

¿Una Esperanza de Apertura? Gobierno Abierto Local en la Municipalidad de Recoleta

CRISTÓBAL ANDRÉS RAMÍREZ VARGAS

Administrador Público, Universidad de Chile

Email: cristobal.ramirez@ug.uchile.cl

Resumen

Este artículo analiza la influencia de las Leyes No. 20.500, No. 20.285 y Modelo de Gobierno Abierto Municipal del Consejo para la Transparencia en los discursos de actores políticos, directivos y dirigentes sociales en Recoleta para avanzar en el proceso de Gobierno Abierto Municipal.

Con base en el método de Teoría Fundamentada se estudian los hallazgos por medio de diferentes categorías de análisis. En primer lugar, los resultados evidencian que la Ley No. 20.285 ha generado mejor percepción y valoración en los actores, mientras que la Ley No. 20.500 no es bien valorada y se asocia primordialmente al funcionamiento del Consejo de la Sociedad Civil. El Modelo de Gobierno Abierto Municipal no ha sido mayormente socializado, es desconocido por las organizaciones de la sociedad civil y concejales. Finalmente, se destaca la concepción previa del edil en gobernar y gestionar el municipio con base en los principios que él considera como Gobierno Abierto, generando así en la práctica programas que han innovado y fomentado la apertura municipal.

Palabras Clave: Gobierno Abierto, Municipalidad de Recoleta, modelo de Gobierno Abierto Municipal, Ley No. 20.500, Ley No. 20.285.

An Opening Hope? Local Open Government in the Municipality of Recoleta

Abstract

The research analyzes the influence of Laws No. 20.500, No. 20.285 and Municipal Open Government Model of the Council of the Transparency in the speeches of political actors, managers and social leaders in Recoleta to advance in the Municipal Open Government process.

Based on the Grounded Theory method, the findings are studied through different categories of analysis. First, the results show that Law No. 20.285 has generated better perception and valuation in the actors, while law No.20.500 it is not well valued and is primarily associated with the functioning of the Civil Society Council. Finally, the previous conception of the mayor in governing and managing the municipality based on the principles that he considers as Open Government is highlighted, thus generating in practice programs that have innovated and encouraged municipal openness.

Keywords: Open Government, Municipality of Recoleta. Municipal Open Government Model, Law No. 20.500, Law No. 20.285.

El siglo actual se ha caracterizado por ser escenario de constantes y múltiples cambios, la globalización y el perfeccionamiento de las tecnologías han potenciado significativamente nuevas formas de relación y entendimiento. En el plano internacional los Estados han ido perdiendo el monopolio de la acción y han aparecido nuevos actores como Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), transnacionales y gobiernos locales, el poder aparece desconcentrado con autoridad política compartida como en una “sociedad en red”, a veces cooperativo como señala la gobernanza y otras en pugna (Aranda, 2015). Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICS), han incrementado la cantidad de información disponible y agilizado las comunicaciones en el mundo configurando verdaderas “sociedades de información” (Castells, 1996). En el mismo sentido, las sociedades han cambiado, sus problemas y naturaleza distan de simplicidad, según Kooiman (2005) estas sociedades son cada vez más complejas, dinámicas y diversas, pues buscan nuevas formas de satisfacer sus intereses, situación que a la vez ha tenido eco en la relación Estado-ciudadano dando espacio a la aparición de modelos de “gobernanza”. Aspectos relevantes que, sumados a un momento crítico en la historia en medio de la confluencia de cinco profundas crisis como la de salud, económica, climática, desigualdad y democrática representativa dejan entrever un escenario complejo y difícil para las décadas siguientes (Pradhan, 2020). Ante este hostil contexto surge la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) u Open Government Partnership [OGP] según su acrónimo en inglés, en 2011 como un esfuerzo que busca contribuir a mejorar la calidad y desempeño de los gobiernos ante estas nuevas y mayores exigencias. Por medio de la promoción de la transparencia, participación ciudadana y fortalecimiento de la toma de decisiones, esta Alianza (de la cual Chile forma parte desde 2013) ha buscado fortalecer la gobernanza democrática.

Como precedente en Chile, cabe destacar las reformas del Estado y modernización de la gestión pública ya que han sentado bases institucionales importantes para el Gobierno Abierto en algunos aspectos como: control, eficiencia, transparencia, tecnología, participación. Aunque también han quedado pendientes algunas materias: la descentralización, modernización de las municipalidades y vinculación con el ciudadano (Ramírez-Alujas, 2004). En cuanto a los planes de Gobierno Abierto del país, desde 2016 en el 3° Plan de Acción se incluyeron materias referidas al programa piloto de Gobierno Abierto Municipal (Compromiso

No. 15), y en 2018 en su 4° Plan de Acción se ha buscado operacionalizar y universalizar dicho programa local.¹ Sin embargo, cabe destacar que dados los requisitos iniciales de ingreso para gobiernos locales en la AGA ningún municipio chileno había participado directamente en dicha entidad hasta 2020,² sino más bien en el programa piloto del Consejo para la Transparencia (CPLT).

La temática de Gobierno Abierto Municipal en su objetivo de fortalecer la democracia es fundamental en el contexto de crisis de legitimidad institucional actual donde incluso estuvo en juego el sistema democrático durante el Estallido Social del 18-O, situación que tuvo su peak de insatisfacción con la democracia en 2019 donde se alcanzaron porcentajes de “nula satisfacción” de un 53,9% y “poca satisfacción” de un 28,4% (Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social [COES], 2020).

Al igual que las demás instituciones el Municipio no ha estado exento de la crisis de legitimidad, la desconfianza en esta institución “poca” y “nada confianza” han llegado a cifras de 79,7% en 2018, situación que también se ha visto acrecentada por la percepción de corrupción (Labrín, 2020). Según IPSOS y Espacio Público en su encuesta sobre “Campaña y Participación Electoral” se constató que dentro de las principales causas de abstención en las elecciones municipales de 2016 tuvieron por motivo la corrupción 46%, falta de interés en la política 19%, cambio de lugares de votación 11%, falta de información 6% (Espacio Público, 2018).

Ante los escenarios expuestos, se estudiará el caso del municipio de Recoleta dado que ha sido destacado por la gestión e innovación de los últimos años con programas como la Farmacia Popular, Universidad Abierta, Óptica Popular, Inmobiliaria Popular, Recoletas, Salud en el Barrio, Escuela Abierta entre otros, líder en la asociatividad municipal por medio de la Asociación Chilena de Farmacias Populares, Asociación de municipios libres y Asociación de Municipios Constituyentes (González, 2020), y uno de los pioneros en el programa Piloto de

1 Puede encontrarse en el Compromiso No. 4 de del 4° Plan. También se han realizado esfuerzos en conjunto a Subdere, véase en: <https://www.consejotransparencia.cl/cplt-organiza-seminario-de-gobierno-abierto-local-para-promover-nuevas-formas-de-vinculacion-entre-autoridades-y-ciudadanos/>

2 Actualmente Peñalolen es parte de la OGP y se encuentra implementado sus compromisos en el período 2021–2024.

Modelo de Gobierno Abierto Municipal (MGAM) que se ansía operativizar en las demás comunas del país.

Esta investigación buscará abordar la base teórica y empírica del gobierno abierto municipal, analizar la participación del Municipio en el programa MGAM y comprender su influencia y leyes N° 20.500 y 20.285 en los discursos de los actores políticos, directivos y sociales de Recoleta. Finalmente, se concluirá con recomendaciones con base en la evidencia obtenida.

Marco Teórico

Aproximaciones al Gobierno Abierto

El término de Gobierno Abierto es complejo de abordar porque tiene múltiples definiciones. En esta sección se abordará con brevedad sus orígenes, posteriormente las principales definiciones del concepto y alcances, para finalizar con las definiciones por las cuales se guiará este trabajo.

Respecto a los orígenes y antecedentes del concepto los autores Ramírez-Alujas (2013), Sánchez (2015) y Birkmeyer y Wirtz (2015) señalan que se remontan en primera instancia a la reivindicación por mayor transparencia, anticorrupción y el derecho de acceso a la información. En este sentido, el primer acercamiento aparece en contexto del derecho a acceso de archivos gubernamentales en 1976, Suecia. Posteriormente, en Estados Unidos durante 1966 se harán presentes requerimientos por el derecho de acceso a la información y en Reino Unido aparecerá el movimiento *open window* manifestándose para disminuir la opacidad burocrática del gobierno en 1970. Sin embargo, no será hasta el “*Memorandum from President Barack Obama to heads of Executive Departments and Agencies*” (2009) que popularizará el término de Gobierno Abierto enfatizando en los principios de Transparencia, Participación y Colaboración. Posteriormente, por medio de la alianza entre varias naciones se creará la AGA en 2011, que será el principal organismo promotor de dichas ideas, aunque enfatizando en los principios o valores

de: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, innovación y tecnología (OGP, 2018).

Los campos de estudios sobre el Gobierno Abierto son variados, razón por la cual Birkmeyer y Wirtz (2015) por medio de una revisión de artículos científicos de lengua inglesa en diferentes bases de datos (*Business Source Complete*, *Academic Search Complete* y *Econ Lit with Full Text*) entregan un acercamiento interesante respecto a la investigación del término. Dentro de los hallazgos destacan las principales áreas que desarrollan el concepto, a saber: administración pública y ciencia política, sucediéndoles las ciencias socioeconómicas, ciencias de tecnología e información y derecho. Respecto a los tipos de investigación, preponderantemente se ha investigado sobre el concepto teórico de gobierno abierto, mientras que de forma secundaria se ha avanzado en estudios descriptivos y de análisis multivariado. Según Ramírez-Alujas (2012) es un concepto que está en boga y es difícil consensuar su naturaleza dado sus orígenes polisémicos. Señala que es un paradigma emergente el cual busca trascender desde un gobierno que presta servicios a uno que se avoque para/con/el ciudadano, es decir, considerándole co-diagnosticando, cocreando y coproduciendo bajo sus prácticas basadas en la apertura. En otras palabras, “una suerte de nuevo software de código abierto que deberá pasar la prueba de compatibilidad respecto del hardware institucional con el que actualmente operan los gobiernos y sus aparatos administrativos” (Ramírez-Alujas, 2014, p. 215).

Para Oszlak (2013), tiene que ver con una apertura de la “Caja Negra” del Estado y “una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil.” (Oszlak, 2013, p. 4). Mientras que, para Calderón y Lorenzo (2010), el concepto está en permanente expansión y redefinición, sin embargo, considera que refiere a la evolución del sistema democrático basado en transparencia, participación y colaboración más allá del voto. Elementos que deberían conllevar a un constante diálogo con los ciudadanos, con soporte de la web social o web 2.0, en pro de sus necesidades y preferencias, facilitando su relación con los funcionarios públicos. Así como, Cruz-Rubio (2015) por medio de un extenso análisis conceptual y recapitulación bibliográfica en español, propone entender el Gobierno Abierto como un nuevo paradigma que se basa principalmente en los principios de transparencia, democracia participativa, rendición de cuentas, uso de open data y avances tecnológicos.

Recientemente, Barría et al. (2019) han abordado el estudio del concepto enfatizando en la producción académica de la región, señalando que hay una asimetría entre las publicaciones angloparlantes y en español. Para estos autores existen una variedad de factores que han potenciado el estudio masivo del gobierno abierto en la academia y lo gubernamental, por ejemplo, la crisis de legitimidad y de representación en los sistemas políticos, escenario ante el cual este paradigma en formación colaboraría en dotar de mayor legitimidad los procesos. Por otra parte, no existe mayor interrelación de los estudios sobre el tema a excepción de artículos centrales de autores como Ramírez-Alujas, Calderón y Lorenzo, Naser, Lathrop y Ruma, entre otros. La revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) “Reforma y Democracia” es la que ha concentrado la mayor cantidad de estudios en español,³ razón por la cual, se le utilizará como referente en el desarrollo del presente.

De esta forma el CLAD entenderá Gobierno Abierto como un paradigma basado en:

“el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo”. (CLAD, 2016, p. 5).

Confiere además especial énfasis en los gobiernos subnacionales (regionales, municipales en el caso de Chile), la proximidad, cercanía con las necesidades de la población y el espacio territorial se configuran como pieza “integral del modelo de gobierno abierto” (CLAD, 2016). Dentro de los pilares del Gobierno Abierto el CLAD plantean cuatro elementos que le constituyen de forma sistémica e interdependiente, estos son: *La transparencia*, la que implicará que se dé cuenta

3 El CLAD ha desarrollado diferentes esfuerzos que sirven como un marco para los lineamientos del Gobierno Abierto, a saber: Cartas sobre Función Pública (2003), Gobierno Electrónico (2007), Calidad en la Gestión Pública (2008), Participación Ciudadana (2009), Derechos y Deberes del Ciudadano con la Administración Pública (2013), Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006).

de las actividades, uso de recursos y resultados, basado en el derecho de acceso a la información y el principio de transparencia proactiva; *La rendición de cuentas*, refiere a las normas, procedimientos y mecanismos institucionales que obligan a las autoridades gubernamentales a fundamentar sus acciones y asumir la responsabilidad sobre decisiones. La respuesta oportuna, informe sobre el manejo y uso de fondos. En síntesis, “herramientas de seguimiento y fiscalización a la sociedad civil y a la ciudadanía en su conjunto” (CLAD, 2016, p. 6); *La participación ciudadana*, referirá al “proceso de construcción social de políticas públicas que, conforme al interés general, canaliza, da respuesta o amplía derechos fundamentales, reforzando la posición activa de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos” (CLAD, 2016, p. 7). En este sentido, desagrega la participación en 4 niveles: Informativo, Consultivo, Decisorio y Cogestión/Coproductión; *La colaboración e innovación pública*, se aborda con base en planteamientos anteriores de trabajo en red y cogestión (CLAD, 2016), no obstante, el aspecto de colaboración puede ser considerado parte del pilar de participación ciudadana, no existe consenso entre autores sobre dicho aspecto (Hernández, 2016).

Finalmente, respecto al planteamiento del CLAD es relevante considerar ciertos aspectos del Gobierno Abierto en la proyección hacia un Estado Abierto (Naser et al., 2017) (donde el municipio es parte fundamental), a saber: voluntad política y política de Estado, transformación cultural y ética pública, apropiación y sensibilización ciudadana, apoyo multilateral, buenas prácticas y trabajo en red (CLAD, 2016).

Aproximaciones al Gobierno Abierto Local

Conforme al ámbito municipal o local es posible encontrar variedad de estudios internacionales y locales. En lo internacional se destaca:

Chatwin et al. (2019), quienes entregan aproximaciones sobre los planes piloto de gobierno abierto local de la OGP en el ámbito subnacional, principalmente señala que: esta alianza tiene fuerte influencia en los planes y lineamientos generales que desarrollan los gobiernos subnacionales primando en ellos los pilares propuestos por ésta, quedando relegados en forma secundaria temas como compromisos o acciones para cambio cultural, *crowdsourcing* o entrega de servicios de

forma alternativa e impulso y crecimiento económico. Destacando dentro de sus hallazgos la primacía de compromisos de Colaboración en los gobiernos locales de África, Acceso a la información en Sudamérica y participación ciudadana en Europa, como factor sugerente los temas de corrupción en el caso de nuestra región. En el mismo sentido, Grimmelikhuijsen y Feeney (2017) abordan el estudio del gobierno abierto a nivel local entendiendo éste, como un gobierno que involucra actores externos permitiéndoles monitorear e influir los procesos gubernamentales a través del acceso a la información y los espacios de toma de decisiones. Este estudio señala que no existe una determinante única que incremente los pilares de gobierno abierto, sino más bien que su mejora depende de una variedad de factores internos como: Una cultura innovadora, bajo trabajo rutinario, alta capacidad tecnológica y organizacional; y externo: Presiones de diferentes actores.

En la cumbre mundial de gobiernos locales de la AGA en 2016 París, se desarrolló la “Declaración Subnacional de Gobierno Abierto” en la cual se insta a seguir la declaración de Gobierno Abierto de la OGP. Se asume que la instancia subnacional local es la más próxima a la ciudadanía y con mayor posibilidad de realizar cambios, para lo cual es de vital importancia la participación de la sociedad civil en la co-creación de planes y el soporte estatal para con estos (OGP, 2016).

De acuerdo con la Organización de los Estados Americanos (OEA), la esencia del Gobierno Abierto local refiere a “aprovechar las ventajas comparativas de su proximidad con la ciudadanía para profundizar la interacción y mejorar la gestión de las administraciones locales.” (Hernández et al., 2014, p. 14). En adición, la institución señalada establece un diagnóstico donde prioriza algunas estrategias a considerar como, por ejemplo: sensibilización de los dirigentes, capacitación de la administración local, articulación multinivel, cooperación entre municipios, implementación de programas de datos abiertos, gobierno electrónico y cierre de brecha digital, escucha activa colaboración planificada; evaluación, monitoreo e institucionalización (Hernández et al., 2014, pp. 29–32).

Las materias de Gobierno Abierto Subnacional en Chile han sido desarrolladas por medio de Hernández y el Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) proponiendo el Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal (IIGAM) en sus publicaciones I y II, el MGAM del CPLT; el documento de

gestión de planes de acción local de Gobierno Abierto desarrollado por Naser, Fideleff y Tognoni; y finalmente la propuesta de Fundación Tribu (2020a) que tuvo concreción en el Plan de Acción de Gobierno Abierto para Renca.

Los aportes de Hernández y el ICHEM refieren al modelo de propuesta de medición institucional de Gobierno Abierto, el IIGAM y el estudio cualitativo “la forma y la esencia” (2018a). En 2016 desarrollaron el diseño de medición institucional IIGAM basado en el análisis de: Transparencia, con base en el Índice de Transparencia Municipal (ITAM); rendición de cuentas, por medio solicitudes de acceso a la información; participación, por medio del análisis de los mecanismos de participación ciudadana; Colaboración, por medio de mecanismos institucionales de colaboración entre sectores basados en la escala de participación de la Asociación Internacional de Participación Ciudadana (2018b). Dentro de esta instancia se destaca el avance “en papel” de las estructuras diseñadas aludiendo principalmente el carácter unitario y por lo tanto obligación homogénea a las municipalidades con las legislaciones evaluadas. El IIGAM II desarrolla un estudio similar, pero con algunas adecuaciones a considerar que no le hacen comparable linealmente, no obstante, otorgan una imagen de la situación nacional sobre el Gobierno Abierto Local destacando que existen mecanismos de participación ciudadana declarados en ordenanzas municipales y en papel, pero no necesariamente se implementan. Finalmente, dentro de los últimos trabajos de Hernández (2018a) “la forma y la esencia”, analiza si el cumplimiento de las leyes 20.500 y 20.285 tienen efectos en la gobernanza democrática del gobierno local, entendida como una forma de dirección social centrada en las interacciones entre actores sociales: Estatales, privados, organizaciones sociales y ciudadanía no organizada en pro de objetivos de beneficio común. El aporte de esta investigación y análisis normativo permite vislumbrar que no es suficiente el cumplimiento de lo legal para avanzar hacia una gobernanza democrática, la voluntad del alcalde, incentivos de funcionarios, capacidades administrativas, articulación entre unidades internas, rigidez de la ley, entre otros factores, juegan roles fundamentales a considerar en la gobernanza democrática de los casos de estudio.

Dentro de las últimas aproximaciones respecto al Gobierno Abierto Municipal, Naser et al. (2020) desarrollan el documento “Gestión de Planes de Acción Locales de Gobierno Abierto” donde se destaca que el concepto referiría

a un cambio de paradigma de gestión pública en el que se sitúa a la ciudadanía en el centro de acción y toma de decisión, suponiendo una “forma distinta de diseñar, implementar, monitorear y evaluar las políticas, programas y proyectos públicos que las instituciones públicas llevan adelante” (Naser et al., 2020, p. 13). Respecto a la gestión de políticas de Gobierno Abierto se señalan dos herramientas fundamentales: planes de gobierno abierto y el foro multiactor, el primero, como un compromiso determinado margen temporal alineado a determinados objetivos cocreados; el segundo, una plataforma de diálogo y coordinación conformada por diversos actores para fiscalizar, cocrear y autoevaluar (similar al comité de buenas prácticas del CPLT).

Recientemente, la Fundación Tribu ha lanzado la iniciativa “Municipios Abiertos” para promover la adopción de principios de Gobierno Abierto y colaborado con la Municipalidad de Renca en la creación de forma independiente de sus planes de Gobierno Abierto local, guiándose por los principales lineamientos de la OGP acordando cinco compromisos de acción. Bajo esta perspectiva se entiende el concepto como “un cambio de paradigma que se caracteriza por reforzar el rol de la ciudadanía y su injerencia tanto en el quehacer como en la toma de decisiones de lo público” (Fundación Tribu, 2020b, p. 10).

En esta sección se han abordado los diferentes estudios y propuestas sobre el Gobierno Abierto a nivel municipal desde la OGP, OEA, ICHEM y Hernández, Fundación Tribu, Naser et al., CPLT, esta última motivo del presente estudio.

Por otra parte, la investigación existente sobre Gobierno Abierto apunta a la importancia de algunos factores para que se avance en este paradigma, a modo resumen: involucramiento y presiones de diferentes actores externos, cultura, innovadora, bajo trabajo rutinario, capacidad tecnológica (Grimmelikhuijsen y Feeney, 2017); incentivos a funcionarios, articulación entre unidades municipales (Hernández et al., 2018a); sensibilización a dirigentes, capacitación de la administración local, articulación multinivel, cooperación entre municipios (OEA, 2014), trabajo por medio de planes de gobierno abierto y foro multiactor (Naser et al., 2020).

En síntesis, es posible abordar el Gobierno Abierto desde diferentes perspectivas (aunque próximas), en donde la mayoría consensuan que es un cambio de paradigma, es decir, otorga un marco o perspectiva para analizar y resolver los problemas superando su entendimiento como una mera herramienta o instrumento. Para este trabajo, se considera el concepto desarrollado por el CLAD debido a la concordancia con los pilares estudiados en este proyecto piloto del CPLT, esto significa que se le concibe como un paradigma, incluyendo mecanismos y estrategias basado en pilares de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, innovación y colaboración; considerando a la innovación como pilar transversal (inserto en los demás previamente mencionados, no uno por sí solo) y el pilar de colaboración como parte de la participación, coincidente a lo propuesto por Hernández (2018b).

Problematización del Gobierno Abierto Municipal en Chile: El caso de Recoleta

El concepto de Gobierno Abierto es novedoso pero complejo, esto ha generado múltiples debates teóricos y académicos sobre los que aún es demasiado prematuro para obtener una definición unívoca sobre el concepto y sus pilares. Además, existe el problema sobre perspectiva o bajo qué lentes observamos y estudiamos el gobierno abierto. ¿Es una herramienta de política pública o es un paradigma? existe vasta literatura acerca del tema y dependerá del tipo de abordaje, el método de trabajo a utilizar para su análisis.

Fuera de la complejidad conceptual, existen instituciones como la AGA que han velado por crear compromiso con el objetivo de promover y dar bajada a los valores de gobierno abierto. Estos compromisos y sus efectos son el motivo de la presente investigación, bajo el modelo de la AGA se busca trabajar de manera colaborativa por medio de planes de acción que contemplan un diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de estos. Es así como, desde el III Plan de Gobierno Abierto de Chile 2016–2018 se incluyó en el compromiso No. 15⁴ la creación del MGAM en el que Recoleta y 6 municipios más formaron parte. Este modelo se basa en la metodología y mecanismos mencionados de la OGP como el IRM ciñéndose

4 Véase en: <https://www.opengovpartnership.org/members/chile/commitments/CL0046/>

en evaluar el cumplimiento de lo normativo, es decir, completar el *check list* de compromisos (Ibarra, 2020). Si el gobierno abierto es un paradigma que plantea ciertos valores, formas de gestionar y resolver problemas, es necesario indagar si los participantes de estas iniciativas están observando el mundo con las “gafas de la apertura”, ya que de lo contrario, el principal problema sería el estancamiento del Gobierno Abierto como una herramienta de política pública sin lograr cambiar el pensar, hacer y relacionarse de los gobiernos con la ciudadanía, tal como plantea Hernández (2016, 2018a), se estará cumpliendo la forma, mas no, la esencia de la gobernanza y en este caso el Gobierno Abierto.

Mencionado lo anterior, es posible plantearse múltiples interrogantes ¿Existe gobierno Abierto en Recoleta? ¿Están cambiando las relaciones dentro del municipio?, ¿Cuáles son los factores que facilitan y obstaculizan las estrategias de gobierno abierto municipal?

Con base en lo expuesto anteriormente cabe preguntarse los si el MGAM y el marco institucional existente en Chile ha contribuido en cimentar la creación de un paradigma de gobierno abierto. En este sentido la pregunta de que guiará este documento corresponde a ¿De qué manera influyen las leyes No. 20.285, No. 20.500 y el MGAM del CPLT en los discursos de los principales actores de Recoleta para avanzar hacia un Gobierno Abierto Local?

Metodología

El estudio es de carácter cualitativo dado que busca comprender de qué manera el MGAM y leyes estudiadas influyen en los discursos y maneras de concebir el Gobierno Abierto por parte de los principales actores de Recoleta (los actores que principalmente se involucraron con el programa piloto mencionado). De esta forma, se busca apreciar si el haber participado del programa en mención ha contribuido en la forma de entender el Gobierno Abierto como un paradigma, instrumento, herramienta; del mismo modo comprender que pilares son considerados por estos actores como Gobierno Abierto. A continuación, se detallará con mayor detalle algunos aspectos metodológicos.

El enfoque de esta investigación está basado en una metodología cualitativa, por medio de la que se busca recolectar datos descriptivos para “comprender la perspectiva de los participantes acerca de los fenómenos que los rodean, profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados, es decir, la forma en que los participantes perciben subjetivamente su realidad” (Baptista et al., 2010, p. 364). La recolección de relatos permitirá obtener la perspectiva de los principales actores de Recoleta respecto al MGAM y las leyes señaladas, brindando una perspectiva no explorada en los índices y evaluaciones precedentes.

La investigación corresponde a un estudio de caso, definido como “un estudio intensivo de una unidad con el propósito de entender un conjunto mayor compuesto por unidades similares” (Gerring, 2004, p. 341). Se abordará la Municipalidad de Recoleta, describiendo el análisis de entrevistas de sus principales actores en miras a servir de insumo a las demás unidades de estudio similares, en este caso municipios participantes y por participar.

Posterior a esta primera descripción, se utilizó el método de Teoría Fundamentada (TF) para trabajar las entrevistas y significaciones de los participantes, buscando comprender qué conciben los entrevistados sobre el MGAM y las leyes No. 20.500 y No. 20.285. La TF consiste en un proceso interpretativo, metódico y sistemático que permite comprender la percepciones y posturas de los participantes (Bonilla y Suarez, 2016; Vegas, 2016) de esta forma se busca complementar el análisis estadístico y evaluativo existente, añadiendo una aproximación cualitativa que ayude a comprender de manera holística el tema estudiado incluyendo que entienden y conciben los actores involucrados en el estudio, apreciando por medio de sus discursos la forma en que entienden y llevan a cabo el Gobierno Abierto.

Según Diesing (1971) la investigación se plantea orientada a la comprensión, interpretación y aplicación de sentido en los discursos de las personas. En adición, Ricoeur (1969) señala que las experiencias vividas de los sujetos quedan en lo privado, sin embargo, su significación y sentido se hacen presentes a través del discurso (Vegas, 2016). En este sentido, la TF es relevante para el análisis de los gobiernos locales y entender en profundidad el fenómeno de influencia de estas leyes y compromisos en los principales actores de Recoleta.

A continuación, en la Figura 1 se presenta la estrategia de TF en para este estudio de caso.



Figura 1. TF Para Estudio de Caso “Recoleta ¿Una Esperanza de Apertura?”

Fuente: Elaboración propia.

La técnica que se utilizó corresponde principalmente a la entrevista semiestructurada y análisis de contenido de fuentes primarias y secundarias. Las entrevistas fueron realizadas durante 2019 a 2021 a diferentes actores políticos: alcaldes y concejales; directivos de unidades responsables de los compromisos MGAM; Sociedad civil; organización funcional y territorial. En total se realizaron ocho entrevistas de acuerdo con el parámetro de saturación teórica, es decir, se realizaron entrevistas y a medida que las respuestas de los entrevistados se fue repitiendo o no entregaban información significativa para el estudio se concluyó en el número de entrevistas mencionado; aspecto que coincide con los actores que efectivamente fueron parte de este proceso y estuvieron ligados de algún u otro modo con el caso de estudio.

El análisis de contenido se llevó a cabo por medio del software de investigación cualitativa NVivo12 codificando la información recopilada en categorías y códigos para su comparación, contraste y síntesis.

El período en el que se desarrolló esta investigación corresponde entre marzo de 2019 y agosto de 2021.

Resultados de la Investigación

En esta sección se presentan brevemente los compromisos del MGAM con su grado de avance, así también los resultados de la investigación cualitativa con base en las entrevistas analizadas por medio de la TF. Se exponen las percepciones de los actores entrevistados en base tres niveles: Político, directivos y organizaciones sociales.

Este análisis es resultado de categorías definidas previamente con base en la revisión documental y académica (Gobierno Abierto y sus pilares) y categorías emergentes surgidas desde el propio análisis e interpretación de la información recopilada por medio de las entrevistas, se utilizó como apoyo el software de trabajo cualitativo NVivo 12. La estructura de exposición de resultados corresponde al significado y percepción de: Gobierno Abierto, reflexiones sobre el funcionamiento del MGAM, ley No.20.285, ley No.20.500.

Modelo de Gobierno Abierto Municipal

El MGAM fue creado entre 2016 a 2018 bajo la coordinación del CPLT y colaboración de: Municipios, organizaciones de la sociedad civil y expertos donde finalmente se acordó crear un modelo como guía para la gestión municipal basado en dimensiones, herramientas y escalas.

Los compromisos adquiridos por la Municipalidad de Recoleta se sintetizan en la Tabla 1:

Tabla 1. Compromisos de Gobierno Abierto Municipal de Recoleta

Área	Participación	Rendición de Cuentas	Transparencia
Nombre del Compromiso	<ul style="list-style-type: none"> • PLADECO Participativo • Cuenta pública participativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación de Decisiones Formales del Municipio 	<ul style="list-style-type: none"> • Datos Abiertos para Recoleta Transparente
Unidad Responsable	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) • Comunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración Municipal • Dirección de Control
Persona Responsable	<ul style="list-style-type: none"> • Fares Jadue • Felipe Carvajal 	<ul style="list-style-type: none"> • Gianinna Repetti 	<ul style="list-style-type: none"> • Gianinna Repetti
Otros Actores	<ul style="list-style-type: none"> Públicos Consejo para la Transparencia. Soc. Civil Fundación Ciudadano Inteligente y Chile Transparente 		
Fecha de Inicio y Terminó	2018–2020		

Fuente: Elaboración propia con base en Compromisos de MGAM de Recoleta.

A la fecha que concluía el desarrollo de esta investigación (2021) los compromisos adquiridos habían logrado en términos generales un grado de avance limitado (preparaciones iniciales para desarrollar compromisos), e incluso sin comenzar en el caso de datos abiertos.

Concepto de Gobierno Abierto

El concepto de Gobierno Abierto tuvo diversas interpretaciones: en los actores políticos fue variado; la visión del alcalde corresponde a una forma de plantearse y entender el gobierno y la gestión basada en los principios del gobierno abierto; los concejales aproximaron sus pensamientos al concepto mayoritariamente en la dimensión de participación ciudadana en ámbito de consulta y toma de decisión; los directores de las áreas asociadas a los compromisos del MGAM lo vincularon a temas de transparencia e información, con excepción del director Jurídico y encargado del programa MGAM quien poseía una visión holística del

concepto como paradigma y herramienta para hacer mejores políticas públicas. Lo anterior se visualiza en la tabla siguiente:

Tabla 2. Significado de Gobierno Abierto y Dimensiones Asociadas a sus Pilares

Actor	Gobierno Abierto	Participación	Transparencia	Rendición de cuentas
Alcalde	Es una forma de entender el gobierno, una gestión reivindicativa con base en principios de: Transparencia, probidad, eficiencia, eficacia, participación e innovación.	Temprana y vinculante. Transformadora diferente a la concepción de participación que hoy existe. La entiende hasta el nivel de cogestión y ceder poder a las comunidades.	Condición esencial y excluyente para la democracia. Debiere abarcar esfera pública y privada.	Como cumplimiento de la norma en entrega de información TA y DAI. Es necesario avanzar sobre inversiones, influencias y acciones de privados.
Concejal PC	Consulta de necesidades a la ciudadanía “mandar obedeciendo”.	La participación es el trabajo constante con organizaciones sociales y por el bien común.	Que se dé a conocer cómo funciona y opera el municipio. También se liga al trabajo de fiscalización del concejo	Fiscalización del concejo y contraloría.
Concejal UDI	Es donde se puede aportar ideas y tomar decisiones.	Es cuando se aceptan posiciones divergentes, hay pluralidad y toma de decisión.	Fundamental para la vida política, no siempre el discurso se condice con la práctica.	Fiscalización que realiza el concejo, que es difícil con minoría de oposición.
Encargado MGAM	Un paradigma y una herramienta de política pública	Espacios abiertos a diferentes puntos de vista.	Valor un poco vago y manoseado, se debería brindar la mayor cantidad de información posible.	Actuar proactivo del municipio para informar sus acciones, inacciones, recursos

Actor	Gobierno Abierto	Participación	Transparencia	Rendición de Cuentas
Director DIDECO	Herramienta mejorar la transparencia y confianza.	Es cuando hay transformación constante, se abren espacios, articula con organizaciones, toman decisiones y hay recursos que permitan participar.	Refiere a la difusión de información que es útil para el bien común.	Basada en DAI, entrega de documentos requeridos por el COSOC.
Director Control	Entregar información pública para la ciudadanía de forma accesible	La asocia al Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) y funcionarios territoriales.	Es generar información y conocimiento de los actos públicos para que sean fiscalizables.	Entrega de información requerida por ley, se debe avanzar en formación cívica.
Organización Territorial y Organización Funcional	Lo asocia a participación.	Ejercicio participativo que tenían las generaciones mayores por el bien común. Cogestión en el caso de CDL.	Es un tema importante (no la define), se debe avanzar en transparentar lo que concierne a inversiones y proyectos.	La rendición de cuentas es una declaración de buena voluntad, faltan autocríticas.

Fuente: Elaboración propia.

Alcalde y Concejales

Para el alcalde Daniel Jadue el Gobierno Abierto tiene que ver con una cuestión previa a la participación en el programa piloto MGAM, corresponde a un planteamiento ideológico de reivindicación para la izquierda latinoamericana, tanto en el gobierno como en la gestión. A su parecer se han regalado ciertos valores básicos a la “derecha”, considera la situación absurda pues ha conllevado una “des-economía absoluta” y brindado utilidades a los involucrados de manera muy poco docta y proba, considera esencial situar en el centro de la gestión municipal los pilares de: “transparencia, probidad, eficiencia, eficacia, participación e innovación” (D. Jadue, comunicación personal, 2019), los que busca potenciar convencidamente pues es especialista en gestión y calidad. En este sentido, su concepción de Gobierno Abierto es más amplia que la AGA pues incluye pilares como eficacia y eficiencia planteados por el CLAD (Carta Iberoamericana de

Gobierno Abierto, 2016) y la OCDE (2016), y probidad señalados por el CLAD (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016). El único principio que no menciona refiere a la rendición de cuentas.

Por otra parte, ambos concejales afirmaron entender el Gobierno Abierto ligado a la participación, consulta a la ciudadanía y toma de decisiones.

Directivos de unidades responsables de los compromisos

Encargado del Programa MGAM: Define este concepto como una herramienta y paradigma; lo primero, en sentido de hacer mejores políticas públicas, más eficientes y comprensivas; segundo, englobando una forma amplia de hacer y gobernar del Estado, sin embargo, es crítico con esta última afirmación pues a su parecer, el planteamiento no se aprecia en realidad en el poder ejecutivo, legislativo y judicial arguyendo que “no hay muchos ejemplos de gobierno abierto que diga mire, aquí está el paradigma” (Contreras, comunicación personal, 2020). En síntesis, este actor concibe al gobierno abierto como un paradigma y una herramienta para mejorar las políticas públicas aprovechando el conocimiento, seguimiento y escrutinio de la ciudadanía en los asuntos públicos. Al ser el encargado del MGAM se aprecia un conocimiento y formación sobre el tema.

Desde la DIDECO se entiende el gobierno abierto como una “herramienta y convenio que permite asegurar mayores grados de confianza con la ciudadanía, mayores de grados de transparencia en la calidad de la información y por lo tanto también ir generando alguna manera mayor sintonía con una ciudadanía mucho más consciente respecto de las instituciones” (F. Jadue, comunicación personal, 2020). En síntesis, entiende el Gobierno Abierto como una herramienta basada en transparencia y calidad de información que brinda insumos para que la ciudadanía opine y aporte en temas municipales.

El directivo de Control señala conocer el concepto de Gobierno Abierto en términos generales y lo asocia a una herramienta que fomenta la Transparencia “por lo que entiendo que la idea es entregar información pública a la comunidad en forma accesible” (González, comunicación personal, 16 de octubre de 2019).

Organizaciones sociales

Presidenta Junta de Vecinos: Percibe que se intenta comunicar un discurso de gobierno abierto, aunque no define explícitamente que le significa aquello, sin embargo, se puede interpretar que lo asocia a temas de participación dada su argumentación. Señala: “En un comienzo el municipio comenzó muy abierto” (Jerez, comunicación personal, 2019) situación que fue decreciendo. Afirma que la gestión de los funcionarios territoriales es deficiente, desconocen: la normativa sobre organizaciones sociales, territorios en los que trabajan y a los dirigentes; generando un apoyo y servicio incompleto para la comunidad. Reconoce positivamente el liderazgo del alcalde, sin embargo, a su parecer el trabajo de administración y funcionarios territoriales es defectuoso, no le entregan la información al edil y además coartan el espacio para algunos dirigentes.

Presidenta del Consejo de Desarrollo Salud: Señala escuchar el discurso que Recoleta desea ser un Gobierno Abierto, pero disiente por las barreras de interacción presentadas por preferencias al recibir a dirigentes sociales, señala “Hay discurso de Gobierno abierto la comuna, pero el funcionamiento un poco sectario también sobre a quién reciben, dicen que no es así, pero yo lo veo así” (Orellana, comunicación personal, 16 de octubre de 2019).

Síntesis el Gobierno Abierto según los Actores de Recoleta

El alcalde no menciona explícitamente que el GA sea un paradigma, sin embargo, su planteamiento tiene fundamentos ideológicos basados en una forma de entender y reivindicar la forma de gobernar y gestionar que son coherentes con un paradigma, refiere a una perspectiva sobre cómo entender los problemas y busca soluciones con base en los principios de Gobierno Abierto. Su forma de gobernar se basa en “lentes” guiados por los principios de gobierno abierto que buscan reivindicar los gobiernos y gestiones de la izquierda latinoamericana.

En síntesis, sólo dos entrevistados (alcalde y encargado del MGAM) consideran al gobierno abierto como una paradigma o forma de gobernar (Contreras, comunicación personal, 2020; D. Jadue, comunicación personal, 2019). Los directivos abordaron el concepto mayormente como una herramienta de acceso de

información y transparencia (Contreras, comunicación personal, 2020; F. Jadue, comunicación personal, 2020; González, comunicación personal, 16 de octubre de 2019); las organizaciones sociales no definieron gobierno abierto detalladamente, asociaron al pilar participación. De acuerdo con las respuestas no fue posible observar que los demás actores comprendan el concepto de gobierno bajo la mirada holística de los pilares desarrollados por la academia, probablemente se deba a la falta de socialización de los actores con el MGAM.

Modelo de Gobierno Abierto Municipal

El alcalde y los directores municipales tienen conocimiento sobre el surgimiento y desarrollo de esta iniciativa, los concejales y organizaciones de la sociedad civil desconocen totalmente qué es el MGAM y sus compromisos. Se puede inferir que el motivo corresponde a la forma en que se trabajó el programa, pues no es conocido mayormente por los demás actores de la comunidad, no fue cocreado, tampoco socializado, ni presentado en el concejo municipal.

El programa piloto MGAM surge con base en trabajo conjunto del CPLT, voluntad de varios municipios, académicos y ONGs, en construir una propuesta. En el caso de Recoleta la iniciativa de participar surge del alcalde (esto es conocido por el alcalde y encargado del MGAM). Cabe destacar que, el programa no fue cocreado con la sociedad civil y los compromisos que se plantearon no se han concretado por diferentes contingencias, la colaboración de las Fundaciones Ciudadano Inteligente y Chile Transparente fue circunstanciales en la primera etapa siendo de utilidad para sistematizar y ordenar las ideas.

El coordinador de Transparencia y director Jurídico es quien tiene el rol preponderante en los compromisos, los actores de las unidades responsables entrevistadas le nombran como el “encargado y coordinador del MGAM”, también él lo señala. A pesar de que se establecieron diferentes autoridades y unidades responsables de los compromisos acordados con el CPLT, no se formalizaron vía actos administrativos, hecho que se ha señalado como un factor determinante en la no responsabilización de las autoridades, también se constata la inexistencia de instancias continuas de reunión y coordinación para evaluar los compromisos. Las dificultades evidenciadas con este programa están relacionadas con la falta de:

Responsabilización, planificación, seguimiento y compromiso de la organización; cultura organizacional y recursos (tiempo, económico, profesionalización). Existe percepción negativa de los funcionarios pues, el MGAM implica mayor carga laboral, tiempo extraordinario y disposición a escuchar retroalimentaciones negativas, hay resistencia al cambio “la burocracia busca su camino como los ríos” (Contreras, comunicación personal, 2020). A continuación, se presentan los problemas del programa MGAM en la Figura 2.

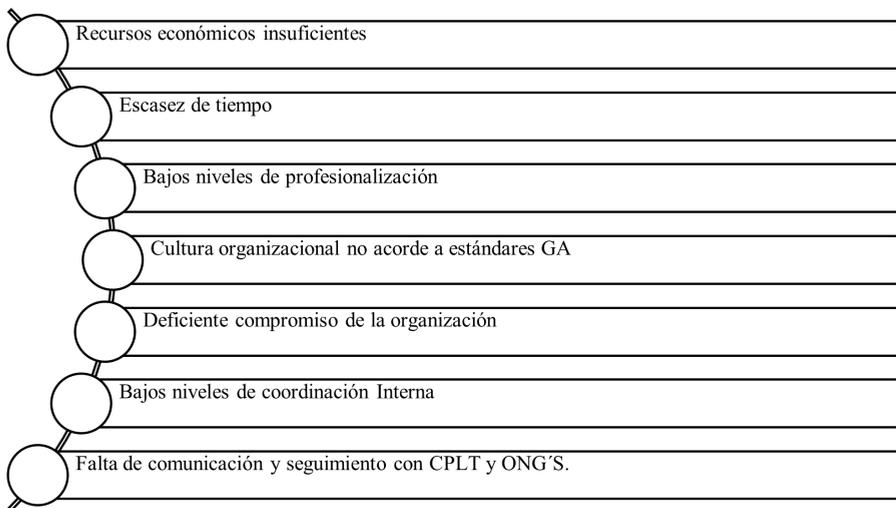


Figura 2. Problemas del Programa MGAM

Fuente: Elaboración propia.

Ley No. 20.285

La percepción de los actores respecto a la ley de transparencia es favorable puesto a que obliga a las instituciones a cumplir con ésta, estableciendo plazos y sanciones, sin embargo, existe consenso sobre su insuficiencia y la necesidad de mejora en diversos ámbitos. Uno de los ámbitos consensuados en mejorar es el uso y beneficiarios en la práctica, los directivos concuerdan que las empresas han sido las mayormente favorecidas al consultar información para estudios de mercado e

inversiones “la transparencia tiene mucho que servir a intereses particulares más que intereses públicos y ahí yo veo una tremenda de debilidad” (F. Jadue, comunicación personal, 2020). Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil y concejal de oposición manifiestan inconformidad con el DAI al: “recibir respuestas resbaladizas”, no recibir información, o información que no concuerda con la realidad. Respecto a TA no se señaló mayor detalle, sin embargo, la percepción del directivo encargado es que aún existe desconocimiento sobre el tema, falta educación y socialización, pues incluso los funcionarios municipales desconocen de su existencia.

En la municipalidad la legislación ha generado: mayor carga de trabajo, sistematización información, tiempo y recursos. Se destaca la disposición y objetivo del alcalde en mejorar progresivamente en el cumplimiento de esta ley (Contreras, comunicación personal, 2020; González, comunicación personal, 16 de octubre de 2019; D. Jadue, comunicación personal, 2019; F. Jadue, comunicación personal, 2020). Esta situación es corroborada por reportes del CPLT llegando a cumplir en un 94,22% los requisitos de TA y posicionándose en 26° lugar de cumplimiento a nivel nacional en 2018,⁵ en DAI cumpliendo con un 94,4%. A continuación, se presenta el porcentaje de cumplimiento del DAI en la Tabla No. 3.

Tabla 3. Cumplimiento DAI en la Municipalidad de Recoleta

Año	Porcentaje de Cumplimiento DAI
2014	69,5 %
2015	77,4 %
2016	100 %
2017	94,4 %
2018	94,4 %

Fuente: Elaboración propia con base en reportes CPLT.⁶

5 Véase en: https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion_ta/2019/01/Resultados-TA-2018-Municipalidades-1.pdf

6 Véase en: <https://www.consejotransparencia.cl/tableau/fiscalizacion-dai/>

En síntesis, los actores valoran la ley pues posiciona la transparencia en el sector público, sin embargo, señalan la necesidad de mejora en algunos temas. Los principales problemas relatados refirieron a: escasa socialización y educación sobre el funcionamiento de la normativa, insatisfacción con la calidad y rigurosidad de la información que se entrega, se destaca la necesidad de un reenfoque para que la ciudadanía sea la beneficiaria de la normativa (a percepción de los entrevistados no se está logrando), por último, urge una adecuación ante posibles casos de instrumentalización y hostigamiento político. Respecto del cumplimiento formal sobre la ley No. 20.285 con resultados positivos, el municipio ha realizado esfuerzos y ha logrado mejorar su puntuación en el cumplimiento de la mencionada ley. El compromiso MGAM sobre datos abiertos no ha sido socializado mayormente por lo cual no ha tenido efectos trascendentales en los discursos de los actores.

Ley No. 20.500

El discurso de los actores sobre participación es heterogéneo, el alcalde y director de DIDECO le conciben como espacios de transformación y acción constantes. En el discurso del jefe comunal se aprecia el interés y acción en avanzar hacia los últimos niveles de participación planteados por el CLAD (2016) correspondientes a participación con toma de decisión y cogestión como en los casos de los directorios colegiados de salud y educación, escuela abierta entre otras iniciativas.

Existe el interés y acciones para avanzar hacia los últimos niveles de participación, así señala “nosotros creemos en la participación temprana y vinculante”, hay dos formas de entender la participación: a) Participación para En-Tender: que refiere a una forma de “participación para entrar en la tendencia” y b) Participación para Trans-Formar: “para cambiar la forma”, adjudicando a esta última su valor esencial (D. Jadue, comunicación personal, 2019).

La percepción sobre la ley de participación es insatisfactoria para el alcalde y director de DIDECO, señalan que es “insuficiente” y que solo apunta cuestiones formales como constituir el COSOC y organizaciones sociales “yo siento que la ley instala una lógica muy clientelar de la de los organismos de base con la estructura” (F. Jadue, comunicación personal, 2020). El concejal Brito señala que el COSOC se ha convertido en un espacio de intereses políticos individuales que

trascienden el interés por el bien común, es un espacio conflictivo. La dirigente de Junta de Vecinos conoce la ley superficialmente y se responsabiliza por no interiorizarse sobre el tema, la dirigente de la organización funcional menciona que el COSOC (que además presidió) es un espacio de aporte a pesar de ser consultivo, se logra poner en la mesa algunos temas por los diferentes dirigentes que ahí participan y que conocen los problemas de la comunidad. Por otro lado, señala que el clima entre dirigentes es conflictivo y las comisiones de vivienda, seguridad y educación no lograban cumplir su cometido, se añade la necesidad de una asistencia más frecuente del edil en aquel espacio. El concejal de oposición menciona al COSOC como un espacio consultivo al cual “no se le toma mucho en cuenta” (Smok, comunicación personal, 10 de mayo de 2020).

En síntesis, la percepción con la ley 20.500 es mayoritariamente negativa. El alcalde señala que “es absolutamente insuficiente” y el director de DIDECO, señala que es una estructura formal con ciertos parámetros, pero no es transformadora ni tiene mayor trascendencia. Los demás actores refirieron principalmente al funcionamiento del COSOC donde prima una percepción de conflictividad y de rol consultivo. La dirigente con experiencia presidiendo el COSOC concluye que a pesar de ser un espacio en ocasiones conflictivo y consultivo es un aporte pues las actas conversaciones con autoridades son públicas y generan presión al municipio sobre las demandas levantadas “deberían darle más alas al COSOC” (Orellana, comunicación personal, 10 de mayo de 2019).

Conclusiones

El análisis del estudio de caso permite obtener conclusiones teóricas y prácticas sobre el Gobierno Abierto municipal. En primera instancia, se señalará grosso modo la incidencia del MGAM y responderá la pregunta de investigación, posteriormente se detallarán los hallazgos teórico y empíricos de la investigación.

Se concluye que el municipio no ha logrado grandes avances en el cumplimiento de compromisos del MGAM durante el período propuesto, pero ha destacado en el cumplimiento de TA, DAI y lineamientos señalados por la ley No. 20.500 con una ordenanza de participación que considera la incidencia

ciudadana desde el nivel de consulta hasta el nivel de cogestión. No obstante, y en la línea señalada por Hernández (2018a), esto no significa necesariamente que un alto cumplimiento de la norma en cuanto a lo “formal” (como en este caso), signifique que exista en la “esencia” un paradigma de Gobierno Abierto o gobernanza. El desafío mayor es generar una forma de entender y solucionar los problemas bajo una óptica colaborativa, requiere un proceso de maduración en el tiempo y cambio cultural. Dicho aspecto cualitativo es desarrollado a continuación.

Respondiendo a la pregunta de investigación ¿De qué manera influyen las leyes No. 20.285, No. 20.500 y el MGAM del CPLT en los discursos de los principales actores de Recoleta para avanzar hacia un Gobierno Abierto Local? Se concluye que el MGAM no tuvo influencias significativas en desarrollar un discurso y concepción sobre qué es un Gobierno Abierto, por lo tanto tampoco en la forma de entender y solucionar los problemas. En este caso, el programa MGAM no fue muy efectivo para generar o construir una concepción del Gobierno Abierto como paradigma.

El encargado del modelo en la Municipalidad de Recoleta es el único actor en el que se aprecia influencia favorable del MGAM para avanzar hacia un paradigma Gobierno Abierto Municipal tal como promueve el Gobierno Abierto, los demás actores no tuvieron influencia significativa sobre qué es el Gobierno Abierto porque no hubo suficiente socialización y sensibilización. Los directivos tienen nociones superficiales del concepto y lo relacionan con una herramienta para mejorar la transparencia. Los concejales y organizaciones de la sociedad civil plantean interpretaciones propias y cercanas a la participación. El alcalde tiene una noción previa y propia del concepto, lo define como parte pilar de su accionar y reivindicación de gobiernos de izquierda.

Las leyes No. 20.500 y No. 20.285 no influyeron en los discursos de los actores entrevistados en miras un Gobierno Abierto; principalmente porque desconocen el concepto. Se destaca que la Ley No. 20.285 ha logrado posicionar el tema de la transparencia siendo conocida en al menos algún grado por todos los actores. La Ley No. 20.500 fue percibida por algunos actores como insuficiente e incluso un obstáculo para generar una participación transformadora.

Se concluye que el MGAM y sus compromisos no tienen influencia sustantiva en los discursos y percepciones de los actores porque no fueron efectivamente socializados, mientras que las leyes No. 20.285 y No. 20.500 solo contribuyeron en la comprensión de las áreas sectoriales que abordan (transparencia y participación). Ni el MGAM (con la excepción del encargado municipal) ni las leyes mencionadas aportaron en generar una percepción holística o en miras hacia un paradigma sobre Gobierno Abierto, más bien se le comprende como una herramienta de participación, de política pública o de transparencia.

En lo teórico:

Gobierno Abierto: Es un concepto en formación con fronteras no muy definidas (Barría et al., 2019; Calderón y Lorenzo, 2010; Ramírez-Alujas, 2012). Se concluye que la definición más adecuada corresponde a un paradigma emergente (Ramírez-Alujas, 2012), en el sentido de concebir y solucionar problemáticas sociales por medio de la gobernanza y determinados pilares o principios, utiliza herramientas e instrumentos propendiendo a la participación e involucramiento del ciudadano en el centro: Co-diagnosticando, co-creando y en la toma de decisiones con miras al bien común y fortalecer la democracia (Fundación Tribu, 2020b; Naser et al., 2020; Ramírez-Alujas, 2012).

Hasta la fecha de investigación el concepto ha sido desarrollado mayormente en revistas de lengua inglesa, en Latinoamérica es el CLAD la institución que ha generado mayor aporte en su investigación (Barría et al., 2019), las disciplinas que mayormente le han investigado son la ciencia política y la administración pública (Birkmeyer y Wirtz, 2015). A modo de síntesis, se puede concluir que es un concepto en polisémico, emergente y en formación, se pueden distinguir literatura que le aborda como paradigma, instrumento, herramienta de gestión; pero mayoritariamente se comprende como un paradigma, una nueva forma de concebir la relación Estado-Sociedad de forma reticular, colaborativa y con base en los pilares de: Participación, transparencia, rendición de cuentas e innovación (no obstante, cabe mencionar que aún la literatura no es categórica sobre cuáles son los pilares definitivos).

En lo práctico, se pueden mencionar los avances y trayectoria de Chile en Gobierno Abierto Municipal y los resultados obtenidos por medio del análisis empírico realizado.

Gobierno Abierto Municipal: Chile es miembro de la AGA desde 2011 y actualmente se encuentra ejecutando el V Plan de Acción. El III Plan de Acción de Chile 2016–2018 abordó por primera vez el Gobierno Abierto a nivel municipal, este compromiso estuvo a cargo del CPLT quien diseñó el MGAM en conjunto con expertos, ONGs, municipios y ciudadanía. El IV Plan de Acción 2018–2020 consideró ampliar el MGAM a los municipios de todo el país, actualmente cuenta con un 60 % de cumplimiento. Durante la priorización de propuestas del V Plan de Acción en el proceso de consulta, las temáticas orientadas a iniciativas municipales fueron: Sistema de geoinformación para la gestión territorial, integrar los estándares de gobierno abierto a instancias y procesos que ya son requeridos a las municipalidades, profundización del MGAM al menos en un municipio por provincia; ninguna de estas fueron priorizadas. Recientemente, la Fundación Tribu ha creado una nueva propuesta colaborando con municipios en la creación de planes de Gobierno Abierto. Es posible concluir que los esfuerzos iniciales de Chile con la AGA han generado algunas luces para comenzar a desarrollar el Gobierno Abierto municipal, sin embargo, los últimos compromisos de Gobierno Abierto a nivel nacional no han consolidado esfuerzos significativos en miras de fortalecer políticas a nivel subnacional. El cambio de las barreras de ingreso a la AGA en nivel subnacional y la aparición de iniciativas como las de Fundación Tribu aparecen como potenciales instancias que continúen en el intento de avanzar hacia Gobiernos Abiertos municipales en Chile.

A pesar de los escasos resultados del MGAM y los diferentes problemas de la administración en la ejecución de los compromisos, es posible concluir en sintonía con el título de este trabajo que existe una esperanza de apertura en Recoleta, sin embargo, no está presente en el MGAM sino que en las “semillas” innovadoras diseminadas en proyectos que buscan transformar la forma de entender y hacer el “gobierno local” en Recoleta, el alcalde y encargado del MGAM lo entienden así, como un paradigma, faltan: La organización municipal, sociedad civil y ciudadanía no organizada.

Para finalizar, es de interés mencionar algunas líneas de investigación que no pudieron ser abordadas y que serían de importancia para aportar en el conocimiento sobre Gobierno Abierto Municipal en Chile, estas son: Investigación en perspectiva comparada del cumplimiento de compromisos del MGAM con los demás municipios participantes del programa piloto del CPLT, investigación sobre el caso Gobierno Abierto Local en Renca apoyado por Fundación Tribu; investigación sobre la Municipalidad de Peñalolén que recientemente ha comenzado a participar en la AGA. Finalmente, estudios que puedan comparar los modelos de gobierno abierto: MGAM, Fundación Tribu (Renca), AGA (Peñalolén).

Referencias

- Alianza para Gobierno Abierto (2018). *Guía de Gobierno Abierto para Escépticos*. OGP.
- Aranda, G. (2015). El hombre medieval somos nosotros. Aspectos medievales de la esfera internacional contemporánea. *Si Somos Americanos*, 15(2), 123-148. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482015000200006>
- Baptista, M., Fernández, C. y Hernández, R. (2010). *Metodología de la investigación*. Mc Graw Hill.
- Barría, D., González-Bustamante, B. y Cisternas, C. (2019). La literatura sobre gobierno abierto en español. Análisis sobre las dinámicas de producción y citación. *Revista Nôesis*, 28(56), 23-42. <https://doi.org/10.20983/noesis.2019.2.3>
- Bonilla-García, M. y López-Suárez, A. (2016). Ejemplificación del proceso metodológico de la teoría fundamentada. *Cinta moebio* 57: 305–315. <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2016000300006>
- Calderón, C., y Lorenzo, S. (2010) (Coords.). *Open Government: Gobierno Abierto*. Álgon Editores. <https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, julio, 7 y 8, 2016, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-October-2016.pdf>
- Castells, M. (1996). *La sociedad red: Una visión global*. Alianza Editorial.

- Chatwin, M., Arku, G. y Cleave, E. (2019). Defining subnational open government: Does local context influence policy and practice? *Policy Sciences*, 52(4), 451-479. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-09347-7>
- COES (2020). *Radiografía del cambio social: Estudio Longitudinal Social de Chile 2016-2019* (Parte A). <https://drive.google.com/file/d/1wTDZWOQLt2zMueVnvENAdFMPEv9Y8VDk/view>
- Cruz-Rubio, C. (2015). ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 8, 37-53. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/eunom/article/view/2475>
- Espacio Público. (2018). *Encuesta Espacio Público-IPSOS 2018*.
- Fundación Tribu. (2020a). *Primer plan de acción comunal de gobierno abierto de Renca (2019–2021)*. Tribu ediciones. <https://media-exp1.licdn.com/dms/document/C4D1FAQGVIL4hv2BGGg/feedshare-document-pdf-analyzed/0?e=1601182800&v=beta&t=5p17g3j25EZ2tf50wU-8yYsj4ouPjL9i3awBPxdRcXE>
- Fundación Tribu. (2020b). *Las personas al centro: experiencias de gobierno abierto a nivel local*. Tribu ediciones. <https://shorturl.at/ptCT1>
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *The American Political Science Review*, 98(2), 341–354. <https://doi.org/10.1017/S0003055404001182>
- González, T. (agosto 24, 2020). "Queremos ser gobiernos locales": Nace nueva Asociación de Municipios Constituyentes de cara al plebiscito. Diario Uchile. <https://radio.uchile.cl/2020/08/24/queremos-ser-gobiernos-locales-nace-nueva-asociacion-de-municipios-constituyentes-de-cara-al-plebiscito/>
- Grimmelikhuijsen, S. y Feeney, M. K. (2017). Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments. *Public Administration Review*, 77, 579–590. <https://doi.org/10.1111/puar.12689>
- Heiss, C. (2020). Populismo y desafíos de la representación política en las democracias contemporáneas. *Revista de Sociología*, 35(2), 30-41. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2020.58646>
- Hernández, J. (2016). 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. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337548646004/>
- Hernández, J. (2018a). La forma y la esencia: Efectos de las leyes de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en la gobernanza democrática local en Chile. *Revista de Gestión Pública*, 7(2), 143-169. <https://doi.org/10.22370/rgp.2018.7.2.2193>
- Hernández, J. (2018b). Índice institucional para el gobierno abierto municipal. RIL Editores, Universidad Autónoma de Chile e Instituto Chileno de Estudios Municipales. <https://doi.org/10.32457/ISBN9789568454227222018-ED1>
- Ibarra, J. (septiembre 19, 2020). *Gobierno abierto, el eslabón perdido*. El Mostrador. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/09/19/gobierno-abierto-el-eslabon-perdido/>
- Küüiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 Textos de referencia*. (pp. 57–82). Instituto Nacional de Administración Pública. <https://shorturl.at/iFNW0>
- Labrín, S. (Septiembre 14, 2020). Consulta de Contraloría dice que Chile es mucho más corrupto que en 2019. *La Tercera*. Recuperado de <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/consulta-de-la-contraloria-dice-que-chile-es-mucho-mas-corrupto-que-en-2019/IVRL5RHG6RFXBN37HVGSAECLVQ>
- Naser, A., Fideleff, V. y Tognoli, J. (2020). *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: Herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación* (Documentos). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45896>
- Naser, A., Ramírez-Alujas, A. y Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/44769>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264268104-en#page19
- Hernández, J., Gandur, M. P. y Najles, J. (2014). *Gobierno municipal abierto en América Latina: De la proximidad administrativa a la acción colaborativa*. Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEa-Gobierno_Municipal_abierto.pdf

- Open Government Partnership. (2016). *Declaración Subnacional de Gobierno Abierto*. Recuperado el 22 de mayo de 2023, de https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP_subnational-declaration_ES.pdf
- Open Government Partnership. (2018). *Assesing OGP values for relevance*. Recuperado el 22 de mayo de 2023, de <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGPvaluesguidancenote.pdf>
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. <http://oea.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Open Government Partnership. (Septiembre 24, 2020). *OGP 2020 Virtual Leaders Summit* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/live/wuwjkZR1EIk?feature=share>
- Ramírez-Alujas, Á. (2004). *El proceso de reforma del estado y modernización de la gestión pública en Chile: Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://shorturl.at/stBGR>
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Más poder social*, 12, 14–22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013852>
- Ramírez-Alujas, Á. (2014). Gobierno abierto. En *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 5(1), 201-216. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2180/1116>
- Ricoeur, P. (2015). *El conflicto de las interpretaciones: Ensayos de hermenéutica* (A. Falcón, Trad.; 2da ed.). (Obra original publicada en 1969).
- Sánchez, J. (2015). Los antecedentes del gobierno abierto: Una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública*, XIII(23), 67–84. <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/355>
- Vegas, H. (2016). La teoría fundamentada como herramienta metodológica para el estudio de la gestión pública local. *Revista Venezolana de Gerencia Año*, 21(75), 413–426. <http://www.redalyc.org/pdf/290/29048812004.pdf>
- Wirtz, B. W. y Birkmeyer, S. (2015). Open Government: Origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381–396. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.942735>

Leyes

Ley No. 20.285 Sobre Acceso a Información Pública, agosto 11, 2008, Diario Oficial [D.O.]. (Chile)

Ley No. 20. 500 Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, febrero 4, 20011, Diario Oficial [D.O.]. (Chile)

