

María Candela Grec

Universidad Nacional de Quilmes. Argentina

grecmariacandela@gmail.com

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COLABORACIÓN EN EL DESARROLLO DE UNA PLATAFORMA DE ESTADO ABIERTO EN LA CIUDAD DE MENDOZA

Resumen: *El presente trabajo intenta sentar las bases de una plataforma de Estado Abierto en gobiernos locales desarrollando el marco teórico a partir de un estudio exploratorio de una selección de las principales referencias bibliográficas y sistematizando medidas y acciones sobre transparencia, participación ciudadana y colaboración. A partir de allí, se contrasta la teoría con la realidad del caso de estudio. Las acciones implementadas, ubican a la Ciudad de Mendoza como una de las más avanzadas en el desarrollo de Estado Abierto, y cuenta de ello pueden dar la membresía a la Alianza para el Gobierno Abierto en su Programa Local en octubre de 2020; o su cuarto lugar en el Índice Open Knowledge Foundation sobre transparencia en Julio 2021. Las políticas identificadas fueron superiores a las esperadas al comenzar el trabajo. Pero las mismas parecen carecer de coordinación político institucional, problemática recurrente en las Administraciones Públicas, y que la noción de Estado Abierto podría ayudar a resolver, brindando un marco de coordinación, planificación, evaluación y justificación normativa.*

Palabras clave: *Gobierno Abierto, Transparencia, Participación Ciudadana, Colaboración*

Public policies on transparency, citizen participation and collaboration for the development of an Open State platform in City of Mendoza

Abstract: *This paper attempts to lay the foundations of an Open State platform in local governments by developing the theoretical framework based on an exploratory study of a selection of the main bibliographical references and systematizing measures and actions on transparency, citizen participation and collaboration. From there, the theory is contrasted with the reality of the case study. The actions implemented place the City of Mendoza as one of the most advanced in the development of Open State, and this can be accounted for by its membership in the Open Government Partnership in its local program in October 2020; or its fourth place in the Open Knowledge Foundation Index on transparency in July 2021. The policies identified were higher than expected at the beginning of the work. However, they seem to lack political and institutional coordination, a recurrent problem in Public Administrations, which the notion of Open State could help to solve, providing a framework for coordination, planning, evaluation and normative justification.*

Keywords: *Open Government, Transparency, Citizen Participation, Collaboration*



Introducción

El presente trabajo es de carácter descriptivo, se trata de un estudio de tipo exploratorio descriptivo, en torno a un estudio de caso en el Municipio de la Ciudad de Mendoza para los años 2015-actualidad. La investigación se encuadra en un paradigma interpretativo y sigue un método cualitativo inductivo. Se utilizan como técnicas de recolección de datos el análisis de documentos (normativa, como resoluciones y ordenanzas vinculadas al tema) y entrevistas a informantes clave (Miembros del Concejo Deliberante, Funcionarios del Municipio y Personal de la Administración).

Se intenta así, en un primer momento, sentar las bases de una plataforma de Estado Abierto en gobiernos locales desarrollando el marco teórico sobre el concepto a partir de un estudio exploratorio de una selección de las principales referencias bibliográficas sobre Estado Abierto en la región, apelando tanto a trabajos académicos como a informes técnicos de organismos especializados en la materia. En el desarrollo del mismo nos centramos en explicar qué entendemos por Estado abierto, cuáles son sus componentes y cuáles son sus principales manifestaciones a nivel subnacional. Este aporte resulta fundamental, ya que, antes que nada, es necesario conocer en profundidad los conceptos que conforman nuestro objeto de estudio, su historia y los estudios realizados sobre los mismos para luego poderlos contrastar correctamente con cualquier gobierno local que se quiera analizar. Es necesario aclarar que las tres áreas –transparencia, participación ciudadana y colaboración en el gobierno- deben articularse organizacionalmente y desarrollarse equilibradamente, vinculando sinérgicamente los esfuerzos de modo tal de influir en todas las áreas del Municipio.

En un segundo momento, se presenta a la Ciudad de Mendoza como caso de estudio, para analizar las políticas de transparencia, participación ciudadana y colaboración en el gobierno, implementadas en dicho gobierno local, implementadas desde el año 2015 al día de hoy. Para ello, se contrastará la clasificación detallada anteriormente, con la descripción de las políticas enmarcables dentro del paradigma de Estado Abierto, desarrolladas por el municipio, las que fueron relevadas mediante entrevistas a informantes clave y análisis de la normativa existente. De esta manera, se pretende conocer con claridad la existencia, extensión



e integralidad de una Plataforma de Estado Abierto en el Municipio de la Ciudad de Mendoza en la actualidad.

El Estado Abierto: definición y tipos de políticas

Es necesario, al hablar sobre el Estado Abierto, comenzar por identificar cómo en las últimas décadas, con el avance de las nuevas tecnologías e Internet, los ciudadanos se han vuelto más demandantes de información, más involucrados en los asuntos públicos y más críticos del desempeño de las democracias y los políticos, y han dejado de ser sujetos pasivos para pasar a ocupar un rol central en la planificación y evaluación de políticas públicas.

En el mundo, hace ya muchas décadas comenzaban los primeros intentos por derribar las barreras e información que históricamente habían tenido los gobiernos para con la ciudadanía. “La Comisión Europea ya decía en 2003 que los buenos gobiernos, la gobernanza y las buenas políticas tienen que tener determinadas características: apertura, transparencia, flexibilidad y participación. Valores inherentes a la democracia, no a la tecnología. El sector público ha de ser abierto y transparente, y los gobiernos han de ser comprensibles y controlables por los ciudadanos que han de estar implicados en sus políticas” (Manchado, 2010, p.105). “Durante las décadas posteriores, el término open government apareció con mucha frecuencia en el lenguaje de las políticas públicas, principalmente como sinónimo de acceso ciudadano a información pública no revelada. El tránsito del término al concepto de gobierno abierto, no obstante, recién parece producirse a partir de la asunción del presidente Obama, cuando anunció su conocido Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto (2009), que introduce los principios de transparencia, colaboración y participación (Oszlak, 2017, p.214), este documento “sirvió para la definitiva popularización de estos conceptos y su entrada en la agenda de multitud de gobiernos a lo largo del planeta” (Calderón, 2012, p.27).

Así, en el año 2011 se creó la Alianza para el Gobierno Abierto, una iniciativa multilateral voluntaria con el fin de proveer una plataforma internacional para reformadores locales comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta a los ciudadanos. Desde entonces y hasta la fecha, la Alianza para

el Gobierno Abierto ha pasado de tener 8 países participantes a contar con 78 países y 82 gobiernos locales miembros, lugares donde el gobierno y la sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno a los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación (Alianza para el Gobierno Abierto, 2021).

Como destacan Nasser, Ramírez Alujas y Rosales (2017), los países que quieran ser miembros de la Alianza para el Gobierno abierto deben acordar el cumplimiento de cuatro “expectativas comunes” que dan sustento a la iniciativa:

- i) suscribir la Declaración de Principios sobre Gobierno Abierto y aprobarla al más alto nivel;
- ii) asumir compromisos concretos, mediante la elaboración e implementación de un plan de acción nacional que se extienda más allá de las prácticas que ya estén en desarrollo, el que debe llevarse a cabo a través de un proceso de consulta con las múltiples partes interesadas y con la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil;
- iii) someterse a un informe de evaluación a cargo de un panel de expertos independientes sobre el progreso del país en el cumplimiento de los compromisos incluidos en el plan de acción, y
- iv) contribuir a la promoción del gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos, asistencia técnica, tecnologías y recursos, entre otras acciones. (Nasser, Ramírez Alujas y Rosales, 2017, introducción).

El propósito de la iniciativa es “la formulación (co-creación) e implementación de un plan nacional de gobierno abierto, cuyo elemento esencial es el carácter participativo del proceso de diseño y consulta y de su posterior monitoreo y evaluación. Los cinco ejes que concentran la mayor cantidad de compromisos en los planes de acción, tanto a nivel mundial como regional, se desglosan en los siguientes temas: participación ciudadana, datos abiertos, transparencia fiscal, mejoramiento de los servicios públicos y acceso a la información.” (Ídem, introducción)

En Latinoamérica numerosas prácticas de gobierno abierto se han ido implementando desde 2010, cuando Uruguay fue el primer país de la región en ofrecer una plataforma nacional de datos abiertos de gobierno, www.datos.gub.uy, e inicia la promoción de servicios de valor agregado generados a partir de dichos datos. Un año después, en septiembre de 2011, Chile lanza el portal país www.datos.



gob.cl. Desde entonces, muchos otros gobiernos de la región se encuentran actualmente diseñando sus propias estrategias (Nasser y Concha, 2012). En relación a la Alianza sobre Gobierno Abierto, 17 han sido los países de la región que se han incorporado y adoptado compromisos, entre los que podemos nombrar a los que están más avanzados en la implementación de estrategias: Uruguay, que va por su cuarto plan de acción y está implementando sus 39 compromisos, Paraguay también va por el cuarto plan de acción y lleva 35 compromisos, Chile lleva 8 compromisos, pero de su quinto plan de acción, Brasil va por el cuarto plan de acción, con 11 compromisos, y Argentina, está encarando la implementación de su cuarto plan de acción, con 18 compromisos. (Alianza para el Gobierno Abierto, 2021)

Como sostienen Medina y Capanegra (2018, p.2), “Argentina comenzó a formar parte de la AGA en el 2012 y rápidamente al año siguiente presentó su primer Plan de Acción. Luego, en 2015 comenzó a trabajar en su segundo Plan de Acción, ya no tan enfocado a Gobierno Electrónico como lo fue el primero, sino esta vez más bien a Gobierno Abierto, donde además logró integrar a diferentes actores sociales para la consecución del mismo”.

Amén de las múltiples y variadas definiciones sobre el concepto de Gobierno Abierto, según la perspectiva de Ibarra éste “insta a abrir las ventanas de la administración pública con el objetivo de dar mayor transparencia a la información pública, incluir a la ciudadanía por medio de la auditoría o control social y de su participación en la formulación de políticas públicas y diseñar e implementar soluciones a los problemas comunes a través de un trabajo colaborativo entre la sociedad civil, el Estado y el sector privado. Todo esto, con la ayuda de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la innovación.” (Ibarra, 2017, p.181). Así queda claro que el gobierno abierto se compone de tres patas infaltables: la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración en el gobierno; y todo ello descansa sobre la aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

La transparencia “consiste en proporcionar a la sociedad toda información que produce sobre sus procesos de gestión, formulación e implementación de sus políticas públicas, sobre la ejecución de sus programas, como medio para conocer los niveles de

desempeño gubernamental, vigilar la utilización de los recursos públicos y facilitar la rendición de cuentas.” (Alderete, 2016, p.15).

Entre los tipos de políticas que forman parte de la transparencia podemos distinguir las de “Acceso a la Información Pública”, que son aquellas en donde la transparencia es pasiva, es decir que la Administración proporciona la información sólo a raíz de un pedido de la misma por parte de algún ciudadano en particular; aquellas que pertenece al campo de la “Open Data”, en donde la transparencia es activa, ya que la Administración por sí misma es la que proporciona la información y la pone a disposición de la ciudadanía en general; y por último aquellas políticas que también siendo de tipo activo, son denominadas “Rendición de Cuentas” porque hacen estrictamente a la ética y la responsabilidad de la función pública (De Blasio, 2016). Sobre este punto, Jonathan Fox, profundiza:

Cuando se hace referencia al acceso público a la información acerca del desempeño del Estado, los instrumentos generalmente siguen dos caminos principales: la difusión proactiva y la divulgación responsiva. La difusión proactiva se refiere al acceso a un nivel mínimo de información acerca de las funciones y el desempeño oficial. La divulgación responsiva se refiere a un compromiso institucional que responde a demandas ciudadanas específicas que solicitan cierta documentación que, por otra parte, generalmente no se difunde (2008).

Así, por cada categoría, se pueden enumerar varios ejemplos: algunas políticas de Acceso a la Información Pública pueden ser una Nota de solicitud de información pública, en la que un ciudadano interesado realiza un pedido mediante una Nota por Mesa de Entradas de la Administración detallando la información que precisa y firmando, para que así se inicie un trámite administrativo y la información pueda ser entregada al solicitante; un Formulario solicitud de información pública, en donde el procedimiento es parecido al anterior sólo que la solicitud se realiza mediante un instrumento institucional y estandarizado para ordenar los datos del solicitante y de la información requerida; también los Pedidos de informe que realizan los órganos legislativos del mismo nivel o de uno superior, o de los órganos auditores, forman parte de la categoría transparencia; y por último la Consulta de Expedientes, que puede ser presencial, telefónica o vía web, de cualquier trámite que se esté gestionando dentro



de la administración y debiera sólo necesitarse para aquel el número del mismo.

En cuanto al Open Data, son algunos ejemplos de políticas de este tipo, un Portal de Datos Abiertos que son plataformas digitales que sirven para almacenar, compartir, conectar y visualizar bases de datos; un Catálogo de Información Pública que contiene un listado de todas las tablas publicadas con una descripción del contenido de la base de datos, el área responsable, la frecuencia de actualización y el número de veces que se ha visitado; un Repositorio digital de resultados electorales disponible en la Web en donde se encuentren resultados electorales históricos y actuales en formatos no propietarios; un Portal de seguimiento de diversos y múltiples indicadores para la evaluación y seguimiento de la calidad de vida en la Ciudad, como podría ser la evaluación de la calidad del aire o la medición permanente del ruido; los Datos disponibles en la Web, en cualquier formato como puede ser un PDF o una imagen escaneada; los Datos disponibles estructurados, por ejemplo, en Excel en lugar de escaneo de imagen; o los Datos disponibles en formato no propietario, por ejemplo cvs en lugar de Excel; o ya los Datos vinculados a otros para proporcionar un contexto como puede ser el mapa de la Ciudad, los recorridos del transporte público y el mapa de bicisendas, que permite al Ciudadano utilizar los datos proporcionados por la Administración, para elegir un medio de transporte amigable con el medioambiente; o también un Portal de Licitaciones de Obras Públicas, en donde figuren las obras a realizarse con sus plazos, se puedan descargar los pliegos, se puedan realizar las inscripciones y se publiquen las adjudicaciones.

Y por último, algunas políticas de Rendición de Cuentas, podrían ser un Portal de monitoreo de avance de obras públicas donde se muestre la etapa en la que se encuentra la obra y la ejecución del presupuesto; un Portal de monitoreo de gasto presupuestario donde se pueda ver en qué nivel se encuentra ejecutado el total del presupuesto de la Administración, y también pueda ser discriminado por áreas; la Nómina del personal que muestre la cantidad de empleados en total, por área, responsabilidades y tareas a cargo, y también las Declaraciones juradas de los funcionarios disponibles para que cualquier ciudadano pueda fiscalizar.

Tabla n° 1

| Transparencia | |
|--|---|
| Tipos de Políticas | Ejemplos |
| Acceso a la Información Pública (transparencia pasiva) | Nota de solicitud de información pública |
| | Formulario solicitud de información pública |
| | Pedidos de informe |
| | Consulta de Expedientes |
| Open Data (transparencia activa) | Portal de Datos Abiertos |
| | Catálogo de Información Pública |
| | Repositorio de resultados electorales digital disponible en la Web |
| | Portal de seguimiento de diversos y múltiples indicadores para la evaluación y seguimiento de la calidad de vida en la Ciudad |
| | Datos disponibles en la Web, en cualquier formato |
| | Datos disponibles estructurados, por ejemplo, en Excel en lugar de escaneo de imagen |
| | Datos disponibles en formato no propietario, por ejemplo cvs en lugar de Excel |
| | Datos vinculados a otros para proporcionar un contexto |
| Rendición de Cuentas (transparencia activa) | Portal de Licitaciones de Obras Públicas |
| | Portal de monitoreo de avance de obras públicas |
| | Portal de monitoreo de gasto presupuestario |
| | Nómina de personal |
| | Declaraciones juradas de funcionarios |

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, la participación ciudadana es el “mecanismo para que la ciudadanía comunique al gobierno sus puntos de vista, conocimiento y experiencia sobre los problemas que le aquejan. En este sentido, se promueve la creación de nuevos espacios de encuentro y diálogo que favorezcan el protagonismo, implicación y deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos, así como propiciar su participación en la formulación de políticas públicas.” (Alderete, 2016, p.18)

Son cinco los tipos de políticas de Participación Ciudadana que se pueden nombrar: Atención a reclamos y opiniones y algunos ejemplos de ello pueden ser la Recepción o Mesa de Entradas en la Administración; o vía telefónica al número institucional de contacto; o mediante la página web oficial; o bien, las redes sociales pueden también funcionar como vía de recepción de opiniones y reclamos. El siguiente tipo es la Consulta ciudadana sobre propuestas de Gobierno y algunos ejemplos podrían ser Reuniones vecinales con funcionarios de gobierno para escuchar en primera persona las sugerencias y opiniones de los vecinos; y también un Voto sí/no en página web y sugerencias por ese mismo medio. Luego, como otro tipo podemos nombrar las Propuestas de parte de la misma ciudadanía, y sobre ello hay varios ejemplos: Buzón de sugerencias en el edificio y eventos municipales en donde los concurrentes puedan dejarlas anónimamente por escrito en un papel; un Buzón de sugerencias en la página web oficial de la Administración que puede ser



anónimo o no; Visitas periódicas a los vecinos por parte de los funcionarios de gobierno relevando propuestas; Foros en línea sobre temáticas específicas que pueden ser propuestas por la Administración o por los mismos ciudadanos; y por último, los Hackatones, eventos organizados con el fin de programar o construir una solución de forma colaborativa durante un plazo determinado de horas, de preferencia en el mismo espacio físico. Otro tipo es la Consulta ciudadana sobre propuestas de la ciudadanía y un ejemplo de ello podría ser Portal web de propuestas ciudadanas con opción de sumar propuestas nuevas y valorar propuestas ajenas ya existentes ordenadas de más votadas a menos votadas. Y como último tipo de política de participación, aparecen los Ámbitos en los que la ciudadanía elige autónomamente, y el ejemplo principal es el Presupuesto participativo que es un mecanismo que incorpora el debate, el acuerdo y el voto ciudadano como herramientas que permiten destinar una parte del presupuesto de la Administración a la realización de propuestas y proyectos que las personas consideren necesarios para su comunidad” (De Blasio, 2016).

Tabla n° 2

| Participación Ciudadana | |
|--|--|
| Tipos de Políticas | Ejemplos |
| Atención a reclamos y opiniones | Recepción |
| | Vía telefónica |
| | Página Web |
| | Redes sociales |
| Consulta ciudadana sobre propuestas de Gobierno | Reuniones vecinales |
| | Voto sí/no en página web y sugerencias |
| Propuestas de la ciudadanía | Buzón de sugerencias en el edificio y eventos municipales |
| | Buzón de sugerencias en página web |
| | Visitas periódicas a los vecinos relevando propuestas |
| | Foros en línea sobre temáticas específicas |
| | Hackatones |
| Consulta ciudadana sobre propuestas de la ciudadanía | Portal web de propuestas ciudadanas, con opción de sumar propuestas nuevas y valorar propuestas ajenas ya existentes ordenadas de más votadas a menos votadas. |
| Ámbitos en los que la ciudadanía elige autónomamente | Presupuesto participativo. |

Fuente: elaboración propia.

Por último, la colaboración o gobernanza, “que trata de ir más allá de la participación, busca canalizar propuestas, esfuerzos e incluso recursos que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil estén dispuestos a aportar en el proceso de diseño, implementación y control de las políticas públicas. Un gobierno colaborativo compromete

e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas públicos.” (Alderete, 2016, p.21) y engloba las políticas de horizontalidad, transversalidad y gobierno colaborativo, nombrando a modo de ejemplo “Múltiples partes interesadas”, “Gobierno multinivel”, “Asociación público-privada-cívica”, “toma de decisiones compartida” (De Blasio, 2016).

Hay tres tipos de políticas de Gobernanza, primero la Colaboración meramente gubernamental: la cual se puede tratar tanto de la colaboración interna de un mismo gobierno y los departamentos que lo conforman, como la colaboración de éste con otros gobiernos; cuyos ejemplos pueden ser los Acuerdos de trabajo entre áreas municipales para tratar alguna necesidad específica de la comunidad; los Convenios de trabajo entre Municipios que comparten algún o algunos intereses ya sea por cercanía o porque poseen características u objetivos similares; los Convenios de trabajo con el Gobierno Provincial y también los Convenios de trabajo con el Gobierno Nacional, y en la mayoría de estos casos ambos niveles de gobierno se sirven de estos acuerdos, el nivel superior se sirve de la proximidad de la Administración menor que permite una mayor facilidad de gestión, y por el contrario, la mayoría de las veces la Administración de menor nivel se sirve de los recursos que le pueden los demás niveles de Gobierno. Otro tipo es la Colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, en Espacios colaborativos o Mesas de trabajo, por ejemplo en donde la Administración pueda escuchar de primera mano las necesidades del sector y coordinar soluciones entre ambos que propicie el trabajo de estas organizaciones con el apoyo que pueda brindar el Estado. Y por último, la Colaboración con la empresa privada y los emprendedores en forma de Convenios de trabajo, Espacios colaborativo o mesas de trabajo, igualmente, y aquí el Estado buscará apoyar al sector privado para que éste pueda desarrollarse de la mejor manera para la comunidad en su totalidad.



Tabla n° 3

| Gobernanza | |
|---|---|
| Tipos de Políticas | Ejemplos |
| Colaboración intra e inter-gubernamental. | Acuerdos de trabajo entre áreas municipales |
| | Convenios de trabajo entre Municipios |
| | Convenios de trabajo con el Gobierno Provincial |
| | Convenios de trabajo con el Gobierno Nacional |
| Colaboración con las organizaciones de la sociedad civil. | Espacios colaborativos |
| | Mesas de trabajo |
| Colaboración con el sector privado. | Convenios de trabajo |
| | Espacios colaborativos |
| | Mesas de trabajo |

Fuente: elaboración propia.

Del Gobierno Abierto al Estado Abierto

Pero desde hace algunos años, el concepto de Estado Abierto ha comenzado a reemplazar el de Gobierno Abierto, ya que “el concepto de gobierno abierto se está erigiendo únicamente en torno al poder ejecutivo, lo que ha generado duda en cuanto a si es suficiente para su éxito o si es necesario que su contenido se proyecte e irradie a todos los órganos del Estado, lo que a su vez lleva a hablar del Estado abierto” (Montero, 2017, p.54)

A los fines de esta investigación, nos serviremos del concepto de Estado Abierto, ya que no sólo analizaremos políticas públicas emanadas del Poder Ejecutivo, sino también aquellas con origen en el Poder Legislativo, por lo que se considera que el enfoque de gobierno abierto resulta limitado en cuanto a su alcance al dejar afuera el rol de otros poderes públicos en lo que respecta al cumplimiento de las cláusulas del Estado o, por lo menos, no dimensionarlo de forma correcta. En este sentido, dentro de la perspectiva del Estado abierto se incorporan además del Ejecutivo los órganos Legislativo, Judicial y Electoral, entre otros, así como los ámbitos subnacionales. (Montero, 2017)

El Estado Abierto a nivel sub-nacional

Cada vez es mayor el interés por desarrollar el enfoque de Gobierno Abierto en niveles subnacionales y eso se debe a cuatro razones principalmente: i) durante las últimas décadas, los procesos de descentralización administrativa que se experimentaron en gran parte de los países de América Latina, llevaron a un aumento considerable en las responsabilidades y funciones de los gobiernos subnacionales (Fretes y Ter-Minassian, 2015); ii) el contexto de creciente urbanización por el que atraviesa América Latina significa

una mayor demanda de servicios, transporte, consumo y seguridad ciudadana que necesita ser cubierta y que va de la mano de la ampliación de las responsabilidades de los gobiernos subnacionales. (Bianchi, Coronado y Perini, 2017); iii) se viene experimentado una ampliación de la participación e inclusión social en la gestión pública (Finot, 2001) entre la población y las entidades de administración y los representantes elegidos, que ayuda a cerrar brechas de información, al empoderamiento ciudadano y a una mayor legitimidad de las políticas públicas, dando en ese sentido una ventaja comparativa a los gobiernos locales para tener un conocimiento más profundo de las necesidades de la población y su apoyo (Bianchi, Coronado y Perini, 2017; y iv) la cercanía de los gobernantes locales con la ciudadanía permite una mejor planificación y toma de decisiones, dado que se toman en cuenta no sólo la normativa formal, sino también las instituciones informales de la población, como sus creencias, tradiciones y otros aspectos culturales (North, 1990; Casson, et al., 2010). Es decir, en los gobiernos subnacionales los problemas de la población pueden ser más fácilmente detectados y resueltos.

En este sentido, los niveles subnacionales son las arenas clave para la implementación de programas de GA. Es por ello que las ciudades se han convertido en laboratorios en sí mismos para promover la innovación abierta y el trabajo colaborativo entre ciudadanos y gobiernos (Bonina, 2015).

Por estas razones -y por las limitaciones en la implementación a nivel nacional- la AGA reconoció la demanda para adaptar la agenda de GA al contexto local. En consecuencia, en abril de 2016 lanzó un programa piloto para gobiernos subnacionales en 15 ciudades del mundo, que tiene por objetivo fomentar liderazgos políticos y aumentar la participación de la sociedad civil en los programas locales de GA, así como identificar y promover mecanismos de ayuda y aprendizaje para los gobiernos locales. El programa plantea también la contextualización de los compromisos de GA y la integración de los miembros a una red de líderes multisectoriales orientados a una mayor participación en los planes de acción. Las ciudades latinoamericanas que formaron parte del programa piloto son: Buenos Aires, Jalisco, La Libertad y San Pablo (Bianchi, Coronado y Perini, 2017), y desde el pasado octubre, la Ciudad de Mendoza, Córdoba (Provincia y Ciudad) y Rosario forman parte de la



Alianza para el Gobierno Abierto.

En este sentido, el presente trabajo hará hincapié en las políticas de gobierno abierto desarrolladas a nivel local, que “implican diversas estrategias de interacción entre las municipalidades y los demás sectores sociales que tienen presencia en sus territorios, ya sea a través del uso de herramientas electrónicas o por medio de la conformación de mecanismos institucionales de participación, los gobiernos municipales lentamente empiezan a consolidarse como escenarios de interacción social y de colaboración entre actores para la consecución de metas y objetivos públicos” (Bonivento, 2017, p.347). Esta área de aplicación “ha tenido un renovado empuje en los últimos años gracias a los beneficios potenciales de la descentralización del Estado, entendida como la transferencia de competencias y responsabilidades a sus niveles territoriales de gobierno; (...) la descentralización ha sido una tendencia generalizada en la región desde el retorno de la democracia” (Ibídem, p.345). “En la búsqueda de un mejor funcionamiento estatal y de una mayor legitimidad democrática, la mayoría de los países han implementado reformas destinadas a lograr una mayor transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales, siguiendo muy de cerca los preceptos de “proximidad administrativa” y “democratización de las administraciones” (Ibídem, 2017, p.346). Como refiere Bonivento, por un lado al hacer transparentes las gestiones de un gobierno local y rendir sus cuentas, se intenta reducir el clientelismo que se suele producirse acerca de los bienes públicos; y por el otro lado, trabajar la participación y la colaboración en el gobierno incentiva el involucramiento de la comunidad, lo que lleva a la elaboración de proyectos colectivos con impacto positivo real en la mejora de la calidad de vida de la comunidad. Por ello, implementar un gobierno abierto en nivel municipal reforzaría las instituciones y el sentimiento de pertenencia hacia el territorio, que impactaría favorablemente en una población más activa y una administración más profesional que dé respuesta efectiva, eficaz y eficiente a las exigencias y necesidades de la comunidad (2017).

Es así que se suman la búsqueda de legitimidad de los gobiernos tras la vuelta la democracia, la descentralización administrativa, una ciudadanía más urbana y por lo tanto más compleja, dinámica y heterogénea; en la reciente búsqueda por parte de los gobiernos locales latinoamericanos de

espacios de interacción social y resultados positivos para sus territorios. Allí es donde han comenzado hace algunos años a gestarse diversas estrategias de gobierno abierto (Bonivento, 2017). Sin embargo, a pesar de que estas políticas avanzan a paso de gigante porque cada vez son más los gobiernos locales que comienzan a implementar algunas prácticas de transparencia, participación ciudadana o colaboración, aún no hay un ideal de municipio abierto, ya que es una visión de la administración que parece no tener fin en su horizonte de desarrollo.

Políticas de Estado Abierto en la Ciudad de Mendoza

En el presente apartado, se presenta a la Ciudad de Mendoza como objeto de estudio para luego contrastar la sistematización de políticas de transparencia, participación ciudadana y colaboración en el gobierno detallada anteriormente, con la descripción de las políticas relevadas enmarcables dentro del Estado abierto desarrolladas por dicho municipio, sirviéndose para ello de la perspectiva de los actores entrevistados y de la normativa existente.

Para comenzar, y tomando la descripción de la Ciudad de Mendoza que se encuentra en su sitio web oficial¹, esta se emplaza como una de las más importantes de la República Argentina posicionada como el cuarto conglomerado del país, punto estratégico del desarrollo socio-económico del MERCOSUR y vínculo con Chile.

Se presenta con la fisonomía de una Ciudad Oasis que encuentra en el riego artificial el fundamento de su existencia. Así sus elementos distintivos: arboledas, acequias, anchas veredas y remozados espacios verdes, ofrecen a residentes y visitantes una excelente calidad de vida. Mendoza cuenta con un parque artificial de 510 hectáreas, que lleva el nombre del Libertador de América, el General San Martín.

La Ciudad, según el censo de 2010, tiene 114 822 habitantes, lo que representa un aumento (+3,45 %) con respecto a los 110 993 habitantes (INDEC, 2001) pero aproximadamente un 5,59 % menos que los 121 620 habitantes (INDEC, 1991) con los que contaba en 1991.

El Poder Ejecutivo Municipal con título de Intendente estuvo a cargo de Rodolfo Suárez, perteneciente a la Unión Cívica Radical, quien fuera Presidente del Concejo Deliberante hasta agosto de 2014, cuando falleció el también radical

¹ Recuperado de: <https://ciudaddemendoza.gob.ar/ciudad-de-mendoza/#1479411921348-689efc6f-f46d>



Intendente Víctor Fayad, asumiendo el cargo interinamente, hasta que más tarde consiguió revalidar el mismo en las elecciones municipales de 2015 luego de obtener el 59,99% de los votos en las elecciones municipales. Luego de cuatro años de mandato, continuó su trabajo Ulpiano Suárez, del mismo signo político, quien asumió la Intendencia el 10 de diciembre de 2019 luego de obtener el 63.67% de los votos.

El Poder Legislativo Municipal lo constituye el Concejo Deliberante, integrado por doce concejales con mandato por 4 años, renovándose el cuerpo de concejales por mitades cada dos años, con arreglo a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 1079) de la Provincia de Mendoza.

Para comenzar a analizar las políticas de Gobierno Abierto que se han implementado en la Ciudad de Mendoza, es necesario precisar que la primera normativa local sobre la temática fue la sanción de la Ordenanza Municipal 3660/06 sobre Acceso a la Información, y luego, en el año 2018, mediante la ordenanza 3955 se adhirió a la Ley Provincial 9070/18 de Acceso a la Información Pública; tal como lo refieren las palabras del Entrevistado Número 1:

En la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza, durante la Gestión de Rodolfo Suarez, que fue una gestión atípica de 6 años, porque fueron 2 años que se hizo cargo del resto de la Intendencia de Fayad cuando falleció, y los 4 de su gestión, se comenzó a trabajar muchísimo en políticas de Gobierno Abierto, de hecho nosotros fuimos el primer municipio que a través de la Ordenanza 3660 incorporamos todo lo que tiene que ver con Información Pública y Apertura de Datos, cómo solicitarlos y en qué plazos suministrarlos, luego, cuando salió la Ley de Información Pública, adherimos a esa ley (B. M., comunicación personal, 23 de diciembre de 2019).

En resumen, la mencionada ley provincial establece dos puntos importantes, que bien los explica el Entrevistado Número 5:

A fines del 2018 adhirió, en nuestra página web podés descargar la resolución de adhesión, que es de carácter voluntario para todos los municipios, al adherir los obliga a cumplir con los requisitos de la ley. Los obliga básicamente a 2 aspectos que entiendo que son clave y que hoy en el municipio de la Capital se está empezando a trabajar, nosotros este año hemos tomado como desafío trabajar con los municipios, el primer año fue mucho de trabajar con los obligados.

Y los dos grandes puntos de la ley de acceso a la información pública tienen que ver por un lado con la obligación de designar un funcionario garante, la ley establece esta figura que no significa un cargo jerárquico ni mayor remuneración, sino que es una responsabilidad de identificación de un agente del Estado que se va a encarga de gestionar todos los pedidos de información pública que ingresen allí (...)
(D. S., comunicación personal, 12 de marzo de 2020).

El otro punto importante de la ley que también alcanza a los municipios es el punto de transparencia activa, que esto lo encontrás en la Ley 9070 en el art. 28 al 32, que establece cuales son los mínimos de información que deben estar disponibles de forma permanente en un sitio web.”

Retomando la descripción de los avances en materia de Gobierno Abierto a nivel nacional y provincial realizada en el Capítulo 2 del presente trabajo, puede referirse que los mismos fueron no la única causa del desarrollo de este paradigma dentro de la gestión municipal pero sí un germen o un motor de impulso. Y en este sentido lo refiere el Entrevistado Número 2:

En el año 2015 cuando asumió Alfredo Cornejo y ya en el año 2016 el Gobierno Nacional crea el Decreto 434 por el cual se generaba toda la política de Modernización a nivel nacional, la Provincia de Mendoza adhiere, entre esos ejes estaba el eje de transparencia, empezamos a trabajar muy fuerte en el Consejo Federal de Modernización, COFEMOD, de todas las provincias en estos temas, Mendoza trabajó muy fuerte para generar este impulso, asique los inicios vienen desde ese momento del Decreto 434 a nivel nacional (R. Z., comunicación personal, 2 de enero de 2020).

Anticipándonos al contraste entre la teoría y la práctica sobre políticas de Gobierno Abierto en la Ciudad de Mendoza, cabe destacar que este municipio en el periodo estudiado (desde el año 2015 al día de hoy) fue uno de los que más trabajó en esta dirección, comparado con el resto de los departamentos de la provincia. En palabras del Entrevistado Número 3:

Hay una organización, OKF que tiene un índice, que es de la sociedad civil y que tiene cierto prestigio como para tenerlo de referente, mide a las ciudades con un índice de Gobierno Abierto, este índice tiene por países, por provincias y por ciudades: La Ciudad de Mendoza en el 2017 estuvo de casi 50 ciudades de



la Argentina, en el puesto 6 y en el 2019 estuvo en el puesto 12, bajó algunos puestos principalmente no porque no estuvieran los recursos, sino porque no se actualizaron.

(...) Sin lugar a dudas estaba arriba de la media, la Ciudad y Godoy Cruz eran los que más habían trabajado la temática, si lo vemos a nivel municipal era muy elevado, ahora si ponemos la vara a nivel provincial y a nivel nacional sin dudas que se han hecho trabajos con mayor tiempo, han sido procesos que se han ido dando desde antes entonces lo que es el Gobierno abierto como modelo de gestión nueva se ve más en la práctica. Entonces no podemos medir con la misma vara la nación las provincias, los municipios, sino tratar de comparar entre iguales, si comparamos entre iguales la Ciudad de Mendoza estaba entre las primeras y de hecho el índice este muestra que de 50 ciudades estaba entre las primeras (F. M., comunicación personal, 12 de febrero de 2020).

Ya sí, para adentrarnos en la tarea de observar aquellas políticas de transparencia, es necesario mencionar que el Municipio de la Ciudad para el periodo observado desarrolló políticas de Acceso a la Información Pública (transparencia pasiva), entre ellas, se podía pedir información a través de una nota de solicitud de información pública ya que así lo dispone la Ord. 3660/06 vigente hasta junio de 2020; por pedidos de informe que pueden ser a pedido del H. Concejo Deliberante o la Legislatura de la Provincia, según lo dispuesto en sus respectivos reglamentos internos o a pedido de un particular, dentro del marco de la Ley de Procedimiento Administrativo; y también se pueden realizar consultas de expedientes mediante un buscador en la página web del Municipio; pero no poseía un formulario solicitud de información pública, ya que esto será dispuesto así a partir de junio de 2020 a raíz de la adhesión a la Ley Provincial 9070 de Acceso a la Información Pública.

Un panorama bastante alentador se observa en cuanto al Open Data (transparencia activa), ya que el Municipio posee un Portal de Datos Abiertos, se puede ver en <http://ckan.ciudaddemendoza.gov.ar/> y sobre el cual el Entrevistado Número 3 refiere:

Específicamente sobre el portal de datos abiertos, ahí, la importancia de estos datos es que sean abiertos, que sean accesibles, que estén actualizados, incluso también que se puedan editar, (...) lo importante ahí es que se puedan bajar libremente los datos y poder cruzarlos. Entonces, esos datos fueron actualizados

en su mayoría, algunos hasta el 2018, otros hasta el 2019 pero principalmente hasta el 2018 (F. M., comunicación personal, 12 de febrero de 2020).

Y los datos están disponibles en la Web, en cualquier formato XLS, DOCX, CSV y PDF; hay también datos disponibles estructurados, por ejemplo, en Excel en lugar de escaneo de imagen XLS, DOCX, CSV y PDF; datos disponibles en formato no propietario, por ejemplo cvs en lugar de Excel CSV; datos vinculados a otros para proporcionar un contexto, por ejemplo hay 7 datos georeferenciados; y existe un Portal de Licitaciones de Obras Públicas; que se puede encontrar en <https://ciudaddemendoza.gob.ar/licitaciones-de-obras-publicas/>. Prueba de ello, son las palabras del Entrevistado Número 4:

El portal de datos abiertos lo trabajamos en todos los programas más importantes que tiene la Ciudad de Mendoza, tratando de que ahí pudiéramos colocar un paquete de datos que fuera reutilizado por ya sean personas individuales, prensa u organizaciones para crear una aplicación o para que fuera práctico para algún grupo de personas, como es el tema del arbolado público, se avanzó en un censo georeferenciado del arbolado público que estuvo disponible en distintos formatos de datos para ser reutilizados, el sistema en la bici con todas las estaciones de bicicletas en la ciudad, el informe de tránsito con el que pudimos avanzar e hicimos un acuerdo con Weis, que se nutría de ese informe de tránsito diario para poder ofrecer en su aplicación todas las novedades del tránsito en la Ciudad de Mendoza, y actualmente lo utiliza ese me parece el caso más representativo de lo que es realmente un portal de datos abiertos que reutilizó en forma práctica para los vecinos un dato que nosotros aportábamos (N. V., comunicación personal, 3 de marzo de 2020).

Tan sólo dos de aquellas políticas mencionadas en el Capítulo 1, no han sido desarrolladas en este caso: el Catálogo de Información Pública y el Repositorio de resultados electorales digital disponible en la Web.

Y con respecto a las políticas de Rendición de Cuentas (transparencia activa) la situación es similar, ya que el Municipio ha desarrollado un Portal de monitoreo de avance de obras públicas que puede consultarse en Plan de Renovación Urbana – Portal de Datos Abiertos en la Página web oficial; también un Portal de monitoreo de gasto presupuestario que se ubica en Ejecución presupuestaria de Recursos y de Gastos- Portal de Datos Abiertos en la página



web oficial, tal como señala el Entrevistado Número 4:

Abrimos un portal del plan de renovación urbana donde estaban el monto, las licitaciones de cada obra del plan de renovación urbana y el seguimiento de la obra en fotos, y si hubo ampliación de presupuesto o no, eso está online con el final de las obras, y queda una obra que no se terminó, que es todo el complejo de la plaza independencia que es el MAMM, que se inaugura en abril creo, y esa es la última obra del plan de renovación urbana del Rody, que fue el que más demoró (N. V., comunicación personal, 3 de marzo de 2020).

Y por último, tiene publicada la nómina de personal en el Portal de Datos Abiertos de la página web oficial, al igual que las declaraciones juradas de funcionarios, desde junio de 2020 porque así lo requiere la Adhesión a la Ley Provincial 9070 de Acceso a la Información Pública.

Así, se puede decir que en general, la Capital ha hecho un buen trabajo en transparencia, tanto activa como pasiva, y en esa dirección lo apunta el Entrevistado Número 5:

Capital me parece que tiene una historia de estructurar datos y de vínculo con la ciudadanía, que ha intentado insertarse con otros organismos, me parece que está bien ahí, que ha hecho algún intento de tener en sus sitios web algunos datos bien, esto lo se no solo por haberlo seguido desde la oficina de ética pública sino como vecino de Capital, es muy bueno el servicio de atención de call center y en su sitio web con todo el tema de rentas por ejemplo, eso es buenísimo y me parece que funciona muy bien el tema de las licencias de conducir, todo ese trámite lo tiene muy organizado, muy fácil y accesible ya sea por web o por call center me parece que esta bueno (D. S., comunicación personal, 12 de marzo de 2020).

Tabla n° 4

| Transparencia | | | |
|--|---|---|--|
| Tipo de Política | Ejemplo | ¿Present? | Comentarios/Observaciones |
| Acceso a la Información Pública (transparencia pasiva) | Nota de solicitud de información pública | Si | En los entablos de acceso a la información pública se realiza mediante el Formulario de solicitud según la Ley provincial 4075 que rige desde junio de 2020 de lo dispuesto en el artículo 970 de Acceso a la Información Pública. |
| | Portal de denuncias | Si | A pedido del H. Consejo Deliberante o la Legislatura de la Provincia, según lo dispuesto en sus respectivos reglamentos internos. |
| | Consulta de Expedientes | Si | Mediante un buscador en la página web del Municipio. |
| | Portal de Datos Abiertos | Si | http://datos.ciudaddemendoza.gov.ar |
| Open Data (transparencia activa) | Catálogo de Información Pública | No | - |
| | Reportorio de resultados electorales digital disponible en la Web | No | - |
| | Portal de seguimiento de derechos y múltiples indicadores para la evaluación y seguimiento de la calidad de vida en la Ciudad | Si | Es una herramienta al estado de la Ciudad de Mendoza respecto de los temas positivos de Ciudad-S, así como también el avance del plan de vacunación |
| | Datos disponibles en la Web, en cualquier formato | Si | XLS, DOCX, CSV y PDF |
| | Datos disponibles estructurados, por ejemplo, en Excel en lugar de formatos de tarjetas | Si | XLS, DOCX, CSV y PDF |
| | Datos disponibles en formato no propietario, por ejemplo ova en lugar de Excel | Si | CSV |
| | Datos vinculados a otros para proporcionar un contexto | Si | Hay 7 datos georreferenciados. |
| Portal de Licitaciones de Obras Públicas | Si | https://ciudaddemendoza.gov.ar/licitaciones-de-obras-publicas/ | |
| Realización de Cuentas (transparencia activa) | Portal de avances de avance de obras públicas | Si | Plan de Recuperación Urbana – Portal de Datos Abiertos |
| | Portal de movimientos de gasto presupuestario | Si | Ejecución presupuestaria de Recursos y de Gastos – Portal de Datos Abiertos |
| | Nómina de personal | Si | En el Portal de Datos Abiertos |
| | Declaraciones juradas de funcionarios | Si | Así lo dispone la Ley provincial 4070 de Acceso a la Información Pública. |

Fuente: elaboración propia.

Luego, en cuanto a participación ciudadana, se ha observado que desde el 2015 al 2019, la Capital desarrolló diversas políticas de atención a reclamos y opiniones vía recepción en Mesa de Entradas; vía telefónica mediante la Línea 147; vía página web en el sitio <https://ciudaddemendoza.gob.ar/tramites-online/contacto-reclamos-pedidos-o-sugerencias/>; y también vía redes sociales, Facebook, Instagram y Twitter particularmente, cuyo proceso de avance podemos ver retratado en palabras del Entrevistado Numero 1:

Creo que un primer paso, y que fue muy importante, fue allá por el 2007, 2008, cuando comenzaron toda esta movida con las redes sociales, donde los municipios comenzaron a tener redes, antes eso no existía. Yo estoy en la municipalidad hace 20 años y cuando yo entré no había computadoras, no existían los teléfonos celulares, nos manejábamos por frecuencias abiertas directamente para contactarnos. Yo trabajaba en un área de reclamos, así que le pasaba los reclamos directo a los camiones por una frecuencia abierta con Handy. Con el tiempo, la tecnología fue trayendo muchísimas respuestas, soluciones y cercanía con la ciudadanía. Y fue en el 2008, 2009 que la Municipalidad su primera página web, que fue durante la gestión de Víctor Fayat, durante su primera gestión, tuvimos página web, Facebook, después con el tiempo fue Twitter, y mucho tiempo después, ya muy cercano en el comienzo de la gestión de Suárez tuvimos un Instagram, que fueron las principales redes (B. M., comunicación personal, 23 de diciembre de 2019).

Y en el mismo sentido, el Entrevistado Número 4 adhiere:

Y después el concepto de la web, que es una web



abierta a todos, hay un equipo de gente que recibe en el email de contacto @ciudaddemendoza que se gestiona directamente en el sistema de gestión municipal, o sea que todo lo que llega a ese mail tiene tratamiento y es el mismo tratamiento que tienen todos los llamados al 147 o lo que entra por redes sociales. Todo tiene el mismo tratamiento que vos lo podés seguir, tiene un numero de gestión, se deriva a los funcionarios que corresponde y después tiene una devolución para la respuesta. Eso es lo que garantiza para mí para cerrar, el gobierno abierto, o un municipio abierto en la Ciudad (N. V., comunicación personal, 3 de marzo de 2020).

Además ha propiciado las consultas ciudadanas sobre propuestas del Gobierno mediante reuniones vecinales en forma de desayunos con vecinos y el Intendente y otros funcionarios y visitas a las obras públicas en construcción con los vecinos de la zona para que puedan recorrer y hacer preguntas a los especialistas; y mediante el voto sí/no en página web y sugerencias en el Portal Participa Mendoza- en el apartado Propuestas <https://participa.ciudaddemendoza.gov.ar/proposals>; y así lo indicaba el Entrevistado Número 4:

Después sobre participación ciudadana hubieron hackatones, hay un portal en donde el Intendente Rodolfo Suarez hacia desayunos con los vecinos y los vecinos traían ideas, todos los viernes creo que se reunían, los vecinos se inscriban en la web, después los contactábamos para decirles fecha y horario según la seccional.

Después en esa misma página de participación ciudadana los vecinos podían anotarse para ir a ver las obras y tener charlas técnicas con los responsables técnicos de las obras del plan de renovación urbana, entonces vos concertabas cita con un grupo de vecinos y fueron a ver el MAMM o la Plaza San Martín, o la Plaza España y recorrían las obras y el jefe técnico de la obra les contaba como era el plan, algunos vecinos hacían sugerencias (N. V., comunicación personal, 3 de marzo de 2020).

Pero no se ha utilizado el buzón de sugerencias en el edificio ni en eventos municipales. Acerca de la recepción de propuestas de la ciudadanía, hay un buzón de sugerencias en la página web <https://ciudaddemendoza.gob.ar/tramites-online/contacto-reclamos-pedidos-o-sugerencias/>; también se suelen realizar visitas periódicas a los vecinos relevando propuestas por parte de distintos funcionarios municipales; y foros en línea sobre temáticas específicas también en

el Portal Participá Mendoza – Debates <https://participa.ciudaddemendoza.gov.ar/debates>; y por último se han realizado numerosos Hackatones. En cuanto a la consulta ciudadana sobre las propuestas de la misma ciudadanía se realizó un portal web de propuestas ciudadanas, con opción de sumar propuestas nuevas y valorar propuestas ajenas ya existentes ordenadas de más votadas a menos votadas, el mismo se encuentra en el Portal Participa Mendoza- en el apartado Propuestas <https://participa.ciudaddemendoza.gov.ar/proposals>. Y por último, sobre los ámbitos en los que la ciudadanía elige autónomamente, el Presupuesto participativo existía antes del 2015, pero no así en el período 2015-2019, como puede especificar el Entrevistado Número 4:

El presupuesto participativo se hizo durante la gestión del Viti Fayad en el 2010 y se hizo por lo menos hasta el 2015, en la última parte, de la gestión del Rody, no se hizo presupuesto participativo. Fue un ejercicio realmente de participación ciudadana porque los vecinos no quieren, ellos te quieren poner la queja, pero el cambio cultural de la participación ciudadana en proyecto es cultural, lo tenes que enseñar, lo tenes que aprender, fue un ejercicio para nosotros, y para ellos también.

(...) En el presupuesto participativo nosotros le mostrábamos a los vecinos la asignación presupuestaria de la zona que se hacía con el presupuesto en la zona, cómo se había avanzado, qué proyectos había en la zona y también les contábamos como era el cumplimiento de las tasas, si había más o menos cumplimiento, porque a veces se quedan en el reclamo nada más y vos decís claro, si nadie paga (N. V., comunicación personal, 3 de marzo de 2020).

Tabla n° 5

| Participación Ciudadana | | | |
|--|---|---------|--|
| Tipos de Políticas | Ejemplos | ¿Posee? | Comentarios/Observaciones |
| Atención a reclamos y opiniones | Recepción | Si | Mesa de Entradas |
| | Vía telefónica | Si | Línea 147 |
| | Página Web | Si | https://ciudaddemendoza.gov.ar/temas-online/contacto-reclamos-pedidos-o-sugerencias |
| | Redes sociales | Si | Facebook, Instagram y Twitter |
| Consulta ciudadana sobre propuestas de Gobierno | Reuniones vecinales | Si | Desayunos con vecinos |
| | Voto suizo en página web y sugerencias | Si | Visitas a obra públicas en construcción con vecinos Portal Participá Mendoza- Propuestas https://participa.ciudaddemendoza.gov.ar/proposals |
| Propuestas de la ciudadanía | Buzón de sugerencias en el edificio y eventos municipales | No | - |
| | Buzón de sugerencias en página web | Si | https://ciudaddemendoza.gov.ar/temas-online/contacto-reclamos-pedidos-o-sugerencias |
| | Visitas periódicas a los vecinos relevando propuestas | Si | Visitas a vecinos periódicamente por parte de distintos funcionarios municipales. |
| | Foros en línea sobre temáticas específicas | Si | Portal Participá Mendoza – Debates https://participa.ciudaddemendoza.gov.ar/debates |
| | Hackatones | Si | |
| Consulta ciudadana sobre propuestas de la ciudadanía | Portal web de propuestas ciudadanas, con opción de sumar propuestas nuevas y valorar propuestas ajenas ya existentes ordenadas de más votadas a menos votadas | Si | Portal Participá Mendoza- Propuestas https://participa.ciudaddemendoza.gov.ar/proposals |
| Ámbitos en los que la ciudadanía elige autónomamente | Presupuesto participativo. | No | Existía antes del 2015, pero no así en el período 2015-2019 |

Fuente: elaboración propia.



Y por último, cuando se le preguntó al Entrevistado Número 2 acerca de qué área del Gobierno Abierto era una deuda pendiente en el Municipio en el traspaso de gestión en diciembre de 2019, respondió:

Creo que la de gobernanza, sin dudas, que es un poco lo que yo te decía al principio, cuesta mucho que el ciudadano se haga cargo, no se si cargo, no está bien la palabra, sino que vea que es un canal de comunicación que puede llegar a tener el gobierno. No es culpa del ciudadano, creo que es un análisis un poquito más grande el que se tiene que dar, creo que hay una crisis, una ruptura entre el ciudadano y el gobernante por lo que el ciudadano no participa ni quiere participar, es un debate mucho más amplio, pero creo que esa es quizá la deuda que hoy más tenemos, esa sería el primero (R. Z., comunicación personal, 2 de enero de 2020).

No obstante ello, cuando se comparan las herramientas que se sistematizaron en el Capítulo 1 con las políticas relevadas de distintas fuentes se puede observar que la Capital en el periodo 2015-2019 tuvo un desempeño óptimo, ya que ha ido brindando progresivamente todas aquellas. Específicamente, se ha constatado que en cuanto a políticas de colaboración gubernamental, que se trata tanto de la colaboración interna de un gobierno y los departamentos que lo forman como la colaboración de éste con otros gobiernos, y efectivamente se han realizado acuerdos de trabajo entre áreas municipales, ejemplo de ello fue la planta única en donde se quitaron todos los tabiques que separaban a las oficinas entre sí, como lo relata el Entrevistado Número 4:

Hicimos muchas cosas, una de las cosas que más impacto para mí al municipio abierto fue la planta única, la municipalidad tiene entre 2000 y 3000 empleado, y había 388 oficinas en 6 pisos era una barbaridad, entonces el que estaba en el ala este no conocía al que estaba en el ala oeste, entonces se empezaron a rediseñar los equipos de trabajo en función al espacio físico, y empezamos a levantar las impresoras, entonces un grupo de trabajo de tantas personas, había una impresora. Eso se hizo con mucho criterio, con la guía de trámite, habían áreas que te decían los tramites acá son infinitos y después de trabajar con cada empleado, le hicimos escribir que hacía en el día, y después de hacerles escribir empezamos a limpiar eso que escribían hasta que

quizás un grupo de 20 empleados hacían 3 trámites pero cada uno tenía una partecita del trámite y cada uno estaba en una oficina y el otro en otra, entonces eso permitió que el vecino empezara a ver el proceso, y dice che por qué no se juntan. Entonces ese nivel de transparencia fue para mí los primeros pasos del gobierno abierto real en una época en donde el contexto era ese, hoy se evolucionó, por suerte (N. V., comunicación personal, 3 de marzo de 2020).

También se realizaron convenios de trabajo entre municipios como el Municipio que es un órgano interjurisdiccional destinado a abordar en forma conjunta, las principales temáticas socio-ambientales del Área Metropolitana de Mendoza con una visión integral del proceso de desarrollo; convenios de trabajo con el Gobierno Provincial, como fue el caso del Parque Cívico que mediante convenio firmado en diciembre de 2018 por el gobernador de la Provincia, Alfredo Cornejo, y el intendente de la Ciudad de Mendoza, Rodolfo Suarez, la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza se hacía cargo de la conservación y mantenimiento del espacio, como así también tenía el poder de policía sobre el tránsito y el establecimiento del sistema de Estacionamiento Medido, entre otros aspectos; y convenios de trabajo con el Gobierno Nacional, como en el caso de Desarrollo Urbanístico Pro.cre.ar y los Puntos Digitales, en donde los terrenos son de jurisdicción local y los fondos nacionales. En cuanto a la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, se han realizado sucesivos Espacios colaborativos con Pro Mendoza y Nuestra Mendoza por ejemplo; y también numerosas mesas de trabajo con aquellas organizaciones, y otras más, como lo refiere el Entrevistado Número 4:

Después se hicieron muchas reuniones dentro del plan de renovación urbana, con los vecinos de la favorita con los de toda la urbanización del Flores, Olivares, eso era con fondos del BID y de la Nación.

(...) Después se trabajó con la ONU mujeres, el plan de accesibilidad a las obras desde una perspectiva de género que fue muy interesante y se trabajó en los barrios del oeste y en varios lugares de la Ciudad. Esos son los que me acuerdo más representativos (N. V., comunicación personal, 3 de marzo de 2020).

Y por último, en lo que respecta a la Colaboración con la empresa privada y los emprendedores, también se han llevado a cabo convenios de trabajo mediante la Incubadora de Empresas; espacios colaborativos en Crowdfunding La



Estación, por ejemplo; y mesas de trabajo con el Club de Emprendedores, entre otras.

Tabla n° 6

| Gobernanza | | | |
|---|---|---------|---|
| Tipos de Políticas | Ejemplos | ¿Posee? | Comentarios/Observaciones |
| Colaboración gubernamental: se trata tanto de la colaboración interna de un gobierno y los departamentos que lo forman, como la colaboración de éste con otros gobiernos. | Acuerdos de trabajo entre áreas municipales | Si | Planta única (sin tabiques entre oficinas) |
| | Convenios de trabajo entre Municipios | Si | Unicipio |
| | Convenios de trabajo con el Gobierno Provincial | Si | Parque Cívico |
| | Convenios de trabajo con el Gobierno Nacional | Si | Desarrollo Urbanístico Pro.cre.ar Puntos Digitales |
| Colaboración con las organizaciones de la sociedad civil. | Espacios colaborativos | Si | Pro Mendoza Nuestra Mendoza |
| | Mesas de trabajo | Si | Pro Mendoza Nuestra Mendoza |
| Colaboración con la empresa privada y los emprendedores. | Convenios de trabajo | Si | Incubadora de Empresas |
| | Espacios colaborativos | Si | <i>Crowdworking</i> La Estación |
| | Mesas de trabajo | Si | Club de Emprendedores |

Fuente: elaboración propia.

En suma, teniendo en cuenta los resultados de la contrastación entre la sistematización de políticas y el relevamiento de los avances que había realizado en la materia el Municipio, según las distintas fuentes consultadas, podemos decir que: de 17 políticas identificadas por algunos expertos como pertenecientes al área de Transparencia del paradigma de Gobierno Abierto, la Ciudad de Mendoza ha aplicado 14, es decir, el 82% de una plataforma de Transparencia; de 13 políticas reconocidas como Participación Ciudadana, el Municipio ha desarrollado 11, lo que representa un 85% de una plataforma conjunta; y por último, en lo que respecta a políticas definidas como Gobernanza o Colaboración en el Gobierno, la Ciudad las realizó en su totalidad, es decir que desarrolló una plataforma de Gobernanza al 100%. En conclusión, si sumamos las tres áreas, en vistas a conocer el estado general de una plataforma de Gobierno Abierto en el Municipio de la Ciudad de Mendoza, podemos decir que de 39 políticas que los expertos reconocen, se desarrollaron 35, lo que da como resultado una plataforma de Gobierno Abierto desarrollada en un 90%.

Pero, por otro lado, cabe mencionar que todas aquellas políticas han sido implementadas una a una, sin un hilo conector o una periodicidad ni una planificación integral como plataforma de Gobierno Abierto. Se han desarrollado de forma aislada políticas de acceso a la información, otras de apertura de datos, de participación ciudadana también, pero sin tener en cuenta que estas tres áreas podían tener una concatenación entre sí si hubiesen sido planificadas de manera integral, y si hubiesen sido luego evaluadas de la misma manera, y revisado sus resultados en miras a corregir

falencias y así lograr una completa y cohesionada plataforma de Gobierno Abierto Municipal.

Algunas reflexiones

Para concluir, es necesario recordar que el presente trabajo intenta –sin más– sentar las bases de una plataforma de Estado Abierto en gobiernos locales a partir de la conceptualización del Gobierno Abierto, sus supuestos teóricos y las exigencias organizacionales y operativas para su alcance. Avanzando en esta línea, también se sintetizó el estado del arte sobre políticas de Gobierno Abierto enfatizando sus tres modalidades principales: transparencia, participación ciudadana y colaboración y aplicadas en ámbitos municipales, funcionando ello como marco y guía para el análisis de las políticas de Estado Abierto en cualquier municipio o provincia en la que se quiera aplicar el dispositivo. En este sentido, es importante aclarar también que las políticas implementadas deben diseñarse, implementarse y evaluarse dentro de un marco de coordinación, justificación normativa y coordinación político institucional. Es decir, que las tres áreas –transparencia, participación ciudadana y colaboración en el gobierno– se articulen organizacionalmente y se propenda a su desarrollo equilibrado, vinculando sinérgicamente los esfuerzos de modo tal de influir en otras áreas del Municipio.

Finalmente, se logró relevar mediante análisis documental y entrevistas a informantes clave, las políticas públicas sobre transparencia, participación ciudadana y colaboración que se habían implementado en la Ciudad de Mendoza hasta la fecha actual y ponderar el modo en el que habían contribuido así al desarrollo de una plataforma de Gobierno Abierto.

En suma, los principales hallazgos del trabajo, teniendo en cuenta los resultados de la contrastación entre la sistematización de políticas y el relevamiento de los avances que había realizado en la materia el Municipio, según las distintas fuentes consultadas, podemos decir que fueron: de 17 políticas identificadas por algunos expertos como pertenecientes al área de Transparencia del paradigma de Gobierno Abierto, la Ciudad de Mendoza ha aplicado 13, es decir, el 82% de una plataforma de Transparencia; de 13 políticas reconocidas como Participación Ciudadana, el Municipio ha desarrollado 11, lo que representa un 85% de



una plataforma conjunta; y por último, en lo que respecta a políticas definidas como Gobernanza o Colaboración en el Gobierno, la Ciudad las realizó en su totalidad, es decir que desarrolló una plataforma de Gobernanza al 100%. En conclusión, si sumamos las tres áreas, en vistas a conocer el estado general de una plataforma de Gobierno Abierto en el Municipio de la Ciudad de Mendoza, podemos decir que de 39 políticas que los expertos reconocen, se desarrollaron 35, lo que da como resultado una plataforma de Gobierno Abierto desarrollada en un 90%.

Cabe advertir que este trabajo sólo ha relevado la existencia de las políticas implementadas sobre transparencia, participación ciudadana y colaboración durante la gestión 2015-2019, pero no se evaluó su impacto en miras a conocer los resultados efectivos de la implementación de cada una de ellas. Sería importante que en el futuro se pueda conocer qué tanto avanzó cada política en el desarrollo de un Estado Abierto en el municipio, para así tener una mirada más acabada sobre el tema.

La elevada cantidad de acciones implementadas en la materia por parte del Municipio, desarrollando casi la totalidad de las políticas identificadas en la literatura especializada, fueron superiores a las que se esperaban encontrar al comenzar este trabajo. Si bien no poseemos una evaluación de los resultados de este conjunto de políticas que nos permita sostener la profundidad en su desarrollo, sí consideramos importante destacar la variedad y amplitud de acciones emprendidas. Sin perjuicio de ello, cabe mencionar que todas aquellas políticas han sido implementadas de modo atomizado, sin un hilo conector, una periodicidad o una planificación integral como plataforma de Gobierno Abierto. Se han desarrollado de forma aislada políticas de acceso a la información, otras de apertura de datos, de participación ciudadana también, pero sin tener en cuenta que estas tres áreas podían tener una concatenación entre sí si hubiesen sido planificadas de manera integral, y si hubiesen sido luego evaluadas de la misma manera, y revisado sus resultados, en miras a corregir falencias y así lograr una completa y cohesionada plataforma de Gobierno Abierto Municipal.

En este sentido, las políticas implementadas parecen carecer de coordinación político institucional, problemática bastante recurrente en las Administraciones Públicas, y que la noción de Plataforma de Estado Abierto podría ayudar a

resolver brindando un marco de coordinación, planificación, evaluación y justificación normativa a las acciones desarrolladas.

La agenda de Gobierno Abierto avanza con gran velocidad y la práctica incorpora y desecha conceptos permanentemente, siendo un ámbito de estudio y de aplicación que requiere de una alta predisposición a la actualización y a la innovación. Por ello, resulta necesario para un gobierno local que ya tenga la voluntad política de avanzar en una plataforma de Estado Abierto, que primero se asegure de haber implementado las herramientas básicas detalladas en este trabajo, para luego poder ir implementando el resto de conceptos y recursos novedosos que la misma agenda vaya marcando.

En breve, se sugiere que se vea al Estado Abierto como eje central del nuevo modelo de gestión en toda la administración local. Por ello, para concluir se podría recomendar a la nueva gestión a cargo del Municipio de la Ciudad de Mendoza que, tomando este trabajo como análisis del estado de situación del desarrollo del paradigma de Estado Abierto, y elaborado a partir de allí un diagnóstico, que diseñe una plataforma integral y transversal de Estado Abierto.

Referencias bibliográficas

- ALDERETE, José Luis (2016). Gobierno Abierto: una visión de sus antecedentes, surgimiento y conceptualización. En *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, volumen 7, N°24, pp.1-31.
- BIANCHI, Matías, PERINI, Antonella y LEÓN, Cristián (2017). *Gobierno abierto en contextos locales. Agendas y desafíos*. Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina-CAF/Asuntos del Sur.
- BONINA, Carla (2015). Cocreación, innovación y datos abiertos en ciudades de América Latina: lecciones de Buenos Aires, Ciudad de México y Montevideo. En *Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos*.
- BONIVENTO, José (2017). Gobernanza abierta a nivel local: teoría y práctica en América Latina. En NASER, Alejandra, RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y ROSALES, Daniela (eds.) (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago.



- CALDERÓN, César (2012). Por qué un Gobierno Abierto. En CONCHA, Gastón y NASER, Alejandra (eds.) (2012), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL – Colección Documentos de proyectos.
- CONCHA, Gastón y NASER, Alejandra (2012). Panorama de Gobierno Electrónico en la región: resultados e impactos. En CONCHA, Gastón y NASER, Alejandra (eds.) (2012), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL – Colección Documentos de proyectos.
- DE BLASIO, Emiliana y SORICE, Michele (2016). Open Government: a tool for democracy? En *Medijske Studije Media*, volumen 7, N°14, pp. 14-31.
- FINOT, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- FOX, Jonathan (2008). Transparencia y Rendición de Cuentas. En ACKERMAN, John (coord.), *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI Editores.
- FRETES CIBILS, Vicente, TER-MINASSIAN, Teresa (eds.) (2015). *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: Por qué y cómo (Resumen ejecutivo)*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- IBARRA, Paulina (2017). El papel de la sociedad civil en la auditoría social y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. En NASER, Alejandra, RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y ROSALES, Daniela (eds.) (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago.
- MANCHADO, Antoni (2010). “Gobierno Abierto, una aproximación desde el Estado”. En CALDERÓN, Cesar y LORENZO, Sebastián (eds.) (2010), *Open Government: Gobierno Abierto*. España: Algón Editores.
- MEDINA, Pablo Mariano y CAPANEGRA VALLÉ, Horacio Andrés (2018). Experiencias Locales de Gobierno Abierto en la Ciudad de Santa Fe. En *XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- MONTERO, Gregorio (2017). Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. En NASER, Alejandra, RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y ROSALES, Daniela (eds.) (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina*

- y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago.
- NASER, Alejandra, RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y ROSALES, Daniela (eds.) (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago.
- NORTH, Douglass (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OBAMA, Barack (2009). Transparency and open government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. En *Federal Register*, Washington D.C.: Gobierno Federal de los Estados Unidos, volumen 74, N°15, pp.9-12.
- OSZLAK, Oscar (2017). La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. En NASER, Alejandra, RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y ROSALES, Daniela (eds.) (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago.

Páginas web

- Municipalidad de la Ciudad de Mendoza <https://ciudaddemendoza.gob.ar/>
- OpenGovernmentPartnershipOpenGovernmentPartnership
El | Comprometidos a hacer que los gobiernos sean más abiertos, responsables y receptivos a los ciudadanos
(opengovpartnership.org)

Normativa

- Ley Provincial 8993/17 sobre “Ética Pública”.
- Ley Provincial 9070/18 sobre “Acceso a la Información”.
- Ordenanza 3660/06 sobre “Información Pública” de la Ciudad de Mendoza.
- Ordenanza 3955/18 sobre “Adhesión a la Ley Provincial 9070/18”.



Fecha de recepción: 15 de junio de 2021
Fecha de aceptación: 4 de agosto de 2021



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional



