



Transparencia y Participación en el Gobierno Abierto: el Caso del Municipio de Peñalolén 2021

Memoria de Grado para optar al Grado de Licenciado en Sociología y

Título Profesional de Sociólogo

VICENTE DAVID DURÁN OSSA

Profesor guía: Juan Pablo Pinilla Jara

Valparaíso, diciembre de 2022

Agradecimientos

Quisiera aprovechar para agradecer a todas quienes me ayudaron durante todo el proceso que ha sido completar mis estudios. A mi familia, que me dio las bases materiales y políticas que me formaron, a mi prima Carla cuya guía fue clave para estructurar esta investigación.

Gracias a los amigos que he conocido en Valparaíso durante estos años, en especial a aquellos que no veo la mitad de lo que se merecen y otros que ni siquiera ese tiempo logro darles, entre ellos Nicolás G. F.

A mis compañeros que han pasado conmigo este año de investigación, especialmente a Karina por su constante disposición, sin la cual este proceso hubiera sido aún más difícil.

Gracias a Luis por sus comentarios y apoyo.

Gracias de nuevo a mi familia.

Para Adriana

Resumen

Desde el año 2011 ha existido un impulso unificado, si bien no único, por posicionar al gobierno abierto como modelo de gestión para la administración de lo público dentro el paradigma de la gobernanza. Este impulso ha sido llevado por la Alianza para el Gobierno Abierto, organización internacional multilateral que tiene como pilares la participación y la transparencia en la gestión pública.

Esta investigación reconstruyó y analizó las distintas fases que vieron la creación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto local en el municipio de Peñalolén, Chile. Esta es la primera instancia donde se construye un plan de acción local bajo el alero de la Alianza para el Gobierno Abierto en Chile. Se buscó explorar cualitativamente este proceso, concentrándose en la implementación práctica y las implicancias conceptuales de la transparencia y la participación como principios guías de este modelo de gobernanza. Para esto, se cuenta con entrevistas semiestructuradas a funcionarios y actores no gubernamentales participantes del proceso, además de documentos secundarios de acceso público.

Los principales resultados apuntan a que los mecanismos de participación se estructuran en base a las capacidades de acceso y motivación que los actores pueden o no ejercer sobre estos, y sobre la influencia que la persecución de estándares de probidad local y las exigencias de metas internacionales tiene sobre el desarrollo de este proceso. El despliegue de estos mecanismos en su conjunto posicionó al municipio en un rol preeminente frente a otros actores territoriales.

Palabras clave: Gobernanza, modelo de gestión público, gobiernos locales, Alianza para el Gobierno Abierto

Índice

Introducción.....	6
Capítulo 1: Formulación del Problema	8
Objetivos	10
Objetivo General.....	10
Objetivos Específicos.....	10
Relevancia	11
Capítulo 2: Antecedentes del Problema	12
Nueva Gestión Pública	12
Gobernanza en el Contexto Internacional.....	14
Alianza para el Gobierno Abierto	16
Gobiernos Locales.....	17
Capítulo 3: Marco Teórico	19
La Gobernanza como un Paradigma	19
El Gobierno Abierto como Articulación de Principios	22
Transparencia	23
De la Negatividad y lo Positividad.....	25
Participación	26
Lo Participativo y lo Representativo.....	26
Niveles de Colaboración, Actores y Ámbito Objetivo de Influencia.....	28
Capítulo 4: Marco Metodológico.....	33
Diseño Metodológico:.....	33
Técnicas de Producción de Datos	33
Selección de Fuentes.....	34
Capítulo 5: Análisis.....	38
Sobre las Fases, Actores y Relaciones.....	38
Fase 0: Practicas de Gobierno Abierto Antes del Gobierno Abierto	38
Fase 1: La Mesa de Gobierno Abierto	42
Fase 2: Los Diálogos Ciudadanos y la Construcción de los Compromisos	51
Fase 3: Consulta Ciudadana	57
Fase 4: Evaluación, Lanzamiento y Rendición de Cuentas	59
Sobre la Transparencia y la Participación.....	62
Capacidades y Motivaciones	62
Temporalidades y Estándares	69
Conclusión.....	73
Bibliografía	76

Índice de tablas

Tabla 1: Actor y Ámbito Objetivo de Influencia.....	31
Tabla 2: Miembros Foro Multiactor.....	35
Tabla 3: Grupos y Subgrupos.....	36
Tabla 4: Criterios del Foro Multiactor	42
Tabla 5: Composición de la Mesa de Gobierno Abierto	44
Tabla 6: Caracterización Ámbito Objetivo de Influencia Actores	48
Tabla 7 Intereses, Necesidades y su Ámbito Objetivo de Influencia	54
Tabla 8: Votaciones 2021	57

Glosario de Siglas

AGA: Alianza para el Gobierno Abierto

OGP: Open Government Partnership

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OECD: Organization for Economic Co-operation and Development
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
PLADECO: Plan de Desarrollo Comunal

Abreviaturas

NGP: Nueva Gestión Pública
TIC: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
PAGA: Plan de Acción de Gobierno Abierto
MGA: Modelo de Gobierno Abierto

Introducción

En el contexto global de cambios a las estructuras de la administración públicas impulsadas desde múltiples formas de gobernanza, surgió un modelo particular de gestión pública bajo la llamada Alianza para el Gobierno Abierto, con el Estado de Chile como uno de sus miembros. Entre algunos de sus principales pilares conceptuales se encuentra la participación y la transparencia, conceptos que sirvieron para enfocar el análisis de esta investigación.

Dentro de este modelo, el 2016 se crea una versión de la alianza centrada en los gobiernos locales y subnacionales. La Municipalidad de Peñalolén es el primer miembro en Chile que entra por la vía local a alianza en el año 2020. Durante 2021 tiene lugar el proceso de crear el “Primer Plan de Acción de Peñalolén”, donde se dieron los primeros pasos en la integración de esta comuna a la red internacional. Esta alianza fijó objetivos y estándares para la realización de este proceso, los que presentaron oportunidades y desafíos para el municipio. A su vez, Chile se sitúa en un contexto marcado por recientes conflictos sociales en 2019 y bajo la coyuntura de la pandemia de COVID 19, lo que matizan los medios de implementación de la apertura de gobierno.

Esta investigación busca explorar cualitativamente el proceso de creación del Primer Plan de Gobierno Abierto del municipio de Peñalolén. Este proceso, iniciado y completado durante el año 2021, será analizado a través de los principios de transparencia y participación, articulados estos en base al gobierno abierto como modelo de implementación del paradigma de la gobernanza. La investigación se valdrá de análisis documental y entrevistas a actores claves participantes del proceso.

En el primer capítulo se desarrolla la formulación del problema desde la Municipalidad de Peñalolén como caso de estudio y se justifica la pregunta que guía esta investigación: ¿cómo los principios de transparencia y participación, definidos en la estrategia de gobierno abierto, son transferidos e implementados en la práctica de los actores involucrados en la creación del “Primer Plan de Gobierno Abierto” en el Municipio de Peñalolén 2021?

En el segundo capítulo, se presentan los antecedentes del problema a partir del origen del modelo de gobierno abierto local, partiendo por la influencia que la Nueva Gestión Pública ha tenido en el desarrollo de la gobernanza y cómo desde esta surge el modelo del gobierno abierto. El tercer capítulo versa sobre la aproximación teórica utilizada. Se optó por presentar un abanico amplio de posturas teóricas sobre los conceptos de transparencia, participación, gobierno abierto y gobernanza que permitieron contar con una variedad de herramientas para enfrentar la exploración de este proceso. Este marco teórico busca delimitar el campo amplio de los estudios ligados a la gobernanza, trabajando la idea de esta misma como paradigma que integra las formas weberianas

de la administración con las de la Nueva Gestión Pública. Presentado el paradigma, se plantea el modelo de gobierno abierto como una forma de la gobernanza, con la característica de conformarse en torno a una estructura multilateral internacional definida. Dentro de este modelo, se expone una serie de teorías para tratar los conceptos de transparencia y participación. Por último, la participación se complementa siguiendo el modelo de Prieto y Ramírez (2014) para la medición de niveles de colaboración y caracterización de actores.

El cuarto capítulo sobre la metodología presenta el carácter exploratorio del diseño de esta investigación cualitativa, definiendo como técnica de producción de datos a la entrevista semiestructurada y el análisis documental de fuentes secundarias. Para el diseño muestral, se explica los criterios de selección de entrevistados y documentos.

El quinto capítulo de análisis hace una reconstrucción del proceso de creación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en Peñalolén, a partir de la descripción de cinco fases que dividen este proceso. División que se da principalmente por los mecanismos de participación que utiliza cada una de ellas. La fase inicial sirve como descripción de los procesos previos que llevaron al municipio de Peñalolén a unirse a la alianza. Estas fases se ven complementadas con la caracterización de los actores que van integrándose al proceso, analizando también las relaciones que van desarrollando. El análisis luego retoma los conceptos de transparencia y participación y explica las implicancias teóricas de su implementación empírica. Por último, la conclusión recapitula los principales hallazgos y ofrece sugerencias de enfoques sobre posibles políticas públicas en la materia.

Capítulo 1: Formulación del Problema

La convulsionada coyuntura que ha enfrentado Chile los últimos tres años presenta cualidades que deben ser consideradas en cualquier estudio de caso. De acuerdo con la OCDE; la desigualdad y la desaceleración económica venían haciéndose patentes antes del estallido social del 2019 y la llegada de la pandemia en 2020 (*OECD Economic Surveys: Chile 2021*, 2021). En este escenario, “en el plano social, la emergencia de movimientos comunitarios, gremiales, barriales, sindicales y sociales no ha encontrado respuesta a sus demandas por parte del Estado” (Weil, 2021, p. 24). Se constituye una alta desconfianza en la administración pública, pese a que Chile tiene un alto nivel de desarrollo de esta, atribuible a reformas incompletas y los antes mencionados altos niveles de desigualdad (Maldonado-Lozano et al., 2021).

Sin embargo, la crisis no está exenta de oportunidades. La acelerada digitalización producida por la pandemia es una oportunidad evidente para la OCDE, señalando que la transformación digital traída por el COVID puede “catalizar reformas y ayudar en enfrentar estos desafíos al expandir los activos productivos de la economía, invirtiendo en las habilidades de la gente y proveyendo un ambiente donde las firmas y trabajadores en Chile tengan las mismas oportunidades de lograrlo” (*OECD Economic Surveys: Chile 2021*, 2021, p. 7). Cáceres y Quevedo plantean otra visión positiva:

El caso chileno fue un caso emblemático, por cuanto las protestas que han sacudieron al país durante los años 2017-2019, no constituyeron un obstáculo para el avance democrático. Según los indicadores en Chile las autoridades abrieron canales de comunicación y concertación con la sociedad civil, mediante vías democráticas (2021, p. 58).

Estas tensiones impulsan la necesidad de tomar medidas frente al malestar, entre ellas profundizar los cambios en las estructuras de gobierno. Weil señala que “contra la estrechez democrática vigente, ha irrumpido con fuerza insuficiente, la visión de avanzar hacia una democracia plena articulada por la democracia social vinculante, la democracia política de la representación de partidos políticos y la democracia económica antimonopólica” (Weil, 2021, p. 35). Esta fuerza insuficiente entrega luces sobre el proceso de cambio; siguiendo al autor podemos plantear que no es necesariamente una demanda popular la que coloca al gobierno abierto en el centro de políticas de cambio, sino una respuesta que emana tanto del Estado como de un escenario local que, adoptando los cambios englobados en la gobernanza, busca verse integrado a lo global estructurado aquí por la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

En este contexto de cambio, la Municipalidad de Peñalolén, en tanto administración local, busca consolidar sus propios avances en la materia postulando a ser miembro de la AGA. En esta calidad, se presenta como un caso pertinente para explorar la

implementación del Modelo de Gobierno Abierto (MGA) en un ámbito local situado en América Latina.

En particular, el Municipio de Peñalolén presenta una serie de características que le dan relevancia como objeto de estudio. Es el primer gobierno local de Chile en ser aceptado a la alianza en el año 2020. Su ubicación en la Región Metropolitana le entrega un acceso preferente a expertos que han trabajado en los planes de acción nacionales presentados por Chile a la AGA. Su composición demográfica la coloca con un índice de desarrollo comunal medio-alto, por lo que no destaca como una comuna privilegiada ni particularmente marginal: en el ranking nacional de desarrollo comunal ocupa lugar 41 de 345, y el lugar número 20 entre las 52 comunas a nivel regional (Hernández & Ramírez, 2020).

Su Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) incorporó el concepto de gobierno abierto desde 2019, al constituir la Dirección de Control y Gobierno Abierto en su estructura y perseguir una serie de objetivos relacionados, como los presupuestos participativos. Previo a esto, el municipio había trabajado varias temáticas ligadas a los principios del gobierno abierto, sin haberlas enmarcado en este modelo antes de conocer de la AGA (M. Barros, 2019). Además de esto, la capacitación funcionaria en torno al tema fue impulsada por la dupla de fundaciones TRIBU y Konrad Adenauer (Ramírez-Alujas, 2022). Cabe destacar que esta labor nace en respuesta a la negativa con la que la AGA respondió a la primera solicitud de ingreso en 2018, encaminando al municipio a entender sus innovaciones propias dentro del marco de la alianza para mejorar sus posibilidades de integración a esta.

La estrategia adoptada por el municipio puede ser considerada como una focalizada en cada “tipo de funcionario”, estrategia basada en la interacción de estos con el Laboratorio de Gobierno de Chile, impulsando la innovación y solución de problemas en el seno del estamento (Henríquez & Ramírez-Alujas, 2022). Con la labor previa completada, la postulación 2020 a la AGA llegó a buen puerto, a diferencia de la del 2018 donde su solicitud de ingreso fue rechazada, obteniendo la membresía en la alianza.

La integración en la AGA requiere que una vez aceptados, los gobiernos deben iniciar un proceso abierto de construcción de compromisos que se basan y apuntan hacia principios y lineamientos establecidos por la alianza y aceptados por los miembros. Estos compromisos constituirán los Planes de Acción de Gobierno Abierto (PAGA), principal herramienta de la AGA. Entre los pilares que mueven estos PAGA, los principales para esta investigación son los principios de participación y transparencia.

Durante el 2021 el municipio de Peñalolén inicia el proceso de la construcción del primer PAGA convocando un foro multiactor denominado Mesa de Gobierno Abierto. Asimismo, ponen en marcha mecanismos de participación llamados Diálogos Ciudadanos

y Consulta Ciudadana, para finalmente lanzar el Plan de Acción a finales del mismo año.

Esta serie de procesos abiertos en post de un MGA parecen hacerse cada vez más comunes. El municipio de Maipú acaba de ser integrado a la AGA en 2022 y la Región Metropolitana estableció su primera mesa de gobierno abierto con participación de funcionarios peñalolinos que fueron vanguardia en el proceso que se detalla en esta investigación. Las lecciones del municipio de Peñalolén pueden ser un importante foco de exploración sobre la implementación del paradigma de la gobernanza en general y el MGA en particular, en especial para Chile que busca crear su 6° plan de acción a nivel estatal y donde además sus gobiernos locales que son cada vez más relevantes en el escenario nacional.

Esta investigación tuvo como propósito concentrarse en el proceso de producción del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en Peñalolén durante 2021, tomando en consideración procesos previos de consolidación de prácticas enmarcadas en el paradigma de la gobernanza implementadas por el municipio antes de la entrada en la AGA. Así, la pregunta que guía esta investigación es: ¿cómo los principios de transparencia y participación definidos en la estrategia de gobierno abierto son transferidos e implementados en la práctica de los actores involucrados en la creación del primer “Plan de Acción de Gobierno Abierto” en el Municipio de Peñalolén en 2021? Se vuelve pertinente plantear esta pregunta desde los significados y ámbitos de uso que estos principios tienen, sus usos técnico-conceptuales y prácticos en instancias locales y concretas.

Objetivos

Objetivo General

Analizar cómo los principios de transparencia y participación definidos en la estrategia de gobierno abierto son transferidos e implementados en la práctica de los actores involucrados en la creación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en el Municipio de Peñalolén en 2021.

Objetivos Específicos

- Describir las distintas fases desarrolladas en la creación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en el Municipio de Peñalolén en 2021.
- Caracterizar a los actores implicados en la creación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en el Municipio de Peñalolén en 2021.

- Analizar los mecanismos utilizados para la transferencia e implementación de los principios de transparencia y participación en la creación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en el Municipio de Peñalolén en 2021.
- Identificar los discursos y relaciones surgidos entre los actores participantes del proceso a partir de la implementación del MGA en la creación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en el Municipio de Peñalolén en 2021.

Relevancia

En términos teóricos, esta investigación discute algunos de los conceptos más importantes para un modelo de administración pública que busca abrirse paso en un nivel local en un contexto globalizado. La participación y la transparencia en la gobernanza son conceptos que, en principio, pueden redefinir, fortalecer o refutar la teoría weberiana de la burocracia. Esta investigación busca aportar en nuevas consideraciones sobre los significados y ámbitos en que pueden ser aplicados.

A nivel práctico, el caso estudiado es novedoso, pues Peñalolén es la primera comuna en Chile que busca integrarse a un modelo global de la mano de la AGA. Cómo surge, se desarrolla y que termina por transformarse o permanecer en el modelo administrativo y su relación con distintos actores sociales, lo convierte en un objeto de estudio de la sociología y con potencial interés para la administración y las políticas públicas en general.

Capítulo 2: Antecedentes del Problema

Nueva Gestión Pública

Hoy en día vivimos un proceso dinámico de transformación de las estructuras de la administración pública y los cambios sociopolíticos que ello conlleva. Este proceso no es nuevo, lo antecede la construcción de los Estados Bienestar post segunda guerra mundial y tiene su punto de inflexión en los años 70, ligado con la crisis económica que azotó este periodo. Desde esta década se da el a veces llamado “escape hacia adelante del capitalismo”, donde el Estado y su administración vivió constantes cambios de la mano de distintas tendencias, modelos y paradigmas. Se pone en cuestión que sea la burocracia, entendida como “el fundamento para la administración de una ley racional, conceptualmente sistematizada, sobre la base de estatutos (...) con un alto grado de perfección técnica” (Weber, 2010, p. 52), la forma correcta de gestionar lo público.

Progresivamente, el incremento de externalidades (Jappe, 2016) que la expansión del paradigma burocrático weberiano había provocado en los Estados Bienestar, el New Deal y el Desarrollismo latinoamericano volvieron insostenible la mantención de esos modelos frente las presiones de las crisis económico-políticas. El nuevo paradigma comenzaba a formarse con la usualmente violenta imposición del neoliberalismo en el escenario mundial, que en el área de la burocracia impulsó las lógicas de la gerencia empresarial al sector público. Este modelo, conocido como Nueva Gestión Pública (NGP), buscó dinamizar y abrir el terreno cerrado y opaco de la administración weberiana que, de la mano con la dinamización de los mercados, se presenta en los años ochenta como un derivado del ajuste estructural traído por el modelo neoliberal (Araya & Cerpa, 2008).

El neoliberalismo es entonces un eje de esta transformación, de la cual derivan tendencias económicas con una perspectiva distinta del rol que debe cumplir el Estado (Araya & Cerpa, 2008). En la medida que “este entorno de ideas económicas y políticas favorables al mercado y recelosas del Estado, con gobiernos que habían hecho campaña criticando los excesos de las burocracias” (Cejudo, 2011, p. 20), logran posicionar a nivel global pilares de lo que debe constituir la gestión y administración del Estado.

El paradigma de la NGP tiene en la teoría de la elección pública y el gerencialismo sus principales pilares intelectuales: mayor eficiencia, efectividad y economía en la primera, y expansión de la libertad de gestión en el segundo (Cejudo, 2011). Así, “se puede observar a la NGP como un desarrollo del movimiento internacional de la administración científica, con su preocupación por eliminar el desperdicio y medir los productos del trabajo como una condición del control efectivo” (Araya & Cerpa, 2008, p.

4). El objetivo de la NGP pasa a ser la eliminación de estas externalidades que, con el neoliberalismo como eje conceptual, constituye procesos técnico-científicos para la medición, procesamiento y control de la gestión.

Esta transformación de la estructura burocrática se da en América Latina de una forma particular. En ningún país de la región el desarrollismo llegó a establecer de manera definitiva esta burocracia weberiana que caracterizó al “New Deal” o los Estados bienestar de los países desarrollados, lo que provoca que la transformación de la estructura se matice con un proceso simultáneo de construcción de lo público (Araya & Cerpa, 2008). En efecto, la experiencia latinoamericana difiere de las condiciones iniciales del modelo en el primer mundo. Estas sociedades latinas se caracterizaron por “la fuerte capacidad del gobierno de organizar y representar en su totalidad a organizaciones sobre de todo de tipo gremiales que tratan de incidir en el espacio público mediante el intercambio de recursos [económicos, políticos, etc.]” (Jordana, 1995 en Alva Rivera, 2019, p. 67). En el continente, el NGP es adoptado por cuadros de tecnócratas en Estados mayoritariamente autoritarios. Estas condiciones favorecerían la asociación de la NGP con el clientelismo: Estados autoritarios fuertes regulaban la vida social a través de organizaciones afines que ocupaban los espacios dentro del sistema. Este estado de las democracias latinoamericanas chocaba con el prerrequisito gerencialista que “implica que los actores sociales tengan cierta capacidad o poder de influencia en las decisiones que le conciernen” (Montecinos, 2012, p. 352).

Desmantelado lo público, tanto a nivel económico, político y social, la región enfrentó el fin de las dictaduras con la necesidad de cimentar la democracia, en un ejercicio simultáneo que buscaba reconstruir lo democrático, mientras se ahonda en los procesos globales de mercantilización. En este contexto, el modelo de la NGP empieza a mostrar sus limitantes, tanto por la mencionada falta de condiciones en la región para la implementación de la participación social como por el clientelismo exacerbado por la apertura de la burocracia y cooptado por actores que heredaron la capacidad de influencia de las dictaduras.

El Estado pierde así la preminencia que lo caracterizaba y nuevos actores pasan a tomar preponderancia, como lo son la sociedad civil y el empresariado. Estos actores entran no solo en su campo de influencia propio, sino que como gestores del modelo. Aunque lo hagan con variados resultados, nunca gestionaran en igualdad de condiciones. El mercado no solo entra, sino que compite y desplaza al Estado en sus funciones, dejando “obsoletos los servicios, procedimientos y tecnologías que éste generaba” (Araya & Cerpa, 2008, p. 3).

La implementación de la NGP también cuenta con algunas tendencias que se repiten en el globo: “surgieron limitaciones porque la tecnología sola no podía entregar valor

público y no podía entregar resultados concretos si no estaba asociada con cambios en las organizaciones, lo cual no es solamente automatizar y colocar las cosas en línea” (Jimbo-Santana & Jimbo-Santana, 2021, p. 52). Se presenta entonces un nuevo inconveniente para el modelo: la novedad tecnológica genera expectativas no siempre cumplidas, ya que lo técnico requiere de la aplicación de cambios estructurales y organizacionales que permitan aprovechar el potencial tecnológico.

En síntesis, la NGP viene a resolver el agotamiento del sistema racional-weberiano, abriendo los espacios administrativos a la gestión empresarial (Chica-Vélez & Salazar-Ortiz, 2020), a la vez que valoriza la producción de datos y coloca la apertura de estos como valor clave para profundizar la transparencia de la gestión estatal (Cerrillo-Martínez, 2018). Esta estructura, sin embargo, no reemplazaría completamente a la burocracia racional-weberiana ni sería la forma final de la modernización del Estado en la región.

Gobernanza en el Contexto Internacional

Si bien el modelo de la NGP dio un impulso global a la transformación de la administración del Estado, los límites señalados anteriormente fueron caldo de cultivo de críticas y correcciones desde diversas vertientes hacia el modelo. Usualmente se vieron traídas de la mano de nuevas tecnologías, que con cada nuevo gran avance parecían llevar una ola de conceptos como gobierno electrónico, Estado abierto, gobierno digital, etc. El tiempo ha provocado la sinonimia de todas estas vertientes en lo que se denomina gobernanza (que también pasa por varios “apellidos” como gobernanza inteligente, electrónica, digital, participativa, etc.) En esta multiplicidad de composiciones teóricas, surgen claros cambios y continuidades en torno al fluido escenario de la administración pública.

Por un lado, el enfoque del modelo de la NGP en implantar las lógicas de la gestión de mercado en la administración, son reemplazadas por una concepción más amplia de participación: ahora no solo como ciudadano-cliente, sino que idealmente como co-gestor. La transparencia, a su vez, pasa de ser un espacio donde lo opaco de la gestión pública se abría para integrarla y racionalizarla bajo la lógica del mercado, a un medio para profundizar la democracia a través de la vigilancia hacia el gobierno. Esta forma de transparencia se impuso cada vez más sobre los ciudadanos. A lo largo del siglo XXI, se fue aplicando la transparencia a lo personal-político como un ejercicio sobre los gobernados: un hito ejemplificador de esto lo encontramos tras el ataque a las torres gemelas y las prácticas de vigilancia adoptadas con posterioridad.

Cabe destacar también que esta participación y transparencia no se aplica de la misma forma al espacio del mercado, donde las empresas han considerado el secreto como

eje estratégico de la competencia, y la participación limitada a la relación empresa-cliente. Dentro de estas problemáticas, el concepto de gobernanza empieza a tomar más relevancia en el debate.

La relación de “estos nuevos modos de gobernación que se reconocen crecientemente como ‘gobernanza’ no significan anulación, sino modulación y reequilibrio de los modelos burocráticos tradicionales y del de gerencia” (Montecinos, 2012, p. 353). Es decir, los estudios actuales de cambios en la estructura administrativa del Estado, englobados bajo el paraguas conceptual de la gobernanza, toma en consideración las continuidades que las viejas formas de administración pública presentan. Esta modulación y reequilibrio pasa a incluir nuevos actores en los procesos dentro y fuera del gobierno, con una estructura ya no basada absolutamente en normas, sino que tomando en cuenta a las redes que estructuran la participación de estos actores. En palabras de Eduardo Alva:

(...) las relaciones entre actores para dar cuenta de políticas públicas dejaron de limitarse a procesos inter e intra-gubernamentales, abriéndose paso en la esfera privada y social con nuevos actores. Esta característica es quizá la principal diferencia entre la NGP y las redes de gobernanza, ya que éstas últimas abarcan procesos de interacción entre actores fuera de los límites gubernamentales, debido a la dependencia de recursos que existen entre ellos para echar andar una política pública de manera sostenible y eficiente (2019, p. 69).

Sobre el tema, la OCDE plantea que la oportunidad de utilización de las TIC para la gestión requiere la instalación de marcos institucionales en línea con las ambiciones de los gobiernos para la coherencia entre los diferentes niveles y políticas públicas de los procesos de modernización (OECD, 2016). Esto en sintonía con la postura de la CEPAL, en que una mirada holística integral debe ser enfocada en los puntos de contacto de los actores, no solo de trámites y su digitalización (Naser (coord.), 2021).

Así, la gobernanza como paradigma integra el componente tecnológico a través de las críticas a la *tecnocratización* del cambio en la estructura de gobierno, entendiendo la tecnología y la innovación como herramientas cuya utilidad depende de cambios análogos, dejando de ser una solución milagrosa para pasar a tomar un lugar clave, si bien pragmático e integrado a una lectura más holística del cambio.

En América Latina y a diferencia de lo que ocurrió con la NGP, los cambios hacia la gobernanza se dieron de manera desigual durante las primeras décadas del milenio, sin enfoques claros y en una diversidad de niveles (local, estatal, regional, etc.) (Cáceres López & Quevedo Pereyra, 2021; Faria & Schuenck, 2014; Finol-Romero, 2019; Hernández, 2020; Jimbo-Santana & Jimbo-Santana, 2021; León Aravena & Figueroa Silva, 2020; Manjón et al., 2020; Marzal & Núñez, 2014; Montecinos, 2012; Morillo Flores et al., 2020; Pefaur & Moreno, 2016; Weil, 2021). Un cambio importante en esta

diversidad estaría ligado a la formación de una organización multilateral que de enfoque a los esfuerzos globales de transformación.

Alianza para el Gobierno Abierto

Dentro del amplio paradigma de la gobernanza, aparece un modelo particular destacado por hacer frente a algunas problemáticas que ha presentado la consolidación de estas prácticas de gobierno. El gobierno abierto puede parecer a primera vista como uno más de aquellos modelos cuyas conceptualizaciones tienden a la sinonimia, pero constituye un hito importante en los modos de expansión de la gobernanza. Este modelo comienza a nivel global en 2011 con el *Open Government Partnership* de Naciones Unidas (Peña, 2020, p. 67), acuerdo al cual Chile inmediatamente solicita ser parte.

La Alianza para el Gobierno Abierto se vuelve una iniciativa multilateral al alero de las Naciones Unidas e incluye compromisos de organizaciones civiles y gobiernos nacionales para alcanzar gobiernos abiertos. Sus métodos incluyen el fortalecimiento de la gobernanza a través de la innovación y la utilización de tecnologías que permitan mayores niveles de participación, transparencia, colaboración, inclusión y responsabilidad (Open Government Partnership, 2011). Así, “a OGP difunde o conceito de governo aberto com base em quatro princípios: transparência, combate à corrupção, empoderamento cidadão e uso de novas tecnologias” [la AGA difunde el concepto de gobierno abierto con base en cuatro principios: transparencia, combate a la corrupción, empoderamiento ciudadano y uso de nuevas tecnologías] (Bellix et al., 2017, p. 81). Para otros autores;

La OGP establece como requisitos necesarios para hablar de AGA la transparencia, participación y colaboración. Como es posible observar, las premiaciones, las membresías o la construcción de rankings a partir de diagnósticos sobre qué tan apegados a sus patrones se desarrollan los gobiernos son algunos de los refuerzos que funcionan como contraparte e incentivo para los gobiernos locales. Se establece así un modo tipificado en la rendición de cuentas de los gobiernos locales que se institucionaliza como condición necesaria para la financiación de la gestión o la obtención de fondos aplicables a políticas de gobierno a través de los organismos de la burocracia internacional (Vaccaro et al., 2021, pp. 55–56).

Los requisitos marcan una pauta sobre la forma en que la gobernanza del gobierno abierto debe aplicarse, mediado por el acceso a fondos y reconocimiento dentro de la AGA. Pero esto no especifica necesariamente la praxis propia de la alianza con respecto al ejercicio de sus principios. Para ello, la AGA prontamente construyó estándares que “definen las medidas que los diferentes gobiernos deberían adoptar para avanzar y convertirse en gobiernos abiertos. Ellos se estructuran en la tríada transparencia,

participación y rendición de cuentas” (Ramírez-Alujas, 2013, p. 6). Esta triada, se constituye como evaluadora del desempeño de gobierno. Por eso el énfasis en la rendición de cuentas, ya que también se entiende como estándar de la administración para con los gobernados, y se toma en especial importancia a la hora de poner a evaluación los compromisos frente a la AGA.

Un paso sustancial en la metodología de la AGA surge con la creación de Planes de Acción de Gobierno Abierto, los que se plantean como espacios abiertos donde actores diversos cocrean compromisos que serán puestos a evaluación, tanto en procedimientos como en logros, por la alianza. Con esto, la AGA se posiciona como un estándar global sobre lo local, sea este nacional o subnacional. Podemos considerarla así como “una base general que promueve la iniciativa y la competencia. Cada país, considerando su realidad, sus capacidades y recursos, le da sentido a la metáfora del gobierno abierto” (Peña, 2020, p. 74).

En su misión de profundizar la democracia a través de una mayor compenetración de la sociedad civil con la gestión gubernamental, la AGA constituye un hito importante en la medida que busca modular lo local a través de lo global de forma directa pero flexible. Para la AGA, las libertades democráticas y los espacios cívicos son fundamentales en el desarrollo del gobierno abierto. Se reconoce sin embargo que estos espacios y libertades están en declive y se han visto amenazados, no negando así que la “decepción democrática se exteriorizó en la disminución en los niveles de apoyo a la democracia como régimen” (Cáceres López & Quevedo Pereyra, 2021, p. 58). En efecto, el ciclo electoral 2017-2019 y las protestas masivas del periodo 2019-2020 en la región dibujan un escenario de crisis para las formas particulares que las democracias latinoamericanas han adoptado (Manjón et al., 2020). Todas estas son problemáticas que envuelven el desarrollo del MGA y matizan sus principios en la región.

En el caso del Estado de Chile, este ha presentado una serie de planes de acción ante la alianza. El carácter estatal de estos los pone lejos del nivel municipal de este caso. Dicho esto, los planes de acción generados por el Estado relacionan el tema de la transparencia y el acceso de datos al mejoramiento de la gestión municipal. En el tercer y cuarto plan de acción se empieza a perfilar la creación de un modelo propio de gobierno abierto subnacional centrado en lo municipal, pero este desaparecería del quinto plan con la llegada de OGP Local a la escena en 2016.

Gobiernos Locales

El año 2016, la AGA inició un plan piloto para la integración de los gobiernos subnacionales a través de OGP Local. Esto, en vista “que los compromisos locales, en pro-

medio, tienen mayor probabilidad de ser ambiciosos y de generar resultados más sólidos que los compromisos establecidos por gobiernos nacionales” (Open Government Partnership, 2021). La OGP Local busca, entonces, aprovechar la iniciativa y perspectiva que el gobierno local ofrece a la alianza y sus principios.

Este proceso internacional enfrentó una serie de desafíos, no menor entre ellos la llegada del COVID el año 2020. Tomando en consideración que en su mayoría el 2017 fue un periodo de construcción de compromisos para los gobiernos locales integrados en 2016, la pandemia llegó aproximadamente a la mitad de la implementación de estos. Solo un 47% de estos compromisos lograron un nivel completo o substancial (McDevitt, 2022), dejando enseñanzas sobre las ventajas y desafíos que enfrentan los gobiernos locales asociados con la AGA. Así mismo, la AGA reconoce en el año 2022 problemas en el diseño, la gestión de recursos, lo significativo de la participación, los mecanismos de dialogo, liderazgo y memoria institucional en la aplicación de compromisos de la primera cohorte local de la alianza (McDevitt, 2022).

En América Latina, al año 2022 la lista de gobiernos locales integrando la alianza sube a 36. Curiosamente y en comparación, solo cuatro gobiernos locales de EE. UU. y Canadá (dos en cada uno) son parte de la AGA en América (*OGP Local*, 2022). Así, el cómo se implementan estos cambios en las coyunturas específicas de los países de América Latina, en la particularidad de lo local con vistas a lo global como estándar y referencia, constituye uno de los desafíos que estos procesos imponen en las sociedades latinoamericanas.

A nivel nacional, prácticas identificables con el paradigma de la gobernanza son variadas y de desarrollo desigual. La progresiva implementación de presupuestos participativos, la Ley 20285 de Transparencia del 2008, la Ley 20500 de Participación Ciudadana del 2011 y la Ley 21180 de Transformación Digital del Estado del 2019 son algunos ejemplos de cambios que se llevan dando en relación con la apertura de la administración. Difícilmente podría decirse que estas iniciativas emanan del MGA o directamente de la AGA, pero sí que surgen bajo el paradigma de la gobernanza.

En términos específicos de MGA, la comuna de Renca ha sido pionera en la implementación de planes de acción en Chile. Desde 2018, la comuna implemento un proceso participativo basado en la metodología de la AGA para desarrollar un plan de acción de gobierno abierto. Si bien la comuna no lograría entrar a la AGA, los actores que apoyaron el desarrollo de este plan de acción son algunos de los mismos que participarían en el proceso peñalolino. Este es el proceso chileno más similar al caso a estudiar, sin embargo, la no pertenencia a la AGA lo remueve del estándar global que la alianza busca impulsar entre sus miembros.

Capítulo 3: Marco Teórico

En este capítulo se presenta un abanico teórico para explorar el problema de estudio. Se delinearán los conceptos de participación y transparencia contextualizados en el MGA y la gobernanza como paradigma. Su articulación con este paradigma y modelo es la forma elegida para mantener consistencia en los significados de conceptos tan amplios como participación y transparencia. La exposición se organiza de la siguiente forma: la gobernanza como un paradigma flexible, al gobierno abierto como un modelo en concordancia con esta última y que busca supervisar las diversas prácticas de lo local, y finalmente los conceptos de transparencia y participación como pilares del modelo a ser problematizados. Estos conceptos también son desarrollados en sus ámbitos de uso, y serán clave para los objetivos de esta investigación.

La Gobernanza como un Paradigma

La gobernanza como paradigma debe ser sostenida en tanto concepto sociológico, más allá de las definiciones operativas en la administración pública. Es una síntesis entre vieja burocracia y NGP, que busca las formas de conducir un escenario mundial. Para algunos autores, hacia unas líneas generales definidas en concordancia con la profundización de la democracia, “un nuevo *modus operandi*, capaz de alterar unas relaciones de poder jerárquicas por otras basadas en el mérito, así como una gestión pública cerrada, no participativa y fragmentada, por una gestión pública abierta, participativa y relacional” (Criado, 2016, p. 260). En esta línea y sobre el carácter potencialmente democrático de la gobernanza como estructura interactiva, Egon Montecinos señala que:

Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática y potencialmente incluyente, es preciso que el conjunto de intereses concernidos por el proceso decisional se encuentren simétricamente representados en el proceso decisional público. Una asociación entre sector público y privado puede constituir gobernanza pero no será democrática sino en la medida en que los intereses sociales tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participaren la interacción decisional (2012, p. 353).

Así la gobernanza, o como lo trata Chica-Vélez y Salazar-Ortiz Pos-Nueva Gestión Pública, puede ser vista como “un conjunto de reformas al aparato administrativo centradas en la recentralización del poder del Gobierno a partir de mecanismos de coordinación vertical [multinivel] y horizontal [multiactores]” (2020, p. 19). A su vez, contempla la competencia o cooperación de distintos actores políticos, técnicos y/o económicos en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar asuntos de valor público (Jimbo-Santana & Jimbo-Santana, 2021). La apertura estatal tiende así a ver al mundo civil y empresarial como actores estructurados y reconocidos dentro de un nuevo ordenamiento normativo (Montecinos, 2012).

Esta gobernanza busca el uso intensivo de datos e información en la prestación de servicios públicos, en conjunción con una mayor colaboración de la ciudadanía y empresas, todo esto a través del uso de tecnologías de la información (Cerrillo-Martínez, 2018).

Con relación al componente tecnológico de la gobernanza, Agustí Cerrillo Martínez considera que “el paradigma de la gobernanza inteligente persigue dar respuesta a este nuevo escenario identificando nuevos instrumentos de gestión de las administraciones públicas y nuevos canales de relación con la ciudadanía” (2018, p. 1129). El autor pone el énfasis en los datos mismos y su capacidad para convertirse en información útil, a través de la técnica, en la gestión racional del Estado. La gobernanza inteligente, entendida desde este paradigma, se lee incompleta ya que “la tecnología sola no podía entregar valor público y no podía entregar resultados concretos si no estaba asociada con cambios en las organizaciones, lo cual no es solamente automatizar y colocar las cosas en línea” (Jimbo-Santana & Jimbo-Santana, 2021, p. 52). O como en la transparencia de la NGP, limitada al acceso de la información, no logra adaptar las instituciones al crecimiento exponencial de datos y las nuevas capacidades de utilizar la información que se presenta con el avance tecnológico (Maldonado-Lozano et al., 2021).

Para Barros, Cabello y Campero, refiriéndose a los efectos limitados de la revolución digital; “los países no han prestado demasiada atención a los complementos ‘analógicos’, o no digitales: las políticas, instituciones y regulaciones requeridas para aprovechar el potencial de las tecnologías” (2016, p. 6). Es decir, la gobernanza contiene un componente eminentemente analógico, y he ahí la clave del desarrollo holístico que este paradigma pregona, ya que la sociedad civil organizada ha tenido serias dificultades para hacer valer la promesa que la apertura y transparencia ofrecían (Hernández, 2020; León Aravena & Figueroa Silva, 2020). Podemos llamar a esta problemática como “‘Hiper-Tecnocracia’, destacando cómo las tecnologías pueden producir cambios instrumentales en sus estrategias comunicativas, pero sin transformaciones sustanciales en la naturaleza de los mecanismos políticos [frente al concepto de ‘ciberdemocracia’]” (Dader y Campos, 2017 en Ortiz Galindo, 2019, p. 8).

Siguiendo estas ideas, de manera contraintuitiva, podríamos considerar la gobernanza digital como una forma de la gobernanza enfocada en el componente análogo del proceso de transformación. Esto, en la medida que busca armonizar la introducción tecnológica con la estructura de la administración pública. Mismo énfasis se coloca en la construcción de redes de los diversos actores que la gobernanza en general busca integrar, entendiendo lo técnico o digital como un medio y no como un fin en sí mismo.

Los contrastes son claros con los principios weberianos, en los cuales “la intervención de grupos de intereses económicos no oficiales, o la intervención de representantes no capacitados, la difusión de organizaciones locales, interlocales, o representativas de cualquier otro tipo, o de asociaciones vecinales, (...) Se oponen, aparentemente, a la burocratización” (Weber, 2010, p. 93). De manera más crítica, Morozov y compañía señalan que el carácter de la gobernanza en su “búsqueda irrefrenable del interés individual y el egoísmo que fomentan las lógicas neoliberales de competencia impedirían emplear el intelecto colectivo de manera altruista para afrontar de manera conjunta los problemas de la sociedad” (2021, p. 212). Lejos de estas posturas, para Montecinos lo que define a una red participativa de gobernanza es la ausencia de un centro jerárquico monopólico, no limitado esto a una inclusión de actores al proceso de decisión sino más bien a la institucionalización de sus roles en espacios garantizados (2012). Para Martínez Brouchuod;

Algunos autores cuestionan la legitimidad democrática de la gobernanza, el fundamento de la intervención de los actores en las redes y la cooperación horizontal. En la medida en que la soberanía popular no surge en los procesos, la legitimidad democrática de la gobernanza se pone en tela de juicio (2010, p. 102).

Y en posturas más intermedias, Barros y compañía sostienen las perspectivas de la OCDE como un punto flexible desde donde la gobernanza avanza, “cualquiera sea la orientación de esta, bajo los parámetros de mejores prácticas consensuados por los países OECD” (Barros et al., 2016, p. 38). Tomando en cuenta que “si las estructuras de interacción decisional características de la gobernanza permiten la exclusión o el ninguneo de grupos de interés significativos, el riesgo de deslegitimación o desafección democrática es muy elevado” (Montecinos, 2012, p. 353).

La gobernanza para Estupiñan, es una adaptación de la NGP que mantiene la estructura de esta, enfocada en la eficiencia y la eficacia, ahora moduladas y equilibradas para maniobrar en la diversidad y complejidad interorganizacional. En otras palabras, es una nueva forma de gobernar que el neoliberalismo adopta, una reestructuración de este (2016).

De este modo, la gobernanza se entenderá en esta investigación como un paradigma de gobierno estructurado en una relación de apertura tripartita entre el Estado, el mundo civil y el empresariado. Esta relación se estructura como un resultado dialéctico entre la aplicación del modelo NGP con las formas racional-weberianas de administración pública, que además integra a sus vectores críticos transformándose en un amplio paraguas teórico que reemplaza los pilares conceptuales de la gestión pública, pero mantiene la orientación hacia el neoliberalismo como eje. Así, el paradigma de la go-

bernanza se comporta como una estrategia de expansión de una nueva forma de gobierno estructurada en torno a los mismos fines de la NGP, pero modulada en escenarios coyunturales diversos y complejos que impulsan y tensionan las democracias liberales donde son implementados, en las cuales se busca llevar a la práctica una relación horizontal entre actores en desigualdad de condiciones estructurales.

El Gobierno Abierto como Articulación de Principios

El gobierno abierto es un modelo específico dentro del campo de la gobernanza, que en primera instancia busca construir una estructura ejecutiva que permita implementar los principales lineamientos del paradigma de la gobernanza a una escala global. En esta estructura es clave la articulación práctica de principios, los cuales no pueden ser entendidos como gobierno abierto sin esta.

El gobierno abierto puede ser visto desde varias perspectivas: como un resultado del cambio tecnológico traído por la web 2.0 y las tecnologías de la información, como una transformación de los valores del servicio público y su organización, o como una revolución en el concepto de transparencia a través de una nueva relación entre producto y receptor de la información (Navarro, 2013). Con independencia del énfasis, existe consenso en indicar que el gobierno abierto es resultado de las condiciones que el desarrollo tecnológico permite. Por un lado, toma el énfasis en lo análogo característico de la gobernanza e integra lo tecnológico al punto que pasa a ser transversal. La tecnología llega a la situación en que ya es parte integral de la realidad social y sus posibilidades se expanden, pero sus usos ya no son respuestas mágicas, sino que cada vez más se tiene conciencia de sus límites y utilidades.

El cambio tecnológico permite que los actores busquen satisfacer requerimientos "(...)" en los tiempos en que la identidad, las actividades rutinarias y el eje de gravedad de la vida política, económica, social y cultural está siendo construido en y alrededor de la internet" (Valenzuela-Fernández et al., 2020, p. 97). Focalizar el gobierno abierto requiere entonces articularlo entorno a un contexto de democracia y gobernanza que lo contenga. Entendiendo así que la democracia liberal choca con una gobernanza que a partir de redes debe balancear los principios liberales de la representatividad democrática con un nuevo escenario de lucha que integra una diversidad de actores sociales en relación y tensión (Martínez Brouchuod, 2010). En otras palabras, se discuten las tensiones que la integración de actores dada por el desarrollo tecnológico produce entre las formas previas de representación y la red como mecanismo del gobierno abierto.

Esto refleja un gobierno abierto como red específica de interacciones entre actores ligados en un espacio y tiempo determinados, con reglas, valores, objetivos y jerarquías mediante las cuales actúan en red. El gobierno abierto sería entonces:

(...) un proceso tecno-político de ajuste interno de la institución (...) con el fin de realizar de manera eficiente, eficaz y de calidad la prestación de bienes y servicios públicos al ciudadano, en un contexto donde éste último goza de espacios vinculantes y permanentes de participación, que van desde la información, consulta, decisión, llegando hasta el control ciudadano de la propia gestión (Montecinos, 2012, pp. 358–359).

Como proceso en red, busca reestructurar la relación entre los actores bajo un escenario particular de cambio donde las formas tradicionales son moduladas e intervenidas en post de un sistema político en transformación y orientado hacia el paradigma de la gobernanza. En este sentido, Peña señala:

(...) el gobierno abierto es un esquema de gestión y producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social (2020, p. 79).

Esta definición considera el problema de delimitar conceptos con independencia del contexto en que surgen y se aplican. Para Peña el contexto relevante para el gobierno abierto se encontraría en el marco liberal-democrático (Peña, 2020). Dentro de esta línea, se conforma como objetivo el mejorar la calidad de vida de los ciudadanos como el mayor reto para el gobierno abierto (Hudson & Florez, 2019). Y en este sentido, el MGA dependería de una articulación de principios liberales y democráticos característicos de una idea global de Occidente. Así, los significados de cada principio quedan determinados por su articulación entre ellos y con este marco de referencia macro, que busca reproducirse en lo local, convertido este en local-globalizado (Sassen, 2003).

Podemos decir entonces que el MGA es una aplicación particular de la gobernanza caracterizada por los cambios propios de esta, pero integrados en una red global internacional que busca combatir la disgregación de definiciones y principios, estableciendo estándares y compartiendo experiencias en la diversidad de coyunturas que enmarcan los sistemas liberal-democráticos. El énfasis está puesto en las relaciones que deben generar las instituciones y en principios que van estructurando el desarrollo de mecanismos entre actores que se constituyen en cogobernantes. Esta articulación toma los principios enarbolados por la AGA y los aplica en diferentes escenarios globales, donde su predominancia está dada por una articulación contextual flexible consistente con su objetivo estratégico. Para el caso de estudio, los siguientes apartados profundizan sobre los principios principales en el proceso peñalolino.

Transparencia

La transparencia es un concepto clave de los estudios de gobernanza en la actualidad. Escasos son los gobiernos latinoamericanos y del mundo que no colocan el principio

de la transparencia como uno de los pilares sobre los cuales avanzar para profundizar la democracia y modernizar el funcionamiento del Estado.

Sin embargo, la transparencia debe ser problematizada. En ella no cabe el otro ni la negatividad para cuestionar el sistema político-económico. Lo que no queda registrado, lo que no es confirmado ni optimizado, no existe, y lo que existe lo hace en el formato de la transparencia (Han, 2013).

Una parte importante de la transparencia es la división de actos de transparencia en activos y pasivos. La primera tiene relación a la publicación permanente información por iniciativa de la administración pública pertinente, dictada por una obligación legal y contando con estrategias de publicación en formato abierto; un registro confirmado y optimizado. Esta incluye el manejo presupuestal, el manejo operativo de la institución y el desempeño del gobierno. Cada vez es más común igualar este tipo de acción con las cuentas públicas, en un proceso de sinonimia que acopla estos actos activos permitidos por los nuevos medios tecnológicos con las viejas estructuras de *accountability*. Pero esto va más allá, ya que esta perspectiva se posiciona “no sólo desde un punto de vista de rendición de cuentas, declaraciones juradas de ingresos, publicación de gastos, sino que los datos publicados puedan ser reutilizados por la población y que sus políticas públicas estén orientadas específicamente a territorio” (Maldonado-Lozano et al., 2021, pp. 148–149). Es en esta posibilidad de reutilizar los datos por parte de la población donde la transparencia como ejercicio activo suele ser criticada, donde la apertura del dato no asegura su acceso o utilización.

Por otra parte, los actos de transparencia pasivos están comprometidos con el ejercicio del derecho a la información y tratan sobre los flujos de la información y el factor relacional con los interesados en acceder a esta (Osorio-Sanabria et al., 2022). Estos actos versan sobre los accesos y la utilidad que el ciudadano pueda hacer de esta apertura; accesos que se van progresivamente totalizando en torno a la administración pública. Cabe tener en cuenta que en un contexto cuyo principio es el de la transparencia total, el negativo de la transparencia activa y pasiva también es de relevancia crítica: lo que se deja de publicar y pedir, o lo que las formas de esta apertura dejan afuera.

Estas formas operativas permiten identificar a la transparencia “como un mecanismo para crear valor público” (Osorio-Sanabria et al., 2022, p. 20), marcado por estándares, roles y responsabilidades en medio de un proceso de apertura para la satisfacción de la población, en estrecha relación con la legitimidad del gobierno (Maldonado-Lozano et al., 2021). Esta perspectiva ve como un beneficio clave la disponibilidad de información traída por la transparencia, “al convertirse en una nueva fuente de innovación, un bien común” (Osorio-Sanabria et al., 2022, p. 20).

Para Peña, y en base a los objetivos de la transparencia, existen cinco tipos: “la que combate la corrupción, la que promueve el activismo cívico como medio para controlar el poder, la que propicia mejores servicios públicos, la que genera confianza incidiendo favorablemente en la inversión, la que legitima a los gobiernos” (2020, p. 84). Podríamos decir, un estado de la gestión que requiere de una activación de lo civil como medio de control, en post de mejoramiento de servicios, mejor terreno para la inversión y la legitimación del sistema. Para todo esto, la respuesta es la transparencia.

De la Negatividad y lo Positividad

Esta lectura operativa del concepto tiene una contraparte, una opacidad que es promotora de “la arbitrariedad, la incompetencia, el privilegio y la corrupción en la gestión de los asuntos públicos” (Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014, p. 86). La opacidad empieza a ser tratada como el contrario directo de la transparencia, identificándola, a veces, con “(...) un desgraciado síntoma de negatividad a eliminar cuanto antes, sin dilación. Acumulando sin descanso toneladas y toneladas de datos, unidades mínimas de la utopía de la transparencia digital, pivotada a la vera del ordenador” (Alonso & Martorell, 2018, p. 608). Esta capacidad de acumulación provoca una extensiva necesidad de observar y monitorear, contraria a la ocasional rendición de cuentas que dejaba un espacio de creer o no creer (Jimbo-Santana & Jimbo-Santana, 2021). Sus efectos también pueden ser contraproducentes; “(...) la introducción de transparencia, más que inspirar confianza en los representantes, puede tener el efecto contrario, afectando negativamente la valoración que los ciudadanos hacen de sus políticos y técnicos” (Grimme-likhuijsen, 2010 en Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014, p. 86).

Lo transparente en el modelo de gobierno abierto se construye como aquello que no tiene lugares opacos, pero la realidad es que “los gobiernos no son materia por el que la luz pueda pasar sino organizaciones y personas regidas por normas y restringidas por presupuestos” (Peña, 2020, p. 80). Esto crea un escenario donde “todo aquello vinculado con lo colectivo y estatal, total o parcialmente externo a la lógica presuntamente transparente del mercado, suscita aguda desconfianza y se expone al escrutinio quisquilloso” (Alonso & Martorell, 2018, p. 604).

Una contradicción clara entre perspectivas es aquella que destaca Przeworski, donde “si los votantes no están totalmente informados, la representación democrática no está garantizada. Destaca que la deliberación debe tenerse en cuenta e incorporarse en la rendición de cuentas para descubrir las razones por las que fueron tomadas las decisiones” (Przeworski, 1997 en Ortiz Galindo, 2019, p. 5). Esta información total choca con una saturación de información que “no nos hace más críticos, activistas e inteligentes. Al contrario, sirve para aturdirnos, narcotizarnos y desinformarnos” (Rendueles, 2015 en Alonso & Martorell, 2018, p. 608).

Así la transparencia, integrada al MGA, es una necesidad práctica que transforma los viejos mecanismos de *accountability*, integrándolos a una relación dinámica donde la clave está puesta en los flujos de información. Este flujo es, sin embargo, paradójico. Parece condición sin la cual los actores no pueden ejercer su capacidad de gestión y, sin embargo, desde una vertiente crítica se señala a la fijación con la transparencia como uno de los motivos del incremento de la desconfianza, ya sea por el volumen aplastante de datos o por su contenido. La transparencia es entonces una tendencia de liberación de datos que afecta principalmente a los actores civiles y estatales, a quienes se les impone esta como un estándar.

Participación

El paradigma de la gobernanza cuestiona no sólo las viejas formas de comprender la administración pública sino también las formas y el alcance de la participación en democracia. La participación se conforma como “categoría nativa de la práctica política de los actores sociales, concepto de la teoría democrática (...) y procedimiento institucionalizado con funciones delimitadas por diversas legislaciones” (Lavall & Vera, 2015, p. 12). La amplitud de definiciones, la polisemia que caracteriza al concepto, lleva a hacer necesario repasar algunos procesos que lo llevaron a reencausarse dentro del modelo de gobierno abierto.

Lo Participativo y lo Representativo

Especialmente durante la guerra fría, la participación era vista como una contraparte crítica de la representación que ofrecía la democracia liberal. La justificación de la representación se encontraba en su escala: la sociedad moderna, por su tamaño, hacía imposible el ejercer una democracia “genuina” o directa (Lavall & Vera, 2015). En la democracia representativa no necesariamente está implícita una capacidad de accionar del ciudadano sobre el terreno público. Por otro lado, su contraparte se asociaba a “la crítica democrática comprometida con la democratización como participación y con el control social del poder mediante la presión y la movilización social de carácter extrainstitucional” (Lavall & Vera, 2015, p. 18).

La reconfiguración de la participación tiene relación con la pluralización de la representación. Al igual que la gobernanza balancea las burocracias tradicionales con el neoliberalismo de la NGP, la participación se integra a la representación a través de la pluralización de esta última de forma que su relación armoniosa sea de utilidad. La pluralización es precisamente este proceso de apertura que integra el mecanismo de la red a la representación, ahora legitimada por su capacidad de vincularse con otros actores cuya participación queda mediada por “una representación presumida, animada por la afinidad, que sustituye o se coloca en el lugar de aquellos a quienes decide

autónomamente representar” (Lavall & Vera, 2015, p. 23). Esta participación ad hoc que ejercen los actores, se da como una integración de conceptos que eran otrora conflictivos: como el activismo social con la gestión eficaz y eficiente, todo condensado en la *social accountability*, una participación social que no busca precisamente el cambio radical, sino la gestión de un modelo plural de representación que incluye a redes de actores por canales que no se limitan al representante electo. (Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Alnoor y Weisband, 2007; Houtzager, Gurza y Joshi, 2008 en Lavall & Vera, 2015).

Así, presenciamos la transformación de una participación característica del primer proceso de cambio impulsado por la NGP, una centrada en los intereses del gobierno y el mercado como forma de legitimar; la consulta y la encuesta como niveles básicos de una apertura incipiente. Esta participación estética, que busca la mera legitimidad de una fachada democrática se caracteriza por un inexistente compromiso de los ciudadanos quienes no computan en el cálculo político (Bellix et al., 2017).

Pero en las nuevas formas de participación ciudadana, estos modos pasan a ser un pasado, un ejemplo de lo que no debe ser en la relación Estado-ciudadano: “se está orientando cada vez más hacia los intereses de los ciudadanos, con la visión puesta en el medio y largo plazo” (Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014, p. 68). Esto, ya que “la participación también fue asociada con efectos de integración porque incrementaría el sentido de pertenencia del ciudadano a su sociedad, fortalecería la formación de identidades políticas amplias y contribuiría a la legitimación de las instituciones políticas” (Lavall & Vera, 2015, p. 15).

Hay oportunidades a ser aprovechadas en este nuevo estado de las cosas. La legitimación de la “acción societal”, otrora derecho exclusivo del viejo orden, requiere saber manejar y transformar las posiciones en conflicto. Ahí está la clave de la pluralidad en la participación, pues “las experiencias de pluralización de la representación diluyen las fronteras estables que diferenciaban las posiciones liberales y de izquierda respecto a la disputa por la democracia” (Lavall & Vera, 2015, p. 18). En este estado, la colaboración entre la sociedad civil y el gobierno denota un consenso gradual donde el aprendizaje institucional e histórico de cada país, como las luchas de los movimientos sociales, dejan de ser relevantes (Bellix et al., 2017).

Sin embargo, bajo este modelo se sigue reconociendo la creciente importancia de la participación, cuya alza en la autonomía se entiende como un compromiso de los ciudadanos quienes deben sentirlo suyo, al cual deben responsabilidad (Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014, p. 69). Se hace alusión a la articulación de actores en torno a un proyecto mutuo, donde “la idea existente detrás de este paradigma de gobierno es reconocer la complejidad del entorno y tratar de gobernarla y no eliminarla y asumir la

incertidumbre como un elemento intrínseco en el proceso político” (Montecinos, 2012, p. 358). Podemos entender entonces la creciente participación como una necesidad de timonear las expresiones sociales hacia los fines de un proceso político, definido por la coordinación de actores en una progresiva expansión del universo de estos. Los caminos de esta expansión no son totalizantes como la transparencia, pero sí vienen de la mano con procedimientos donde la “estandarización de las posibilidades de participación ciudadana, mediante la categorización de las propuestas en una grilla preestablecida, es uno de los mecanismos utilizados, en sociedades como las nuestras, para regular el conflicto social, operando como desmontaje de la negatividad” (Han, 2013 en Vaccaro et al., 2021, p. 63).

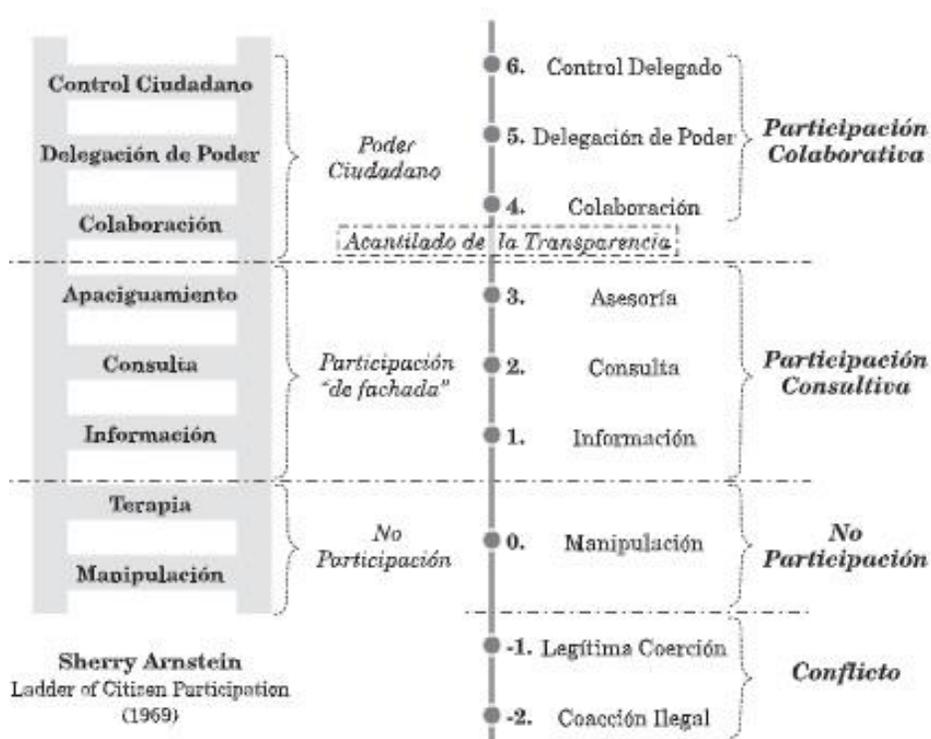
Así, la participación en el gobierno abierto es síntesis de la relación conflictiva representación-participación, donde se adaptan, resignifican y articulan categorías de gestión con aquellas correspondientes a movimientos sociales y tácticas de resistencia. Esto tiene como resultado una participación que expande las posibilidades de acción y gestión dentro de espacios institucionalizados, redes ad hoc al modelo, y con la estandarización como marco de la acción participativa.

Niveles de Colaboración, Actores y Ámbito Objetivo de Influencia

Sherry R Arnstein propuso una escalera de ocho peldaños para describir intensidad en las prácticas de participación. En ella consideraba la manipulación y la terapia como niveles de “no-participación”; la inconformidad, la consulta y el apaciguamiento como “participación de fachada”; y con la colaboración, la delegación del poder y el control ciudadano como “poder ciudadano” en un orden ascendente positivo de clases de participación (Arnstein, 1969 en Peña, 2020).

Estos ocho peldaños serían la base para el modelo propuesto por Prieto-Martín y Ramírez-Alujas (2014), que busca actualizar los escalones integrando la transparencia como condición de los más altos niveles de participación, y sumando además un nivel negativo de conflicto:

Ilustración 1 Niveles de la Colaboración en la Participación



(Ilustración 1, (Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014, p. 77))

La colaboración y el conflicto como aspectos de una gama de posibilidades de la participación planteada por los autores, constituirá la base de la aproximación al concepto utilizado en esta investigación. De abajo hacia arriba (Ilustración 1), la categoría de “conflicto” engloba los niveles de coacción ilegal y legítima coerción. El conflicto no debe ser entendido como la discrepancia dentro de un proceso de colaboración, sino que en la particularidad de “interacciones que se caracterizan genuinamente por la oposición y por el deseo, normalmente por parte del tomador de decisión, de ignorar las reclamaciones provenientes de otros actores” (Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014, p. 78). Los niveles de esta categoría están diferenciados en la legalidad de los métodos usados por los participantes. En el caso de la coacción ilegal, está caracterizada por el uso de la violencia cuando la inutilidad o inexistencia de los canales de diálogo se muestran insuperables: desde una entidad pasando a llevar una comunidad sin más opciones o invocar el derecho a la rebeldía frente la tiranía. La legítima coerción, por el contrario, vendría a ser las formas que entran en la legalidad de la acción en el conflicto, oposición pacífica si se quiere. Así, la categoría de conflicto está enfocada en lo que queda afuera de los procesos de participación: lo que no entra dentro de la gestión, ya sea que esté marginado o en espera a ser incorporado a la gobernanza.

La categoría de la “no participación” habla de un nivel de manipulación enfocado en “mantener a las personas tranquilas, mansas y con la impresión de que están siendo

escuchadas... cuando realmente no hay una intención de tomarse en serio sus propuestas, salvo donde ello convenga dentro de los planes del tomador de decisión” (Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014, p. 77). Es un nivel interesante en la medida que requiere una mirada crítica de los procesos, sus orígenes y resultados para poder determinar qué tan clara es la no participación. En relación con lo expuesto sobre la transparencia, requiere un acceso a la información suficiente para poder determinar intenciones de una autoridad manipuladora, es decir, una articulación conceptual a fin con el modelo como condición sin la cual el ejercicio participativo se posiciona dentro del MGA.

La categoría de “participación consultiva” suscita más debate entre los autores. Para Arnstein esta categoría sería caracterizada por construir un espacio de *token participation*: una participación “aparente” o de “fachada” relativamente poco desarrollada en términos de participación frente al “poder ciudadano” que propone como máxima. Para Prieto y Ramírez (2014), desde una postura más pragmática, estos niveles reflejan tácticas que pueden ser útiles para el sector público por lo que no se considera automáticamente que esta categoría solo aparenta participación. En concordancia, dentro de la “participación consultiva” se haya así el nivel de “información” el cual versa sobre el ejercicio de proveer información en diferente volumen a la población. El de “consulta” tiene relación con la retroalimentación de los ciudadanos a los tomadores de decisiones o *feedback*. El último nivel de la categoría es el de “asesoría”, que abre la posibilidad para que los actores entreguen propuestas y consideraciones a la discusión, pero no son todavía parte colaborativa de la gestión misma (Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014).

Por último, la categoría de “participación colaborativa” está íntimamente ligada con el denominado “acantilado de la transparencia”. Como tal, se plantea que, para alcanzar estos niveles superiores de intensidad participativa, los actores requieren un nivel de acceso y entendimiento de la gestión de la cual aspiran a ser partícipes.

Sobre el nivel “colaborativo” se entiende que “aunque no exista una delegación explícita de poderes sobre la instancia colaborativa, la capacidad de decisión es implícita o explícitamente compartida, de acuerdo a principios y prácticas de ‘colaboración honesta’ entre los participantes” (Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014, p. 82). El mismo carácter de esa categoría, requiere que el grado de influencia de la participación colegiada sea palpable.

Aumentando el nivel de colaboración, la “delegación de poder” busca que una serie concreta de poderes, parciales y limitados, permitan entregar una mayor precisión a los atributos que ejercen los participantes de las diferentes instancias, como pueden ser los vetos (Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014). Finalmente, en la cúspide de la

colaboración, el "control delegado" es un híbrido de cogestión entre la autoridad pública y la institución u organismo que se le otorgue control sobre ámbitos decisorios. Este nivel no excluye a la administración pública, sino que la mantiene como monitor y orientadora de políticas, pero en una relación de cooperación con otros actores sociales (Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014). La relevancia de este nivel radica en que el nivel colaborativo transforma la administración pública al dotar a la ciudadanía de capacidades decisorias y hacerla parte de pactos y acuerdos entre sociedad y gobierno (Chica-Vélez & Salazar-Ortiz, 2020).

La principal diferencia entre los niveles de colaboración vistos en la ilustración 1, radica en que para Arstein, la escala de participación va desde su inexistencia hasta el control total de la ciudadanía. Para los autores, los niveles de colaboración reflejan posibilidades de acciones conflictivas o colaborativas entre actores, las cuales dependen tanto del contexto como de las características de estos actores.

Con respecto a los actores, el modelo utilizado construye un cruce entre el ámbito objetivo de influencia y el actor participante. El ámbito objetivo de influencia trata sobre los objetivos del actor en torno a su participación en una instancia dada, ya sea para obtener algo de manera personal (individual), de carácter interno para un colectivo o grupo personal, o para obtener un objetivo amplio, buscando cambios relevantes de carácter más general o de mayor escala. Respecto al actor, este puede ser clasificado como individuo, red en base a sus relaciones, o grupo en tanto parte de una organización de diverso tipo.

Tabla 1: Actor y Ámbito Objetivo de Influencia

		ACTOR		
		INDIVIDUO YO "solo"	RED YO "con otros"	GRUPO YO "parte de"
"ÁMBITO OBJETIVO" DE INFLUENCIA	INDIVIDUAL (Yo mismo o alguna(s) persona(s) concreta(s))	- Escribo cartas al periódico (+) - Consumo productos biológicos y de consumo justo - Puntúo opiniones en foro	- Respondo preguntas en foro web (+) - Consulto fuentes de información alternativa	- Adquiero formación participando en ONG (+) - Hago amigos en la asociación cultural
	REDUCIDO o INTERNO (Mi colectivo o un colectivo reducido)	- Dono dinero a ONG (+) - Uso Facebook para visibilizar mis intereses - Soy delegado de clase - Suscribo una "petición"	- Comparto listas de música en Spotify (+) - Participo en un <i>flashmob</i> - Participo en Presupuesto Participativo	- Trabajo de voluntario en ONG (+) - Participo en Presupuesto Participativo en nombre de mi asociación
	AMPLIO o EXTERNO (Mi entorno, un colectivo grande o la "sociedad en general")	- Voto en elecciones nacionales (+) - Firmo en campaña de AI - Voy a una manifestación por la No Violencia	- Difundo en redes sociales manifestación por la No Violencia (+) - Acudo a movilizaciones anti-OMC	- Soy interventor de mi partido en elecciones (+) - Organizo manifestación por la No Violencia

(Tabla 1, (Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014, p. 71))

Así, el cruce entre actor y ámbito de influencia permite identificar una relación específica del participante para con el mecanismo de participación. Como se ha mencionado, la gobernanza busca la integración en la gestión de lo público. El modelo de gobierno abierto constituye así mecanismos para esta integración, mecanismos como estructuras que buscan ser institucionalizadas. La participación demanda ser plural e integrar nuevos actores, pero la legitimidad de la influencia de estos actores en un mecanismo determinado queda en cuestión, más aún si estos mecanismos buscan institucionalizarse. Esto es una consideración para tener presente en una clasificación de actores como la anterior.

De esta forma, la posibilidad de articulación de principios como la participación y la transparencia toma la forma específica de una expansión flexible y pluralista de procedimientos estandarizados, caracterizados estos últimos por la transparencia en las formas y contenido como condición para institucionalizar el modelo.

Capítulo 4: Marco Metodológico

Diseño Metodológico:

Esta investigación adopta un enfoque metodológico cualitativo, en la medida que persigue el poder observar el “orden interno, en el espacio subjetivo-comunitario, como sentidos mentados y sentidos comunes” (Canales, 2006).

El tipo de investigación se corresponde con el estudio de caso, ya que este se basa en la descripción y análisis de un proceso, con una temporalidad definida, de cuyos datos recopilados y profundidad de análisis se enmarcan en un contexto específico de modo sistémico y holístico (Hernández Sampieri et al., 2014). Como criterio para seleccionar esta metodología y definirla más específicamente, se considera que esta investigación es impulsada por “una necesidad de comprensión general, y consideraremos que podemos entender la cuestión mediante el estudio de un caso particular. Podemos llamar a esta investigación estudio instrumental de casos” (Stake, 1998, p. 14). En la medida que esta investigación persigue aprehender como los primeros pasos de la implementación del modelo de gobierno abierto de la AGA transfieren significados y ámbitos de uso a los conceptos de transparencia y participación, este es un estudio instrumental de caso.

Entonces, el caso seleccionado es el proceso de creación del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en Peñalolén 2021, de manera que permita adentrarse una aplicación temprana del modelo de la AGA en el primer municipio en Chile que integra esta alianza multilateral internacional. Así, pese al alcance limitado del caso, esta experiencia pionera a nivel nacional puede ser de utilidad a la hora de implementar procesos similares en planes de acción futuros para Peñalolén u otros municipios.

En términos de temporalidad, se consideró la totalidad del proceso de creación del PPAGA, desde el 29 de abril al 14 de diciembre de 2021, fechas de la primera reunión del foro multiactor y el lanzamiento del plan. Además, se tomaron datos relevantes al tema desde 2018, la mayoría concentrados durante y posterior a la postulación y aceptación del municipio a la AGA.

Técnicas de Producción de Datos

En concordancia con el diseño metodológico, el levantamiento de datos se realizó a través de revisión documental y la aplicación de entrevistas semiestructuradas. Las fuentes secundarias de la revisión documental fueron recopiladas y fichadas buscando agotar las posibilidades de este tipo de fuentes para la exploración del proceso.

Con respecto a las entrevistas, se aplicaron de manera que posibilitaran develar los vacíos entre las fuentes secundarias como una dimensión descriptiva, y permitieran

desarrollar el carácter analítico de los conceptos de transparencia y participación entre los actores entrevistados.

En la medida que esta investigación toma un carácter exploratorio, se desarrolló la pauta de entrevista para ser aplicada a los miembros de la Mesa de Gobierno Abierto, el foro multiactor establecido por la municipalidad. El uso de una misma pauta para todos los entrevistados tuvo como objetivo la comparación de los datos. Sin embargo, esto generó algunos desafíos en su aplicación discutidos en el apartado de Selección de Fuentes.

Las distintas fuentes permitieron triangular datos, complementando la información publicada y profundizando en el conocimiento sobre este proceso. De esta forma, la investigación llevó a cabo el estudio de caso a través del análisis de contenido a los datos levantados, permitiendo el desarrollo de este en dos vertientes:

- Una descriptiva que busca reconstruir el proceso completo enfocándose en la caracterización de actores participantes y en los mecanismos como ámbitos de aplicación e implementación del MGA.
- Una comprensiva que busca pesquisar los significados atribuibles a percepciones y relaciones con relación a los conceptos de transparencia y participación.

Considerando el carácter del problema (reciente y de escasas investigaciones al respecto, con un ciclo de procesos ya cerrados y documentados) el análisis de contenido es la técnica más adecuada para trabajar con los datos y convertirlos en información relevante para los objetivos de esta investigación

Selección de Fuentes

Los datos utilizados en esta investigación provienen de variadas fuentes. En primer lugar, se realizó una exploración exhaustiva de fuentes secundarias ligadas al estudio de caso, la metodología de la AGA, sus trabajos conjuntos con CEPAL y Fundación TRIBU permitieron investigar un nivel internacional de manuales, directrices y estándares. El municipio condensó el trabajo previo en el marco del MGA en el documento “Sistematización de Buenas Prácticas de Gobierno Abierto en la Municipalidad de Peñalolén” (M. Barros, 2019), el que sería la base para comprender parte de la reestructuración del municipio que permite el desarrollo del PAGA. Ya dentro del proceso mismo, la revisión documental rindió como resultado actas, sistematizaciones, correos

electrónicos, manuales y acceso por parte del municipio a la plataforma Miro¹, donde se trabajó en instancias participativas abiertas. El contexto de pandemia significó que prácticamente todas instancias se hicieran por medios digitales, lo que permitió contar con algunas grabaciones que complementaron los datos. Sumado a la “Evaluación Inicial” (Hernández, 2022), informe de monitoreo parte de la metodología de la AGA y algunos documentos de lanzamiento, se conformó un corpus de 22 documentos. La mayoría de estos son de libre acceso, otros son parte de requerimientos por ley de transparencia y, en particular, los datos levantados por la plataforma Miro fueron facilitados por el municipio tras las entrevistas a funcionarios.

En definitiva, el criterio de selección, en este caso, está dado por documentos que han sido utilizados, leídos o consultados por los actores que participaron de esta experiencia en el municipio, además de los documentos producidos por este proceso.

En términos de las entrevistas, se utilizó un muestreo intencionado y teóricamente guiado que llevó a la realización de las entrevistas entre septiembre y octubre del año 2021. Se efectuaron un total de 6 entrevistas a miembros del foro multiactor compuesto por 25 actores. Para seleccionarlos se consideró la asistencia a todas las reuniones del foro (dos en total), incluyendo observadores, organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, académicos, asociaciones de funcionarios, secretaría y trabajadores municipales llevando a cabo labores operativas.

Tabla 2: Miembros Foro Multiactor

Tipo de participante	Número total	Asistentes a ambas sesiones	Priorizados	Entrevistados
Observadores	2	1	1	0
Org. Comunitarias	6	5	3	1
Org. de la Sociedad Civil	2	1	1	1
Academia	5	2	1	1
Aso de Funcionarios	2	1	1	1
Secretaría	2	2	2	2

¹ Miro es una plataforma en línea de pizarras colaborativas que permite el trabajo en equipos. Más información en <https://help.miro.com/hc/es/articles/360017730533--Qu%C3%A9-es-Miro->

Trabajadores Municipales	8	4	2	0
Total	25	16	11	6

Los tipos de participante se categorizaron en grupos y subgrupos para un análisis más concreto en base a características similares. De esta manera, se definieron tres grupos; Actores Municipales, Expertos y Territoriales. A su vez, cada grupo contiene subgrupos que los componen.

Tabla 3: Grupos y Subgrupos

Grupo	Descripción del grupo	Subgrupo	Descripción del subgrupo
Actores Municipales	Actores caracterizados por ser parte del Municipio en diferentes niveles de la jerarquía administrativa, ya sea como grupo (oficina, asociación) o individuo	Ejecutivos	Unidades dedicadas a la ejecución del proceso. Actúan en tanto oficinas de la administración municipal
		Asociaciones funcionarios	Organizaciones gremiales con representación de los funcionarios
		Funcionarios	Funcionarios en calidad de auxiliares del proceso o invitados a participar en calidad de individuos
Actores Expertos	Una serie de expertos y organizaciones dedicadas a la temática del gobierno abierto	Fundaciones	Fundaciones nacionales con experiencia en temas de gobierno abierto
		Académicos	Expertos de diversas universidades del país, de gran experiencia en investigaciones y participación en temas de gobierno abierto local, nacional e internacional
		Internacionales	Organizaciones internacionales ligadas al desarrollo del gobierno abierto: CEPAL y AGA
Actores Territoriales	Grupo más diverso, constituido por miembros activos del territorio, organizaciones de diverso carácter	Comunitarios	Organizaciones funcionales peñalolinas de amplio espectro
		Representativos	Miembros de estructuras que agrupan a representantes territoriales, como asociaciones de juntas de vecinos o el COSOC
		Indeterminados	Subgrupo más numeroso, participantes de las fases de participación abiertas de manera directa o a través del voto

Entre los actores indeterminados se encuentra la mayor cantidad de participantes, por desgracia el carácter abierto y anónimo de la participación de estos evitó poder incluirlos como entrevistados en esta investigación.

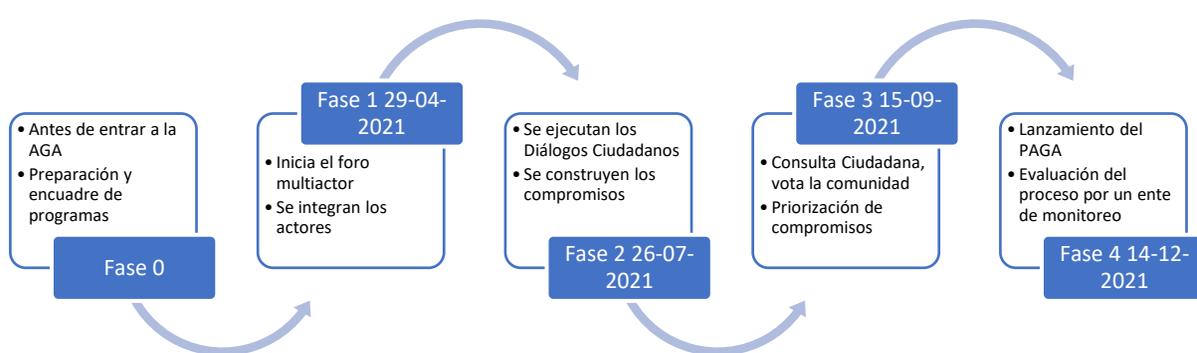
Capítulo 5: Análisis

Sobre las Fases, Actores y Relaciones

Este capítulo tiene como propósito reconstruir el proceso de creación del “Primer Plan de Acción de Peñalolén 2021”, por lo cual se describen sus fases, los actores participantes y sus relaciones. Su objetivo consiste en dar cuenta de los mecanismos, flujos de información y relaciones que se desarrollan entre actores, entregando una mirada panorámica, de modo que permita al lector entender el contexto desde donde los conceptos de transparencia y participación se desarrollan.

A continuación, se presenta una línea temporal de los siete meses y medio del proceso implementado.

Ilustración 2: Creación del PAGA en Peñalolén en el tiempo



Fase 0: Prácticas de Gobierno Abierto Antes del Gobierno Abierto

Esta fase busca evidenciar la existencia de cambios atribuibles al paradigma de la gobernanza en el municipio de Peñalolén previo a su contacto con el MGA e ingreso a la AGA.

El acercamiento más directo del municipio con el MGA surge con su participación en la creación de un Modelo de Gobierno Abierto Municipal bajo el alero del tercer Plan de Acción del Estado de Chile. Este modelo, lanzado en septiembre de 2016, tiene su desarrollo de manera simultánea, en paralelo y por fuera al trabajo del programa piloto para gobiernos subnacionales de la AGA. Este programa piloto conforma la base de AGA Local. Así, el Modelo de Gobierno Abierto Municipal chileno precede por unos meses a la Declaración de Gobierno Abierto Subnacional de diciembre de 2016 en París, lo que marca el fin del piloto y el inicio de la formación de AGA Local.

Participamos con un grupo de municipios en la creación de un modelo de gobierno abierto y fue parte de un compromiso a nivel nacional, del plan de acción

a nivel nacional. Con el tercero o cuarto plan de acción. (...) El gobierno abierto en Chile estaba establecido solo a nivel nacional, entonces la idea era que pudieran los gobiernos locales también aplicarlo en su territorio. Y se trabajó en la creación de un modelo con varios expertos. (Entrevista, actores ejecutivos, dirección municipal)

La construcción de este modelo, junto con el lanzamiento de la AGA Local, sellan un interés marcado para la integración de la comuna a la AGA. Como señala un entrevistado de las oficinas municipales:

Nosotros cuando conocimos este concepto, el gobierno abierto, nos motivó mucho y nos capacitamos en el tema y nos dimos cuenta primero que había varias cosas que hacía el municipio, que podían responder al concepto, pero que no habían sido entendidas como tal.” (Entrevista, actores ejecutivos, dirección municipal)

Cayendo en cuenta del concepto y modelo de gobierno abierto, el interés del municipio por integrarlo a su administración se hace patente. Sin embargo, el municipio no lograría entrar en la alianza en su primer intento en 2018 dado que no cumplía con los requisitos de población residente que se requieren para ingresar a la alianza². Tras este rechazo, se inicia un proceso de sistematización de programas ya implementados, esto considerando que muchas prácticas que el municipio venía ejecutando iban en línea con aspectos del MGA, pero que debían enmarcarse derechamente en los principios de la AGA.

A través del sociólogo Manuel Barros (2019), la comuna presenta en el documento “Buenas Prácticas de Gobierno Abierto” que expone más de una veintena de programas y participaciones nacionales e internacionales relacionadas al MGA ya desarrolladas por Peñalolén. Estas “buenas prácticas” fueron sistematizadas destacando acercamientos tempranos a los principios de la gobernanza, esto es: implementaciones de instancias de formación, participación y transparencia con diferentes niveles de desarrollo y la capacitación a funcionarios e implementación de Presupuestos Participativos. Dentro de estas prácticas destacan una serie de incipientes programas de desarrollo comunitario y plataformas digitales para reclamos e información de variados resultados.

El hecho de que el municipio haya producido el documento de buenas prácticas sirve como evidencia de este proceso de enmarque tras su primer intento fallido de entrar a

² Los criterios de ser elegible a entrar a AGA Local son: una población de 250000 habitantes y ser parte de un país miembro. Además de esto, sigue una serie de criterios mínimos ligados a los principios, experiencias y recursos que son evaluados. Más información en <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-local/about-ogp-local-program/concluded-join-the-ogp-local-program-call-for-expressions-of-interest-january-2018/>

la AGA. Entender estas buenas prácticas desde el prisma de MGA, fue uno de los pasos para finalmente entrar en la AGA.

Además de enmarcar programas, se empieza con la preparación de las capacidades internas del municipio. Para esto, el municipio se asoció con una serie de **Fundaciones** que había tenido contacto previo en la implementación de diferentes programas o en la instancia de desarrollo de Modelo de Gobierno Abierto Municipal. En concreto, el periodo de preparación y capacitación ofreció la oportunidad de acercarse a actores como CEPAL y la Fundación TRIBU, actores categorizados en esta investigación como parte del grupo **Experto Internacional** y **Fundación** respectivamente. Finalmente, será la Fundación TRIBU la que lleve a cabo las capacitaciones a funcionarios, a través del programa “Municipios Abiertos” en 2020.

TRIBU es una fundación que se ha dedicado a tratar los temas de gobierno abierto, haciéndose parte de los procesos empezados por la comuna de Renca en el año 2018 mencionados en el Capítulo 2. En el documento “Gestión de Planes de Acción Locales de Gobiernos Abiertos”, elaborado por TRIBU en conjunto con CEPAL, se definen a sí mismos de la siguiente manera:

Esta Fundación es una organización sin fines de lucro, independiente y apartidaria, establecida para promover la democracia a través de actividades de investigación, acción y diálogo (...) para el fortalecimiento de políticas alineadas a los principios de un gobierno abierto particularmente impulsando plataformas de participación y diálogo ciudadano para una mayor incidencia de la ciudadanía en las decisiones sobre asuntos públicos (Documento, metodologías, Naser et al., 2020, p. 11).

TRIBU ha tenido un amplio trabajo con CEPAL, y esta última a su vez ha sido parte de la AGA desde sus inicios. Esta relación queda evidenciada en el trabajo que compartió TRIBU y CEPAL en Renca:

Desde el año 2011, año en que se creó la Alianza para el Gobierno Abierto (...) en el seno de la 66ª Asamblea General de las Naciones Unidas, la CEPAL, a través del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), ha apoyado a los gobiernos de la región para impulsar mejoras en la gestión pública y en el planeamiento y formulación de sus políticas, planes, programas y estrategias nacionales y subnacionales (Documento, metodologías, Naser et al., 2020, p. 10).

El documento de TRIBU y CEPAL tiene una doble relevancia. Primero, fue la base para el ordenamiento de la creación de PAGA por parte de los actores municipales, derivando de él la estructura de las fases. Segundo, el uso de este documento para definir las intenciones de los actores para con los procesos de los que serán parte en esta investigación ayuda a situarlos a través de la implementación de un PAGA local

en Chile. La interacción previa de actores que asistieron el proceso es un punto relevante de esta fase. En particular, estas organizaciones desarrollan apoyos a través de la implementación de capacitaciones a funcionarios y la difusión del conocimiento técnico y conceptual para posteriormente implementar el MGA.

El proceso de capacitación va de la mano con la articulación de oficinas específicas dedicadas a impulsar la entrada en vigencia e implementación del MGA. En este caso, el municipio le otorga a la Dirección de Control, órgano contralor interno, la responsabilidad ejecutiva de guiar los esfuerzos. Se empiezan a conformar los actores **Municipales** a cargo de impulsar el proceso, a saber, funcionarios capacitados y oficinas dedicadas. En un principio, se comienza con una oficina, para luego articularse en una red. Una señal de esto es el cambio de nombre de esta dirección, que pasará a llamarse “Dirección de Control y Gobierno Abierto”, dándole énfasis a su función ejecutiva a lo largo del proceso.

De la mano de estos procedimientos previos que reúne las experiencias propias y de otros municipios, junto con la asistencia de diversas instituciones, finalmente se concretó con la entrada por parte del municipio de Peñalolén en la OGP Local en octubre de 2020.

Una vez dentro, los actores **Ejecutivos** pasaron a integrar una red global que demanda el ajuste de las planificaciones a un estándar de objetivos y temporalidades. Se parte con la creación de compromisos que conformen un PAGA, mediado por un foro multiactor en plazos definidos. Estos **Ejecutivos** empezarán a conformar una red interna dentro del municipio a través de la Dirección de Control y Gobierno Abierto y el Departamento de Participación.

Tras ser aceptados en la AGA, la temporalidad aparece como un obstáculo que determina ciertas estrategias que afectarán las fases posteriores del proceso. Por ahora, el subgrupo **Ejecutivo** señala:

(...) lo hemos conversado con varios otros gobiernos locales, que los plazos son bien acotados. O sea, nosotros al principio pensábamos que íbamos a tener como un año para hacer un plan de acción, para cocrearlo y no es así. O sea, no me acuerdo exactamente, pero no sé, por ejemplo, eran 3-4 meses por decir algo y estamos en pandemia, además, entonces eso hacía mucho más complejo. (Entrevista, actores ejecutivos, dirección municipal)

A través de su articulación internacional con la alianza, se hace patente una necesidad de redoblar la capacitación y enmarque de los recursos disponibles por el municipio en torno MGA. El nuevo estándar al que debe atenerse el municipio lo obliga a ello. Si bien el entrevistado señala un plazo de tres o cuatro meses, finalmente el proceso completo tomó siete meses y dos semanas, un plazo menor en comparación al año que esperaban para realizarlo.

Es en este contexto donde los actores **Expertos** se enfocaron en la realización de capacitaciones a los funcionarios municipales. Así, bajo el alero de la AGA, las **Fundaciones** ejercieron un rol de capacitadores a los actores **Municipales**, tanto a **Ejecutivos** como a **Funcionarios**, con especial énfasis a los segundos quienes pasaron a integrarse más formalmente al proceso. Esta capacitación contó con la participación de más de 60 funcionarios municipales bajo el nombre de “Formación de Funcionarios Municipales en materia de Gobierno Abierto” (*Exitoso Proceso de Formación de Gobierno Abierto Para Funcionarios Municipales – OGP, 2020*)

La Dirección de Control persigue planificar los siguientes pasos para el desarrollo de su primer plan. Para esto puso en funcionamiento sus redes con el Departamento de Participación. Esta red interna incipiente será clave a la hora de formular la creación de un foro multiactor bajo los parámetros de la AGA, primera fase del proceso propiamente tal. Por ahora y como resumen de esta fase, el hecho de que los actores **Municipales (Ejecutivos y Funcionarios)** se compenentran con actores **Expertos (Internacionales y Fundaciones)** para cimentar las bases conceptuales y organizativas que llevarán el proceso. Esta transferencia ocurre principalmente mediante la entrega de conocimiento desde los **Expertos** a través de capacitaciones, lo que permitió un reordenamiento de oficinas ejecutivas para los fines del proceso posterior, desarrolladas como una forma incipiente de reorganización estructural dedicada a un fin específico, con potencialidad a ser parte de los cambios que ofrece el gobierno abierto.

Fase 1: La Mesa de Gobierno Abierto

El municipio utilizó el documento desarrollado por TRIBU y CEPAL (Naser et al., 2020) para la formulación de su foro siguiendo los estándares derivados de la experiencia de Renca (Tabla 4).

Tabla 4: Criterios del Foro Multiactor

Criterios de formación	<ul style="list-style-type: none"> • Establecido con anterioridad al desarrollo de un plan de acción • Selección de integrantes transparente
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> • Balance numérico entre funcionarios y comunidad • Igualdad en toma de decisiones entre los integrantes • Reuniones regulares, al menos cada trimestre
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Define su área de competencia de forma autónoma • Velar por los principios de la AGA

(Tabla 4, elaboración propia, basado en (Naser et al., 2020))

Siguiendo estos criterios, estructuras y objetivos, el foro se plantea como un canal de participación horizontal de sus miembros con el objetivo de asegurar un procedimiento

que estimule el involucramiento de los actores en los ciclos de gestión del MGA. Así, busca funcionar como canal paralelo y vigilante de los procedimientos y principios de la AGA.

El foro tomó la denominación de Mesa de Gobierno Abierto y su trabajo se distribuyó en dos sesiones: una de constitución y otra de desarrollo de compromisos. La primera (29-04-2021), consistió en la presentación por parte de la Dirección de Control y Gobierno Abierto de una propuesta de funcionamiento de la Mesa y un plan de trabajo a cargo del Departamento de Participación Ciudadana. La planificación establece la fecha de término del proceso completo, es decir el lanzamiento de los compromisos ante la comunidad y la AGA, para finales de agosto de 2021, dándole al proceso completo cuatro meses desde esta primera reunión. Sin embargo, los plazos definidos no se cumplieron ya que la finalización del proceso se produjo en diciembre de 2021. Una segunda sesión, realizada el 11 de mayo de 2021 plantea como objetivo:

A partir de sus experiencias y temáticas de intereses, se pretende que los integrantes del Foro Multiactor, complementen las ideas de compromisos presentadas en la primera reunión y/o propongan nuevas acciones municipales, que se enmarquen dentro de los principios de GA, para ser incluidas en el Plan de Acción de GA Local (Documento, acta 2da sesión Mesa de Gobierno Abierto, Municipalidad de Peñalolén, 2021, p. 1).

Esta sesión ejecutaría un trabajo de consulta con la técnica de *fish-bowling*, método encontrado en el documento guía de la AGA “Diseño y administración de un foro multisectorial” (Velasco, 2017), adaptada a las condiciones digitales que se impusieron por la pandemia. En ella, a partir de temas propuestos por los actores municipales, la Mesa fue dividida en grupos de trabajo con el objetivo de construir compromisos. Estos grupos fueron desarrollando la discusión mientras que funcionarios municipales iban destacando las principales ideas, para luego estas ser priorizadas a través del voto por los participantes. Esta técnica fue replicada en todas las instancias de participación directa con la ciudadanía.

La Mesa de Gobierno Abierto plantea como sus objetivos la colaboración con el gobierno local en la identificación de problemáticas y la construcción de compromisos, la fiscalización de su cumplimiento, el apoyo en su ejecución, la autoevaluación de su propia labor y la rendición de cuentas. Cabe destacar que la inclusión de la creación de compromisos como objetivo de la Mesa, es un ámbito de acción que este estudio no ha podido constatar en los manuales referidos anteriormente. Usualmente, la construcción de compromisos queda reservado para las instancias de participación con la comunidad, no en los foros multiactor que toman un rol similar a un órgano de fiscalización y asesoramiento.

Las condiciones restrictivas de la pandemia y el marco temporal acotado en que deben surgir los compromisos limitaron las posibilidades de convocatoria para los actores municipales encargados. En estas condiciones, el municipio se abocó a la tarea de construir un mapa de actores que le permita definir un criterio de inclusión para su foro:

(...) debemos señalar que, dadas las circunstancias de pandemia y los acotados plazos establecidos por la Alianza para el Gobierno Abierto para efectos de cocrear el Plan de Acción de Gobierno Abierto, no fue factible realizar una convocatoria abierta como era nuestra intención (Documento, respuesta solicitud de información, Municipalidad de Peñalolén, 2022, p. 3).

El municipio buscó garantizar la representatividad de los integrantes de la Mesa en reemplazo a una convocatoria abierta. Por otro lado, la ubicación geográfica del municipio y los contactos hechos en diferentes programas y su participación en el tercer plan de acción nacional les permitió a los actores municipales invitar a una serie de fundaciones y académicos de renombre en el área del gobierno abierto. El 29 de abril de 2021 se reúne por primera vez esta mesa, teniendo dos instancias en total. Los participantes a estas instancias fueron:

Tabla 5: Composición de la Mesa de Gobierno Abierto

Actores clave integrados por el municipio	Asistencias Primera Reunión	Asistencias Segunda Reunión	Subgrupos	Grupos
Gobierno Local	2	0	-	-
Sociedad Civil	3	3	Fundaciones	Expertos
Ciudadanía	4	6	Comunitarios	Territoriales
Academia	4	2	Académicos	Expertos
Representantes funcionarios	2	1	Asociaciones Funcionarios	Municipales
Secretaría Mesa	2	2	Ejecutivos	Municipales
Otros miembros del gobierno local	3	4	Funcionarios	Municipales
Ente monitoreo	0	1	Académicos	Expertos

Esta tabla muestra la composición de la Mesa de Gobierno Abierto a lo largo de sus dos reuniones. Las asistencias categorizadas como “gobierno local” quedan fuera de las agrupaciones al evidenciarse que son constituidas por autoridades políticas, quienes, si bien abrieron oficialmente este mecanismo, no volverían a participar de las sesiones pese a nominalmente presidir la Mesa.

Con respecto a las organizaciones de la sociedad civil, referidas en esta investigación como **Fundaciones**, “se indica que el criterio utilizado fue considerar a quienes habían

trabajado anteriormente con el Municipio” (Documento, respuesta solicitud de información, Municipalidad de Peñalolén, 2022, p. 9). Es decir, la cercanía en proyectos y programas descritas en la fase anterior constituyen el principal criterio para la inclusión de las fundaciones. Más específicamente, se hace referencia al programa “Abre Peñalolén” y la participación en el tercer plan de acción nacional con Ciudadanía Inteligente. Chile Transparente también aparece vinculado a este plan de acción como espacio de contacto con el municipio. Por último, se mencionó a TRIBU y el programa “Municipios Abiertos” de 2020.

En tanto organizaciones, el ámbito de influencia de las **Fundaciones** es **Amplio**, ya que en general persiguen aportar al cambio social a nivel macro. En lo particular del caso buscan asesorar el desarrollo de un mecanismo de participación que lleve a buen término las labores municipales para con la AGA a nivel comunal. Pero, en tanto **Individuos** expertos invitados por su experiencia, tomarían un enfoque un poco más reducido en lo relativo a su interacción con otros actores dentro del proceso buscando asesorar el desarrollo de la Mesa con su opinión experta o asistencia metodológica, mas no directamente comprometiendo a sus fundaciones o ellos mismos con los cambios.

Fueron invitadas también las asociaciones de los funcionarios del municipio como representantes de los trabajadores municipales. Uno de estos organismos consultados considera sus objetivos como:

La asociación en general (...) estamos como revisando, se podría decir. Pero no fiscalizar (...) Pero estamos revisando, apoyando y colaborando con la administración para que los trabajadores tengan unas condiciones óptimas de trabajo y (...) estamos generalmente en reuniones con el tema de gerencia de personas y cosas así. Para ver algunos temas que nos podrían preocupar y tratamos de vislumbrar antes que ocurran. (...) Pero estamos tratando de mejorar las condiciones laborales de los funcionarios. Que sean felices trabajando, esa es la idea. (Entrevista, representante asociación de funcionarios)

Las asociaciones, como organismos que revisan, apoyan y colaboran con la administración, son un **Grupo** con un ámbito objetivo de influencia de tipo **Interino**, enfocado en lo que respecta a sus labores institucionales y el desarrollo de sus labores en tanto trabajadores. Su inclusión responde a la inclusión oficial de los funcionarios municipales como miembros de la Mesa. Se observa también una motivación clara entre los funcionarios entrevistados por impulsar cambios **Amplios** o a gran escala que apunten en la dirección que el MGA propone. Por ejemplo, una de las entrevistadas de la Asociación de Funcionarios se señala que:

También yo trato de participar e ir a todas las reuniones. Me gusta estar informada, y aparte que hay temas específicos. (...) Pero cuando estuve en este tema específico del Gobierno abierto o el código de ética, me llama mucho la

atención, como en forma de sorprendida para bien, que se haga. Y por eso trato como estar bien metida para que, si se va a hacer, se trate de hacer lo mejor posible. Para que les llegue a todos los chiquillos, a todos los trabajadores. (Entrevista, representante asociación de funcionarios)

Cabe destacar que estos actores son un subgrupo que compone oficialmente la Mesa en tanto representantes de los funcionarios organizados, a diferencia del subgrupo **Funcionarios** que se compone de trabajadores de las distintas oficinas (organizados o no), que trabajan en torno a labores específicas del desarrollo de este proceso. Estos últimos tomaron un rol de asistencia técnica o son invitados para discutir temáticas ad hoc con sus labores en el municipio (ejemplo: funcionarios de la oficina de medio ambiente cuando se toca el tema del reciclaje).

Con respecto a la ciudadanía, “se optó por convocar a representantes de organizaciones comunitarias, que conforman el Consejo de Sociedad Civil (COSOC)³. Dado que dicho organismo no incluye agrupaciones juveniles, se incorporó al grupo juvenil que participa en Programa Moviliza Juventudes y Activiza Moviliza (Documento, respuesta solicitud de información, Municipalidad de Peñalolén, 2022, p. 3). Con esto buscan asegurar una representación, ahora basada en las estructuras auxiliares a la administración marcadas en la ley 20500 de Participación Ciudadana.

El grupo juvenil Activiza Moviliza emana del programa “Moviliza Juventudes”, parte de las prácticas de gobierno abierto previas a la incorporación municipal a la AGA. El grupo recibe la invitación y ejecuta un proceso de elección interna de representante para la Mesa. Si bien es cercano al municipio por su origen, este grupo goza de la suficiente autonomía entre sus miembros como para elegir representantes internos a la hora de responder a la invitación de integración a la Mesa.

Los representantes de Activiza Moviliza buscaron su ámbito de influencia entorno a los fines **Amplios** que significaran cambios en la comuna, especialmente con respecto a la integración. Pero sus miembros señalan además que integrar la Mesa fue una instancia de aprendizaje personal, es decir, un ámbito objetivo de influencia **Individual**. Como se evidencia en lo señalado por la entrevistada:

Sí por parar en el caso mío y de la (nombre) fue un (...) ¿Cómo se llama esto? Fue un proyecto como más de aprendizaje. Como que igual nos fortaleció en el área del liderazgo. Porque igual se tuvieron que tomar muchas decisiones con

³ El COSOC es una institución impulsada por la Ley 20500 de Participación, que en Peñalolén tiene actas de su funcionamiento desde el año 2012. Como una estructura establecida hace larga data, con experiencia en el territorio y los procesos administrativos de la gestión, de carácter democrático y compuesta por las organizaciones funcionales de la comuna, representa para los impulsores de la Mesa una buena alternativa a un llamado abierto.

respecto a las votaciones y elegir un proyecto, cosas así. (Entrevista, actor territorial, comunitarios)

Este grupo **Territorial**, en esta fase, fue definido por su participación en instancias de liderazgo comunitario o por ser parte de estructuras de participación cercanas como criterio de selección para su integración por los actores **Municipales**.

Además de los actores anteriores, la municipalidad invita a un grupo de **Académicos** bajo el criterio que estos fueran expertos en la materia. Los integrantes provienen de dos universidades privadas y dos estatales, todos con amplios currículos en temas de gobierno abierto. Cabe destacar que estos académicos pertenecen a una “elite” en el campo del gobierno abierto. Partícipes de las mesas de gobierno abierto a nivel nacional desde hace años, muchos de ellos ya se codeaban en distintas instancias. Como menciona un entrevistado:

Creo que hay un problema más estructural de fondo, que ha habido una cierta elitización de los actores que participamos en estos procesos por varias razones. Porque hay poca gente con más experiencia en el tema y esa experiencia está muy concentrada en un grupo pequeño de actores que son todos los mismos que estaban ahí sentados y que si tú vas a otro foro de gobierno abierto en otro municipio o a nivel nacional, te vas a encontrar a los mismos actores siempre. (Entrevista, actor experto, miembro de una fundación)

En correspondencia, otro actor matizaba esto, señalando que es una estrategia válida por parte del municipio aprovechar su ubicación en la capital para invitar a estos actores:

(...) era bien conveniente aprovechar que estaban en Santiago, y que ya tenían conocimiento de los actores que trabajaban a nivel nacional para extraer ese conocimiento para su proceso. A mí eso me parece que es una estrategia de la municipalidad que tampoco la veo mal. O sea, si estás allí tienes el contacto, todos somos más o menos conocidos, todo mundo sabe de Peñalolén, entonces por qué no aprovechar eso. (Entrevista, actor experto, académico)

Esto permite posicionar a los actores **Académicos** participantes en la Mesa como una **red** de profesionales que interactúa en diversos espacios ligados al paradigma de la gobernanza. Por otro lado, como **individuos** en la Mesa, los entrevistados **Expertos** buscaron asistir el desarrollo de esta, pero generando distancia de las deliberaciones en la medida que buscan la no intervención en las decisiones que puedan adoptar los actores con más arraigo en el territorio. Este ámbito objetivo de influencia **interino**, que busca solo influenciar a la Mesa de Gobierno Abierto, caracteriza no solo a los académicos, sino que será una posición tomada por todos los actores expertos que se tuvo la oportunidad de entrevistar o se hallaron detalles de participación en fuentes secundarias. Esto independiente de si su **grupo** tiene ámbitos más amplios, a la hora de actuar en la mesa los **Actores Expertos** tienden a limitar su influencia. Ejemplificadora en este aspecto es la postura de TRIBU:

Lo primero es señalar que sintiéndome muy contento de estar participando en esta instancia, no me siento responsable como de opinar respecto a los contenidos específicos de lo que pudiesen ser las temáticas o núcleos de futuros compromisos, en tanto ni la Fundación TRIBU, ni yo a nivel personal (...) quiero tener suficiente arraigo o experiencia con la realidad de la comuna. Entonces me parece super importante respetar eso de quienes son miembros activos de la comunidad de la comuna (...) En un espacio como este yo me sentiría más cómodo observando y pudiendo aportar respecto a lo que es la metodología, más allá de los contenidos o las definiciones propias de los ámbitos a luego trabajar. Siento que eso sería más respetuoso con la comunidad y con lo que yo responsablemente puedo hacer. (Grabación, Mesa de Gobierno Abierto, segunda reunión, grupo n°1, intervención TRIBU)

Así, en esta fase los actores integrados al proceso presentan una relación entre carácter del actor y ámbito objetivo de influencia como sigue:

Tabla 6: Caracterización Ámbito Objetivo de Influencia Actores

Subgrupo	Carácter del Actor	Ámbito Objetivo de Influencia
Fundaciones	Grupo	Amplio
Asociación de funcionarios	Grupo	Interino
Comunitarios	Grupo/Individuo	Interino/individual
Académicos	Individuo/Red	Amplio
Ejecutivos	Grupo	Amplio/Interino

Para los actores **Territoriales** invitados que no han tenido un proceso de capacitación (como los **Municipales**) ni poseen un conocimiento técnico del tema (como es el caso de los **Expertos**), toda instancia de participación es un espacio de aprendizaje y, en ocasiones, sirve como los primeros contactos con los conceptos del MGA. Esta tónica se repetirá en siguientes etapas de participación, donde los actores deberán ser rápidamente capacitados sobre el objeto de su participación. Es decir, el proceso enfrenta la dificultad de cumplir con los procedimientos establecidos y lidiar con una desigual distribución del conocimiento y la falta de competencias técnicas y conceptuales entre los actores **Territoriales**.

La metodología usada en las instancias de trabajo colectivo de la segunda sesión de la Mesa se basaba en la priorización producto de la deliberación de las partes divididas en grupos de trabajo. La Mesa concretó dos reuniones formales a través de medios digitales, mas mantuvieron una comunicación constante a lo largo de todo el proceso

a través de correo electrónico. La estructura de la Mesa posicionó a los actores ejecutivos en un rol de predominante. Como mecanismo de participación, la Mesa fue perfilada como un espacio para la construcción preliminar de compromisos, discutiendo problemáticas asociadas a temáticas planteadas por los actores municipales. De acuerdo con los datos levantados, los actores **Territoriales** carecían del conocimiento suficiente sobre los pilares del gobierno abierto como para participar más activamente en la Mesa, limitándose su relación con el municipio a la **Consulta**. Por su parte los **Expertos** carecían del arraigo territorial necesario para a su vez sacar más provecho de su participación, en la medida que esta estaba enfocada en la producción de compromisos y no en el diseño de nuevas instancias.

No se ha encontrado evidencia contundente de la relación entre la Mesa y las decisiones metodológicas implementadas en el resto del proceso. Se enviaron para su revisión propuestas metodológicas ya formadas para la siguiente fase (de Diálogos Ciudadanos), las cuales no sufrieron modificaciones mayores. La interacción entre los actores municipales y el resto parece, si bien no conflictiva, insuficiente. Como señala el **Ejecutivo**:

(...) me gustaría tener un foro multiactor distinto, que tuviera más representante del territorio y que fuera demandante, porque lo que nosotros esperamos es que este foro nos exigiera. Nos estuviera requiriendo digamos; “bueno ¿cómo van los avances?, oye esto no me parece, etcétera”. Pero eso no fue así. Entonces me gustaría algo distinto, algo que tuviéramos un foro más cercano, más demandante, que estuviera encima de nosotros, que estuviéramos viendo como lo hacemos y que efectivamente se cumpla el objetivo, el plan. (Entrevista, actor ejecutivo, dirección municipal)

Por otro lado, también hubo críticas en al menos una entrevista sobre la forma en que se desarrolló la Mesa. Una entrevistada del grupo de las **Fundaciones** se refiere a esta situación de la siguiente manera:

De hecho, en mi experiencia en caso particular de Peñalolén, me quede más bien con la sensación de que lo que buscaban era cumplir con el checklist de conformación de un comité de expertos que asesore y guíe el proceso, más que con escuchar las recomendaciones y hacer los cambios necesarios que esos expertos estaban recomendando para que el proceso te funcionará bien.(...) Más allá del que sienta que no haya sido aplicado, me quedé con la percepción que tenían todo muy maqueteado de antes y que se hacían recomendaciones, dicen “si lo vamos a incluir” y después en general hacían igual como lo tenían diseñado. Entonces es como la típica contradicción que se dan en los procesos de participación, que en verdad tú abres un espacio de participación para legitimar una decisión, pero no involucra que estés dispuesto a cambiar la forma del que hacer las cosas que justamente es lo que muestra el gobierno abierto. (Entrevista, actor experto, miembro de una fundación)

Las sistematizaciones y actas de las sesiones de la mesa muestran un interés por construir propuestas de compromisos que nacen de ejes de trabajo planteados casi

exclusivamente por parte del municipio a través de los actores **Ejecutivos**, quienes utilizaron la metodología del *fish-bowling* descrita con anterioridad. Cabe destacar que se mencionó al finalizar la segunda sesión de la Mesa que en una tercera reunión no concretada se trabajaría en construir la metodología de los Diálogos, pese a que queda en acta la responsabilidad de la “Secretaría Técnica” de hacerles llegar a los miembros de la Mesa una “propuesta de realización de Encuentros Ciudadanos” (Documento, metodología, Departamento de Participación, 2021). Así concluyó la última sesión de la Mesa de Gobierno Abierto, abriendo paso al proceso de formulación de los Diálogos Ciudadanos.

Trabajados estos ejes municipales de compromiso por la Mesa, el Departamento de Participación presentó propuestas metodológicas para la realización de los Diálogos Ciudadanos (nombre final de los Encuentros Ciudadanos). Como se ha señalado, construir esta metodología no fue un punto de tabla de la Mesa y su autoría cae en la red de **Ejecutivos**:

“El primer paso fue, digamos, reunirnos con ellos [*el Departamento de Participación Ciudadana*] y trabajar juntos cómo íbamos diseñar los diálogos. Pero durante el proceso hemos tenido que involucramos con muchas unidades municipales.” (Entrevista, actores ejecutivos, dirección municipal)

Esta propuesta se enfoca en recoger las percepciones de distintos grupos caracterizados por el municipio (Departamento de Participación, 2021) en base a discusiones centradas en los compromisos preliminares desarrollados en la segunda sesión de la Mesa. Marcando así una pauta flexible y con disposición a integrar nuevas ideas:

La idea era hacer un trabajo partiendo de una base, pero siempre entendiendo que esto va a ser muy libre y la idea es que sea cocreado con la comunidad. (Grabación, Mesa de Gobierno Abierto, segunda reunión, grupo n°1, intervención Ejecutivo)

La Mesa como canal de participación no sería relevante en el futuro, ya que no se realizaron nuevas sesiones, aunque sí se cumplió con un envío constante por parte del municipio de los avances realizados a lo largo del proceso a esta. Como se evalúa al finalizar el proceso:

En la práctica, el grueso del trabajo fue realizado de manera autónoma por la municipalidad, y a pesar de estar atenta a los comentarios de quienes participan en la Mesa, son pocos los miembros que retroalimentan y difunden las acciones llevadas a cabo para la creación del Plan de Acción (Documento, evaluación inicial, Hernández, 2022, p. 7).

No se puede concluir o descartar que comunicaciones por el canal digital del correo hayan permitido a los actores seguir influenciando los procesos, en la medida que en los datos a los que se tuvo acceso no hay evidencia de modificaciones al trabajo del Departamento de Participación.

Fase 2: Los Diálogos Ciudadanos y la Construcción de los Compromisos

Los Diálogos Ciudadanos fueron la primera instancia de participación abierta a la comunidad peñalolína, compuesta por cerca de 180 vecinas y vecinos uniéndose a estas instancias. El objetivo del mecanismo y su metodología son descritas por el municipio como sigue:

El objetivo de este proceso fue fundamentalmente recopilar información precisa respecto a las necesidades e inquietudes de la comunidad, pero al mismo tiempo, esta iniciativa tiene un marcado carácter formativo, en el cual se expuso a los participantes el significado del Gobierno Abierto, los pilares que lo conforman y el proceso de incorporación de nuestra Municipalidad a la Alianza por el Gobierno Abierto (Documento, rendición de cuentas, Municipalidad de Peñalolén, 2021, p. 1).

Como se señala, la recopilación de información precisa puede ser entendible como un levantamiento de datos o **Consulta** que se entremezcla con un carácter formativo o **Informativo**, poniendo este mecanismo dentro de lo que se ha denominado Participación Consultiva.

En primer lugar, esta fase del proceso sería guiada por el subgrupo **Ejecutivo**, donde a su vez los **Funcionarios** mantuvieran el carácter doble de auxilio técnico y apoyo temático dependiendo de lo que el municipio propusiera como tema de discusión. La comunidad que se integra por medio de los Diálogos, agrupada como **Actor Territorial**, es entendida a través de una caracterización de actores propia del municipio que propone:

(...) un criterio basado, fundamentalmente, en características sociodemográficas de las y los participantes, tales como la edad, el género y/o la pertenencia e identificación con ciertas comunidades específicas (tales como pueblos originarios y personas migrantes), esto con el fin de trabajar en torno a grupos con ciertos intereses, perspectivas y vivencias comunes (Documento, metodología, Departamento de Participación, 2021, p. 2).

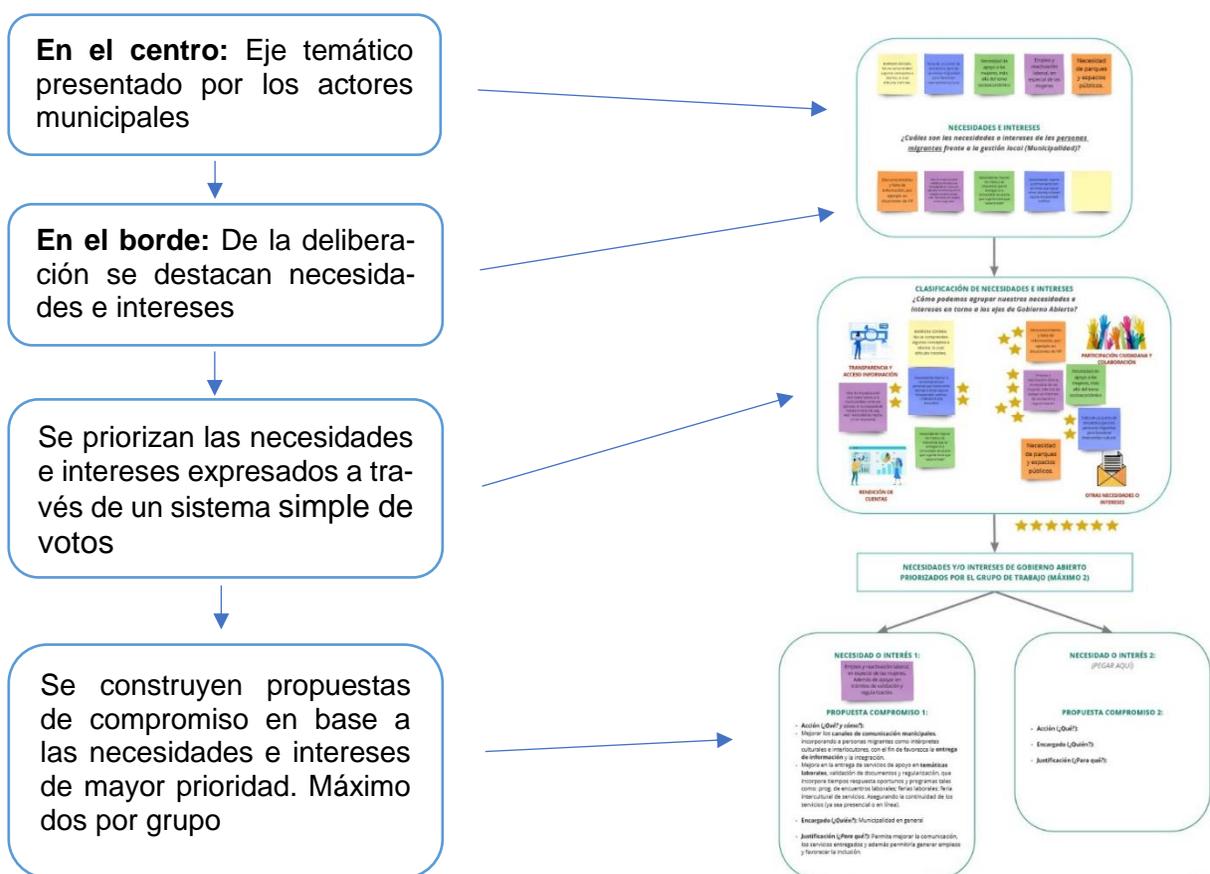
En términos generales, se categorizaron seis grupos de interés para el desarrollo de este mecanismo que, como se dijo más arriba, basó sus discusiones en lo discutido por la Mesa. Esta agrupación de comunidades permitió la realización de seis diferentes instancias de diálogo. Presentadas aquí con una disposición cronológica por orden de realización, son: Comunidad Migrante, Pueblos Indígenas, Actores Locales, Adultos Mayores, Mujeres y Juventudes. El carácter abierto y anónimo de la participación hace difícil determinar las características de los actores más allá de la identificación propia que ejercía cada participante al inscribirse en determinada instancia. En otras palabras, quienes voluntariamente deciden responder al llamado a participar lo hacen autotclasificándose a través de las opciones dispuestas. Además de esto, las sistematizaciones elaboradas por el municipio no dan cuenta de la deliberación en cada grupo

de trabajo más allá de la propuesta de ideas, su agrupación entre los pilares del gobierno abierto, y su posterior priorización. Por lo mismo, estos actores pasan a ser para este estudio **Indeterminados**.

La estructura de los diálogos también hace difícil determinar con exactitud la participación y relaciones de los demás actores ya partícipes de la Mesa. Estos son invitados, pero no se puede asegurar la participación de todos ni su grado de involucramiento.

Como se mencionó con anterioridad, este espacio de **Consulta** se desarrolla siguiendo metodologías similares a la de la segunda sesión de la Mesa (técnica *fish-bowling*), discusión de un tema en grupos de no más de 10 personas, grupos que deliberan y extraen las ideas centrales, e ideas que una vez definidas se priorizan a través de un proceso de votación simple. Las ideas centrales más votadas serán expuestas en un pleno que reúne nuevamente a los partícipes del dialogo. A continuación, la estructura del trabajo en grupo:

Ilustración 3: Trabajo en Grupos Diálogos Ciudadanos



(Ilustración 3, A la derecha esquema de trabajo en grupo diálogos ciudadanos de elaboración propia, a la izquierda ejemplo de trabajo en grupo “Comunidad Migrante” facilitado por el municipio)

Podemos observar que el proceso de priorización reduce la deliberación entre los actores, puesto que establece que solo uno o dos intereses y necesidades pasen a ser trabajados en siguientes etapas de la fase. Esto permite un proceso eficaz de cons-

trucción de compromisos legitimados por la población, pero evidencia un desaprovechamiento del producto de la participación volviéndose una deliberación de bajo impacto.

Durante este proceso, se puede señalar que entre los entrevistados parece ser común el adoptar una posición de mínima intervención frente la deliberación de los actores **Territoriales**. Esta postura fue común entre los actores **Expertos** en la fase anterior quienes prefirieron observar y asesorar, y ahora es aplicada también por los actores **Municipales**:

Yo quería escuchar más que nada. A mí me interesaba escuchar lo que quería decir la gente más que yo ponerme a hablar. Yo buscaba querer escuchar lo que decían, lo que quisieran, quisiesen decir, eso buscábamos. (Entrevista, representante asociación de funcionarios)

Nosotros lo que buscábamos 100% era que la comunidad participará con su opinión con respecto a cuáles eran las áreas que el municipio necesitaba mejorar. (...) Ya habíamos hecho esta mesa de expertos y fuimos delineando cual eran los temas principales que a la comunidad le interesaba el participar. (Entrevista, actores ejecutivos, departamento municipal)

En estos mecanismos de participación, los actores que decidieron deliberar activamente logran desarrollar tanto los temas planteados por el municipio como los que emergen en la discusión. Sin embargo, la técnica utilizada deja de lado la diversidad de temas generados de la reflexión de los actores, los cuales quedan fuera en tanto no son priorizados. Si bien este mecanismo es eficaz al lograr jerarquizar las ideas más importantes para los participantes, es limitado en la medida que no considera temas secundarios que van surgiendo. En definitiva, se genera un proceso de producción de un dato utilizable en siguientes etapas, compatible con las capacidades municipales para su procesamiento.

Sobre estos temas secundarios, pese a que los ejes de discusión fueran determinados en un inicio por la presentación temática municipal, y enfocados a la categorización de los sectores, se mostró como una peculiaridad para los entrevistados el surgimiento de problemáticas transversales por parte de los actores **Territoriales**:

(...) hablamos de una temática específica, pero siempre salía, por ejemplo, el tema espacio público. Está claro, independientes del interés personal de cada persona, todos son vecinos. Entonces te das cuenta que (...) a pesar de que habíamos dividido por intereses específicos, igual habían temas transversales que se tocaban en todos los diálogos. (Entrevista, actores ejecutivos, dirección municipal)

Si consideramos como característica definitoria de este grupo **indefinido** su arraigo con el territorio, marcado por experiencias comunes en el diario vivir, podemos entender el enfoque en mejorar el territorio donde habitan. Por lo mismo, este subgrupo

muestra un ámbito objetivo de influencia basado principalmente en lo **amplio** o **interino**, en la medida que buscan cambios en la comuna completa o al menos en los espacios públicos de su uso cotidiano:

Tabla 7 Intereses, Necesidades y su Ámbito Objetivo de Influencia⁴

	Amplio	Interino	Individual	Total
Necesidades e intereses	155	95	2	252
Porcentaje	61,5%	37,6%	0,7%	100%

A partir de la categorización de temas en la plataforma, fuera de algunos reclamos específicos y marginales de carácter individual, la mayoría de las necesidades e intereses orbitaron ideas de carácter amplio, mientras que una minoría buscaba influenciar en un nivel interino, principalmente radicado en necesidades concretas como las horas preferenciales en el consultorio propuestas por los adultos mayores.

Durante el desarrollo de los diálogos, el desconocimiento de los conceptos, objetivos y pasos del proceso dificultó su implementación. La Matriz de Programación señala un periodo de diez minutos donde se presentaron los antecedentes del gobierno abierto con el objetivo de “proporcionar el marco general en el cual se desarrolla la instancia” (Documento, metodología, Departamento de Participación Ciudadana, 2021, p. 1). Sobre esto, un entrevistado señaló algo distinto de esta planificación:

Entonces lo que tendió a pasar en los talleres en que yo participé era que había que empezar a explicar que era gobierno abierto desde una idea conceptual más básica, para poder tratar de habilitar la discusión, cuando ese proceso debería haber ocurrido mucho antes. (...) Debería haber ocurrido un proceso de formación, de difusión de que era el gobierno abierto, para habilitar luego un espacio de levantamiento de información, sin tener que perder el tiempo muchas veces de una reunión que está convocando dos horas, perder una hora solo explicando que era el gobierno abierto y explicándole a los vecinos, a las personas que participaron, que no era el espacio de la queja (...) Que es legítimo (...) Pero efectivamente no era el espacio que se había construido. (Entrevista, actor experto, miembro de una fundación)

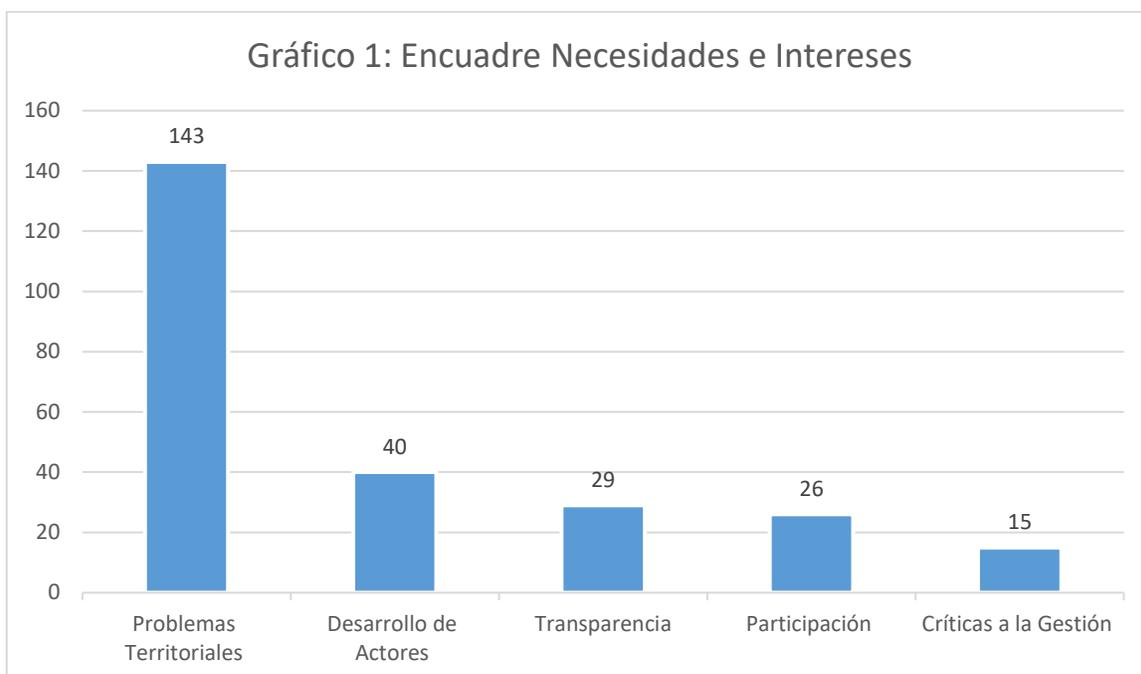
⁴ Para determinar esto, se obtuvo acceso a la plataforma Miro donde trabajaron los distintos grupos de cada tipo de participante. Ahí quedaron vertidas las frases como ejemplifica el Esquema 1, y con esto se pudo categorizar las necesidades e intereses en base a los ámbitos objetivos de influencia

Nuevamente, podemos evidenciar que los niveles de conocimiento con respecto al proceso juegan un papel definitorio en las relaciones que puedan desarrollar los actores y los resultados producidos por las distintas fases. Los actores **Territoriales** ven limitada su capacidad de participación en la medida que usarían la mitad del tiempo de la instancia para entender el proceso. No se puede generalizar que esto ocurrió así en todos los diálogos, sin embargo, el tiempo destinado para presentar y explicar objetivos y conceptos difícilmente se compara con los dos programas de capacitación y carreras profesionales desarrolladas en el campo del gobierno abierto. Esto ilustra una situación de desbalance en el mecanismo de participación debido al nivel de desarrollo de contenido para los actores **Territoriales** y los actores **Municipales** y los **Expertos**. Como se señala:

Tú no puedes llegar a pedirle a alguien que construyamos ideas para un plan de acción de gobierno abierto, si nunca habían escuchado hablar de que era el gobierno abierto. O cuando lo tenían asociado más bien a un concepto ideal que estaba en la cabeza de los vecinos, pero que no tenía mucha relación con el proceso que se estaba detonado. (Entrevista, actor experto, miembro de una fundación)

El espacio de los Diálogos Ciudadanos puede ser entonces definido dentro de una Participación Consultiva (Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014) caracterizada por relaciones donde priman los actores **Municipales** como eje de organización y quienes entregan temáticas de discusión, junto con los actores **Territoriales** como fuentes de datos y sujetos de flujos de información descendentes sobre el gobierno abierto. Como ya se mencionó antes, este espacio de Participación Consultiva estaría limitado, en el sentido de que su marco de posibilidad se encuentre en que los actores puedan o no establecer conexión con los principios del MGA.

Al categorizar las necesidades e intereses que fueron desarrolladas en los diálogos, se pudo evidenciar que la gran mayoría de estas salía de los márgenes conceptuales que los principios del MGA fija. Esto puede observarse al analizar los datos contenidos en la plataforma Miro.



(Gráfico 1, elaboración propia)

En el gráfico 1, los “problemas territoriales” se corresponden con problemáticas que salen del marco conceptual del MGA, como cuando se habla de la seguridad y el pavimentado de las calles. Se puede evidenciar una predominancia clara de esta categoría en las deliberaciones acontecidas en esta fase. En segundo lugar, surge la categoría de “desarrollo de actores”, la cual tampoco entra directamente en la lógica de la AGA. En esta categoría se busca potenciar las capacidades de los actores territoriales y sus grupos de interés, pero no en una dinámica relacional dependiente del municipio, sino más bien enfocado en la recuperación y desarrollo del tejido social propio, donde el fortalecimiento de las organizaciones comunales persigue generar espacios de capacitación y el incentivar la vida de barrio que toma preponderancia frente a las formas de la participación que propone el modelo. Esto evidencia como los actores territoriales buscan suplir las faltas en sus capacidades, sugiriendo y discutiendo propuestas que los fortalecen como actores, sin entrar en los lindes que marcan la participación y transparencia bajo el MGA, buscando vínculos entre ellos mismos en tanto comunidad, más que en una relación de gobernanza con la administración local.

La transparencia y la participación tomaron un rol secundario en términos de volumen dentro de las discusiones, en especial considerando que son principios clave del proceso que convocó las deliberaciones. Por último, este mecanismo fue aprovechado en menor medida como un espacio de crítica y reclamo frente a la gestión municipal.

El siguiente paso de esta fase fue tomar las ideas priorizadas y categorizarlas por temática. Estas temáticas serían manejadas por las oficinas cuya área de desempeño fuera más ad hoc al contenido, ya que fueron estas oficinas las encargadas de filtrar las propuestas en base a criterios de factibilidad técnica. Dicho esto, una vez terminada

la revisión de factibilidad, la redacción de los compromisos quedaría en manos nuevamente de las oficinas del municipio cuyas áreas tuvieran relación con los ejes temáticos, las mismas con el conocimiento técnico para juzgar dicha factibilidad. De esta manera, confluye una **red** de actores **Municipales** clave en la redacción y futura implementación de los compromisos.

En síntesis, en la medida en que municipio representa el eje desde el cual emanan los objetivos del MGA, se limita la capacidad de propuesta que los otros actores pueden ejercer. Es el caso de estos problemas territoriales que, si bien legítimos, salen del encuadre que propone el MGA y quedan fuera de curso a través de un proceso de revisión técnica que llevan a cabo los actores **Municipales**. En efecto, son los **Funcionarios** y los **Ejecutivos** los llamados a decidir, mediante criterios técnicos, la factibilidad de lo producido en los diálogos. Los documentos confirman que toda idea rechazada lo fue por estos criterios.

Fase 3: Consulta Ciudadana

Una vez elaborados los compromisos por las unidades municipales, estos pasaron a un proceso de consulta abierta a la ciudadanía. Los resultados de la votación de este mecanismo de priorización de compromisos de gobierno abierto, en comparación con otras elecciones realizadas ese mismo año se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 8: Votaciones 2021

Votaciones realizadas en Peñalolén 2021	Número de votantes	Porcentaje de participación
Compromisos de Gobierno Abierto	1101	0.57%
Fondos Concursables Peñalolén	15508	8.13%
Primera vuelta presidencial	51489	27.00%
Segunda vuelta presidencial	115864	60.77%
Habilitados para sufragar (segunda vuelta presidencial)	190640	100%

(Tabla 8, elaboración propia, datos de (Ramírez-Alujas, 2022; Servicio Electoral de Chile, s. f.))

La participación fue sin duda baja. Como reconoce la alcaldesa Carolina Leitaó:

Asimismo, es necesario destacar que existe un espacio de mejora respecto a los canales de comunicación con la ciudadanía, dado que la varianza en la participación de los Diálogos Ciudadanos estuvo supeditada a las redes de las unidades municipales, por lo tanto, el trabajo de comunicación con la comunidad externa a dichas redes no logró ampliar significativamente la convocatoria (Ramírez-Alujas, 2022).

El hecho que los llamados a participar quedaran supeditados a las redes de las unidades municipales, sigue resaltando lo planteado en el apartado anterior. Ahora son estas las llamadas a movilizar votantes, algo que queda fuera de su rol como órgano de la administración pública. El descrito alejamiento post diálogos de los actores **territoriales**, este enajenamiento con el resultado final del que no tuvieron mayor implicancia tras un evento, puede señalar motivos para esta falta de participación. Puede también explicarse por factores como la pandemia y recursos limitados del municipio para promocionar instancias participativas frente otras problemáticas de mayor urgencia:

(...) no fue todo lo máximo que nosotros hubiéramos esperado. Yo creo que ahí claro, hubo un tema con la difusión. Ahora la gente igual estaba preocupada de otro contexto. De hecho, nos pasó. Te digo como una infidencia con comunicaciones que nosotros le planteamos cosas, nos decían: oye, pero si la gente está preocupada del COVID, estaba preocupada de la seguridad, no está en este momento pensando en este tipo de cosas. Y yo creo que en cierto modo era cierto. O sea, la gente tenía preocupaciones muy urgentes en ese minuto cómo para estar pensando en un paso más allá de a futuro (...) Entonces yo lo que lamento que no haya sido tan masiva la participación, pero destacó que fue muy transparente. (Entrevista, actores ejecutivos, dirección municipal)

Sobre los llamamientos a la participación entre el 15 y el 28 de septiembre de 2021, votación realizada a través del sufragio digital, esta investigación pudo constatar solo una infografía y una nota en el diario digital de la comuna (Todo Terreno, 2021). Tampoco ha hallado datos sobre el trabajo de redes que cada oficina hizo. Además, no se han encontrado datos que respalden la existencia de campañas o redes ciudadanas para apoyar uno u otro compromiso, con la excepción del compromiso ligado a la discapacidad:

Destaco también, por ejemplo, el tema de discapacidades. Yo creo que salió entre los compromisos elegido porque hubo mucha organización de parte de los grupos de interés. O sea, ellos se movilizaron con colegios, con las agrupaciones que tienen las personas discapacitadas, etcétera y lograron subir su votación. Yo creo que eso fue súper meritorio para ellos, porque si bien la población es menor, igual lograron motivarse y participar. (Entrevista, actores ejecutivos, dirección municipal)

Es preciso notar la influencia que la pandemia y los acotados plazos de la AGA ejercieron sobre la labor de los actores **Municipales**, condiciones que afectaron a todo el proceso. Fue, sin embargo, un exitoso mecanismo de priorización de los compromisos

planteados, aunque lo vinculante del proceso puede ser problematizado. Efectivamente, los tres compromisos más votados fueron presentados ante la AGA en tanto obligación del municipio.

Lo que llama la atención es la inclusión del gran parte del resto de los compromisos al PLADECO de Peñalolén, una acción positiva que busca aprovechar al máximo el trabajo realizado por todos los actores implicados y que elimina el aspecto negativo del voto, la posibilidad de que lo no votado quede fuera. Como se señaló en la conclusión del proceso en diciembre de 2021:

Hubo tres compromisos que fueron los más votados y son los que se van a cumplir, porque OGP nos exige tener tres compromisos por ser nuestro primer plan de acción, independientemente de que a futuro podamos incorporar otros compromisos nuevos. También es importante señalar que muchos compromisos, aunque no hayan salido elegidos, se van a cumplir dentro de nuestro plan de acción de municipalidad. La mayoría son muy coherente con lo que dice PLADECO, así que también van a estar formando parte de nuestra gestión. (Grabación, lanzamiento del PAGA, intervención Ejecutivo)

Podemos aclarar que en esta consulta no se elegían, sino que se priorizaban compromisos; es decir, una interacción sin espacio para la negatividad, oposición o rechazo de posturas. Este proceso vuelve a destacar las diferencias de los actores: uno **Municipal** como eje sobre el cual recaen los procesos, la acción y la responsabilidad; y otro uno **Territorial**, que imbuye de legitimidad a través de su presencia, opinión y voto, pero no logra ser un eje articulado que dispute desde su propia vereda.

Fase 4: Evaluación, Lanzamiento y Rendición de Cuentas

CEPAL y TRIBU, en sintonía con AGA, proponen como fases finales del proceso de creación de un PAGA una rendición de cuentas previa al lanzamiento, que permita integrar los comentarios realizados durante la consulta e informar sobre el proceso a los interesados (Documento, metodología, Naser et al., 2020). El trabajo de sistematización fue constante por parte del municipio ya que la información disponible para los interesados y los canales (la Mesa o las páginas web) se mantuvieron abiertos. No queda claro qué tanto de la retroalimentación, en forma de correos en la Mesa o comentarios en internet, fuera integrada en las distintas fases del proceso. Esto habla más acerca de niveles de apropiación del proceso por parte de los actores participantes que de la labor municipal:

Aunque, como se ha señalado anteriormente, existen evidencias de la entrega de información por parte de la municipalidad a los y las integrantes de la Mesa de Gobierno Abierto, así como de la colaboración entre algunos participantes con las acciones de la municipalidad, no es claro que existiera una apropiación del proceso de parte de todas las entidades pertenecientes. (Documento, evaluación inicial, Hernández, 2022, p. 7)

Esta incertidumbre con respecto a la participación activa de la Mesa se complementa con las críticas emanadas desde los **Ejecutivos** antes expuestas, donde se perfila a la Mesa como un canal de poca exigencia para con el proceso. Como señalaban algunos actores **Expertos**, el trabajo de la Mesa obedeció a un requisito estandarizado de acuerdo con las normativas de la AGA. En relación con este requisito, se puede señalar que los actores **Ejecutivos** mantuvieron comunicación constante con la Mesa de Gobierno Abierto a través de correo electrónico, la cual recibió información de estos y ofreció respuesta con una “poco clara” apropiación por parte de los actores, lo que se constituyó finalmente como una relación procedimental. Sobre esta relación y su intensidad el monitor señala en su informe:

De parte de la municipalidad se enviaron a la Mesa la documentación completa de los resultados de los diálogos, los compromisos surgidos de esa experiencia y la priorización lograda a través de la consulta ciudadana. (...) Se recibieron en todas estas ocasiones comentarios positivos por parte de los y las integrantes de la Mesa, aunque no de todos ellos. Aunque se asume un silencio administrativo positivo, no es claro que todos y todas las integrantes de la Mesa respalden el proceso.” (Documento, evaluación inicial, Hernández, 2022, p. 4)

Lo siguiente en esta fase consistió en la presentación de todo el trabajo a la comunidad en su conjunto. Este lanzamiento tiene el doble rol de ser cuenta pública y cierre de este proceso, el punto a un largo trabajo y la puerta de entrada a otro. Todos los actores implicados fueron invitados, en la medida que la pandemia lo permitía. Evocando esa instancia, podemos ver que los **Funcionarios** expresan su dedicación al proyecto del gobierno abierto:

“Yo me sentí súper orgulloso, me sentí súper orgulloso de trabajar en la municipalidad de Peñalolén. Ser parte de esto, de esto que se estaba formando, de esto que se estaba haciendo. Es decir, somos una de las primeras municipalidades que somos gobierno abierto. La única que hemos trabajado con la CEPAL en control por el tema del Gobierno abierto, y yo no sé si la gente sabe eso o lo valora de tal forma.” (Entrevista, representante asociación de funcionarios)

El evento contó con la participación de todos los grupos de actores caracterizados en este estudio. Con palabras de la autoridad política, panel de expertos, descripción de problemáticas, hitos y logros, se dio por concluido este proceso.

Como última fase, se ejecutó una evaluación completa por parte de un ente **Experto**, en este caso agrupado como **Académico**. Este ente de monitoreo cumple la función de entregar una visión objetiva, tanto del proceso como de los compromisos. Esto, en base a los lineamientos establecidos por la AGA: constructivos, neutros y basados en evidencia (Alianza para el Gobierno Abierto, 2021). La evaluación debía estar lista dentro de los dos meses posteriores al fin de este proceso de creación, y fue publicada en febrero de 2022.

De los compromisos priorizados, solo uno tendría evidente relevancia para los fines de la AGA: el enfocado en el mejoramiento de la gestión municipal a través de la optimización en la digitalización, el de un “Sistema Integral Unificado que permita gestionar los requerimientos ingresados por medio de los diferentes canales de atención municipal, a través del cual la comunidad pueda realizar un monitoreo y seguimiento activo de sus solicitudes” (*Participación Ciudadana | Municipalidad de Peñalolén*, s. f.). Este compromiso trabaja específicamente sobre las debilidades de los actores **municipales** y del municipio; problemas de comunicación interna y externa. Sobre este compromiso, un funcionario señala:

(...) estamos mirando los problemas que tienen las distintas direcciones municipales. Hemos levantado una serie de demandas y de problemas que existen desde los propios funcionarios en primera línea, entonces estamos un poco también en ese espacio de articular y de crear con los demás funcionarios, un espacio común que sea fructífero para todos (...) En el fondo importante, más allá de los temas solamente de legitimar una herramienta, porque muchas veces se utilizan las cosas participativas para legitimar algo, en el fondo, una decisión legítima. Nuestro objetivo es que sea un proceso genuino donde realmente se incorporan las necesidades de las personas, los funcionarios en este caso, para que este sistema sea usado, utilizado y se le pueda sacar provecho realmente. Sea de cara a la ciudadanía, obviamente siempre con foco al usuario. (Entrevista, funcionario, dirección municipal)

Con respecto a los otros compromisos priorizados, se menciona la necesidad de ajustes. Así también se hace referencia a la necesidad de delimitar con objetivos más claros que apunten con certeza hacia desarrollar los pilares del gobierno abierto en Peñalolén y ante la AGA. Las conclusiones son en general positivas:

Pero creo que es un muy buen esfuerzo, fue evaluando bien el proceso en general y los compromisos en particular con algunos ajustes bien señalados (...) Pero yo creo que es un buen plan, no necesariamente el más ambicioso de todos, pero un plan bien creado, bien formado y seguramente va a tener un impacto en las personas en donde se focalizan los compromisos. (Entrevista, actor experto, académico)

Las evaluaciones son un neto positivo, aun los entrevistados más críticos saludaron los esfuerzos impulsados por el municipio:

(...) creo que más allá de que haya podido ser muy crítica mi percepción, creo que no por esas críticas hay que dejar de hacerlo. Creo que justamente hay que seguir avanzando, sabiendo cuales son las críticas para poder realmente hacer las transformaciones que se requieran. (Entrevista, actor experto, miembro de una fundación).

A lo largo de todas las entrevistas se ha podido constatar una valoración positiva del proceso por parte de los entrevistados. Si bien algunos plantean críticas al MGA, ninguno lo hace desde una postura condenatoria, contraria o en conflicto con el proceso en general. Considerando que se logró enmarcar el proceso dentro del año 2021 (dejando la evaluación para febrero del 2022), se siguió con los parámetros establecidos por la AGA.

Sobre la Transparencia y la Participación

El siguiente apartado busca desarrollar los conceptos de transparencia y participación a partir de sus dimensiones más utilizadas durante las fases. En el caso de la transparencia, el acceso es problematizado en relación con la falta de capacidades para ejercer influencia en los mecanismos dispuestos. La participación es analizada desde los roles y las posibilidades que los actores adoptaron en estos mecanismos horizontales. Se busca analizar los desafíos internos en la implementación, las relaciones entre actores dentro de los mecanismos, y cómo estas relaciones son afectadas por factores externos como la AGA y la pandemia en la creación del PAGA peñalolino. Esta lectura del proceso busca extraer los usos prácticos de los conceptos en el proceso, su utilización a nivel teórico o discursivo toma un carácter subalterno en esta lectura.

Capacidades y Motivaciones

En tanto componente de la transparencia, el acceso se presenta en las fases vistas como una dinámica entre los canales abiertos y las capacidades de influenciarlos por parte de los participantes. Un aspecto externo al actor (la apertura del medio) y uno interno (sus capacidades) definen qué tanto podrá este ejercer su derecho al acceso. Este marco de posibilidades puede habilitar o deshabilitar a los actores, ya sea en la utilización de la información, el ejercicio de la influencia, o la limitación de la propia voluntad de acción. Esto se vio reflejado en la idea de una “brecha” expresada por un actor **Municipal** con respecto a los actores **Territoriales**:

¿Cuenta la ciudadanía? ¿Está informada para poder participar? Y ahí hay una brecha, súper importante de hacer ciudadanía, de poder generar capital social en las comunidades para que pueda ejercer ese derecho. (...) Y eso no es solo deuda municipal (...) digamos que son las instituciones encargadas de generar mayor ciudadanía (...) que dejaron de hacer el proceso de formación. (Entrevista, actores ejecutivos, departamento municipal)

Este “ejercicio del derecho” se dio a través de los tres mecanismos de participación ya revisados con anterioridad: la Mesa de gobierno Abierto, los Diálogos Ciudadanos y la Consulta Ciudadana. Si bien los actores aplicaron diferentes modalidades de acceso a los canales (invitación, registro y votación abierta respectivamente), los dos primeros

evidenciaron las dificultades que la falta de capacidades técnico-conceptuales ejercen sobre las posibilidades de colaboración en los mecanismos participativos. De esta manera, si la colaboración es el marco (como horizonte) sobre el cual el gobierno abierto pone sus posibilidades, en base a procesos reales y efectivos de delegación y construcción de pactos y canales (Chica-Vélez & Salazar-Ortiz, 2020), entonces las capacidades de los actores para habilitarse dentro de los mecanismos son la condición sin la cual ese horizonte de colaboración no se podría alcanzar.

Frente a la problemática presentada en la creación del PAGA, esta investigación ha asociado esa brecha en el capital social que afecta el ejercicio del derecho con las capacidades de los actores. Podemos ver cómo en el espacio de la Participación Consultiva, los actores **municipales** levantan datos de los actores **territoriales** a través de la consulta. Mientras tanto, el conocimiento sobre el MGA se divulgó de manera escasa por parte de los actores **municipales**, más aún frente a las capacidades reducidas para su utilización de los actores **territoriales**. La información, ya sea de conceptos o sobre procedimientos, fluye principalmente desde el Municipio hacia los otros actores, concretándose una relación que no puede definirse de alto nivel colaborativo, al no tener las condiciones para una transparencia que lo permita. Mientras que el dato en bruto fluye a la inversa, independiente de lo compleja que sea la expresión político-participativa de los actores territoriales. A su vez, los actores **expertos**, dispuestos y en condiciones para la colaboración, limitaron su campo de acción debido a su falta de arraigo en la comuna y los objetivos planteados por los mecanismos.

La evidencia recopilada señala que este tipo de problemáticas fueron puestas en discusión por la Mesa de Gobierno Abierto. La Mesa, a su vez, señala como propuesta:

Con el fin de fomentar la participación de la comunidad y el involucramiento de esta en diversas temáticas que atañen a la gestión local, (...), se propone la idea de elaborar un manual claro, preciso y de fácil comprensión, dirigido a los vecinos y vecinas, que ayude en los procesos de formación ciudadana. (Documento, sistematización trabajo grupal, segunda sesión, Mesa de Gobierno Abierto, 2021, p. 4)

Se observa así el déficit de educación con respecto a los conceptos y objetivos del gobierno abierto:

Debería haber ocurrido un proceso de formación, de difusión de que era el gobierno abierto, para habilitar luego un espacio de levantamiento de información. (Entrevista, actor experto, miembro de una fundación)

Si, yo sé que lo vamos a hacer (...) yo sé que se va a lograr todo. Y por eso a mí me preocupa más lo que pase afuera. Ahora, la comunidad en general es diversa. Es difícil saber cómo lo va a evaluar la comunidad porque, como te decía en un principio, (...) es súper difícil de hacerla entender, encuentro yo. (...)

Ahí está yo creo que un punto crítico: como la comunidad en general, el ciudadano, se entera de la importancia del Gobierno Abierto. (Entrevista, representante asociación de funcionarios)

Por otro lado, los actores **Expertos** también vieron limitada su capacidad de colaborar debido a un desconocimiento de la realidad territorial de Peñalolén. La falta de arraigo posiciona a estos actores desde una relación que niega la propia capacidad de influencia para permitir el desarrollo inalterado de un proceso cuyos protagonistas parecen ser los actores **Territoriales**, posicionando a estos como fuente de la legitimidad. Señala Lavall y Vera (2015) que donde no hay mecanismos claros que cimienten legitimidad, los actores de las nuevas modalidades de representación carecen de autorización. En este sentido, en la medida que los mecanismos de participación implementados invitan a los actores **Expertos** a desarrollar un trabajo de construcción de compromisos, en canales que por su diseño horizontal no se distinguieron los roles entre los actores **Territoriales** y **Expertos**, estos últimos se limitaron y reconocieron a sí mismos autónomamente como carentes de autorización legítima para efectos de esta interacción específica, dígase de creación de compromisos. Este grupo de actores tuvo la capacidad de delimitar así los alcances de su participación, pudiendo fijar el que para ellos mismos fue el espacio legítimo de su participación: la asesoría. Esta relación donde se limita un actor frente a otro por un desbalance de capacidades entre estos, y donde esto a su vez modula la forma en que se accede a un canal de participación determinado, fue configurando en parte la estructura de los mecanismos de participación implementados.

Sin embargo, este desbalance de capacidades no fue el único factor que afectó el desarrollo de estos canales abiertos. Entre los entrevistados surgió un problema que afecta la participación en todos los niveles de convocatoria en estos espacios de apertura: el problema de cómo y qué los motiva a participar. Esta motivación de los actores se perfiló como condición sin la cual ni sus capacidades, ni la horizontalidad de los mecanismos pueden ejercerse y desarrollarse. Sobre esto, se evidenció entre los entrevistados una diferencia sustancial en las motivaciones de los actores **expertos** y **territoriales**:

En cuanto a los incentivos a la participación, es alta pega y no necesariamente ninguna retribución. (...) Los que estábamos ahí, tenemos alguna intencionalidad, algún interés por estos temas. Al menos un interés académico, intelectual. Mucho se asume, y eso se adecúa a los puntos de la reflexión de que al existir estos métodos (...) la gente se iba a movilizar de manera automática. Sabemos que la movilización no es automática, aun cuando haya beneficios de manera colectiva, no necesariamente la gente se moviliza. (Entrevista, actor experto, académico)

Yo creo que hoy día la participación en la comuna no escapa un poco de lo que es el país. La gente está con dificultades para participar en general. Se invita,

pero va a participar, obviamente, de mayor manera en los temas que le parece que son de su mayor interés. En el fondo que le den mayor interés a lo más inmediato, de un resultado más inmediato. En esa forma participan. (Entrevista, actores ejecutivos, departamento municipal)

Estas citas plantean no solo el problema de lo que motiva a los diferentes actores, dígame interés académico o resultados concretos, sino que permiten aproximarse a un desafío que enfrenta la implementación de canales abiertos dentro del MGA, donde la sola existencia no asegura un aprovechamiento “automático” del mecanismo participativo.

Las motivaciones constatadas van en sintonía con el carácter particular de cada grupo de actores. Para los **expertos**, estas motivaciones varían desde el interés intelectual en este proceso vanguardista, hasta el asesoramiento guiado por los lineamientos y objetivos de las fundaciones a las que pertenecen. Para los actores **territoriales**, en cambio, los problemas del territorio y la posibilidad de inmediatas en su solución se presentaron como uno de los temas centrales que motivaron su participación, agregando además las motivacionales menos predominantes relacionadas con su desarrollo como actores y en menor medida los principios planteados por el MGA y las críticas al municipio. Así, son estas motivaciones las que les permiten a los actores integrar el espacio y delimitar su ámbito de influencia en los distintos mecanismos.

Es importante destacar que, independiente del esfuerzo pedagógico o de difusión que se pueda ejercer para que los actores estén en una posición más equitativa y aun considerando lo horizontal del diseño de los mecanismos, no necesariamente el conocimiento de conceptos o realidades sociales generará motivaciones afines hacia los principios del gobierno abierto. Como se ha indicado con anterioridad, para que los actores puedan hacer un uso efectivo de los mecanismos de participación y transparencia se requiere de tanto de capacidad como de motivación.

De este modo, observamos que en Peñalolén se configuró un espacio cuyo eje estuvo en los actores con mayor conocimiento, arraigo con el territorio y motivación para llevar a buen término este proceso: los actores **Municipales**. Sobre las motivaciones de estos actores, estas no pueden desmarcarse del Municipio en general y el carácter político que este detenta. Durante el proceso emergieron motivaciones relevantes que impulsaron, de manera indirecta, la labor de los actores municipales. Esta motivación del Municipio dice relación con la voluntad política para llevar adelante este proceso. Para los actores **Expertos** entrevistados, se configuró una relación del proceso con las dinámicas electorales, el signo político del municipio y la expansión del MGA. Bajo el contexto de la expansión del MGA a la Gobernación Metropolitana, un entrevistado señala:

Lo que está haciendo el Gobierno regional, creo que más bien responde a la misma lógica de Peñalolén, de querer mostrar que estamos haciendo una apertura. Recordemos que la alcaldesa de Peñalolén, es del mismo signo político del gobernador regional, y que el gobernador regional (...) todo su equipo viene de Peñalolén. Entonces hay como una línea de asesoría programática que es más en conjunto, pero que justamente buscan, yo diría que más que este cambio, como decimos en teoría del cambio organizacional de tipo uno, de si yo no me siento cómodo en un lugar, si pinto las paredes, obviamente voy a tener una sensación de renovación, pero no soluciona el problema de fondo. (Entrevista, actor experto, miembro de una fundación)

Se conjuga para el entrevistado un “querer mostrar” un proceso de apertura que “no soluciona los problemas de fondo”, como una “línea programática” desarrollada por un mismo signo político con motivaciones propias que influencia el desarrollo de este PAGA. Antes se mencionó que esta influencia era indirecta, las motivaciones demostradas por los **Funcionarios** entrevistados contradicen en parte esta motivación política. Para ellos precisamente esta lectura es parte de la desconfianza generalizada en la institucionalidad:

Hoy en día, hoy por hoy yo creo que con toda esta desconfianza tan grande que existe con la institucionalidad política, creo que estamos invitando a transparentarlo todo. La gente si no piensa que tu estás haciendo propaganda. Si tu cuentas solamente las que ganaste, la gente piensa que tu estás haciendo propaganda política. No que estas siendo un gobierno transparente en el fondo. (Entrevista, funcionario, dirección municipal)

Por otro lado, la voluntad política es identificada como clave para la implementación del modelo:

Que hay un cierto ímpetu, un cierto espíritu de que esto funcione por parte del municipio, porque es una herramienta, un enfoque que no tenían. Desde el punto de vista del rédito electoral, abrir espacios de participación, diálogo y de canales de comunicación, donde además un vecino pueda sentirse responsable de modificar las cosas de su comuna, siempre aporta. (Entrevista, actor experto, miembro de una fundación)

El futuro yo creo que a nivel local va a depender mucho de la política de las autoridades. O sea, va a depender mucho de la voluntad política de las autoridades. En el momento en que lo vean como algo interesante, lo van a seguir haciendo. En el momento que lo vean (...) no como una pérdida de tiempo, pero sí una carga por encima de los beneficios que otorga, lo van a descontinuar, que es lo que ha pasado en OGP Local sobre todo.” (Entrevista, actor experto, académico)

La voluntad política puede ser comprendida desde las motivaciones que llevan a los actores, en este caso el Municipio, a desarrollar y desarrollarse en espacios como los que plantea el MGA. Se pone el énfasis en que esta “pérdida de tiempo”, en tanto irrelevancia, es un factor en la participación que los actores colocan como eje del problema del otro, ya sea en la relación municipio/comunidad, administración local/Estado

o los más diversos actores frente al Gobierno Abierto. Sobre estas relaciones, el Municipio señala las dificultades y desafíos que este modelo presenta en su implementación:

Tenemos que destacar que los procesos de creación participativa requieren de más tiempo y trabajo en contraste con decisiones tomadas exclusivamente por la autoridad, no obstante, tenemos la convicción de que a través de la participación es posible construir política de una manera certera y en respuesta a la ciudadanía, lo cual representa el compromiso de nuestra administración. (Documento, lanzamiento Plan de Acción Peñalolén, Municipalidad de Peñalolén, 2021b, p. 15)

El carácter de las voluntades/motivaciones que incentivan y movilizan acciones tiene impacto a su vez en la gestión. En virtud de su mayor desarrollo y acceso a recursos, la administración local depende de la voluntad de su representante político para el impulso de estos proyectos. En la medida que la burocracia es no deliberante por norma, la voluntad es impresa por esta administración local, dígase alcaldía.

A su vez, los funcionarios entrevistados demostraron una alta motivación para con los principios del gobierno abierto, sus perspectivas futuras y en seguir mejorando el trabajo realizado:

Entonces, hemos levantado una serie de demandas y de problemas que existen desde los propios funcionarios en primera línea. Estamos un poco también en ese espacio de articular y de crear con los demás funcionarios, un espacio común que sea fructífero para todos. (Entrevista, funcionario, dirección municipal)

Yo sé que acá en la muni va a funcionar sí o sí. Lo sé porque sé cómo trabajamos nosotros acá en la muni de Peñalolén. (...) Los funcionarios públicos, tenemos que ser probos y transparentes. Tenemos que hacernos siempre 24/7, y eso va a gobiernos locales y gobierno central. Porque somos todos servidores públicos. De corazón hay que hacerlo. (Entrevista, representante asociación de funcionarios)

Los **Ejecutivos**, aunque también motivados, se muestran más cautelosos y críticos. Ya antes se presentó cómo estos tenían más expectativas del trabajo en la Mesa de Gobierno Abierto, esperaban algo más demandante y exigente. Pero también son críticos de las capacidades propias:

El municipio, por ejemplo, tiene muchos sistemas que no conversan. Entonces a veces no son temas de voluntades el no transparentar, sino que (...) las unidades tienen información como silo en el fondo y no se comparte. Son sistemas que no son compatibles. (...) Tú vas a cada unidad y cada una hace las cosas a su manera. Es una cosa difícil. La resistencia al cambio también es compleja. No es llegar y dar una orden y se va a hacer así. No, no es tan fácil. (Entrevista, actores ejecutivos, dirección municipal)

Se perfilan así limitantes en la capacidad de los actores **Municipales**. Estas limitantes son de carácter interno y externo. Entre los segundos, los vínculos con la comunidad

son considerados clave para el desarrollo de la gestión pública. Poder desarrollar estos vínculos y el cómo motivar al otro para una participación de alto nivel colaborativo, es un problema compartido por todos los entrevistados entre los actores **Municipales**. Ejemplificando esto:

(...) en el fondo cómo logramos llegar a esos espacios sin que seamos vistos como los enemigos. Eso yo creo que ha sido súper complejo estos últimos años. Es como bien raro, porque yo siempre me lo planteo, llevo hartos años haciendo participación. (...) Entonces se abren algunos canales, pero para que esos canales funcionen, tiene que haber una ciudadanía que está disponible para trabajar de forma colaborativa y podemos transformar. Y esta desconfianza que se ha generado últimos años cuesta mucho. (Entrevista, actores ejecutivos, departamento municipal)

Con relación a las capacidades del Municipio, es importante seguir con esta división entre estos actores **Municipales** organizados en **Red** que lideraron e integraron el proceso de creación de PAGA, quienes además tuvieron acceso a las capacitaciones en el marco del MGA, y el Municipio en general como organización con sus mecanismos y estructuras que no han adoptado el MGA o su interacción con este fue tangencial.

De los actores **Municipales** se ha hablado sobre la relevancia que el enfoque de **redes** tuvo entre oficinas y el liderazgo de los actores **Ejecutivos**. Sus capacidades técnico-conceptuales fueron desarrolladas en las capacitaciones que los pusieron en contacto con otros actores asesores, que lograron cimentar los principios del MGA entre ellos. Además de esto, la experiencia con la que cuentan en tanto funcionarios les permitió replegarse sobre mecanismos establecidos cuando la interacción, estresada por una temporalidad constreñida y limitada por cuarentenas, no dio los resultados esperados en los distintos mecanismos de participación. Es decir, suplieron el desbalance en capacidades y motivación de los actores con sus capacidades y motivaciones propias.

Para el Municipio en general, la investigación tomó cuenta que los entrevistados identifican como desafíos generales y de implementación para el MGA problemas de comunicación interna de las distintas oficinas y resistencia al cambio entre los funcionarios. Se plantea una motivación política, dada tanto por las capacidades que la estabilidad en las elecciones municipales le ha dado a la alcaldía, como con la posibilidad de que estos procesos de apertura tengan un rédito político en asegurar esta estabilidad en siguientes elecciones. Así, una burocracia con problemas de comunicación entre sus oficinas que no han podido modernizarse y la resistencia a los cambios que podrían solucionar son un desafío para la permanencia en el municipio de la autoridad política. En concordancia con este problema como limitante del Municipio en general, un actor **Experto** señala:

Porque uno de los grandes errores que hay, es que abrimos los procesos de apertura de la ciudadanía, pero no mejoramos a los funcionarios. Y esos funcionarios luego son los que requieren hacer las transformaciones. Y cuando tienen resistencia al cambio, culturas organizacionales cerrada, obstáculos a las transformaciones internas, aunque se haya legitimado todo un proceso con la ciudadanía, si no incorpora a los funcionarios que van a tener que implementar esos cambios y ellos no están de acuerdo, justamente es mucho más difícil hacer esos cambios en el proceso. (Entrevista, actor experto, miembro de una fundación)

Estos actores **Municipales** que fueron ejes del proceso en su conjunto, quedaron en un espacio contradictorio donde un mecanismo de participación horizontal desbalanceado llevó a la aplicación de procedimientos racional-científicos. Por ende, su repertorio de capacidades también sufre al no poder hacer uso de su conocimiento técnico-conceptual guiado por el MGA, tendiendo a reclinarse sobre sus partes más desarrolladas, es decir, sus estructuras municipales ya establecidas como oficinas y procedimientos burocráticos.

Temporalidades y Estándares

Los mecanismos de participación implementados se vieron constreñidos tanto por la estandarización de los procesos de la AGA como por el contexto de cuarentenas. Por un lado, atenerse al estándar internacional de la alianza es una obligación básica del proceso, por lo que instaurar sus diferentes mecanismos siguiendo la temporalidad fijada se volvió una prioridad. Por otro, el contexto de la cuarentena dificultó la utilización de los mecanismos de participación, ya sea por la limitante en el desplazamiento o porque los recursos del municipio se tuvieron que concentrar en otras áreas. Esta presión sobre el proceso puede ser ejemplificada con el siguiente correo electrónico de los actores **Municipales** hacia la Mesa de Gobierno Abierto:

Estimad@s: junto con saludar y esperando se encuentren bien, escribo con el objetivo de mostrar el estado de avance respecto a la creación del Plan de Acción OGP Local. Al respecto comentar que nos encontramos en la fase de elaboración de borradores de compromiso, por lo que a continuación enviamos el documento de sistematización de la información recopilada en los Diálogos Ciudadanos y al mismo tiempo, los compromisos preliminares que hemos redactado. Quedan dos diálogos pendientes de sistematizar: el de discapacidad, que realizamos ayer y el de diversidad sexual, que será hoy. Los enviaremos a la brevedad porque la próxima semana debemos iniciar la consulta ciudadana para cumplir plazos de OGP (Documento, correo electrónico, actores ejecutivos)

Podemos evidenciar que la temporalidad juega un rol especial en el desarrollo del proceso, donde se priorizan las labores procedimentales frente a la deliberación, lo

que hace necesario desarrollar acciones para cumplir con los estándares de transparencia y participación. En efecto, los mecanismos de participación del MGA implementados por el municipio privilegiaron que se cumplieran los procedimientos de manera eficaz y eficiente, relegando a un segundo plano la deliberación democrática. Estos reemplazan el espacio de la discusión horizontal y van priorizando y transformando sus resultados, de esta forma se modulan los datos que culminan en los compromisos. Que la creación de los compromisos solo haya tenido un momento de deliberación democrática y posterior a esto sus formas finales hayan sido exclusivamente producto de las oficinas municipales, destaca este énfasis racional que solo puede asegurar el debido proceso (transparente y dado a principios) a través del trabajo propio del municipio, no logrando articular participación y transparencia. Un espacio que busca reducir el riesgo y la incertidumbre, maximizando las posibilidades de los recursos disponibles y dejando relegados a los actores que no pueden o no quieren desarrollar una colaboración de mayor nivel.

Cabe destacar que no solo en la deliberación de la Mesa o los Diálogos se vio reflejado este énfasis en los procedimientos. La Consulta Ciudadana también encontró obstáculos respecto al nivel de participación en el sufragio. Allí, los compromisos puestos a disposición de la consulta popular generan un conjunto de opciones legitimadas donde no opera la negatividad (Han, 2013 en Vaccaro et al., 2021), es decir, los compromisos vieron reflejados su compatibilidad con la labor municipal a tal punto que la priorización de estos a través del voto solo se presenta como un ejercicio procedimental, donde el voto no tiene un peso como herramienta negativa de control democrático, ya que el municipio anunció la integración de los compromisos menos votados. Esto removió la capacidad del proceso democrático de descartar opciones, donde la lógica de la gestión eficiente primó sobre la voluntad expresada en el voto.

Si, por un lado, estos procedimientos reflejan la importancia de la transparencia como probidad en una gestión pública dedicada a completar objetivos evaluables, por otro son una necesidad de modelo frente a la dispersión conceptual que los principios usados por el gobierno abierto sufren, es decir, existen para asegurar una base técnico-conceptual de implementación. Este obstáculo se refleja como problemática que los entrevistados tuvieron presente:

Porque al no tener una frontera, una delimitación en particular hace justamente más difícil concretizar en acciones claras, concretas que permitan evaluar si lo que estoy haciendo en materia de iniciativas de gobierno abierto o no, están aportando al objetivo en particular. Pero como no se le quiere poner frontera es difícil poder decir, esto no es gobierno abierto. Porque en verdad, cómo es tan abierto, y no tiene un límite o una barrera, todo entra en gobierno abierto. (Entrevista, actor experto, miembro de una fundación)

En consecuencia, el modelo de gobierno abierto en su conjunto corre el riesgo de ser percibido como intrascendente, debido a su énfasis en la concreción de proyectos que no tienen la “ambición” de cambiar problemas estructurales, enfocados más bien a garantizar una gestión responsable. En este sentido, entrevistados expertos señalan su preocupación ante un estancamiento del modelo:

Pero creo que esto se va a saturar en algún momento, si es que siguen las cosas tal cual las han estado desarrollando hoy día. Porque los resultados son tan lentos con un impacto tan bajo en la ciudadanía, que efectivamente cuesta hacerles saber a las personas cuál es el espacio de transformación que esta iniciativa tiene. (Entrevista, actor experto, miembro de una fundación)

Pero creo que el desafío es, bueno, no caer en la irrelevancia, que no se vea como una cosa procedimental e intentar hacer cosas más transformadoras. El nivel de ambición en los planes sigue siendo bien bajo, en realidad, porque como el 7% de todos los 4500 compromisos que se han hecho (...) tienen un nivel de ambición altos. (...) Se hacen más o menos como para cumplir la forma, no necesariamente generan cambios en la esencia de la cuestión (Entrevista, actor experto, académico)

La estructura de la AGA, enfocada en el seguimiento de estándares y un desarrollo flexible basado en principios que, teóricamente, solo funcionan cuando todos ellos se articulan al unísono, impulsa un escenario donde la persecución de compromisos de cuestionada capacidad de cambio se concentra en dichos principios que, por su carácter universalista, quedan en un espacio de amplia y difusa definición. Es decir, en una dispersión conceptual tan grande, para cumplir con el estándar de la alianza se opta por las interpretaciones más “sencillas” que permiten proyectos poco ambiciosos pero que aseguran el cumplimiento de los procedimientos estandarizados.

Al igual que el municipio logra encuadrar una serie de acciones previas a su interacción con la AGA dentro de los principios del MGA, los cambios globales que el paradigma de la gobernanza ha traído desdibuja los límites especificados del modelo, especialmente en la heterodoxa práctica de los gobiernos locales. Con relación a los principios y sus usos, se señala:

Yo creo que la lógica de priorización de sus elementos es justo una lógica que es contraria a lo que busca el enfoque de gobierno abierto. (...) Y el problema es que, al querer ponerle una etiqueta de gobierno abierto a todo, nada de lo que se hace termina siendo gobierno abierto y lo que se hace que pueda ser gobierno abierto, no es reconocido de esa forma. Y ahí está como esta contradicción más específica del qué hacer en estos temas. (Entrevista, actor experto, miembro de una fundación)

Entonces, ante una incertidumbre conceptual y contextual, la implementación del gobierno abierto se repliega sobre los mecanismos y capacidades propia de los actores **Municipales**. De este modo, los mecanismos de participación del MGA implantados tuvieron que enfrentar a nivel interno el desafío de la interacción horizontal

entre actores desbalanceados. Así, el actor eje que fue el municipio aseguró el buen término del proceso concentrando las labores que llevaron a la creación de compromisos de gobierno abierto, haciéndose cargo completamente de la logística de su legitimación, dígase; organización, difusión, y movilización de la mayoría de los actores participantes, junto con finalmente comprometer sus propios recursos para la futura implementación del PAGA.

En la medida que estos procedimientos fueron tomados por las oficinas municipales, los resultados de su labor reflejan en su mayoría una adecuación a los fines del PLADECO de Peñalolén. Por eso se hace el anuncio de integración de los compromisos que fueron resultado de estos procedimientos al programa municipal al finalizar el proceso, independiente que no hayan sido priorizados. Son procesos centrados en las estructuras municipales que generaron procedimientos eficientes y eficaces con los recursos públicos, que demostraron la capacidad de adaptación de los actores eje, pero que no reflejaron altos niveles de colaboración en la participación entre actores como promete el modelo.

En concordancia, los compromisos no vieron reflejado en su planificación que su implementación dependiera en alguna medida de la colaboración por parte de otros actores fuera del municipio, no logrando integrar directamente en su diseño a actores externos a la administración. Puede evidenciarse que son las unidades municipales las únicas responsables de llevar a cabo los compromisos, sin participación específica de otros actores más allá de enunciar la participación ciudadana (Documento, rendición de cuentas, Municipalidad de Peñalolén, 2021c). Si relacionamos esto con la baja participación en la consulta (Tabla 8), y que la difusión de los compromisos quedara en manos de las redes que pudieran construir los actores **Municipales** con la comunidad, el ejercicio es eminentemente procedimental y se encuadra con lo expuesto en esta investigación.

Se puede decir que este procedimiento careció de la articulación necesaria de los principios del modelo. Esto en ningún caso quiere decir que este caso estuvo carente de participación y transparencia solo que, bajo el marco del modelo, las formas que estos principios adoptaron tendieron a integrarse entorno a mecanismos ya probados y conocidos, es decir, no logran articularse pese a estar presentes.

Conclusión

Los procesos de cambio en la administración de lo público son un tema de alcance global con correspondientes repercusiones a nivel local. Esta investigación buscó reconstruir un proceso novedoso de apertura pública local mediado por una alianza internacional. Se propuso triangular datos primarios producidos en entrevistas a actores clave del proceso, con datos secundarios de acceso público. Como guía para este proceso, se utilizaron los conceptos de transparencia y participación desde el marco del MGA.

Como investigación exploratoria, se logró problematizar un proceso de acercamiento directo de una administración local a un nivel global en sus primeros pasos, poniendo énfasis en los mecanismos que transfieren e implementan los principios que este nivel global impulsa. La distinción entre el diseño de los mecanismos de participación, de carácter horizontal, con su implementación, fue enmarcada en las relaciones que los actores construyeron dentro de estos y que modularon sus resultados.

Con respecto a las fases de proceso, se pudieron identificar aspectos y actores clave en cada una de ellas. Para recapitular, los actores **Municipales**, en particular los ejecutivos, tuvieron un rol central a lo largo de cada fase de la creación del PAGA de Peñalolén. Durante las primeras dos etapas, la participación de los actores **Expertos** en capacitaciones y asesorías hacia los actores **Municipales** fueron los aspectos más importantes. Las fases dos y tres se caracterizaron por la inclusión a mayor escala de actores territoriales anónimos, de los cuales se pudo reconstruir parte del producto de su participación en los mecanismos del MGA. Siguiendo los procesos por el cual pasaron los datos levantados en estas fases, se logró mostrar cómo estos mecanismos usados por los actores municipales construyeron los compromisos. Por último, la fase cuatro destacó las partes más relevantes de la rendición de cuentas, lanzamiento y evaluación del proceso.

Con relación a la adopción de los principios de transparencia, se observa que el acceso está dado por la apertura de canales para el traspaso de información. Estos canales pueden ser mecanismos de participación (como los Diálogos Ciudadanos) o habilitadores (como las capacitaciones). La apertura de canales de acceso estuvo marcada por la capacidad que pudieron ejercer los actores a la hora de superar las brechas que los separan, ya sea por no poder hacer uso de estos (como los **Expertos** a la hora de formar compromisos) o no poder llegar a ellos (como la baja participación comunal). Estas brechas identificadas por los actores se condicen con el “Acantilado de la Transparencia” de (Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014), la cual coloca a la transparencia como una condición para el desarrollo de una participación de alto nivel colaborativo. Como mostró esta investigación, el ejercicio de la transparencia depende de las capacidades y motivaciones que habilitan a los actores para un acceso provechoso de los

mecanismos del MGA, lo que constituye la principal brecha entre los actores en los mecanismos estudiados. En el plano conceptual, esto es la articulación de participación y transparencia entendida en el marco del MGA.

Las formas de la participación fueron identificadas como de tipo “**Consultiva**” por centrarse en la consulta y, en menor medida, la entrega de información. Este tipo de participación se caracteriza por no alcanzar niveles más altos de colaboración y apropiación del proceso por parte de los actores partícipes. Para el caso se señala a las brechas que las capacidades y motivaciones presentaron entre los actores como algunos de los factores que estructuró este tipo de participación. Esto provocó un desbalance que afectó los roles y relaciones entre los participantes: los actores expertos, como asesores que autolimitaron su influencia en el proceso, y los actores territoriales, como sujetos productores de datos. En la medida que manejaron mayores capacidades, motivaciones y recursos, los actores municipales se constituyeron como ejes centrales de todo el proceso.

El proceso en su conjunto fue influenciado en su desarrollo por factores internos, como las cualidades y relaciones de los actores participantes, y factores externos, como la presión que el cumplimiento de procedimientos ante la AGA y las cuarentenas causadas por la pandemia. Los factores internos posicionaron a los actores municipales en un rol central, y los externos los empujaron a asegurar el desarrollo del proceso replegándose casi exclusivamente sobre sus capacidades propias. Se evidenció así que el énfasis del proceso estuvo en los procedimientos por sobre la deliberación. Estos procedimientos tuvieron por resultado compromisos que se adaptan en gran medida al PLADECO peñalolino, resultado que esta investigación ligó a que las mismas oficinas que trabajan con esta planificación fueron las encargadas de redactar los compromisos. Se problematizó el cómo estos procedimientos burocráticos guiados por la eficiencia y la eficacia tienen por resultado compromisos positivos donde el voto perdió parte de su peso negativo al anunciarse que los compromisos no priorizados serían integrados de todas maneras al PLADECO.

La desigualdad entre actores es la principal razón para explicar las formas que tomaron los principios de transparencia y participación a lo largo del proceso de creación del primer Plan de Gobierno Abierto de Peñalolén en 2021. Estos conceptos se implementaron de forma que terminaron por estructurarse centralizados en los actores más capaces y motivados, en vez de desarrollarse de manera tripartita y horizontal entre actores diversos como se plantea el MGA.

Esta investigación recomienda poner el énfasis en desarrollar las capacidades de los actores territoriales para posibilitar la apropiación de los procesos de apertura. En esta

línea, los actores expertos pueden ser un gran aliado a la hora de asesorar el desarrollo de estas capacidades, mas no en la creación directa de compromisos como ellos mismos señalaron y demostraron. Poder dedicar tiempo, esfuerzo y recursos de departamentos municipales al desarrollo de capacidades deliberativas y autonomía de las motivaciones en los actores territoriales invita precisamente a contradecir la tendencia de proyectos seguros y poco ambiciosos, señalada por algunos expertos en esta investigación como uno de los principales frenos al modelo. Es una apuesta que no asegura retribución, ni siquiera que esos actores capaces y autónomos les interese el modelo propuesto. Pero en base a este caso se estima que este desarrollo autónomo es condición sin la cual nuevas formas de gobierno como el MGA no pueden surgir.

Un gobierno o administración local en búsqueda crear un PAGA debería tomar en consideración que la problemática presentada en este caso requiere de poder impulsar cambios a mediano y largo plazo en las capacidades y motivaciones de los actores territoriales y en las redes de los actores municipales (como planteó un compromiso peñalolino). El tiempo que este desarrollo precisa es constreñido una vez ingresada la organización en la AGA, por lo que los plazos de la alianza pueden resultar en detrimento de este objetivo.

Esta mirada a mediano y largo plazo es un posible aporte clave que las administraciones y gobiernos locales pueden realizar al cimentando de la participación ciudadana dentro de una democracia participativa. Son estos actores los que en la actualidad están mejor posicionados en el contexto chileno para impulsar el desarrollo de un gobierno abierto y llevar sus principios a una práctica articulada y con prospectos de cambios concretos en las (tan cuestionadas) relaciones que rigen en la actualidad.

Bibliografía

- Alianza para el Gobierno Abierto. (2021). *Guía del IRM: Herramientas para entes de monitoreo local*.
- Alonso, A., & Martorell, F. (2018). La transparencia, lo abierto y su política. *Política y Sociedad*, 55(2). <https://doi.org/10.5209/poso.56488>
- Alva Rivera, M. E. (2019). *Discutir la Gobernanza a Nivel Local: Redes, Actores e Que para obtener el título de Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas*. El Colegio de San Luis, A.C.
- Araya, E., & Cerpa, A. (2008). La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena. *Revista de Estudios Politécnicos*, 7(11).
- Barros, A., Cabello, P., & Campero, T. (2016). Informe final. Estudio para una Gobernanza Digital en Chile. En *Innovagov*.
- Barros, M. (2019). *Buenas Prácticas Gobierno Abierto - Peñalolén Actualizado*.
- Bellix, L., Burle, Ca., & Machado, J. (2017). Qual conceito de governo aberto? Uma aproximação aos seus princípios. *GIGAPP Estudos Working Papers*, 59, 78–91.
- Cáceres López, R., & Quevedo Pereyra, G. J. (2021). Régimen, derechos fundamentales y sociales en Latinoamérica, 2019. *Telos Revista de Estudios Interdisciplinarios En Ciencias Sociales*, 23(1). <https://doi.org/10.36390/telos231.05>
- Canales, M. (2006). *Metodologías de investigación social: introducción a los oficios*. LOM Ediciones.
- Cejudo, G. M. (2011). *La nueva gestión pública Care policy in Mexico View project Measuring Open Government View project*. www.sigloxxieditores.com.mx
- Cerrillo-Martínez, A. (2018). Datos masivos y datos abiertos para una gobernanza inteligente. *El Profesional de La Información*, 27(5). <https://doi.org/10.3145/epi.2018.sep.16>
- Chica-Vélez, S. A., & Salazar-Ortiz, C. A. (2020). Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *OPERA*, 28. <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>
- Criado, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245–275. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>
- Departamento de Participación. (2021). *PROPUESTA DESARROLLO FASE 2: “ENCUENTROS CIUDADANOS”*.
- Departamento de Participación Ciudadana. (2021). *MATRIZ DE PROGRAMACIÓN DIÁLOGO ACTORES Y ORGANIZACIONES LOCALES*.
- Estupiñan, M. L. (2016). Gobernanza. En M. L. Estupiñan (Ed.), *El ABC del neoliberalismo* (pp. 211–232). Asociación Cummunes.
- Exitoso Proceso de Formación de Gobierno Abierto para Funcionarios Municipales – OGP*. (2020, diciembre 5). <https://gobiernoabierto.penalolen.cl/exitoso-proceso-de-formacion-de-gobierno-abierto-para-funcionarios-municipales/>

- Faria, A., & Schuenck, J. (2014, junio). Medición y efectos del acceso a la información en la Gestión del Estado (Brasil). *Transparencia y Sociedad*, 63–70.
- Finol-Romero, L. T. (2019). Transparency, corruption and democracy in Latin America: Theory and praxis. *Espacios*, 40(27).
- Han, B.-C. (2013). *La sociedad de la transparencia* (Titivillus, Ed.).
- Henríquez, S., & Ramírez-Alujas, Á. (2022). Innovación pública municipal en Chile. Análisis comparado de las estrategias de Puente Alto, Peñalolén y Renca. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. <https://doi.org/10.32457/riem25.1733>
- Hernández, J. (2020). 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). <https://doi.org/10.22370/rgp.2018.7.2.2193>
- Hernández, J. (2022). *Evaluación inicial I Plan de Acción de Gobierno Abierto Municipalidad de Peñalolén, Chile 2021-2024*. <https://gobiernoabierto.penalolen.cl/mesa-gobierno-abierto/>
- Hernández, J., & Ramírez, H. (2020). *Índice de Desarrollo Comunal. Chile 2020* (I. Sesnic, Ed.).
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, C. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta edición). Interamericana Editors, S.A. de C.V.
- Hudson, A., & Florez, J. (2019). Avances recientes hacia una gobernanza fiscal abierta en América Latina. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 28(56), 1–20. <https://doi.org/10.20983/noesis.2019.2.2>
- Jappe, A. (2016). *Las aventuras de la mercancía Traducción del francés de DIEGO Lms SANROMÁN* (Primera). Pepitas de calabaza. www.pepitas.net
- Jimbo-Santana, M., & Jimbo-Santana, P. (2021). Gobernanza Digital: Desarrollo de las Tecnopolíticas en los Países de América Latina: Una Revisión Sistemática de la Literatura. *Economía y Negocios*, 12(1). <https://doi.org/10.29019/eyn.v12i1.906>
- Lavall, A. G., & Vera, E. I. (2015). Representación y participación en la crítica democrática. *Desacatos*.
- León Aravena, J. A., & Figueroa Silva, E. A. (2020). Deliberación democrática y gobernanza en la participación ciudadana local. El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC), Biobío, Chile. *Desafíos*, 32(2). <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.7219>
- Maldonado-Lozano, A. E., Paredes-Aguilar, L., & Palomino Alvarado, G. del P. (2021). Gestión de gobierno abierto en las instituciones públicas: una revisión de la literatura. *Sapienza: International Journal of Interdisciplinary Studies*, 2(2). <https://doi.org/10.51798/sijis.v2i2.82>
- Manjón, M. B., Cisneros, A. A., Otero, J. M. R., Goyburu, L., Cruz, F., Tricot, V., & Garrido, M. R. B. (2020). América Latina 2019: Vuelta a la inestabilidad. *Iberoamericana*, 20(73).
- Martínez Brouchuod, M. F. (2010). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflección Política*. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11015102008>
- Marzal, J., & Núñez, J. (2014, junio). La experiencia mexicana de medición y efectos del acceso a la información en la gestión del Gobierno. *Transparencia y Sociedad*, 51–62.

- McDevitt, A. (2022). *Independent Reporting Mechanism Report on Local Action Plans 2018-2021*.
- Mesa de Gobierno Abierto. (2021). *Sistematización Trabajo Grupal Segunda Reunión Mesa de Gobierno Abierto Peñalolén*.
- Montecinos, E. (2012). Gestión municipal participativa: Entre la nueva gerencia pública y la gobernanza democrática. *Revista Venezolana de Gerencia*, 17(58). <https://doi.org/10.31876/revista.v17i58.10705>
- Morillo Flores, J., Huachallanqui Salcedo, J., Palacios Garay, J., & Uribe Hernández, Y. C. (2020). Gobernabilidad y participación ciudadana en el desarrollo local de Lima, Perú. *Revista Venezolana De Gerencia*, 1313–1329. <https://doi.org/10.37960/rvg.v25i92.34264>
- Morozov, E., Cancela Rodríguez, E., & Jiménez González, A. (2021). Capitalismo digital, ¿cuáles son las posibles salidas? Traducción e introducción a cargo de Ekaitz Cancela y Aitor Jiménez. *Teknokultura. Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, 18(2). <https://doi.org/10.5209/tekn.74059>
- Municipalidad de Peñalolén. (2021a). *Mesa de Gobierno Abierto Acta reunión N°2*. https://drive.google.com/drive/folders/1Xebi-yqkZnUHBUn3DSDJpU4khU_6uTrF?usp=sharing
- Municipalidad de Peñalolén. (2021b). *Plan de Acción Gobierno Abierto Peñalolén*.
- Municipalidad de Peñalolén. (2021c). *Rendición de Cuentas Proceso de Co creación de Compromisos Plan de Acción de GA Peñalolén 2021-2024*.
- Municipalidad de Peñalolén. (2022). *ORD. ALC. N° 1400/85*.
- Naser, A., Fidelef, V., & Tognoli, J. (2020). *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación*.
- Naser (coord.), A. (2021). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental. Una guía para su implementación. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80), Santiago, Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL)*.
- Navarro, F. M. (2013). *¿QUÉ TRANSPARENCIA REQUIERE EL GOBIERNO ABIERTO?* (Vol. 2).
- OECD. (2016). *Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264258013-en>
- OECD Economic Surveys: Chile 2021. (2021). <https://doi.org/10.1787/888934193117>
- OGP Local. (2022). <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-local/>
- Open Government Partnership. (2011). *Declaración de Gobierno Abierto*. <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
- Open Government Partnership. (2021). *Folleto local de OGP 2021*. <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/ogp-local-brochure-2021/>
- Ortiz Galindo, R. (2019). ¿Cómo controlar a los políticos? Cibermovimientos sociales y nuevas vías para la rendición de cuentas. *Athenea Digital*, 19(3).
- Osorio-Sanabria, Ma, Barreto-Granada, & PL. (2022). *Transparencia pública: análisis de su evolución y aportes para el desarrollo del gobierno abierto **. <https://doi.org/10.15446/innovar.v32n83.99884>

- Participación ciudadana | Municipalidad de Peñalolén.* (s. f.). Recuperado 13 de diciembre de 2022, a partir de <https://participa.penalolen.cl/Home/detalle/ad8996774bf8bb42ffe38b3902cd74dbe2b53114>
- Pefaur, D., & Moreno, D. (2016). Transparencia y modernización del Estado en Chile: brechas entre la teoría y la práctica. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XIV(24), 41–66. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96046559003>
- Peña, V. S. (2020). Gobierno abierto, poder e influencia: análisis crítico a una propuesta de pronta propagación. *Revista de Gestión Pública*, 5(1). <https://doi.org/10.22370/rgp.2016.5.1.2226>
- Prieto-Martín, P., & Ramírez-Alujas, Á. (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 58, 61–100.
- Ramírez-Alujas, Á. (2013). Gobierno Abierto en la encrucijada: El cara y sello de la experiencia Latinoamericana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto. *IV Congreso Internacional En Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*.
- Ramírez-Alujas, Á. v. (2022). *VOCES DE GOBIERNO ABIERTO EN CHILE (2011-2021)* (Á. v Ramírez-Alujas, Ed.). Ministerio Secretaría General de la Presidencia - Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile.
- Sassen, S. (2003). *Los espectros de la globalización*. Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Servicio Electoral de Chile. (s. f.). *Participación electoral – Servicio Electoral de Chile*. Recuperado 13 de diciembre de 2022, a partir de <https://servel.cl/participacion-electoral-2/>
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos* (Primera). Ediciones Morata, S.L.
- Todo Terreno. (2021, septiembre). Para período 2021-2024 Vecinos construyen Plan de acción de Gobierno Abierto. *Todo Terreno*. www.penalolen.cl
- Vaccaro, N. D., Cazzolli, A., & Castro, J. F. (2021). Open government in the city of Córdoba, Argentina: A sensitivity regulation policy. *Contratexto*, 35, 43–70. <https://doi.org/10.26439/CONTRATEXTO2021.N035.4899>
- Valenzuela-Fernández, L. A., Collantes-Inga, Z. M., & Durand-Hipólito, E. E. (2020). Sobre la gobernanza digital, política digital y educación. *Eleuthera*, 22(2). <https://doi.org/10.17151/eleu.2020.22.2.6>
- Velasco, E. (2017). *Diseño y administración de un foro multisectorial*.
- Weber, M. (2010). *¿QUÉ ES LA BUROCRACIA?* (4ª ed.). Ediciones Coyoacán.
- Weil, J. (2021). Crisis política e inadecuación del estado para enfrentar los desafíos del desarrollo regional. *Revista Espacio Regional*, 2(16). <https://doi.org/10.32735/s2735-61752019000216128>