia de pocos actores pudo haber reducido el grado de complejidad en los esfuerzos por institucionalizar la política de transparencia; no obstante, es posible que también haya significado riesgos al proceso de institucionalización de la política en la entidad.

E. Mensajes, posturas y propuestas en relación a la transparencia

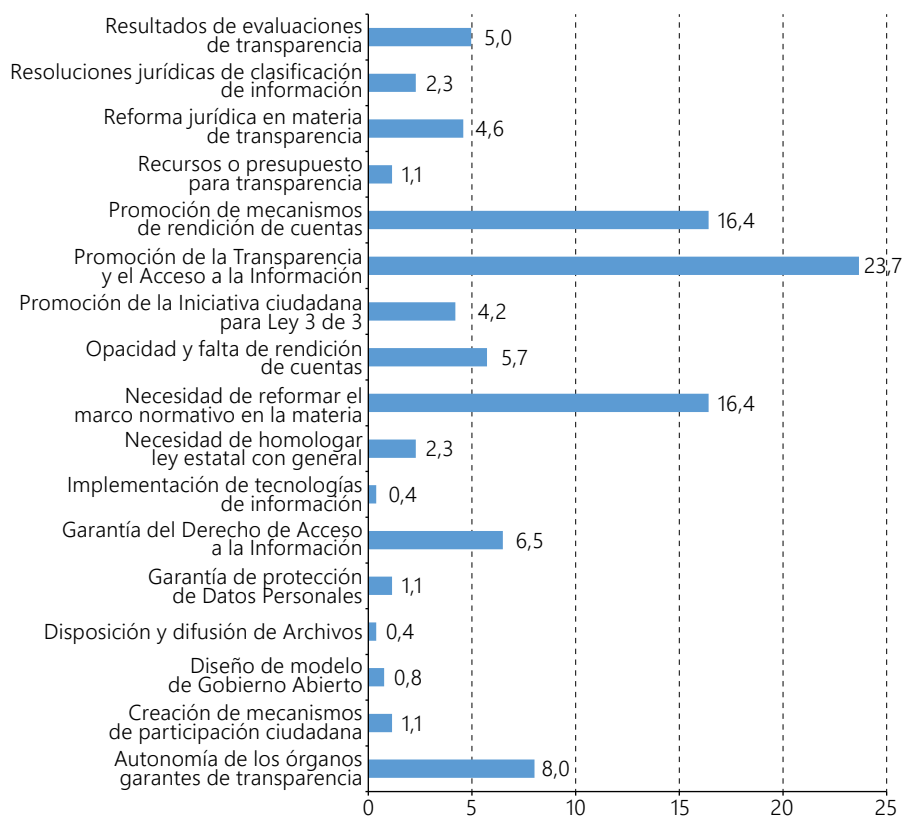
En relación a los mensajes, posturas y propuestas referidas por los actores, las más recurrentes fueron promover la transparencia y el derecho de acceso a la información con 23.7 %; seguido de la promoción de mecanismos de rendición de cuentas, y la necesidad de fortalecer el marco normativo en la materia¹¹⁴, ambos últimos con 16.4 %.

Las menos referidas fueron las relativas a implementación de tecnologías de información, y la disposición y difusión de archivos, ambas con 0.4 %; seguido del diseño de gobierno abierto con un 0.8 %. Los resultados se resumen a continuación:

¹¹³ Gobernador, diputados y partidos políticos. Únicamente se registran dos casos en los que hay participación de académicos e intelectuales.

¹¹⁴ Sin precisar algún aspecto en particular.

Gráfico 22
Demandas más frecuentes en materia de transparencia, 2003-2016
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, 2016.

F. Actores y factores de la transparencia en Guanajuato

En la siguiente tabla, se resumen las modificaciones normativas a la ley estatal respecto de los factores motivantes y actores participantes:

Cuadro 14
Actores y factores de la transparencia en Guanajuato

	2003	2006	2008	2012	2013	2016
Instrumento de política pública	1ª Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato (29 de julio de 2003)	1ª REFORMA a la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato (19 de mayo de 2006)	2ª REFORMA a la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato (10 de junio de 2008)	2ª Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato (25 de septiembre de 2012)	3ª Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato (18 de octubre de 2013)	Armonización de la ley estatal con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (13 de mayo de 2016)
Factores de ajuste (institucionalización)	Contexto nacional (exógeno). Promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002)	Contexto local (endógeno). Derivado de la derogación del capítulo de protección de datos personales como consecuencia de la expedición de la ley específica (2005)	Contexto nacional (exógeno). Derivado de la reforma al artículo 6º Constitucional (2007)	Contexto local (endógeno). Devino de la propuesta de iniciativa de ley presentada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI)	Contexto local (endógeno). Iniciativa presentada por el Gobernador Miguel Márquez Márquez	Contexto nacional (exógeno). Derivado de la modificación constitucional y la recentralización de la política a través de la Ley General (2015)
Actores potencialmente motivantes	Actores externos: - Presidente de la República Vicente Fox Quesada - Senado de la República - Cámara de Diputados Federal - Académicos a intelectuales Actores locales: - Gobernador Juan Carlos Romero Hicks (PAN) - Partido Acción Nacional (PAN) - Congreso Local - Académicos e intelectuales	Actores externos: - Senado de la República - Cámara de Diputados Federal Actores locales: - Congreso Local	Actores externos: - Senado de la República - Cámara de Diputados Federal Actores locales: - Gobernador Juan Manuel Oliva (PAN) - Partido Acción Nacional (PAN) - Congreso Local	Actores externos: Actores locales: - Gobernador Juan Manuel Oliva (PAN) - Partido Revolucionario Institucional (PRI) - Congreso Local	Actores externos: Actores locales: - Gobernador Miguel Márquez Márquez (PAN) - Partido Acción Nacional (PAN) - Congreso Local	Actores externos: - Presidente de la República Enrique Peña Nieto - Senado de la República - Cámara de Diputados Federal - Académicos a intelectuales Actores locales: - Gobernador Miguel Márquez Márquez (PAN) - Congreso Local

Fuente: Elaboración propia, 2016.

G. Elementos para la institucionalización exitosa de una política de transparencia

Del análisis al sistema de transparencia en Guanajuato, es posible identificar las siguientes dimensiones como necesarias para el fortalecimiento y la construcción de un sistema efectivo de transparencia:

- Valores aceptados, reconocidos y practicados. Se refiere a la existencia de criterios y pautas reconocidos como esenciales para el sistema u organización, los cuáles son de conocimiento, aceptación e aplicación común través del actuar y decidir de los miembros.
- Formalización de las conductas y maneras de decidir. Se refiere a la existencia de instrumentos —normas, procedimientos, sistemas, etcétera.— que regulan los mecanismos de actuar y decisión, los cuáles son de observación general y cuyo origen deviene de un consenso o mandato¹¹⁵ interior del sistema. La desviación de las conductas y maneras de decidir conforme a la establecida tiene aparejado mecanismos de apremio y sanción.
- Estabilidad y firmeza. Se refiere a la condición que se genera en el sistema, ámbito u organización de mantener estables en el tiempo o con mínimas variaciones, las reglas —medios— y objetivos —fines—. Lo anterior genera equilibrio en el sistema, ámbito u organización, lo cual es una propiedad de no cambio o permanencia durante cierto tiempo.
- Cumplimiento de los objetivos de la política. Se refiere a la capacidad de influir de manera determinante en los objetivos estratégicos del sistema u organización. Una efectiva institucionalización es condición *sine qua non*¹¹⁶ para los objetivos de la política.
- Gobernanza del sistema. Se refiere a la capacidad de control y autoridad sobre el sistema derivada de la existencia e implementación real de mecanismos y reglas para ordenar consensos y garantizar la estabilidad.

Relacionado con las anteriores dimensiones se identificaron las siguientes variables:

Cuadro 15
Dimensiones y variables de institucionalización

Dimensión	Variable
Dimensión 1 Valores aceptados, reconocidos y practicados	1. Valores de la organización afines a la transparencia. 2. Reconocimiento interno y externo del valor público creado.
Dimensión 2 Formalización de las conductas y maneras de decidir	3. Existencia de planes y programas en la materia. 4. Existencia de metodologías de evaluación y resultados. 5. Modelo de gestión de información con indicadores. 6. Normatividad completa y actualizada (Ley). 7. Normatividad completa y actualizada (Reglamento). 8. Normatividad completa y actualizada (Lineamientos).

¹¹⁵ Incluyendo los procedimientos políticos de aprobación de normas (leyes, reglamentos, decretos, etc.)

¹¹⁶ "Condición sin la cual no", refiere a una acción, condición o ingrediente necesario y esencial para que algo sea posible y funcione correctamente.

Cuadro 15 (conclusión)

Dimensión	Variable
Dimensión 3 Estabilidad y firmeza	9. Procesos y procedimientos claros y definidos. 10. Presupuesto y recursos suficientes. 11. Estructura formal y suficiente. 12. Sistemas de archivos y gestión documental. 13. Gestión de la información basada en TIC.
Dimensión 4 Cumplimiento de los objetivos de la política	14. Atención cierta, clara y objetiva de la norma. 15. Efectividad de los procesos. 16. Capacitación, competencias y destrezas competitivas. 17. Comunicación y liderazgo en el tema.
Dimensión 5 Gobernanza del sistema	18. Autonomía técnica y de resolución. 19. Consejo / comité para el seguimiento. 20. Participación ciudadana en la evaluación de la política. 21. Mecanismos de evaluación y consulta ciudadana.

Fuente: Elaboración propia, 2016.

H. La institucionalización de la política de transparencia en Guanajuato

Con objeto de conocer el nivel de implementación de las dimensiones y variables anteriores en los distintos sujetos obligados en el estado de Guanajuato con relación a la institucionalización de la política de transparencia local, realizamos una encuesta a los titulares de cada uno de ellos a efecto de aproximar el nivel de institucionalización de la política de transparencia local. Al respecto, definimos institucionalización¹¹⁷ como el proceso y condición en el que se reconocen, validan y practican de forma regular una serie de modos de actuar y decidir al interior de un sistema social u organización determinados, con relación a un tema o ámbito específico.

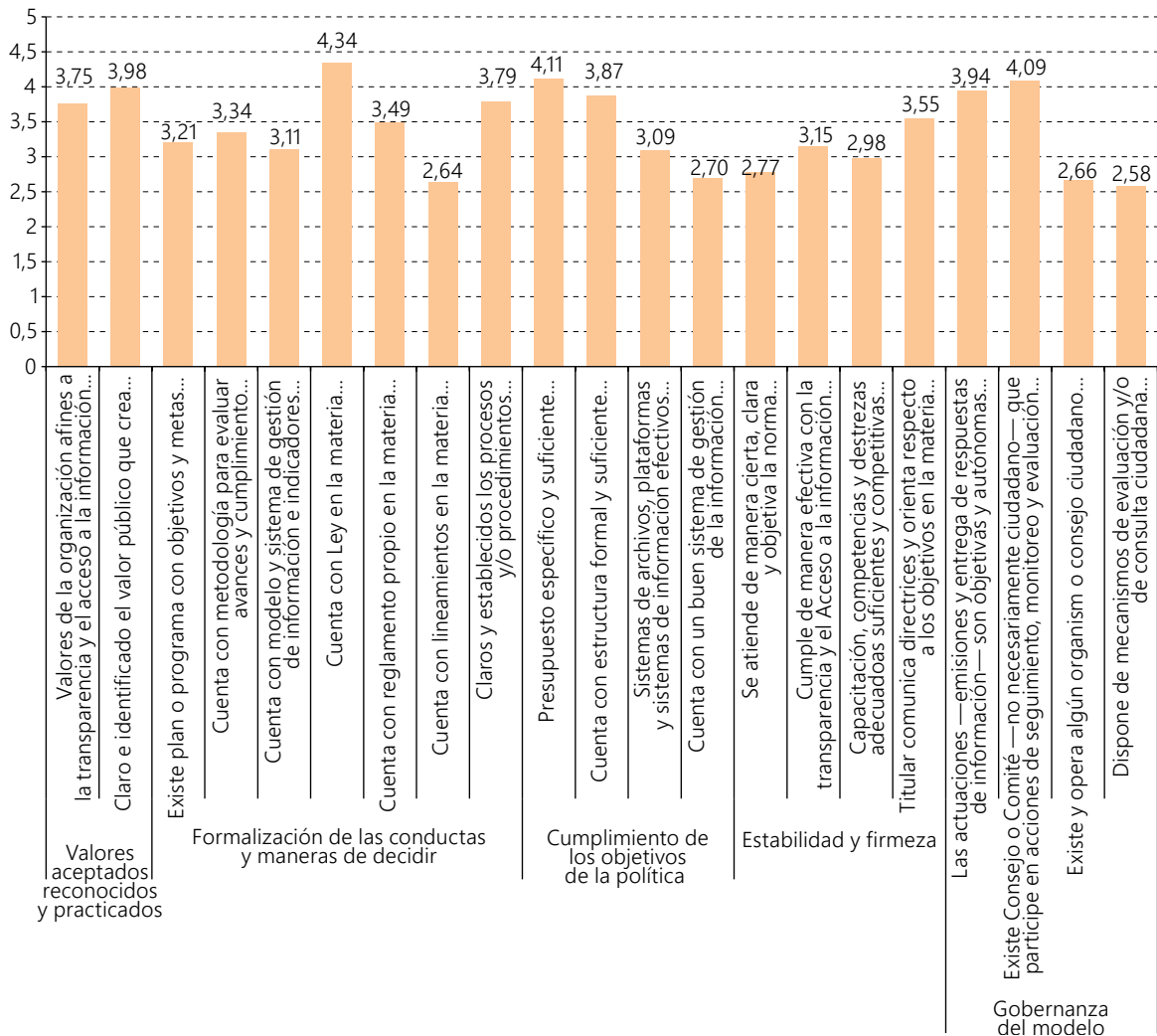
Los resultados obtenidos refieren un valor medio¹¹⁸ de 3.38 puntos, por lo que se establece un nivel o grado de desarrollo-implementación medio, el cual denota la necesidad de construir, fortalecer o formalizar algunas de las variables identificadas.

Las variables más institucionalizadas (por arriba del valor medio) correspondieron a valores de la organización afines a la transparencia, valor público creado, cuenta con ley en la materia, cuenta con reglamento propio en la materia, procesos y procedimientos establecidos, presupuesto específico y suficiente, estructura formal y suficiente, se comunican directrices y objetivos, actuaciones objetivas y autónomas, consejo o comité —preferentemente ciudadano— participa en el seguimiento, monitoreo y evaluación.

¹¹⁷ Supone las siguientes características: a) deriva de consenso, b) es repetitiva, c) se encuentra predominantemente formalizada, d) es relativamente estable en el tiempo, y e) es factor de estabilidad del sistema.

¹¹⁸ En una escala de 1 a 5, dónde 1 corresponde a "Totalmente en desacuerdo" y 5 a "Totalmente de acuerdo".

Gráfico 23
Dimensiones y variables de institucionalización
 (En porcentajes)

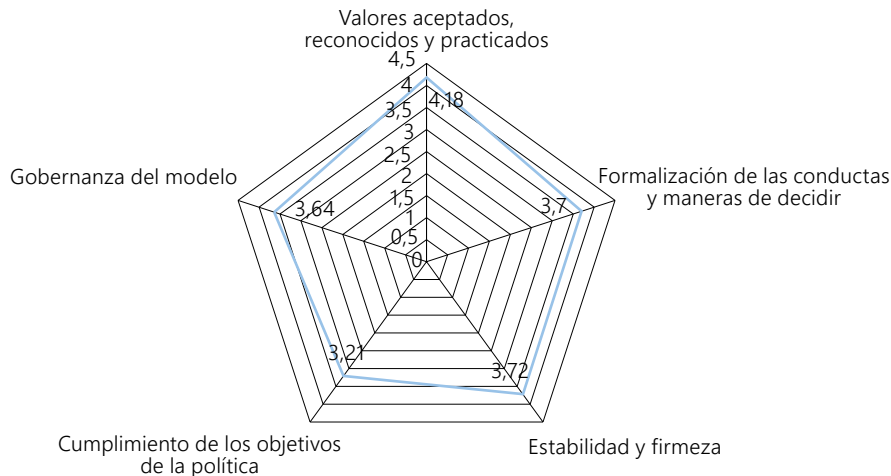


Fuente: Elaboración propia, 2016.

Las variables menos institucionalizadas (por debajo del valor medio) fueron existe plan o programa con objetivos y metas, cuenta con metodología para evaluar avances y cumplimiento, cuenta con un sistema de indicadores, cuenta con lineamientos en la materia, 5) sistemas de archivos, plataformas y sistemas de información efectivos, cuenta con un buen sistema de gestión de la información, se atiende de manera cierta, clara y objetiva la norma, implementa de manera efectiva la política de transparencia, capacitación, competencias y destrezas suficientes y competitivas, existe algún organismo o consejo ciudadano, y dispone de mecanismos de evaluación y o de consulta ciudadana.

De los resultados se advierte una alta heterogeneidad en los valores correspondientes a las dimensiones y variables que inciden en la institucionalización de la transparencia. Para las cinco dimensiones evaluadas se observa lo siguiente:

Gráfico 24
Dimensiones de institucionalización

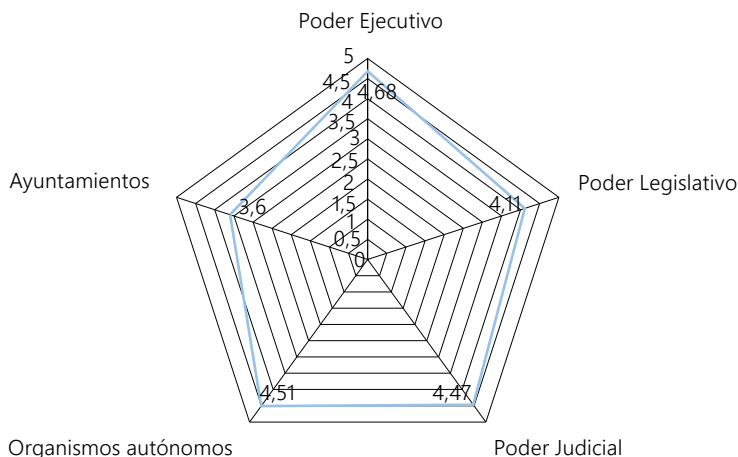


Fuente: Elaboración propia, 2016.

La dimensión más institucionalizada corresponde a valores aceptados, reconocidos y practicados con 4.18 puntos, mientras que la dimensión menos institucionalizada corresponde a cumplimiento de los objetivos de la política con 3.21 puntos. La primera dimensión se refiere a la existencia de criterios y pautas reconocidos como esenciales para el sistema u organización, los cuáles son de conocimiento, aceptación e aplicación común través del actuar y decidir de los miembros; mientras que esta última se refiere a la capacidad de influir de manera determinante en los objetivos estratégicos del sistema u organización.

Con relación al nivel de institucionalización en los sujetos obligados, los resultados se resumen en el siguiente gráfico:

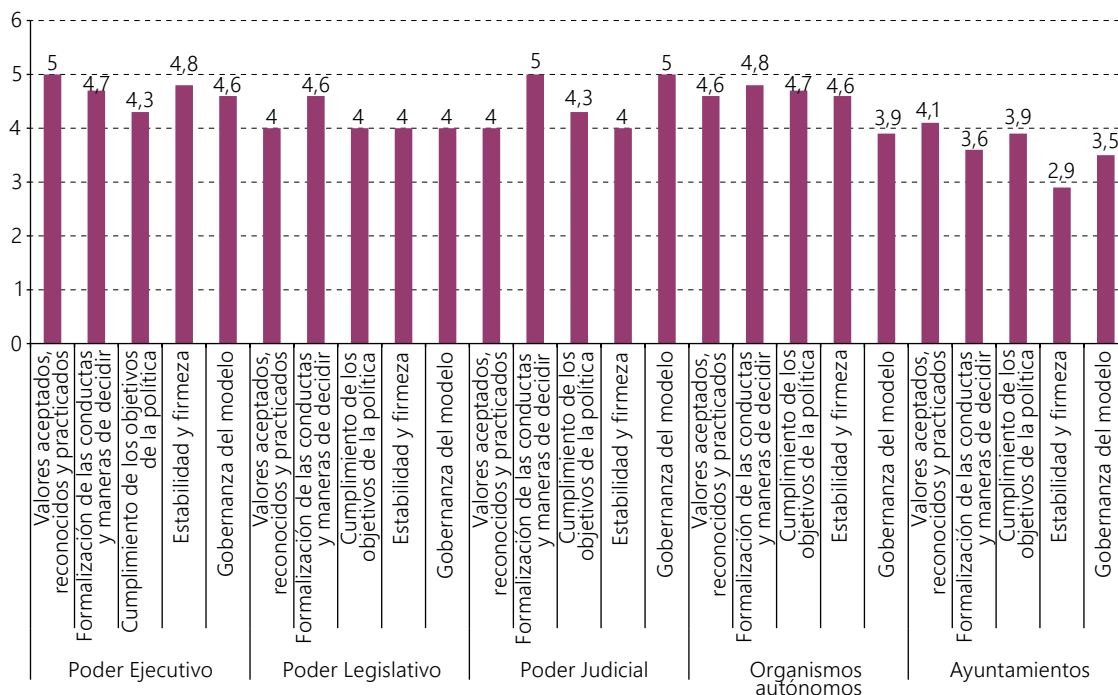
Gráfico 25
Dimensiones de la institucionalización en los sujetos obligados



Fuente: Elaboración propia, 2016.

El sujeto obligado que presenta una mayor condición de institucionalización es el Poder Ejecutivo (4.68 puntos). Los Ayuntamientos tienen la menor condición de institucionalización (3.60 puntos). Para el resto de los sujetos obligados, organismos autónomos, Poder Judicial y Poder Legislativo los valores obtenidos fueron satisfactorios.

Gráfico 26
Institucionalización en los sujetos obligados
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Al interior de las categorías de los sujetos obligados, los resultados señalan diferentes niveles de institucionalización.

Por un lado, en el Poder Ejecutivo se percibe a la dimensión de cumplimiento de los objetivos de la política como la menos institucionalizada. El resto de las dimensiones adquieren valores muy satisfactorios, haciendo referencia a un nivel de institucionalización aceptable de la política de transparencia.

En el Poder Legislativo, se observan valores similares con relación a cuatro de las cinco dimensiones. La dimensión más alta corresponde a la de formalización de las conductas y maneras de decidir, relacionada con la existencia de normas, procedimientos, sistemas, etc. que regulan los mecanismos de actuar; lo cual soporta de manera importante el grado de institucionalización de la política en este sujeto obligado.

Con relación al Poder Judicial, las dimensiones más altas corresponden a la formalización de las conductas y maneras de decidir y a la gobernanza del modelo; por encima de las dimensiones de valores aceptados, reconocidos y practicados, cumplimiento de los objetivos de la política y estabilidad y firmeza, lo cual también da cuenta de una satisfactoria institucionalización de la política al interior.

Los organismos autónomos presentaron puntajes altos en cuatro de las cinco dimensiones, siendo la relativa gobernanza del modelo la de menor puntaje o evaluación. Lo anterior, da cuenta de un grado de institucionalización muy aceptable.

Finalmente, la categoría de ayuntamientos mostró el menor nivel de institucionalización. La dimensión más desarrollada correspondió a la de valores aceptados, reconocidos y practicados, resultando el resto de las dimensiones con valores bajos, lo cual podría advertir acerca de una baja institucionalización en la materia por parte de este sujeto obligado.

I. Hallazgos y conclusiones

El largo camino que ha tenido la transparencia gubernamental, demuestra que no esta no se genera de manera espontánea, sino que es necesaria la construcción de condiciones o ambientes institucionales que soporten los procedimientos y mecanismos de producción de transparencia pública o gubernamental.

Es conveniente señalar que el diseño e implementación de reformas y políticas en esta materia requieren de procesos de maduración jurídica, organizacional e institucional (hacia el interior, con los funcionarios públicos), y cívico-democráticos y de cultura política (hacia el exterior, con los ciudadanos) que permitan el anclaje de la política en constructos sólidos, procedimientos bien diseñados y recursos humanos capacitados (Cejudo, López Ayllón y Ríos, 2012:13). Es decir, que sucedan en el marco de ambientes propicios para un diseño y funcionamiento óptimo de la política y de las instituciones.

Debido a lo anterior, es necesario insistir en que la transparencia gubernamental no puede ceñirse o anclarse únicamente a la existencia de acuerdos entre actores políticos, los cuáles a través de mecanismos políticos producen normas y bases generales para la implementación de políticas de transparencia. Más allá de ello, es necesario pensar la transparencia en términos de la construcción de andamiajes institucionales que articulen engranajes y partes de mecanismos complementarios e integrados. En este sentido, un sistema orientado hacia la transparencia debería garantizar el buen funcionamiento de los mecanismos de producción de transparencia como una característica deseada y necesaria para generar de manera eficiente la oferta proactiva del bien público denominado información pública, el cual es indispensable para el desempeño de los sistemas democráticos.

El análisis del caso Guanajuato, permitió reconocer la existencia de esfuerzos institucionales tendientes a construir un sistema orientado a la transparencia. De esto da cuenta la evolución positiva que ha tenido la normatividad en la materia lo que ha fortalecido las dimensiones normativa e instrumental, principalmente.

Asimismo, ha sido revelador advertir el número reducido de participantes dentro del sistema de transparencia local, en el que predominan los actores tradicionales, Poderes Ejecutivo y Legislativo principalmente, seguido de los partidos políticos. Lo anterior, puede tener varias interpretaciones. Una baja cultura cívica-democrática de la población en general, una estructura del poder y su ejercicio concentrada, pocos mecanismos de participación, cierto desinterés ciudadano, etcétera. Más allá de ello, es indispensable que nuevos diseños e intervenciones de política pública, consideren incrementar la cantidad y calidad de los mecanismos y espacios de interacción que promuevan la incursión de más actores locales como participantes en los procesos de construcción de políticas públicas y de sistemas de transparencia en particular.


Un elemento favorable identificado durante los procesos de evolución de la normatividad, fue el hecho de que no se identificaron posturas encontradas o no resueltas, lo que parece evidenciar un contexto y sistema propicios para los acuerdos y la cooperación, lo que perite la existencia de equilibrio en el sistema de transparencia. Esto es altamente significativo toda vez que este tipo de ambientes favorecen los acuerdos, la institucionalización y el desarrollo de políticas públicas. No obstante, aun cuando se advierte en general que esto es favorable, también es conveniente advertir que ambientes demasiado tersos pudieran sugerir una concentración del ejercicio del poder, situación que por lo general tiende a desvirtuar prácticas políticas sanas, generando una baja o nula competitividad política entre los actores del sistema. En esta consideración, ningún extremo es deseable.

Finalmente, con relación al estudio de caso analizado, es posible señalar que el sistema de transparencia de Guanajuato es un sistema en proceso de formación y desarrollo, por lo que se sugiere que las recomendaciones se centren en el diseño y construcción de una agenda basada en tres ejes. Primero, el fortalecimiento de la cultura político-administrativa de los aparatos públicos. Segundo, el incremento y mejora de las capacidades instrumentales de las instancias encargadas de implementar los procedimientos de transparencia en los distintos sujetos obligados, incluyendo las tecnologías y sistemas de información, así como el desarrollo de elementos para la evaluación de la política. Y tercero, el fortalecimiento de una cultura política y democrática que impulse la participación ciudadana en la materia.

Es evidente que hay mucho por analizar con relación a la transparencia gubernamental en distintas latitudes. Este trabajo ha pretendido modestamente, aportar algunos elementos para el desarrollo de investigaciones posteriores que puedan aportar al fortalecimiento de la transparencia vista como sistema.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1996), "Estudio introductorio. En: Aguilar, Luis Fernando. El estudio de las políticas públicas". México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (1992), "La Hechura de las Políticas". México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (1993), "La Implementación de las Políticas". México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (1993), "Problemas Públicos y Agenda de Gobierno". México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Rivera, José. (2005), "Transparencia y democracia: claves para un concierto"; México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- Cejudo, Guillermo; Lopez Ayllón, Sergio y Ríos, Cázares. (2012), "La política de la transparencia en México"; Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008), "Para entender la Transparencia". México, Nostra.
- Goodin, Robert. (1996), "The Theory of Institutional Design". Cambridge University Press.
- López Ayllón, Sergio (1984), "El derecho a la información", México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- March, J. & Olsen J (1997), "El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política". FCE. México.
- Medellín, Pedro (2004), "La propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad". Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.
- Murillo, José. (2014), "De la consolidación democrática a la institucionalización de la gerencia pública, la transparencia y el rendimiento de cuentas en México".
- Parra J. Francisco y Vargas Gabriela, "La institucionalización de las políticas de transparencia y rendición de cuentas en México: Lecciones y desafíos para el nuevo gobierno 2012-2018". XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, Spain. Trama editorial; CEEIB, pp.385-391.
- Rodríguez Zepeda, Jesús. (2004), "Estado y Transparencia. Un paseo por la filosofía política". Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Vergara, Robert. (2005), "La transparencia como problema"; México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.



El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha creado y mantenido espacios de intercambio técnico entre los países de América Latina y el Caribe con el objetivo de compartir aprendizajes en materia de planificación y gestión pública para el desarrollo. Para ello, desde 2012, se institucionalizaron las Jornadas de Planificación, que se celebran con una periodicidad anual, como una instancia de reflexión, difusión e intercambio de conocimientos en esta materia.

El presente documento recopila los trabajos seleccionados para las VI Jornadas de Planificación: Gobierno Abierto y Ciudadanía en el Centro de la Gestión Pública, en los que se postula que el enfoque de gobierno abierto es un nuevo paradigma de la gestión pública que propicia y articula una nueva relación entre ciudadanía, empresas y Estado, y en el que los principios de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana son los pilares fundamentales para el diseño y la implementación de políticas, planes, programas y proyectos públicos.