



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO DESDE EL ENFOQUE DE
GOBIERNO ABIERTO: La experiencia municipal en Chile**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

CARLOS ENMANUEL CASTILLO DÍAZ

**PROFESOR GUÍA:
ALVARO RAMÍREZ ALUJAS**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
EDUARDO CONTRERAS VILLABLANCA
ALEJANDRA NASER SOTO**

**SANTIAGO DE CHILE
2022**

CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO DESDE

EL ENFOQUE DE GOBIERNO ABIERTO: La experiencia municipal en Chile

El municipio es la organización social, política y administrativa de una comuna, la representación del Estado más cercana y con mayor impacto en la calidad de vida de los ciudadanos, ya que permite conocer de primera fuente sus necesidades, problemáticas y observar el impacto de las políticas públicas.

El ámbito local es un terreno fértil para dar curso a modelos de gestión pública que promuevan una conversación y colaboración constante entre el Estado y las personas, buscando satisfacer de la mejor forma posible los requerimientos de sus comunidades. Para conocer el rol del municipio en este ámbito, se analizaron las experiencias de los Municipios de Puente Alto, Peñalolén y Providencia, quienes fueron pioneros en Chile implementando iniciativas y estrategias de Gobierno Abierto en la búsqueda por agregar Valor Público desde el ámbito local.

La investigación se desarrolló bajo una metodología de estudio instrumental de casos, lo que permitió que más allá de la experiencia particular de cada municipio, fuera posible identificar las prácticas y factores que incidieron positiva o negativamente en la implementación y mantención de estrategias de apertura institucional para agregar Valor Público.

Para ello se realizaron entrevistas semiestructuradas a los actores claves de cada municipio y del ecosistema, buscando responder la pregunta ¿Cuáles son los componentes, condiciones, y características que propician o no la agregación de Valor Público, a partir de la implementación de estrategias de Gobierno Abierto municipal en Chile?

Los hallazgos más importantes del estudio demuestran que existen una serie de factores que inciden en la instalación de los valores de Gobierno Abierto, entre los que destacan: el rol de funcionarios municipales como clave para *transmitir el virus* de la apertura institucional y para darle sostenibilidad en el tiempo; la coconstrucción y redefinición evolutiva de la misión institucional se transforma en un mecanismo orientador en la búsqueda de Valor Público; y por otra parte, tener necesidades resueltas, como contar con plataformas tecnológicas, permiten desarrollar otras capacidades que habilitan la instalación de nuevos valores; finalmente las voluntades y el compromiso político, materializado en la institucionalización de prácticas, hacen posible ceder poder y adoptar nuevas formas de gestionar los asuntos públicos.

Considerando los resultados del estudio y como orientación para los equipos municipales y directivos en el ámbito local, se comparten tres recomendaciones a considerar: trabajar y gestionar la *calidad de la agenda conversacional*; la preocupación por la *dispersión de responsabilidades* como un obstaculizador; y el *compromiso político*, que se refleja entre otras cosas en planes de acción medibles. Todo esto con el afán de mejorar la calidad de vida de las personas y asegurar el ejercicio pleno de derechos de las ciudadanas y los ciudadanos.

Palabras Claves: Gobierno Abierto Local, Valor Público, Municipios, OGP, Liderazgo, Innovación.

*Yo he preferido hablar de cosas imposibles,
porque de lo posible se sabe demasiado.*

Silvio Rodríguez

Agradecimientos

Como no agradecer a quienes de una u otra forma influyeron y acompañaron este proceso. En primer lugar, a mis padres, Irma y Carlos, por siempre estar, por las enseñanzas, conversaciones y valores entregados durante todos estos años.

A quien le privé de atención y tiempo, sí a ti, por estar inmerso en libros y sobre todo frente a una pantalla, por no estar siempre disponible en cuerpo y alma, espero tener la oportunidad de recuperar el tiempo y reparar. Sacaré el mayor provecho a los aprendizajes de este proceso.

A mis compañeros, con quienes navegamos en esta aventura de estudiar, trabajar y tener vida. Por las conversaciones, sueños, afectos, el compartir, y por saber que cuento con ellos.

A Álvaro, por invitar y hacerme parte de la cultura y ecosistema de la apertura e innovación. Gracias por la paciencia y confiar en que este trabajo llegaría a buen término.

A Alejandra y Eduardo, Comisión de Tesis, por la disposición y sugerencias.

A Valeska, por la motivación e interés constante en el estudio de caso.

A quienes emprenden en la búsqueda de sus sueños a pesar de la incertidumbre.

Tabla de Contenido

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 2: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	4
2.1 ¿POR QUÉ ESTUDIAR INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO MUNICIPAL?.....	4
2.1.1 Chile: El retorno a la democracia y la necesidad de cambio de paradigma.....	4
2.1.2 El lado oscuro: La corrupción.....	5
2.1.3 El rol de los municipios.....	9
2.1.4 Propósito y relevancia del estudio.....	13
2.1.5 Las tres P del Gobierno Abierto Municipal: Puente Alto, Peñalolén y Providencia.....	15
2.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS.....	18
2.2.1 Pregunta de Investigación.....	18
2.2.2 Objetivo General.....	18
2.2.3 Objetivos Específicos.....	18
CAPÍTULO 3: EL ORIGEN Y EL CONTEXTO: GOBERNANZA, GOBIERNO ABIERTO (LOCAL).....	19
3.1 DESAFÍOS DEL SIGLO XXI Y EL ENFOQUE DE GOBERNANZA.....	19
3.1.1 Desafíos y necesidades de la sociedad actual.....	19
3.1.2 Enfoque de gobernanza y el ámbito local.....	21
3.2 ¿CÓMO (RE)SURGE EL ENFOQUE DE GOBIERNO ABIERTO?.....	23
3.2.1 Derecho de acceso a la información pública.....	23
3.2.2 Internet y modernización del Estado.....	27
3.2.3 Factor Obama y Gobierno Abierto.....	31
3.2.4 Alianza para el Gobierno Abierto (OGP).....	34
3.3 GOBIERNO ABIERTO SUBNACIONAL (MUNICIPAL).....	41
3.3.1 La comuna, un lugar para una conversación constante con la ciudadanía.....	41
3.3.2 Formas de aproximación al Gobierno Abierto Local.....	46
3.3.3 Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) y Gobierno Abierto.....	47
CAPÍTULO 4: MARCO CONCEPTUAL.....	50
4.1 ¿QUÉ ES GOBIERNO ABIERTO?.....	50
4.1.1 Concepto y alcance.....	50
4.1.2 Pilares del Gobierno Abierto.....	58
4.1.3 Ingredientes y medios para el Gobierno Abierto.....	63
4.2 ¿QUÉ ES VALOR PÚBLICO?.....	67
4.2.1 Sobre Valor Público.....	67
4.2.2 ¿Cómo surge el Enfoque de Valor Público?.....	68
4.2.3 Directivos Públicos y Valor Público.....	69

CAPÍTULO 5: DISEÑO METODOLÓGICO	77
5.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN	77
5.2 METODOLOGÍA	78
5.3 ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN	79
5.3.1 <i>Etapa 1: Levantamiento de información.</i>	79
5.3.2 <i>Etapa 2: Sistematización y análisis de la información.</i>	81
5.3.3 <i>Etapa 3: Generación de propuestas y recomendaciones</i>	81
CAPÍTULO 6: TRAYECTORIAS, OBSTÁCULOS Y FACTORES HABILITANTES DE LAS ESTRATEGIAS DE GOBIERNO ABIERTO EN LOS TRES MUNICIPIOS ESTUDIADOS..	82
6.1 LAS 3P: MUNICIPIOS PIONEROS EN GOBIERNO ABIERTO MUNICIPAL EN CHILE.....	83
6.1.1 <i>Contexto político municipal -previo al surgimiento de iniciativas-</i>	84
6.1.2 <i>Trayectorias de agregación de Valor Público de los tres casos municipales</i>	87
6.2 ELEMENTOS HABILITANTES, PROMOTORES, FACILITADORES Y OBSTACULIZADORES	93
6.2.1 <i>Habilitantes, promotores y facilitadores</i>	94
6.2.2 <i>Obstáculos y limitantes</i>	97
6.2.3 <i>Sobre facilitadores, promotores y obstaculizadores</i>	99
CAPÍTULO 7: CARACTERIZACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LOS HALLAZGOS.....	103
7.1 SOBRE LA APROXIMACIÓN AL GOBIERNO ABIERTO Y VALOR PÚBLICO	103
7.1.1 <i>Aproximación del municipio de Puente Alto</i>	105
7.1.2 <i>Aproximación del municipio de Peñalolén</i>	106
7.1.3 <i>Aproximación del municipio de Providencia</i>	107
7.1.4 <i>El rol de la misión institucional en las trayectorias</i>	108
7.2 SOBRE AGREGACIÓN DE VALOR PÚBLICO A TRAVÉS DEL GOBIERNO ABIERTO	112
7.2.1 <i>Continuidad del proyecto político y la agregación de Valor Público</i>	112
7.2.2 <i>Normativas versus la agregación de Valor Público</i>	117
7.2.3 <i>Apertura institucional, OGP y Valor Público</i>	119
7.2.4 <i>Liderazgos intermedios</i>	124
7.3 ANÁLISIS ESTRATÉGICO: FODA	129
7.4 SOBRE HALLAZGOS, VALOR PÚBLICO Y GOBIERNO ABIERTO.....	132
7.4.1 <i>Síntesis de los hallazgos</i>	132
7.4.2 <i>Reinterpretación de los enfoques: La biblioteca municipal vs casos en estudio</i>	134
7.4.3 <i>Ecosistema de apertura institucional de los gobiernos locales para crear Valor Público</i>	138
CAPÍTULO 8: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	143
8.1 CONCLUSIONES	143
8.2 RECOMENDACIONES Y DESAFÍOS	149
CAPÍTULO 9: BIBLIOGRAFIA	153
ANEXO A: INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO MUNICIPAL: TRES CASOS DE ÉXITO	161
1.1 EL CASO DEL MUNICIPIO DE PUENTE ALTO: «GOBIERNO ABIERTO A LA PUENTEALTA»	161

1.1.1	<i>Premios y reconocimientos</i>	162
1.1.2	<i>Contexto local</i>	164
1.1.3	<i>Origen e ingredientes para el Gobierno Abierto</i>	168
1.1.4	<i>Gobierno Abierto como articulador</i>	180
1.1.5	<i>El intraemprendedor o champion: Puente Alto</i>	182
1.1.6	<i>Avances desde 2017 a 2022</i>	183
1.2	EL CASO DEL MUNICIPIO DE PEÑALOLÉN: «GOBIERNO ABIERTO ES PEÑALOLÉN PARA TODOS».....	184
1.2.1	<i>Sobre premios y reconocimientos</i>	185
1.2.2	<i>Contexto municipal</i>	186
1.2.3	<i>Origen e ingredientes para el Gobierno Abierto</i>	188
1.2.4	<i>Gobierno Abierto: Visión política, el camino</i>	195
1.2.5	<i>Intraemprendedor municipal de Peñalolén</i>	199
1.3	EL CASO DEL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA: «GOBIERNO ABIERTO VÍA LA TECNOLOGÍA Y PARTICIPACIÓN».....	201
1.3.1	<i>Premios y reconocimientos</i>	203
1.3.2	<i>Contexto local</i>	204
1.3.3	<i>Origen e ingredientes para el Gobierno Abierto</i>	207
1.3.4	<i>Gobierno Abierto: La estrategia</i>	213
1.3.5	<i>Intraemprendedor Municipal de Providencia</i>	214
ANEXO B: ENTREVISTAS		216
2.1	FORMATO DE LAS ENTREVISTAS	216
2.2	ENTREVISTADOS.....	217

Índice de Tablas

Tabla 1 Diferencia de cantidad de municipios	11
Tabla 2 FODA: Democracia local a principios del siglo XXI.....	12
Tabla 3 Marco normativo Chileno sobre Acceso a la Información y Transparencia	25
Tabla 4 Marco Normativo Chileno sobre Participación Ciudadana.....	33
Tabla 5 Compromisos de Chile en Planes de Acción OGP.....	40
Tabla 6 Ranking Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal 2020	44
Tabla 7 Beneficios potenciales del Gobierno Abierto.....	55
Tabla 8 Principios Gobierno Abierto Gobierno de Barack Obama.....	58
Tabla 9 Principios de OGP	62
Tabla 10 Oposiciones paradigmáticas de valores (a raíz de la crisis del Estado en los 80s).....	69
Tabla 11 Objeto del Trabajo del Directivo en el Sector Público.....	72
Tabla 12 Contexto de los municipios Puente Alto, Peñalolén y Providencia	84
Tabla 13 Alcaldes 2000 a 2022 Puente Alto, Peñalolén y Providencia	87
Tabla 14 Síntesis de trayectorias municipios en estudio	88
Tabla 15 Elementos habilitantes, promotores o facilitadores.....	94
Tabla 16 Elementos Obstaculizadores y Limitantes.....	97
Tabla 17 Valores, principios para la construcción del PLADECO	109
Tabla 18 Evolución Misión Institucional	110
Tabla 19 Cambio de autoridades comunales 2016	113
Tabla 20 Municipios y cumplimiento de normativas	118
Tabla 21 Estrategias de Gobierno Abierto de las 3P.....	120
Tabla 22 Acciones relevantes de los directivos municipales intermedios.....	127
Tabla 23 Análisis estratégico FODA municipios en estudio.....	129
Tabla 24 Reinterpretación: Biblioteca Municipal vs Municipios Chilenos	136
Tabla 25 Relación de los enfoques de Valor Público y Gobierno Abierto.....	137
Tabla 26 Marco normativo ecosistema de apertura institucional y Valor Público Chileno	141
Tabla 27 Factores estratégicos del ecosistema de apertura institucional en gobiernos locales para crear Valor Público.....	148
Tabla 28 Mapa Puente Alto.....	162
Tabla 29 Reconocimientos a buenas prácticas	162
Tabla 30 Beneficios del CRM In-House	172
Tabla 31 Fortalezas y debilidades de la iniciativa de Datos Abiertos	176
Tabla 32 Intraemprendedor público municipal de Puente Alto.....	182
Tabla 33 Premios y reconocimientos de Peñalolén.....	185
Tabla 34 Peñalolén: La experiencia del Presupuesto Participativo	193
Tabla 35 Plataforma OIRs Digital	196
Tabla 36 Intraemprendedor público municipal de Peñalolén.....	199
Tabla 37 Reconocimientos de buenas prácticas	203

Tabla 38 Acciones de sensibilización Datos Abiertos.....	212
Tabla 39 Intraemprendedor público municipal de Providencia.....	215

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 Índice de Percepción de la Corrupción 2021 (América).....	6
Ilustración 2 Página Principal Portal Datos Abiertos de Chile	30
Ilustración 3 Teoría del Cambio de la Alianza para el Gobierno Abierto	35
Ilustración 4 Principales Hitos de Chile relacionados con OGP.....	36
Ilustración 5 Jurisdicciones Locales Miembros de Alianza para el Gobierno Abierto.....	39
Ilustración 6 Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	48
Ilustración 7 Diagrama de Gobierno Abierto.....	52
Ilustración 8 Datos, Información, Presentación y Conocimiento	66
Ilustración 9 Triángulo Estratégico de Moore	73
Ilustración 10 Ámbitos de Gestión para agregar Valor Público	74
Ilustración 11 Esquema Apertura Institucional de los Gobierno Locales para crear Valor Público	140
Ilustración 12 Ecosistema para la Creación de Valor Público y Gobierno Abierto Local.....	142
Ilustración 13 Recomendaciones claves para la agregar de Valor Público bajo el ecosistema de apertura institucional	150
Ilustración 14 Sitios Web Municipalidad de Puente Alto.....	170
Ilustración 15 Mapa Providencia	202
Ilustración 16 Home Sitio Datos Abiertos	211

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

Mother, should I trust the government?

Pink Floyd, The Wall, “Mother” (1979)

Reinterpretemos aquella historia de la “*Directora de la Biblioteca y los niños cuyas madres trabajan*”, del libro *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público* de Moore (1998), ya no desde el Valor Público como centro de la interpretación, sino que a partir del enfoque de Gobierno Abierto desde los municipios. La directora de la biblioteca se vio enfrentada a nuevas demandas -*aumento de afluencia de niños en determinadas horas, debido a que las madres utilizaban la biblioteca como guardería*-, que la desafiaron a repensar su mandato, propósito de su institución, y la forma de pensar como directiva pública para generar valor, gatillando con esto una redefinición de su rol como directiva y de su institución.

En Chile, a principio de la década de 2010 con el resurgimiento del Gobierno Abierto como enfoque de gestión pública, y ante la necesidad de mejorar la confianza en las instituciones públicas, sumado a un contexto de mayor disponibilidad y acceso a herramientas tecnológicas (para las instituciones y usuarios) y demanda de servicios, hubo tres municipios que destacaron por sobre el resto, al explorar, implementar y articular iniciativas bajo el enfoque de Gobierno Abierto (transparencia, publicación de datos abiertos, entre otros), cambiando la forma tradicional de hacer las cosas. Es el caso de los municipios de Puente Alto, Peñalolén y Providencia, conocidos como las 3P, ya que eran los que siempre destacaban en las instancias de innovación. En la búsqueda de dar mayor legitimidad al quehacer municipal y la tarea de construir soluciones ajustadas a las necesidades e intereses de sus comunidades, estos tres municipios encontraron en el Gobierno Abierto un enfoque que les facilitaba y dotaba de nuevos recursos para gestionar los asuntos públicos, además de permitirles articular las diversas iniciativas en

pos de agregar Valor Público, incluyendo a la ciudadanía y usuarios como parte activa y central del proceso.

Retomando el caso de la biblioteca, la reacción instintiva de la directora, a la nueva demanda que hacían las madres al uso de la biblioteca, fue “*un rotundo y burocrático no*” (Moore, 1998, pág. 42); sin embargo, ella fue más allá, no se quedó con la presunción clásica de cómo debía reaccionar, sino que investigó de dónde venía el fenómeno y los porqués, conversando con las madres, cediendo autoridad al hacer partícipes de la solución a sus equipos y a los nuevos usuarios, en consecuencia, reconvirtiéndose en el proceso. Lo que termina ocurriendo es un proceso de cocreación de la biblioteca basado fundamentalmente en los principios y valores del Gobierno Abierto. A saber:

- **Transparencia:** Por la honestidad y sinceridad al reconocer a la comunidad que el entendimiento tradicional de su mandato como directivo público, no le permitía afrontar y asumir la demanda de las madres trabajadoras como pertinentes para la biblioteca, y como una acción propia a su investidura de funcionario público.
- **Participación:** Al hacer parte de la coconstrucción de la solución a las madres trabajadoras y a los funcionarios de la biblioteca, al ponerse en los zapatos de los ciudadanos y contribuyentes al averiguar el valor de las acciones a implementar.
- **Colaboración:** Al enfrentar la problemática con transparencia y convocar a todos los interesados a ser parte de la solución, creó un puente generando confianzas, permitiendo el compromiso de todos los actores para sacar el máximo provecho al espacio público.

Haciendo un símil entre los municipios y el caso de la directora de la biblioteca, gran parte de las trayectorias de los tres municipios que agregaron de Valor Público a través del Gobierno Abierto fue gracias al trabajo de funcionarios municipales que desafiaron la doctrina de cómo se hacían las cosas en la gestión local. Al igual que la directora de la biblioteca, quien ante las nuevas demanda vio una oportunidad para crear más valor al cambiar el modelo de gestión de la biblioteca pública, los funcionarios municipales, ante los desafíos y nuevas exigencias de la ciudadanía, se atrevieron a repensar su institución dejando atrás las restricciones convencionales, explorando nuevas posibilidades más que

enfocándose en los problemas, trabajando con otros, y haciendo uso de los mismos recursos disponibles para producir más y mejores soluciones, a través del enfoque de Gobierno Abierto.

Si bien la agenda de Gobierno Abierto lleva más de una década (Ramírez-Alujas, 2020), sólo en los últimos años se ha puesto interés y se ha promovido la participación de gobierno locales (Ramírez-Alujas, 2021). En el ámbito académico y gestión pública, se han propuestos algunos modelos o recetas para facilitar el camino (Consejo para la Transparencia, 2018; Hernández Bonivento J. , 2016; Hernández Bonivento J. , 2020), sin embargo, la realidad municipal es tan diversa que las propuestas no son necesariamente replicables o adaptables a dichas realidades, la participación de los gobiernos locales si bien está en aumento, aún es escasa y no todos logran un nivel de madurez que permita sostener en el tiempo las iniciativas y los valores del Gobierno Abierto. Resulta interesante identificar que las trayectorias de los tres municipios se asemejan al caso de la biblioteca pública, las cuales también agregaron valor casi por instinto, al verse enfrentados a desafíos que los empujaron a cuestionarse el propósito de su institución, la forma en que implementaban su mandato y con quienes, en un momento donde no existían marcos de referencias y menos apoyos, al igual que la directora de la biblioteca, redefinieron en el proceso su rol como directivos y funcionarios públicos.

La presente investigación tiene como propósito comprender los aspectos generales de las experiencias municipales de Puente Alto, Peñalolén y Providencia, quienes buscaron agregar Valor Público para satisfacer las necesidades de sus comunas, a partir de gestionar su institución bajo los principios del Gobierno Abierto, Lo anterior, para obtener lecciones y aprendizajes que permitan a otros municipios o gobiernos subnacionales extrapolar iniciativas, emprender y darle sostenibilidad a su estrategia de apertura institucional en busca de agregar más Valor Público.

CAPÍTULO 2: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

*Tenés que hacerte valer
No sos un trapo de piso
Hoy decidís un país
Podes cambiar este gris
Ahora o no lo haces más*

Fito Páez, Naturaleza Sangre, “Salir al Sol” (2003)

2.1 ¿Por qué estudiar iniciativas de Gobierno Abierto Municipal?

2.1.1 Chile: El retorno a la democracia y la necesidad de cambio de paradigma

Diversos fueron los sueños de país que convergieron y permitieron que el 5 de octubre de 1988 Chile decidiera, con un papel y un lápiz, recuperar la democracia (Biblioteca Congreso Nacional, 2020). El ámbito Municipal también fue parte de estos sueños, luego de la reforma municipal implementada en la dictadura cívico-militar, se tenía la esperanza de recuperar el rol articulador de los municipios, fortaleciendo el tejido social y la participación, como también mejorando las capacidades del recurso humano municipal y las ineficiencias de la descentralización, buscando con esto dejar de “*ser meros brazos ejecutores de políticas decididas por instancias superiores*” (Alvarez Vallejos, 2019). Sin embargo, la materialización de estos sueños a la larga no fue tal, la herencia institucional de la dictadura cívico-militar y los acuerdos de la transición (Tagle, 1995), limitaron e impidieron restaurar un sistema finalmente democrático en todas sus dimensiones. Con el pasar de los años, lo anterior se vio reflejado en la no materialización de los cambios que Chile requería (Garretón, 2010; Mayol, 2019; Ramírez-Alujas, 2004).

La idea del Chile *Jaguar de Latinoamérica* se sustentaba en los índices de estabilidad económica, política y social. Índices que hacían ver a Chile como la economía más

pujante de Latinoamérica (Martínez-Mejía & Cardoso-Ruíz, 2017; Banco Mundial, 2021). La incorporación de Chile a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, por ejemplo, fue uno de los tantos eventos que daban sustento a tal percepción (OCDE, 2010). Sí, Chile tenía buen marketing hacia el exterior y podemos decir que lo mantiene, pero puertas adentro había, y hay, un desgaste del modelo (Mayol, 2019, pág. 48).

Según Latinobarómetro (2018) un 43,3% de los encuestados declara no estar muy satisfecho con el funcionamiento de la democracia en Chile, esto podría solo ser un dato, sin embargo, el Reporte Global *Satisfaction with Democracy* confirma que desde la década de los 90 a la fecha, el incremento de la insatisfacción con la democracia es progresivo en Latinoamérica, planteando que si no hay un cambio de paradigma o rumbo, la insatisfacción se profundizará (University of Cambridge, 2020).

2.1.2 El lado oscuro: *La corrupción*

En el contexto regional, la corrupción es otro problema que está afectando las democracias, perjudicando la legitimidad de las instituciones. No son pocos los casos de corrupción que este último tiempo han salido a la luz, poniendo en tela de juicio la transparencia y probidad de funcionarios e instituciones. Como ejemplo de lo anterior, sólo algunos escándalos en Latinoamérica:

- En México: el caso de la “*casa blanca*” del expresidente Peña Nieto,
- En Brasil: los sobornos a políticos de Petrobras,
- En Argentina: los “cuadernos de las coimas” del exchofer de la vicepresidenta Fernández (Göpel, 2018), por nombrar algunos.

Al respecto, Chile es uno de los países latinoamericanos con menor apreciación de corrupción (percibida en autoridades políticas y funcionarios públicos) según el *Índice de Percepción de la Corrupción*, lo que se refleja en que:

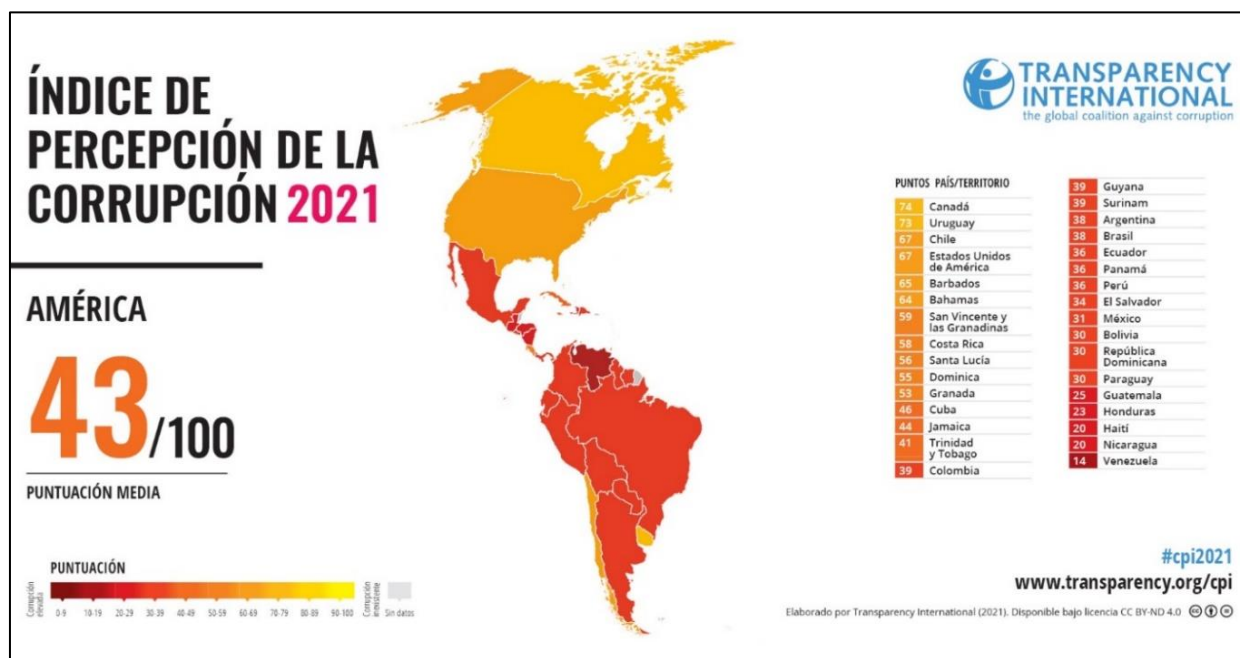
- En 2014 Chile y Uruguay se encontraban en el lugar 21 del ranking con 73 puntos, entre 174 países, siendo los mejores de Latinoamérica (Transparency International, 2014).

- Para el año 2021 Uruguay sube al número 18 con 73 puntos, en cambio Chile baja al lugar 27, con 67 puntos.

Si bien esto significa que los habitantes de Chile tienen un bajo nivel de percepción de corrupción gubernamental, bajar 4 lugares en el ranking de apreciación de corrupción por parte de los ciudadanos es una clara señal de que algo no bueno está pasando en Chile (Transparency International, 2020). En la **Ilustración 1**, se visualiza el ranking de percepción de corrupción para América.

Ilustración 1

Índice de Percepción de la Corrupción 2021 (América)



Fuente: Transparency International, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

Prueba de lo anterior es que, si bien es cierto, Chile es uno de los países más probos de la región, la ciudadanía no termina de sorprenderse cuando aparecen nuevos casos de corrupción a la luz. La lista es larga, por lo mismo existen dudas sobre la sanidad del sistema político y económico del país. A propósito de lo anterior, lo siguiente corresponde sólo a algunos casos de corrupción emblemáticos:

- MOPGate en 2002,
- Pinochet y el traspaso de recursos públicos a cuentas bancarias secretas en el banco Riggs en 2004,
- Fraude Tributario del Grupo Penta en 2014,
- El financiamiento irregular de la política a través de SQM.

A nivel municipal la lista de casos de corrupción es larga, sólo por nombrar las últimas investigaciones de América Transparente¹:

- Las transferencias de dineros de los municipios de Las Condes y Lo Barnechea a entidades privadas de servicios de seguridad que no son fiscalizadas, escándalo que explotó en 2021 con el cambio de las autoridades locales.
- Vitacura y los sobres con dinero que recibía, supuestamente, el alcalde de turno hasta este 2021.
- Los contratos municipales de recolección de basura y lavado de activos que fueron expuestas en 2010 para los municipios de Maipú y Cerro Navia².

En este mismo contexto, Latinoamérica es una región democrática, pero a su vez, en el concierto mundial la más inequitativa (PNUD, OEA, 2010). Esto en parte se justifica por el escaso aumento de capacidades en las organizaciones políticas y de la sociedad civil para canalizar y resolver de manera eficaz las demandas sociales, en especial de los grupos excluidos (PNUD, 2004). En Chile, el Conflicto Social de 2019 fue una expresión extrainstitucional, las instituciones no fueron capaces de representar las necesidades de la sociedad y de promover los cambios que se hacían imprescindibles. La ciudadanía manifestó un descontento, éste no fue ideológico, sino que fue a partir de las barreras en el acceso a beneficios, la falta de gestión para acelerar la concesión de beneficios o disminuir las listas de esperas, la falta de probidad. Esta misma ciudadanía requería ser escuchada, no ser más un mero

¹ América Transparente es una organización sin fines de lucro que busca entregar herramientas, reportes y métodos que ayuden a la transparencia de gobiernos y organismos públicos. <https://americatransparente.org/>

² Negocio de la basura, www.ciperchile.cl/2015/04/16/negocio-de-la-basura-las-pistas-de-los-sobornos-que-se-investigan-en-maipu-y-cerro-navia/

espectador, cliente de servicios públicos o un pasivo beneficiario, sino sujetos de derechos y como tal ejercerlos en el amplio sentido, la ciudadanía quería y quiere incidir, y simplemente explotó (Mayol, 2019).

Las debilidades, previamente relatadas de la democracia *-mala distribución de la riqueza, asimetrías de información y oportunidades, corrupción, escasa participación ciudadana y rendición de cuentas-*, han debilitado la confianza y credibilidad de las personas hacia las instituciones públicas y órganos de la administración del Estado (Latinobarómetro, 2020). Los ciudadanos no ven con buenos ojos cómo se diseñan e implementan las políticas públicas, a su vez, no se sienten parte activa del proceso de creación de estas. Todo esto no ha promovido acciones proactivas por parte de los actores políticos, provocando un desgaste del actual paradigma de gestión, generando la necesidad de un cambio.

En suma, los ciudadanos, necesidades, variables y contexto cambiaron. Las herramientas, tecnologías, sistemas políticos y administrativos con que se abordan los asuntos públicos no están siendo capaces de interpretar el contexto actual. A causa de esto, no es de extrañarse que en poco tiempo se dé totalmente por obsoleto el paradigma, y la sociedad se vea en la necesidad de abrir espacios y explorar con nuevos modelos/paradigmas los fenómenos actuales, los cuales deberán considerar a la democracia como un ser vivo, en constante evolución, y al ser humano en todas sus dimensiones, donde la participación, cooperación y la distribución de responsabilidades sean parte del nuevo modelo de gobernanza (Ramírez-Alujas, 2010).

2.1.3 El rol de los municipios

La Municipalidad es la organización social, política y administrativa de una comuna. Es por excelencia, la institución del Estado más cercana y con mayor impacto en la calidad de vida de los ciudadanos, es la encargada de *resolver las necesidades* más urgentes. Como órgano del Estado, tiene la tarea de implementar gran parte de las políticas públicas diseñadas en el nivel central. Las municipalidades tienen funciones exclusivas³, como el Plan Comunal de Desarrollo o el Plan Regulador Comunal, y funciones compartidas (traspasadas) como la salud, educación, urbanización, entre otras (Irrarrázaval, 1996).

La relevancia de los municipios y la “*casualidad*” de ser la cara más cercana y accesible del Estado con los ciudadanos, es una característica que debe ser usada a favor, ya que es una posición de privilegio para conocer y detectar las reales necesidades, y problemas de la ciudadanía. La relación directa permite estar en una constante interpelación ciudadana, como también ejecutar acciones y ver resultados prontamente, lo que facilita la aplicación de mejoras o correcciones, gracias a estar inmersos en la realidad local. Esta interacción, entre el municipio y los ciudadanos, es tan esencial como inevitable (Engel, 2015).

Al mismo tiempo, la cercanía facilita el acceso a derechos y la implementación de soluciones de calidad para la gente, lo que en otras palabras se resumen en dignidad, a través de, soluciones aterrizadas, pertinentes y a tiempo. En consecuencia, hacer buen uso de los recursos (finitos) que poseen los municipios, ya sean humanos, económicos y tiempo, es clave para conseguir un mejor desempeño en la administración de la salud, educación, protección social, etcétera (Organización de los Estados Americanos, 2016).

En Chile, además de las labores administrativas propias de la comuna, tienen a cargo la salud y la educación pública, ambas herencias de la descentralización. El lado no

³ Más detalles en la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.
www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693

feliz de la mayoría de los municipios es que, en general los recursos económicos nunca son suficientes, la asignación de recursos depende en gran medida del poder central, recursos que generalmente son priorizados según la cercanía política. Esa dependencia financiera con los gobiernos centrales coarta las posibilidades de innovar, generando como consecuencia mala calidad de los servicios públicos. Se suma a lo anterior, la escasa profesionalización y capacidades administrativas débiles, la falta de probidad y condiciones estructurales imposibilitan enfrentar de buena manera las diversas y dispares realidades a lo largo de país (Valenzuela, 2007; Hernández Bonivento, Gandur, & Najles, 2014).

En consecuencia, sin entrar en mayores detalles, lo anterior permite definir en parte a los municipios y dimensionar los tremendos desafíos que tienen hoy en día, además de reconocer que son sistemas complejos: compuesto de partes físicas y humanas, y por ende impredecible con propiedades emergentes.

En América Latina los municipios tienen historias similares, la mayoría llevan sobre treinta años de reformas de descentralización, con diferentes resultados (SUBDERE, 2000). Por lo mismo, la concepción de lo local en cada país es distinta, más si se compara con algunos países de Europa.

Para evidenciar lo anterior, la **Tabla 1** muestra la relación entre la cantidad de habitantes versus la cantidad de gobiernos subnacionales por país, en la tabla se puede apreciar que países como Francia o Italia conciben de manera distinta los gobiernos subnacionales, mostrando más presencia que países de Latinoamérica:

Tabla 1*Diferencia de cantidad de municipios*

País/Región	Cantidad habitantes	Cantidad Municipios
Francia	67 millones	35.498 municipios ⁴ y 71 unidades urbanas ⁵ .
Italia	59 millones	7.904 municipios, 93 provincias, 20 regiones ⁶ .
Chile	18 millones	345 municipios y 346 comunas ⁷ , (La Antártica y Cabo de Hornos comparten el mismo municipio).
Latinoamérica	629 millones	Existen sólo 16 mil municipios aproximadamente.

Fuente: Elaboración propia.

En Chile, la ciudadanía quiere y exige conocer cómo se toman las decisiones y participar de los procesos de diseño e implementación de políticas públicas, ya que la democracia representativa, tal como está, no es capaz de representar los intereses de la ciudadanía respecto de las políticas públicas y, por otro lado, las propuestas programáticas de las ofertas electorales no dan cuenta en su totalidad de las necesidades (Font & Blanco, 2006). Por tanto, se hace necesario implementar cambios, fortalecer las capacidades de los ciudadanos e instituciones.

⁴ Más detalles Informe Demográfico (Bilan démographique 2014) www.insee.fr/fr/statistiques/1283853

⁵ Información General de Francia, Embajada de Francia en España es.ambafrance.org/Informacion-general

⁶ Datos de Italia en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=IT>

⁷ Más información en el Marco Jurídico de las Municipalidades, disponible en la biblioteca del congreso nacional obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25833/1/GRID_Marco_Juridico_Municipalidades_GD_Def.pdf

Para canalizar lo anterior, se requieren nuevas formas para aproximarse a los problemas que incluya a nuevos actores, se hace necesario repensar cómo se proporcionan los servicios, que éstos permitan dar soluciones óptimas e innovadoras a los problemas actuales y emergentes (Naser & Ramírez Alujas, 2014). En este sentido, en el ámbito local podemos reconocer en la **Tabla 2** algunos aspectos que permiten ver el interés y las dificultades que existen para generar espacios de participación para los ciudadanos:

Tabla 2

FODA: Democracia local a principios del siglo XXI

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones con un mandato dado por más de la mitad de la ciudadanía y con procedimientos (elecciones) para otorgar responsabilidades. • Equipos técnicos y políticos locales que conocen el municipio y tienen experiencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanos cada vez más preparados y mejor informados. Hay que darles la oportunidad de poder ser mejores demócratas y sentirse más corresponsables de la vida pública. • Las nuevas tecnologías facilitan la consulta cotidiana a los ciudadanos.
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos quedan relegados a un rol pasivo en la vida política local que los lleva a implicarse poco y sentir poco suya la ciudad. • Las elecciones nos dan poca información sobre el municipio que quieren los ciudadanos en una vida política cada vez más compleja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos se sienten cada vez más lejos de la vida política y de las instituciones. • Los ciudadanos desarrollan parte de su vida en diferentes municipios y, por lo tanto, no se sienten muy estrechamente unidos a ninguno.

Fuente: En (Font & Blanco, 2006, pág. 25).

Ante este contexto, el ámbito local es terreno fértil para dar curso a modelos de gestión como el enfoque de Gobierno Abierto, puesto que se hace cargo de lo antes

expuesto, poniendo en valor la cercanía con las personas, la necesidad de hacerlos parte, y la búsqueda de generar Valor Público para sus habitantes. El resurgimiento de una ciudadanía que quiere participar, que exige mejores servicios, transparencia y ser corresponsable de su propio entorno debe verse como un valor, no lo contrario (Mayol, 2019; Junta de Castilla y León, 2010).

Los municipios o gobiernos subnacionales son un terreno ávido para integrar y trabajar conceptos como: Gobierno Abierto y Valor Público. Éstos no son conceptos o paradigmas que se conciban necesariamente separados, ambos se construyen en la base de una relación constante entre las instituciones públicas y los ciudadanos, y hasta son complementarios. Al mismo tiempo, no son pocos los gobiernos locales, que integran en su quehacer los pilares que dan soporte al enfoque de Gobierno Abierto (transparencia, participación y colaboración), muchas veces sin saber que lo están haciendo.

En suma, comprender cómo se articula el Gobierno Abierto y el Valor Público, y cómo logran complementarse y producir sinergia traería mejoras significativas en la gestión local. La interacción de diversos actores de la comunidad (ciudadanos, sociedad civil, sector privado y gobiernos locales) para cocrear, colaborar, y compartir (información, problemáticas, decisiones, expectativas y resultados o efectos de cada iniciativa), facilita la legitimación de las acciones e iniciativas, por parte de la ciudadanía y contribuyentes. Finalmente, esta relación facilita conocer si, el quehacer del municipio genera o no valor en la vida diaria de los ciudadanos (Moore, 1998; Haefner, 2019).

2.1.4 Propósito y relevancia del estudio

El propósito de este estudio de caso, el cual se enmarca en la obtención del grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, es analizar las experiencias de municipios que han hecho esfuerzos por generar Valor Público, cambiando la forma tradicional de

hacer las cosas, orquestando su quehacer bajo el enfoque de Gobierno Abierto, en un intento por conocer el rol que jugaron los equipos municipales y sus líderes.

La relevancia de estudiar experiencias locales, que han generado valor al atreverse a cambiar la forma en que hacen las cosas, radica principalmente en que los gobiernos locales:

- **Afrontan diversos desafíos**, como:
 - La escasez de recursos y profesionalización.
 - La necesidad de ser eficientes y efectivos para responder a las necesidades locales.
 - La necesidad de diseñar mejores servicios, conocer dónde es mejor gastar los recursos según las necesidades de los usuarios, siempre será bienvenido.
 - Integrar a la ciudadanía e invitarlos a colaborar no es una alternativa sino una necesidad. Por lo mismo, relevar experiencias exitosas es un aporte.

- **Son muchos** (en general) **más ágiles que los gobiernos centrales:**

Tiene una ventaja especial, que es estar más cerca de las personas a las que sirven, conocen el territorio, por ende, sus acciones generan un impacto mayor al construir soluciones ad hoc, maximizando el uso de los recursos. Ventajas que quedaron de manifiesto en la pandemia covid-19, cuando los gobiernos centrales de diversos países, como Chile, cedieron poder y compartieron responsabilidades con los gobiernos locales, haciéndolos partícipes de las estrategias de vacunación, trazabilidad de los infectados y la distribución de cajas de alimento.

- **Estudiarlos es una oportunidad para generar conocimientos:**

A partir de los errores, las dificultades, lecciones y aprendizajes sobre el ejercicio de liderazgo, y la implementación de iniciativas de apertura

institucional, transparencia y colaboración, en especial cuando el contexto es adverso: sin marcos de referencia, literatura, o ejemplos a seguir. Esto finalmente, permitiría apoyar la generación de capacidades, e idealmente extrapolar las lecciones y prácticas a otros escenarios, así como sustentar la necesidad de que existan esfuerzos sistemáticos que apoyen a los municipios.

En consecuencia, y con afán de promover que más municipios se sumen a esta nueva forma de gobernanza para generar Valor Público y perdure en el tiempo, se busca fortalecer las diversas capacidades institucionales, involucrando a nuevos participantes y ampliando la gama de opciones y soluciones, por medio del uso de recursos TIC, y aprovechando la sabiduría de la ciudadanía permitiéndoles coconstruir y codiseñar políticas públicas, como por ejemplo: el camino que está recorriendo el Municipio de Recoleta⁸, implementando el Modelo de Gobierno Abierto Municipal diseñado por el Consejo para la Transparencia (Gutiérrez, 2018).

En particular, este estudio de caso se enfocó en tres Municipios de la región metropolitana:

2.1.5 Las tres P del Gobierno Abierto Municipal: Puente Alto, Peñalolén y Providencia

Existen diversas experiencias a nivel global de gobiernos e instituciones públicas que adhirieron a cambiar la forma de hacer las cosas, adoptando el paradigma del Gobierno Abierto como el paraguas que engloba su quehacer y su forma de concebir y/o actuar el sector público.

Ante el desarrollo normativo que fue viviendo Chile desde 1999 hacia adelante y el contexto global, *con: 1) La incorporación de los Principios de Probidad y Transparencia a la Ley Orgánica (Ley N°19.653), 2) pasando por el auge de las iniciativas de Transparencia y Participación promovidas por el gobierno de Barack*

⁸ <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2018/12/Cuaderno-Modelo-GAM.pdf>

Obama en Estados Unidos, 3) las respectivas leyes de transparencia, participación ciudadana y otras que se aprobaron en Chile, 4) sumado a la creación de Open Government Partnership, y 5) la adhesión de Chile a esta organización, en general el desarrollo y adopción de iniciativas de Gobierno Abierto estuvo marcado por la presencia de iniciativas desde los niveles centrales del Estado, con baja o nula adopción en los niveles subnacionales. No obstante, hubo municipios que se hicieron camino al andar, destacando por sobre el resto, llevando la delantera en temas de transparencia, publicación de datos en formatos abiertos, mejoramiento de los servicios públicos y entrega de servicios vía trámites digitales.

Entre los años 2011 – 2020 había tres municipios que daban que hablar, conocidos como las “3P” del Gobierno Abierto: *Puente Alto, Peñalolén y Providencia*. Se les conocía por ser pioneros en Datos Abiertos e iniciativas relacionadas con Gobierno Abierto. En 2015 por ejemplo, las 3P, fueron los únicos municipios invitados al *CONDATOS* a exponer en el panel de *Municipalidades Abiertas*⁹. Estos municipios eran los más destacados en apertura de datos, como bien lo señaló un estudio regional de CEPAL en 2016¹⁰.

Lo anterior, en general fue gracias al esfuerzo de funcionarios o autoridades que, en el afán de dar solución a las necesidades de la comunidad, se atrevieron y tuvieron la constancia y resiliencia para innovar.

En resumen, las 3P aparecían recurrentemente en la mayoría de los rankings, fiscalizaciones, innovaciones, premios, iniciativas municipales, o conversación académica sobre municipios destacados, razón por la cual fueron considerados para este estudio de caso.

A modo de ejemplo:

⁹ CONDATOS 2015, Chile, <https://condatos2015.sched.com/event/4AaC/municipalidades-abiertas>

¹⁰ Panorama regional de los datos abiertos, avances y desafíos en América Latina y el Caribe, CEPAL, 2016.

- **Puente Alto** fue el primer municipio en contar con Portal de Datos Abiertos (Hernández, La Nación, 2015), iniciativa que desde un inicio consideró la publicación de datos requeridos comúnmente por la ciudadanía.
- **Peñalolén** desde hace ya varios años es reconocido como un municipio que ha liderado la agenda desde lo digital, y que a propósito de su necesidad de abordar un territorio tan diverso en todas sus dimensiones, exploró el Gobierno Abierto a partir del uso de la tecnología.
- **Providencia** en 2011 implementó un Portal de Datos Abiertos, destacó no necesariamente por su desarrollo digital, sino más bien, porque la gestión municipal se basó en un programa de gobierno municipal codiseñado con los ciudadanos.

Las iniciativas son muchas más, y se revisarán en este estudio, lo relevante de estos municipios es que dieron pasos importantes en materia de Gobierno Abierto y en la generación de valor para sus comunidades. Una primera aproximación a cada caso permitió reconocer la existencia de funcionarios municipales que movieron la balanza. El punto de inicio, velocidad y profundidad de cada experiencia a priori podría ser interpretado a partir de la capacidad de cada equipo para lograr poner en la agenda de la autoridad las problemáticas y propuestas de solución.

2.2 Pregunta de Investigación y Objetivos

2.2.1 Pregunta de Investigación

Considerando las experiencias pioneras de Gobierno Abierto municipal de Puente Alto, Peñalolén, y Providencia:

¿Cuáles son los componentes, condiciones, y características que propician o no la agregación de Valor Público a partir de la implementación de estrategias de Gobierno Abierto municipal en Chile?

2.2.2 Objetivo General

Proponer recomendaciones que faciliten y promuevan la agregación de Valor Público, a través de la implementación de estrategias de Gobierno Abierto en el ámbito municipal.

2.2.3 Objetivos Específicos

1. **Documentar, conocer y relevar** las experiencias de Gobierno Abierto Municipal pioneras en Chile: Puente Alto, Peñalolén y Providencia.
2. Identificar los elementos habilitantes, promotores, **facilitadores, y obstaculizadores para el logro de la permanencia de las estrategias** de Gobierno Abierto en el ámbito Municipal y para la replicabilidad en el ámbito local.
3. Relevar **cómo**, a través del Gobierno Abierto, los municipios **generaron Valor Público** en el intento de cubrir las necesidades de sus comunas.
4. Proponer **prácticas y recomendaciones** que permitan implementar y sostener estrategias de Gobierno Abierto Municipal.

CAPÍTULO 3: EL ORIGEN Y EL CONTEXTO: GOBERNANZA, GOBIERNO ABIERTO (LOCAL)

La democracia es la peor forma de gobernar un país, si no fuera porque las demás son aún peores.

Winston Churchill, ex primer ministro del Reino Unido, (1955)

3.1 Desafíos del siglo XXI y el enfoque de gobernanza

3.1.1 Desafíos y necesidades de la sociedad actual

Desde los inicios de la administración como ciencia, cada cierto tiempo el modelo de administración de turno se vuelve incapaz para explicar algunos fenómenos, problemas o desafíos del momento. Lo anterior, termina provocando una crisis del modelo que desencadena en la aparición de un nuevo paradigma, que provee una nueva forma de observar los fenómenos, a través de nuevos conceptos e ideas (Valdez Zepeda, 2019; Ramírez-Alujas, 2010).

Así entonces, a lo largo de la historia, los modelos de administración de lo público pasaron por, el Modelo Burocrático de Weber: la burocracia como forma de organización y administración más racional; la Nueva Gestión Pública (NGP): que cambió la forma en que se gestionan las instituciones públicas orientándolas al modo gerencial del sector privado (gestión de resultados, gestión total de calidad, redición de cuentas, promoción de la competencia, etc.), es decir, foco en los procesos (eficiencia y eficacia); el Neo-weberianismo y post NGP, hasta llegar al presente, donde el enfoque de Gobernanza a pesar de las críticas continúa haciendo frente en la interpretación de los actuales fenómenos.

La sociedad cambió y los desafíos del siglo XXI son exponencialmente más complejos: el cambio climático, escasez de agua, migraciones, crecimiento y envejecimiento de la población, igualdad entre hombres y mujeres, y tantos otros. A nivel de instituciones públicas desafíos como la corrupción, pérdida de legitimidad, y austeridad. A nivel local, los municipios heredan los mismos desafíos y suman la centralización, falta de transparencia, necesidad de profesionalización, falta de recursos, ineficiencia, baja calidad en la prestación de servicios públicos, entre otros (ONU, 2015). Sumándose la complejidad de que la ciudadanía es mucho menos homogénea de lo que muchos expertos suponen (Parekh, 1990, pág. 702).

Ramírez-Alujas en 2012 acertadamente afirmaba que *“como nunca antes en la historia, se requiere de marcos institucionales y bases legales adecuadas al nuevo contexto, sistemas de gestión más sofisticados y un profundo cambio en la cultura de las organizaciones públicas”*, a propósito de la incapacidad de los modelos de administración, la burocracia tradicional, para dar cuenta de la tecnología y dinamismo organizacional, y de la NGP para entender a la sociedad actual. Razón por la cual la gobernanza se posiciona como enfoque para comprender y aproximarse a los fenómenos, Gobierno Abierto como lógica de acción a fin de generar valor para los ciudadanos.

Joseph Schumpeter en 1942 acuñaba el concepto de Destrucción Creadora o Creativa, para plantear que se debe destruir lo existente hasta el momento, para crearlo y hacerlo bien. Sin entrar en detalles de las interpretaciones económicas, el espíritu de su planteamiento era dar cuenta de la necesidad de cambios radicales para procesos de modernización, es decir, *destruir para crear* como experiencia común y necesaria, innovar (Schumpeter, 1942). Los actuales desafíos de las democracias y servicios públicos requieren repensar las formas de administrar lo público, sumar nuevos actores, aplicar cambios radicales, destruir/crear, a fin de engendrar respuestas o soluciones que den conformidad a las necesidades de este periodo y recuperen la confianza y legitimidad de la acción política.

Por todo lo anterior, es que es diversos gobiernos, centrales y locales, se han visto en la necesidad de cambiar la lógica de funcionamiento a través de un enfoque más horizontal, con perspectiva territorial, facilitando la incorporación de nuevos actores, cediendo poder y compartiendo responsabilidad. Hablamos del enfoque o modelo de gobernanza.

3.1.2 Enfoque de gobernanza y el ámbito local

Autores como (Aguilar Villanueva, 2008; Kooiman, 2003; Peters, 2005; Hernández Bonivento J. , 2015) señalan que el enfoque de gobernanza es un modelo alternativo a las lógicas de mercado y burocráticas, reconoce que la administración pública ha experimentado cambios y transformaciones. Este enfoque hace partícipes y coordina a nuevos actores como la sociedad civil, ciudadanía y sector privado, formando una red de vinculación, invitando a estos actores a cooperar, colaborar y ser corresponsables, para conseguir objetivos de interés común. El enfoque facilita el diálogo, utilizando el conocimiento de los usuarios y sus necesidades, a fin de mejorar el diseño de las políticas públicas, el desempeño de la organización y alcanzar los objetivos de interés público, haciendo frente a la complejidad y transversalidad de los problemas, colaborando con esto en la mejora de la confianza y legitimidad.

La gobernanza tiene la particularidad de tener cierta amplitud o ambigüedad, a propósito de ser un enfoque nuevo y en construcción. Esta amplitud o versatilidad del concepto, tiene pros y contras, hoy en día permite aplicarlo en diversas situaciones y contextos. Para Peters (2005) *“resulta difícil criticar las virtudes de un modelo participativo como el de gobernanza”*, agregando que, *“las ventajas...para gobernar son especialmente evidentes en términos del aparente fortalecimiento de la democracia en un mundo emergente de gobiernos participativos”*. El enfoque entrega flexibilidad, promueve la innovación como práctica cotidiana, coordinación horizontal, interoperabilidad administrativa e informática, facilita operar en red en la organización y con otras (Waissbluth, 2021; Hernández Bonivento J. , 2015).

En el ámbito local, los gobiernos subnacionales están llamados a ser líderes de la vida política, social y económica de la ciudadanía, por los argumentos señalados previamente. Ser la institución más cercana a la ciudadanía, permite conocer en mayor profundidad las necesidades, resolver los conflictos y hacer uso de los recursos de manera eficaz y eficiente. Este rol primordial de los gobiernos locales proviene del proceso de descentralización (Finot, 2001), la cual tiene sus inicios en los años 1980, y surge principalmente por tres razones (Hernández Bonivento J. , 2015):

1. **Económica:** A propósito de la crisis económica de esos años, la ineficiencia y excesiva carga fiscal, con la descentralización se buscaba promover el surgimiento de ingresos internos, locales y a la vez mejorar la asignación de recursos hacia las prioridades que sólo los gobiernos locales conocen.
2. **Política:** La razón política es porque promueve y robustece la democracia, transfiere competencias y responsabilidades, además de ser un habilitador para la participación ciudadana. Es menester recordar que durante esos años Latinoamérica tenía varias dictaduras en pleno desarrollo, descentralizar no es necesariamente sinónimo de democracia.
3. **Administrativa:** Porque entrega herramientas para hacer frente a las problemáticas y exigencias locales de manera más eficaz y eficiente, considerando la realidad del territorio y al ciudadano como el centro.

La descentralización, como todo proceso no ha sido lineal, en Latinoamérica se ha desarrollado con avances y retrocesos. Aunque necesaria, la descentralización no es suficiente para hacer eficaz y eficiente a los gobiernos locales en la totalidad de las problemáticas. Aquí entra en juego la gobernanza, al promover las relaciones horizontales entre todos los actores, lo que, a su vez, da lugar a utilizar las herramientas y articulación del Gobierno Abierto para integrar a la ciudadanía con las decisiones de las políticas locales.

La Gobernanza Local, contempla procesos de diseño e implementación de políticas públicas, a través de participación ciudadana y relaciones de alianza público-público y

público-privada, en instancias formales como informales. Busca legitimar a las instituciones y actores políticos, y la eficiencia administrativa (Carmona, 2021). En el ámbito local, la gobernanza afronta desafíos en lo (Hernández Bonivento J. , 2015):

1. **Organizacional:** Para las estructuras locales, el desafío es fortalecer e incrementar las capacidades administrativas para sacar provecho a la descentralización.
2. **Institucional:** El reto está en dotar de herramientas que permitan coordinar, regular y dar cuenta a quien corresponda: ciudadanía y entidades reguladoras o superiores de gobierno.
3. **Normativo:** Apunta a generar capacidades y valores en los ciudadanos y en la administración pública, a fin de trabajar en la búsqueda de metas comunes.

Gobierno Abierto le da forma al enfoque de gobernanza local, suma herramientas para afrontar estos desafíos, es decir Gobierno Abierto va al hacer, es la práctica misma. Gobierno Abierto es un articulador finalmente, de diversas iniciativas y herramientas, le da coherencia al uso, generando mejores resultados en la utilización de estas, al buscar la sinergia y relación de las iniciativas de transparencia o participación ciudadana. Municipios transparentes y que rinden cuentas tiene efectos positivos en el clientelismo, municipios que promueven la participación y/o colaboración, desarrollan comunidades más involucradas y corresponsables.

3.2 ¿Cómo (re)surge el Enfoque de Gobierno Abierto?

3.2.1 Derecho de acceso a la información pública

Una década antes de la independencia de Estados Unidos, en 1766, Suecia promulgaba una Ordenanza para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas. En el siglo XX Gobierno Abierto como idea se puede rastrear a la década del 50, cuando los principales partidos políticos de Estados Unidos se comprometieron a fortalecer el Acceso a la Información Pública, lo que finalmente,

años después confluyó en el *Freedom of Information Act* o FOIA (Ley de Acceso a la Información), ley aprobada en 1966, y que fue imitada por varios países en el transcurso de los años (Snow, 2009; Sánchez Trigueros, 2015).

En Europa, el fenómeno del Gobierno Abierto comenzó a forjarse en el Reino Unido a fines de los años 70, con iniciativas que buscaban “*abrir las ventanas*” del sector público, haciendo referencia a la necesidad de reducir la opacidad burocrática. Con el pasar de los años, el fenómeno fue evolucionando hacia la capacidad de los ciudadanos, en democracia, para exigir responsabilidad plena de sus gobiernos por sus acciones u omisiones (Chapman & Hunt, 1987).

En los años 80, en Latinoamérica los gobiernos pasaban por una crisis asociada a la corrupción, junto con que varios países de la región eran gobernados por dictaduras. Con la intención de recuperar la confianza y legitimidad, los gobiernos desarrollaron acciones enfocadas al control de sí mismas. Iniciativas que podrían considerarse como las semillas para lo que se conoce como transparencia y acceso a la información pública. En este periodo el enfoque de la Nueva Gestión Pública comienza a tomar relevancia como paradigma, en un esfuerzo por hacer el servicio público más eficiente, utilizando modelos de administración del sector privado (Valdez Zepeda, 2019). Es menester señalar que las Leyes de Acceso a la información y Leyes sobre Transparencia a nivel mundial, buscan responder a los acuerdos internacionales, los cuales datan de la Declaración de Derechos Humanos de 1948¹¹.

Contexto jurídico chileno

Previo al impulso que dio Obama en 2009 a los temas de transparencia y acceso a la información pública, hasta 1999 Chile reconocía parcialmente el derecho de acceso a la información pública, al menos desde las disposiciones legales.

¹¹ Declaración Universal de Derechos Humanos www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights

Con la publicación de la Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública, más conocida como Ley de Transparencia, en 2008 y con su entrada en vigor en 2009, las personas pudieron ejercer su derecho de acceder a información de la Administración del Estado, luego de muchos años de exigencia debido a la opacidad de los organismos públicos en esta materia.

Lo anterior se materializó a través de dos mecanismos: Transparencia Activa (obligación permanente de publicar información en los sitios web) y Solicitudes de Acceso de Información (la posibilidad de que las personas soliciten a información específica de una institución, salvo que esté protegida por causal de secreto). Permitiendo con esto ejercer control social sobre lo que hace el Estado. La **Tabla 3** presentan los hitos más relevantes en términos jurídicos sobre acceso a la información pública:

Tabla 3

Marco normativo chileno sobre Acceso a la Información y Transparencia

Evento	Año	Detalle
Ley N°19.653 ¹² Sobre Probidad Administrativa para los Órganos del Estado	1999	Se incorpora a la Ley Orgánica de Administración del Estado los Principios de Probidad y Transparencia. Esta Ley tuvo un pequeño revés en 2001 con el Decreto N°26 ¹³ que reglamentó el secreto y reserva de actos y documentos del Estado, esto finalmente se ajustó años después con un artículo en la Constitución de la República ¹⁴ .
Ley N°19.880 ¹⁵ Sobre Procedimientos Administrativos	2003	Esta ley entre otras cosas “ <i>regula la relación entre las Instituciones Públicas y los ciudadanos, promoviendo sus derechos, garantizando su defensa y resguardando sus intereses</i> ”.

¹² Ley 19.653 www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=149264 .

¹³ Decreto 26 www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=184889.

¹⁴ Constitución de la República - Artículo 8 www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302

¹⁵ Ley 19.880 www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676

Ley N°20.050 ¹⁶ Reforma Constitucional	2005	Introdujo modificaciones a la Constitución agregando el acceso a la información pública como derecho constitucional. La ley señalaba que “ <i>son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos que utilicen</i> ”.
Ley N°20.285 ¹⁷ de Acceso a la Información Pública	2008	En 2006 la presidenta Michelle Bachelet envió el Instructivo Presidencial N°008 ¹⁸ sobre transparencia activa y publicidad de la información de la Administración del Estado, el objetivo fue instruir sobre acciones de publicidad permanente de información relevante de los organismos del Estado, mientras en paralelo se tramitaba la Ley. Con la promulgación de la Ley en 2008 el ejercicio del derecho se desarrolla en dos dimensiones: <ul style="list-style-type: none"> - Transparencia Activa: Disponibilizar y mantener información importante en los sitios web de las instituciones. - Derecho de Acceso: Garantizar el acceso a la información “<i>por medios expeditos y gratuitos</i>” vía solicitud particular.
Creación Consejo para la Transparencia	2008	El Consejo se crea para velar principalmente por el buen cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública.
Instructivo Presidencial N°005 Sobre Gobierno Abierto ¹⁹	2014	El instructivo buscaba integrar las iniciativas de transparencia, participación y Colaboración en un Portal de Gobierno Abierto, Portal que debía funcionar como una ventanilla única para acceder a las iniciativas y datos públicos. La instrucción indicaba que los órganos o servicios de la Administración del Estado debían liberar al menos 5 set de datos relevantes. Acción que debía ser dentro de 60 días corridos y quedar disponibles en http://datos.gob.cl
Ley N°20.730 ²⁰ Regula el Lobby	2014	La ley regula la publicidad en la actividad de lobby y demás gestiones que representen intereses particulares,

¹⁶ Ley 20.050 www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=241331

¹⁷ Ley 20.285 www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363

¹⁸ Instructivo N°008 www.gobiernotransparente.gob.cl/asistente/oficios/Instructivo_Presidencial_008.pdf

¹⁹ Instructivo Presidencial N°005

transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/Gab%20Pres.%20N%C2%BA%20005.pdf

²⁰ Ley 20730 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1060115>

y las gestiones que representen intereses particulares antes las autoridades y funcionarios		con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado.
Comisión Engel	2015	La presidenta Michelle Bachelet en marzo de 2015 creó el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción ²¹ . Este consejo propuso medidas para terminar con la corrupción en Chile, agrupadas 5 áreas principales.
Ley N°20.880 ²² Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses	2016	Fortalecer la probidad y prevenir los conflictos de intereses fue un compromiso presente en el programa de Gobierno de la presidenta Bachelet. Tal compromiso cobró fuerza a raíz del informe del Consejo Asesor Presidencial. Esta nueva legislación se elevan los estándares de conducta aplicables a todos quienes desempeñan una función pública, estableciendo nuevos parámetros que se ajustan a una creciente demanda de la ciudadanía por un Estado más probo.

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2 Internet y modernización del Estado

En retrospectiva, en los 90 y los 2000 se termina de consolidar el ecosistema habilitante para el enfoque de Gobierno Abierto. Internet como pilar fundamental del ecosistema, gracias a la masificación en el acceso y uso. Este avance y uso exponencial de Internet y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), transformó incluso nuestros hábitos. La proliferación de teléfonos inteligentes y redes sociales, generaron nuevos espacios de acción, capaces de generar dinámicas de acción colectiva completamente nuevas, y de promover cambios organizaciones acelerados nunca vistos.

²¹ Consejo Anticorrupción <https://consejoanticorrupcion.cl/>

²² Ley 20880 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1086062&idParte=9663575>

En paralelo a lo anterior, los procesos de modernización de la gestión pública, en el caso de Chile la agenda de modernización, inicialmente se concentró en la nivelación de las condiciones de funcionamiento, para luego adentrarse en el mejoramiento de los servicios públicos (Ramírez-Alujas, 2004). Todos este contexto y cambios se potencian ante la presencia de ciudadanos críticos y empoderados (Waissbluth, *Introducción a la Gestión Pública: Un Estado al Servicio de la Ciudadanía*, 2021).

Internet, visto como herramienta que mejora y acelera las operaciones (eficiencia y eficacia); como también, visto como un paradigma capaz de revolucionar la sociedad, modificar las relaciones, eliminar procesos, cambiar lógicas de poder, creador de nuevos contextos, etcétera (Subirats, 2013). En ambos casos, Internet fue un habilitador y acelerador para el Gobierno Abierto en todos los países.

La administración pública adoptó rápidamente el uso de las TIC, transformando con esto la forma de presentar la información y abriendo un nuevo canal de comunicación (Sánchez Trigueros, 2015). En Latinoamérica, el primer sitio web fue creado en la Universidad de Chile (www.dcc.uchile.cl) en 1993²³. En Chile a nivel gubernamental, el primer sitio Web fue creado en 1995²⁴, en esos años los contenidos no estaban pensados en el ciudadano como centro; sin embargo, esta iniciativa permitió repensar el rol del Estado, y las ventajas significativas de la tecnología para comunicar y presentar información.

Desde 1995 en adelante, Chile avanzó en la incorporación de TIC a las instituciones públicas, esto propició el diseño de servicios y trámites para los ciudadanos²⁵, como también ayudó agilizando las operaciones de las instituciones. La incorporación de TIC a los servicios públicos generó grandes volúmenes de datos, los que en el tiempo se empezaron a acumular con información valiosa, dando pie para (re)utilizar la

²³ El trabajo de la Universidad de Chile que dio origen a la primera página web de Latinoamérica www.uchile.cl/noticias/149951/el-trabajo-que-dio-origen-a-la-primera-pagina-web-de-latinoamerica

²⁴ Chile: Hacia la Sociedad de la Información www.economia.gob.cl/1540/articles-187090_recurso_1.pdf

²⁵ Más detalles en Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (1997-2000).

información pública, a relacionar para generar valor. En el año 2006, los Ministerios y Servicios Públicos de Chile comenzaron, por ejemplo, a publicar en sus sitios Web información de su gestión, lo que más adelante se centralizó en el Portal de Gobierno Transparente de Chile (www.gobiernotransparentechile.cl), emulando las funcionalidades de Google para acercar los datos a los ciudadanos.

La Estrategia de Gobierno Electrónico del Gobierno de Chile (2010-2014), tenía como principal interés la construcción de “*un gobierno centrado en los ciudadanos. Un Chile en que los ciudadanos cuenten con servicios...personalizados y centrados en sus necesidades*”, es decir un enfoque Ciudadano-Céntrico. La estrategia relevaba el valor del Internet y las TIC “*para superar las barreras*” y promover la descentralización, con la creación de servicios para los Gobiernos Locales. Además, entendía al Gobierno Electrónico como un habilitador para Servicios Centrados en el Ciudadano, la eficiencia del Estado y un Gobierno Abierto, comprendiendo al Gobierno Abierto, como un Estado transparente y participativo, donde la colaboración es entre los ciudadanos y gobierno para generar solución a los problemas de interés público²⁶.

Open Data: Datos Abiertos en Chile

En 2011 el Gobierno de Chile liberó la primera versión del Portal de Datos Abiertos (<http://datos.gob.cl>), portal creado por la Unidad de Modernización y Gobierno Digital²⁷. En 2012, el portal se utilizó para implementar el Instructivo Presidencial N°005²⁸, el cual instruyó a los distintos órganos del Estado para publicar 5 sets de datos, ya que anteriormente, bajo la Ley 20.285 no estaban obligados a publicar en formatos abiertos. La **Ilustración 2** muestra la evolución del Portal en los últimos años:

²⁶ Estrategia de Gobierno Electrónico de Chile (2010-2014).

observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/estrategia_gobierno_electronico_2010-2014_chile.pdf

²⁷ La Unidad de Modernización y Gobierno Digital pertenecía al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). Esta Unidad era la encargada de llevar adelante las acciones relacionadas con Datos abiertos, entre otras cosas. <http://www.minsepres.gob.cl/>.

²⁸ Instructivo Presidencial N°005

transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/Gab%20Pres.%20N%C2%BA%20005.pdf

Ilustración 2

Página principal Portal Datos Abiertos de Chile

A. *datos.gob.cl* en 2017



B. *datos.gob.cl* 2021



Fuente: <http://datos.gob.cl/> obtenida en noviembre de 2017 y diciembre 2021, respectivamente.

La primera versión del portal de datos abiertos utilizaba la tecnología JUNAR²⁹. En el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), se cambió la tecnología a CKAN³⁰ en 2016, con el afán de trabajar con la misma tecnología de la mayoría de los portales chilenos. Cambio que no estuvo exento de problemas.

En los primeros años, Chile basó la estrategia de Gobierno Abierto y de datos abiertos desde lo legal, sin embargo, no hubo acciones o una estrategia para trabajar la variable cultural, a fin de darle solvencia en el tiempo a la estrategia de apertura. Ejemplo de lo anterior, es que los distintos órganos del Estado cumplieron el Instructivo Presidencial, publicaron los 5 sets de datos que tenían obligación, sin embargo, no se

²⁹ JUNAR Empresa latinoamericana nacida en Chile, es una plataforma para la apertura de datos y gestión de APIs. Más información aquí: <https://www.junar.com/>

³⁰ CKAN Es una aplicación web de código abierto, permite almacenar y distribuir datos. Más información aquí: <https://ckan.org/>

les transfirieron competencias para comprender que la tarea no terminaba ahí, publicaron sin hacer ningún esfuerzo extra. Las instituciones y los funcionarios públicos no asimilaron que los datos que genera el Estado con fondos públicos son públicos y no es de propiedad de la institución, sino de que de la ciudadanía.

3.2.3 Factor Obama y Gobierno Abierto

El punto de inflexión que permitió poner el enfoque de Gobierno Abierto en la agenda de diversos países fue el 21 de enero de 2009, cuando el presidente de Estados Unidos, Barack Obama promulga el Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto³¹. El memorando iniciaba dando cuenta del compromiso de la Administración:

Mi Administración está comprometida a crear un nivel de apertura sin precedentes en el Gobierno. Trabajaremos juntos para asegurar la confianza del público y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y la eficacia en el gobierno (Obama, 2009).

El memorando instala y define los pilares del Gobierno Abierto, y da razones de por qué los gobiernos deben ser transparentes, participativos y colaborativos. En 2010, dando continuidad a la estrategia, Obama celebra que todas las agencias del gabinete presentaron planes de apertura gubernamental³² buscando acercar al gobierno con el pueblo estadounidense. Cada agencia finalmente relevó al menos un programa gubernamental donde la apertura sería el eje central, programas como Datos de Salud Comunitaria, Energía, Innovación³³. A partir de este impulso al 2021, son incontables

³¹ Para revisar los detalles del Memorando obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government

³² Apertura gubernamental Estados Unidos obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/gobierno-del-presidente-obama-destaca-hito-hist-rico-de-apertura-gubernamental

³³ Más detalles en obamawhitehouse.archives.gov/open

las iniciativas y cambios que se han producido. Ya no es sólo uso intensivo de tecnología o transparencia, hoy la concepción es un Estado centrado en los ciudadanos.

Un Estado transparente, participativo y colaborativo facilita el diseño e implementación de las políticas públicas, articula a los actores, empodera a los ciudadanos haciéndolos parte, fortalece la democracia. En consecuencia, mejora la calidad de vida de las personas. Articular los valores de transparencia, participación ciudadana y colaboración produce mejores resultados para los ciudadanos gracias a la sinergia de estos pilares, si se utilizaran de manera aislada los efectos serían limitados y parciales.

Chile y la instalación de las bases para un Estado abierto

En Chile, en 2011 se promulgó la Ley N°20.500³⁴ sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión pública, luego de 6 años de tramitación en el Congreso. Esta Ley en el artículo 70, mandata que *“cada órgano de la administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia”*. Además, incorpora modificaciones en otras leyes, actualizando la participación ciudadana a nivel municipal: Ordenanzas municipales de participación ciudadana, Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), Audiencias públicas, oficinas de informaciones, reclamos y sugerencias (OIRS) y los Plebiscitos comunales.

La promulgación de la Ley N°20.500 sobre Participación Ciudadana es clave, porque completa el marco normativo para el Gobierno Abierto en Chile: Transparencia, Participación Ciudadana y Colaboración, sumándose a la Ley N°19.653 sobre Probidad Administrativa Ley N°20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Para

³⁴ Ley de Participación Ciudadana www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1023143

complementar los eventos más relevantes relacionados con participación ciudadana se presenta a continuación la **Tabla 4**:

Tabla 4

Marco normativo chileno sobre Participación Ciudadana

Hito	Año	Detalle
Formulación Agenda Pro-Participación Ciudadana ³⁵	2006	Esta agenda (2006-2010) define las directrices para el desarrollo de políticas públicas participativas. A través de 4 ejes programáticos: <ul style="list-style-type: none"> - Derecho ciudadano a la información pública, - Gestión Pública Participativa, - Fortalecimiento de la Sociedad Civil, y - No discriminación y respeto a la diversidad.
Instructivo Presidencial N°002	2011	Instructivo ³⁶ para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
Ley 20.500 Sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública	2011	Todo “ <i>órgano de la administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia</i> ”.
Instructivo Presidencial N°007	2014	El Instructivo ³⁷ establece la Política para la participación ciudadana en la gestión pública, y deja sin efecto el Instructivo Presidencial N°002 de 2011.
Instructivo Presidencial N°002	2022	Instructivo ³⁸ para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública.

Fuente: Elaboración propia.

³⁵ Agenda Pro-Participación Ciudadana

http://transparenciaactiva.gob.cl/AgendaProParticipacionCiudadana2006_2010.pdf

³⁶ Instructivo N°002 <https://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/002-2011.pdf>

³⁷ Instructivo N°007 www.minjusticia.gob.cl/media/2015/05/Instructivo-Presidencial-sobre-ParticipacionC3%B3n-Ciudadana.pdf

³⁸ Instructivo N°002 <https://msgg.gob.cl/wp/wp-content/uploads/2022/09/Instructivo-de-ParticipacionCC%81n-Ciudadana.pdf>

3.2.4 Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)

Con el impulso de las iniciativas de Obama desde 2009, resurgió el interés por el Gobierno Abierto. En 2011 en la Asamblea General de la ONU, se lanzó formalmente la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP por sus siglas en inglés). Oportunidad en que 8 jefes de Estado y 9 organizaciones de la sociedad civil internacional aprobaron la Declaración para un Gobierno Abierto³⁹, y donde 38 gobiernos comprometieron unirse a la Alianza (OGP, 2016). Desde la fundación de OGP hasta 2022 se han integrado 77 países, 16 son de Latinoamérica y el Caribe.

El objetivo de OGP como plataforma internacional, es hacer confluir fuerzas de actores gubernamentales, sociedad civil, sector privado y academia, para promover gobiernos transparentes, participativos, inclusivos y responsables, y así fortalecer la institucionalidad de los Estados. OGP busca garantizar que los ciudadanos tengan un rol más activo en los temas de interés público.

Para conseguir lo anterior, conjuntamente los gobiernos y sociedad civil adscritos a OGP comprometen y ejecutan Planes de Acción de dos años, estos planes son compromisos concretos y son el núcleo de acción y participación de OGP. El proceso de cocreación de Planes de Acción está diseñado para ser un círculo virtuoso, permitiendo evolucionar y promover la participación ciudadana, generando reformas ajustadas a la necesidad local. La **Ilustración 3** permite distinguir la idea de un proceso de definición y cocreación evolutivo, incorporando la participación de los diversos stakeholders:

³⁹ Declaración para el Gobierno Abierto 2011 – OGP www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/

Ilustración 3

Teoría del Cambio de la Alianza para el Gobierno Abierto



Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto, (2018).

Chile, y la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)

Chile manifestó su intención de ser parte de OGP, previo a la creación en la Asamblea de las Naciones Unidas⁴⁰, haciéndose miembro desde 2011 y comprometiéndose a crear Planes de Acción para promover y profundizar los pilares del Gobierno Abierto en el país. En el Primer Plan de Acción se comprometió la construcción de un portal de Gobierno Abierto (www.gobiernoabierto.cl) para concentrar las iniciativas de transparencia, participación y datos abiertos⁴¹. En 2015 Chile pasó a ser parte del Comité Directivo de OGP. Finalmente, al año 2022 Chile ha comprometido 5 Planes de Acción. La **Ilustración 4** presenta una línea de tiempo con los principales hitos de Chile en relación con OGP.

Ilustración 4

Principales Hitos de Chile relacionados con OGP



Fuente: Elaboración propia.

⁴⁰ Carta Adhesión de Chile a Principios de Gobierno Abierto y OGP

www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/07/LOI-Chile.png

⁴¹ Saber Más VII: “Acceso a la Información y Datos abiertos”, por la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, septiembre de 2015. Pág 40-50: www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/saber_mas_VII_final.pdf.

Luego de 5 años, en el Tercer Plan de Acción (2016-2018), Chile abordó el ámbito local, con la incorporación de un compromiso asociado a los Gobiernos Subnacionales (Municipios)⁴². El compromiso tenía por objetivo “*Desarrollar un Modelo de Gobierno Abierto a nivel Subnacional que permita la definición de políticas locales y la elaboración de planes de acción asociados a su implementación*” (Gobierno de Chile, 2016, pág. 73).

En los inicios de OGP los países con Planes de Acción que contemplaban una estrategia de Gobierno Abierto a nivel local eran escasas, las iniciativas subnacionales se daban más por iniciativa propia que impulsadas por OGP (CEPAL, 2018) (OGP, 2021a). Con el pasar de los años la situación fue cambiando. En diciembre de 2016 OGP lanzó el *Programa Piloto de Gobierno Subnacional*⁴³ en la Cumbre Global de OGP, como un reconocimiento a lo que estaba pasando a nivel local en varios países. En dicha oportunidad fueron 15 los gobiernos subnacionales los que se adscribieron a la *Declaración Subnacional de Gobierno Abierto*⁴⁴, reconociendo las ventajas comparativas de los Gobiernos Locales para implementar iniciativas de Gobierno Abierto, comprometiéndose a implementar Planes de Acción Subnacionales (PAS) durante 2017-2018.

Según OGP, en la primera revisión sobre el avance de los PAS en 2017⁴⁵, a 6 meses de iniciada la experiencia, los compromisos se agruparon en 4 temáticas: 1) *Participación Ciudadana*, 2) *Comunidades Marginadas*, 3) *Servicios Públicos* y 4) *Tecnología e Innovación*. Las iniciativas de estos 15 gobiernos subnacionales pioneros buscaban impactar la vida de 62 millones de personas. Como caso de éxito OGP relevó el intercambio de conocimientos entre sí, en especial de 6 gobiernos

⁴² Tercer Plan de Acción Chile www.ogp.gob.cl/planes_de_accion/tercer-plan-de-accion/

⁴³ Programa Piloto Subnacional OGP

www.opengovpartnership.org/stories/comienzo-del-programa-piloto-subnacional-en-15-paises/

⁴⁴ Declaración Subnacional de Gobierno Abierto

www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP_subnational-declaration_ES.pdf

⁴⁵ Planes de Acción Subnacionales, 2017 www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP_SNAP-Report_2017.pdf

subnacionales (Jalisco, Buenos Aires, París, Escocia, Tiflis, Madrid), éstos se reunían periódicamente para compartir avances en presupuestos participativos.

En 2018, ante los buenos resultados, el piloto se expandió pasando a ser conocido como *Programa Local de OGP*, sumando 5 nuevos municipios; todos se embarcaron en el desafío de comprometer PAS para el periodo 2018-2020 (OGP, 2021b). Para 2021 los miembros de OGP Local eran 76, en diciembre de este mismo año, en la Cumbre de OGP en Corea, OGP anunció la expansión del Programa OGP Local⁴⁶, permitiendo el ingreso de hasta 50 gobiernos locales para 2022, a través de un proceso de incorporación planificada. Lo anterior, finalmente concluyó con 63 expresiones de interés durante la convocatoria y la aceptación de 30 jurisdicciones que se unirán durante 2022, llegando a ser 106 en la actualidad. Dando una señal clara que es tiempo de lo local. El detalle de los miembros que actualmente son parte del Programa de OGP Local se pueden revisar en la **Ilustración 5**.

⁴⁶ Anuncio Convocatoria OGP Local 2022

www.opengovpartnership.org/ogp-local/join-ogp-local-call-for-expressions-of-interest-2022/

<https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-local/join-ogp-local-call-for-expressions-of-interest-2022/>

Ilustración 5

Jurisdicciones locales miembros de Alianza para el Gobierno Abierto



Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto (2022).

En Chile, recién en el Tercer Plan de Acción se contempló un compromiso relacionado con los gobiernos subnacionales, transformándose en un hito importante para Chile que contribuyó a relevar lo que venían haciendo los municipios. El objetivo del compromiso N°15 del Plan de Acción de Chile fue desarrollar un Modelo de Gobierno Abierto a nivel subnacional, compromiso patrocinado y liderado por el Consejo para la Transparencia, en colaboración con la Fundación Ciudadano Inteligente y Chile Transparente, los municipios que participaron en la cocreación fueron Cerro Navia, Peñalolén, Providencia, Pirque, Recoleta, Santo Domingo, Talagante y Vitacura (Consejo para la Transparencia, 2018). El diagnóstico de la autoevaluación destacó que el compromiso fue un gran esfuerzo por dar coherencia y articulación a las iniciativas locales basadas en los principios de Gobierno Abierto.

En la **Tabla 5** se presenta un resumen de los Planes de Acción de Chile con OGP:

Tabla 5

Compromisos de Chile en Planes de Acción OGP

1° Plan de Acción 2012 -2013	2° Plan de Acción 2014-2016	3° Plan de Acción 2016-2018	4° Plan de Acción 2018-2020	5° Plan de Acción 2020-2022
19 compromisos	12 compromisos	19 compromisos	12 compromisos	10 compromisos
Sin compromisos Subnacionales	Sin compromisos Subnacionales	Compromiso N°15 Modelo de Gobierno Abierto Subnacional de Consejo para la Transparencia	Compromiso N°4 Ampliación y profundización del Modelo de Gobierno Abierto Municipal	Sin compromiso específico para Municipios. El Compromiso N°4, indirectamente se vincula <i>Hoja de ruta para consolidar, con la adecuada institucionalización, los principios de Gobierno Abierto</i>

Fuente: Elaboración propia en base a información de OGP Chile www.ogp.gob.cl/quienes-somos/

3.3 Gobierno Abierto Subnacional (Municipal)

3.3.1 La comuna, un lugar para una conversación constante con la ciudadanía

Gobierno Abierto (re)surge y se desarrolla principalmente como un enfoque para permitir y facilitar la relación entre gobernantes, administraciones y sociedad (Ramírez-Alujas, 2011), para trabajar colaborativamente en la solución de problemáticas de interés público, la formulación e implementación de políticas públicas y la generación de Valor Público. En sus inicios como iniciativa multilateral, los Planes de Acción de OGP surgieron principalmente desde los niveles centrales, lo que podría ser visto como una contradicción a la promesa del Gobierno Abierto, como *“aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan”* (Calderón & Lorenzo, 2010), debido a la distancia de los gobiernos centrales de las personas. Lo anterior, al menos permite hacerse las siguientes preguntas:

¿Podrían los gobiernos centrales, realmente entablar una conversación constante con la ciudadanía?

En la práctica ¿Podría realmente el presidente de un club deportivo del barrio participar del diseño de una política pública deportiva nacional?

La respuesta instintiva sugiere un no. Quienes participan de la construcción de los planes de acción son los mismos actores de siempre: Instituciones públicas y privadas, Policy Makers, ONGs, sin presencia real del ciudadano de a pie, lo que es bien conocido y comentado por los diversos actores en las instancias de participación. Entonces, ¿Gobierno Abierto es realmente un cambio de paradigma? La respuesta es

sí, solo falta integrar como parte de la ecuación plenamente al actor que por excelencia tienen mayor cercanía con la ciudadanía, los municipios.

El municipio es donde realmente la conversación se puede dar, es el espacio natural y que por excelencia tienen los ciudadanos para vincularse con el Estado día a día. Los gobiernos locales tienen: cercanía física, conocimiento amplio del espacio y problemáticas del territorio, expertise en la provisión de servicios básicos, etcétera. Durante estos 10 primeros años de OGP, los Planes de Acción han sido una herramienta que permite mover la balanza, facilitando la implementación de iniciativas de apertura, mayor participación y colaboración (Gobierno Abierto), desde el modelo clásico y centralizado o Top-Down (donde el actor principal y orquestador es la administración pública central), esto último no es necesariamente el espíritu del enfoque (Ramírez-Alujas & Dassen, 2016).

En Chile, la implementación de la Ley de Transparencia aplicó a diversos organismos y servicios, entre ellos los ministerios, intendencias, gobernaciones, gobiernos regionales, municipios, entre otros, Para el caso de los municipios la implementación no estuvo exenta de dificultades y atrasos⁴⁷. A pesar de las dificultades, para los municipios fue una oportunidad para explorar los beneficios de la transparencia y la articulación con el discurso político de la autoridad, como también una oportunidad para explorar iniciativas de apertura en el marco del Gobierno Abierto.

El potencial para reducir la opacidad en el sector público que tienen las iniciativas de Derecho de Acceso a la Información (voluntarias u obligatorias) es clave. Esto lo demuestran las irregularidades detectadas gracias a la información que se ha podido obtener vía Ley de Transparencia, solo por dar un ejemplo: en el ámbito municipal, el caso del Administrador Municipal de Tierra Amarilla⁴⁸, que tenía contratos paralelos

⁴⁷ Investigación sobre Transparencia Municipal Ley 20.285 www.uautonoma.cl/news/ichem-lanza-reveladora-investigacion-que-detecta-importantes-falencias-de-municipios-en-cumplimiento-de-la-ley-de-transparencia/

⁴⁸ Diez años, Diez casos. Consejo para la Transparencia www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2019/01/cuaderno-10-Casos_fin.pdf

por asesorías con el mismo municipio siendo funcionario. En este sentido, es menester relevar el rol que cumplen los ciudadanos y los medios de comunicación solicitando información por Transparencia Activa y poniendo a disposición de la comunidad las irregularidades.

En paralelo a los Planes de Acción de OGP, diversos gobiernos subnacionales desarrollaron iniciativas de Gobierno Abierto sin ser un tema formalmente abordado por OGP. En el caso particular de Chile, por ejemplo: entre 2011 y 2016 había 3 municipios que destacaban por sobre el resto, a los cuales se les conocía como las “3P”: *Puente Alto, Peñalolén y Providencia*, quienes desde diversas necesidades y realidades encontraron en el Gobierno Abierto un marco de referencia para integrar, dar sentido y relato a las iniciativas que ya venían implementando: Portales de Datos Abiertos, Portales de Gobierno Abierto, Presupuestos Participativos, Construcción de Programas de Gobierno Colaborativos, entre otras⁴⁹.

Antes los diversos cambios institucionales que Chile comenzó a experimentar (leyes de transparencia, participación ciudadana, etcétera), sumado al interés de varios municipios por tomar la iniciativa e ir un poco más allá, desde Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM), en 2015, se inició el trabajo de diseño y construcción de datos para identificar y medir la presencia de los principios del Gobierno Abierto en los municipios de Chile, esfuerzo que buscó dar cuenta la existencia de iniciativas de Gobierno Abierto Municipal, buscando crear una línea base para futuras mediciones.

Diagnóstico municipal de Gobierno Abierto en Chile

En 2016, el Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma, publicó los resultados del *Primer Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal*⁵⁰ (IIGAM). El IIGAM tenía como objetivo diagnosticar y medir el nivel de apertura de información, participación y colaboración en los municipios chilenos, a través del nivel de cumplimiento del marco legal chileno, en otras palabras, el objetivo

⁴⁹ Panorama regional de los datos abiertos. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe, CEPAL 2016.

⁵⁰ IIGAM <https://repositorio.uautonoma.cl/handle/20.500.12728/7809>

del Índice era conocer cómo está institucionalizado el Gobierno Abierto a nivel municipal. Si bien para los años 2015 y 2016 la literatura, modelos y/o experiencias formales en Gobierno Abierto Municipal eran escasos, no eran pocos los municipios que, gracias a que se encontraban implementando la ley de transparencia (publicando datos) o desarrollando iniciativas de participación ciudadana (presupuestos participativos, consultas ciudadanas, etc.), encuentran en el Gobierno Abierto la posibilidad de articular todas las iniciativas, dándoles sentido, generando sinergia, y canalizando éstas con el discurso político (Hernández Bonivento J. , 2016).

La primera versión del IIGAM permitió obtener una aproximación, línea base, sobre a la apertura municipal, desde lo institucional para los pilares de transparencia y participación ciudadana. En esta primera versión del IIGAM, en la dimensión Iniciativas Propias de Gobierno Abierto, destacan Puente Alto, Peñalolén y Providencia, como los únicos tres municipios con portales de datos abiertos. Con el pasar de los años el instrumento ha ido incorporando nuevas variables y dimensiones, a fin de conseguir un instrumento más robusto.

Así mismo, la **Tabla 6** muestra los top ten del ranking para la versión del 2020 del IIGAM, con Peñalolén en el quinto lugar:

Tabla 6

Ranking Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal 2020

Municipalidad	Región	Promedio IIGAM
La Cisterna	Metropolitana de Santiago	0,82
Santa Juana	Del Biobío	0,82
Laja	Del Biobío	0,80
Purranque	De Los Lagos	0,80
Peñalolén	Metropolitana de Santiago	0,80
Concepción	Del Biobío	0,79
Pedro Aguirre Cerda	Metropolitana de Santiago	0,79
Cochrane	Aysén	0,79

La Serena	Coquimbo	0,78
Traiguén	De la Araucanía	0,78

Fuente: Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal 2020.

Actualmente son diversos los municipios que, en menor o mayor medida, se han aventurado a lo largos de estos años en el camino de agregar valor a través del Gobierno Abierto, solo por nombrar algunos: Renca, San Pedro de la Paz, Calle Larga, Cerro Navia, Recoleta, Santo Domingo, Talagante, Vitacura, Rancagua, Maipú, y por supuesto, Puente Alto, Peñalolén, Providencia, entre otros⁵¹. Por su parte, la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), liderada por Carolina Leitao alcaldesa de Peñalolén, a través del Comité Ejecutivo crearon en 2022 la Comisión de Gobierno Abierto, Transparencia y Probidad, la cual tiene la misión de transferir capacidades, formar cuadros e impulsar estrategias de apertura a nivel municipal⁵².

Con todo lo anterior y ante la inminente expansión, OGP desarrolló una estrategia para facilitar un escalamiento orgánico, sin perder los valores y principios, a fin de promover la transformación de la relación en que los gobiernos sirven a sus ciudadanos. En octubre de 2020, bajo el contexto de la pandemia COVID-19⁵³, se sumaron 64 gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil a OGP Local, convirtiéndose en un gran hito, debido al incremento de 20 a 64 participantes, y donde por primera vez existe un representante de Chile, la Municipalidad de Peñalolén (OGP, 2021b), municipio que es parte del presente estudio de caso. En 2022 la Convocatoria de Expresiones de Interés⁵⁴ de OGP Local recibió 63 expresiones de interés,

⁵¹ www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2018/12/Cuaderno-Modelo-GAM.pdf

⁵² www.cepal.org/es/noticias/autoridades-locales-chile-compartieron-experiencias-gobierno-abierto-taller-la-cepal

⁵³ En Chile, durante los primeros meses de la Pandemia Covid-19, luego de que los municipios exigieran un rol activo en la gestión/control de la pandemia al no ser integrados desde el inicio, finalmente, ante la presión y la gravedad de la pandemia son incorporados, se termina confirmado que la gestión local logra mejores resultados (trazabilidad de casos, atención de contagiados, vacunación etc.) a menor costo y más eficiente, simplemente gracias a la cercanía con el territorio.

⁵⁴ <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-local/join-ogp-local-call-for-expressions-of-interest-2022/>

seleccionando 30 entre ellas el municipio de Maipú, convirtiéndose en el segundo chileno en integrar OGP Local.

3.3.2 Formas de aproximación al Gobierno Abierto Local

Los municipios en general no se aproximan o adoptan una estrategia de apertura y Gobierno Abierto por moda, sino más bien por alguna necesidad particular, como puede ser el cumplimiento de alguna ley. A continuación, se presentan 3 formas de acercamiento al enfoque, a partir de la cual cada institución o municipio puede seleccionar las herramientas más ad hoc:

- 1. Necesidad por mejorar procesos, resultados y actividades específicas del diseño e implementación de Políticas Públicas:**

Acá la atención se centra en incluir o mejorar las actividades vinculadas a una o varias fases del ciclo de políticas públicas: *Conformación de agenda, diseño de soluciones, implementación, monitoreo y evaluación*. Las cuales buscan atender los principios del enfoque de Gobierno Abierto definido localmente.

Esta aproximación al enfoque en general da cuenta de que existe una concepción de los procesos más compleja, y busca finalmente a través del Gobierno Abierto mejorar y obtener más legitimidad en las decisiones y gestión.

- 2. Necesidad de incrementar o transformar capacidades de la política:**

En general esta necesidad surge de la autoridad o administraciones públicas cuando desean dar un giro o mejorar el diseño y la implementación de las políticas públicas y por ende los resultados. Lo anterior, se busca cambiando o profundizando el uso de herramientas, reglas y procesos para transformar la información.

El plantear la necesidad de mejorar procesos, puede ser gatillado también por un contexto adverso, por tanto, el municipio ve en el Gobierno Abierto una oportunidad para cambiar la lógica de funcionamiento.

3. Necesidad de profundizar uno o más principios del Gobierno Abierto

Ya existe alguna iniciativa. Ante esta necesidad y forma de aproximarse al enfoque, los actores deben centrar su foco y acción en transformar las políticas y mecanismos existentes para lograr incrementar la transparencia, ampliar y profundizar las formas e iniciativas de participación y/o colaboración, como también desarrollar o mejorar las formas de rendición de cuentas.

En general esta necesidad se da cuando se presentan casos de corrupción, o exigencias por parte de la ciudadanía para ser parte del proceso de las políticas públicas locales.

3.3.3 Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) y Gobierno Abierto

En la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2015, los Estados miembros aprobaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ver *Ilustración 6*, como parte de la Agenda 2030⁵⁵, los objetivos son una hoja de ruta que busca movilizar a los países hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, esto bajo el contexto de los desafíos que vive hoy la sociedad detallados en parte en el Sub-Capítulo 3.2:

⁵⁵ Agenda 2030 es un plan de acción universal en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. Resolución Agenda 2030 www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

Ilustración 6

Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Naciones Unidas.

El objetivo 16: *Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*, busca configurar un nuevo marco o contexto para la gobernanza pública, donde se promueva sociedades pacíficas, con justicia para todos, paz, estado de derecho y que las instituciones, en todos los niveles, sean sólidas, responsables e inclusivas. Gobierno Abierto tiene directa relación con la Agenda 2030, ya que ambas comparten y refuerzan los valores de la transparencia, participación, y el involucramiento de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas, y la conformación de instituciones públicas responsables, capaces de responder a las necesidades de los ciudadanos. En diciembre 2015, 11 gobiernos representantes del Comité Directivo de OGP aprobaron la Declaración Conjunta “Gobierno Abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, reconociendo el Objetivo 16 como parte de los valores

o principios de Gobierno Abierto, como el objetivo estratégico para el logro del resto de los objetivos⁵⁶, a la vez, Gobierno Abierto como enfoque no solo va en la línea del objetivo 16, ya que es un promotor y facilitador para alcanzar los demás objetivos como la provisión de agua, educación de calidad, servicios públicos de salud, etcétera.

Los gobiernos locales, tiene un rol en la Agenda 2030, el éxito de la agenda en gran medida depende de los actores locales. El conocimiento de las necesidades, las capacidades instaladas y brechas, está en los municipios, este conocimiento es clave para implementar medidas que busquen reducir la desigualdad, que promuevan el crecimiento económico inclusivo, y ciudades sostenibles.

Algunos compromisos de los Planes de Acción se construyen entorno a los objetivos, es decir, considerando los valores de los ODS; como también existen gobiernos que derechamente asumen compromisos relacionados con el cumplimiento de la Agenda 2030 o coincidentes con los objetivos, como temáticas de género, acceso al agua, entre otros.

⁵⁶ www.opengovpartnership.org/es/stories/como-puede-un-gobierno-abierto-promover-la-aplicacion-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/

CAPÍTULO 4: MARCO CONCEPTUAL

*El mundo está cambiando a cada rato y,
lo que es peor, a cada rato está cambiando la teoría de
cómo se construye un mundo mejor.*

José Mujica,
Presidente República Oriental del Uruguay, 2010

4.1 ¿Qué es Gobierno Abierto?

4.1.1 Concepto y alcance

Es posible encontrar múltiples definiciones para Gobierno Abierto, en primer lugar, porque la idea de Gobierno Abierto es tan antigua como la democracia, y la concepción de apertura dependerá de los diversos contextos. Por tanto, todas las definiciones son correctas, ya que no existe “*una definición conceptual terminada y asumida como válida*” entre los practicantes y estudiosos del enfoque (Peschard Mariscal, 2012; Oszlak, 2017). Por otra parte, definir Gobierno Abierto simplemente como iniciativas de transparencia, participación, democracia efectiva o herramienta de control, filosofía o modelo de interacción, no es suficiente para dar cuenta de las implicancias y riqueza del enfoque.

Hace una década hablar de *gobierno-abierto* pudo ser considerado un oxímoron, hoy además de no ser conceptos contrarios o desconocidos, es una exigencia, un desde para los gobiernos. Gobierno Abierto debe ser considerado como un ser vivo: en constante evolución y construcción, por tanto, cada definición es válida y da cuenta del contexto, del lugar, madurez respecto del enfoque y experiencia. Cada iniciativa releva alguna característica por sobre otra según la necesidad del contexto.

Para entender el enfoque de Gobierno Abierto, es necesario reconocer que los problemas públicos son cada vez más complejos, y las respuestas a estos problemas no están necesariamente en los gobiernos o Estados. En algunos casos la respuesta está o se construye con actores que están fuera, como la sociedad civil o el sector privado, y para construir estas respuestas, es necesario levantar puentes entre estos actores, establecer una dinámica distinta. Esto también se debe a que lo público hoy va más allá de lo estatal.

Entonces, ¿Qué es Gobierno Abierto?

Calderón & Lorenzo (2010), definen Gobierno Abierto como “*aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan*”, los autores relevan que no sólo dialoga, sino que toma acción en base a las preferencias y necesidades, que además “*facilita la colaboración de sus ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta transparente*” (pág. 11). Los autores centran la definición principalmente en relevar al Gobierno Abierto como un canal o medio que facilita y promueve la relación entre los diferentes actores, es decir, lo abordan desde la forma.

Haciendo un parangón con otra definición, Ramírez-Alujas (2011) señala que Gobierno Abierto “*surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad*”, es decir, un cambio cultural en la forma de interactuar y hacer las cosas. En la definición, el autor destaca también las características de este nuevo paradigma:

Transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar,

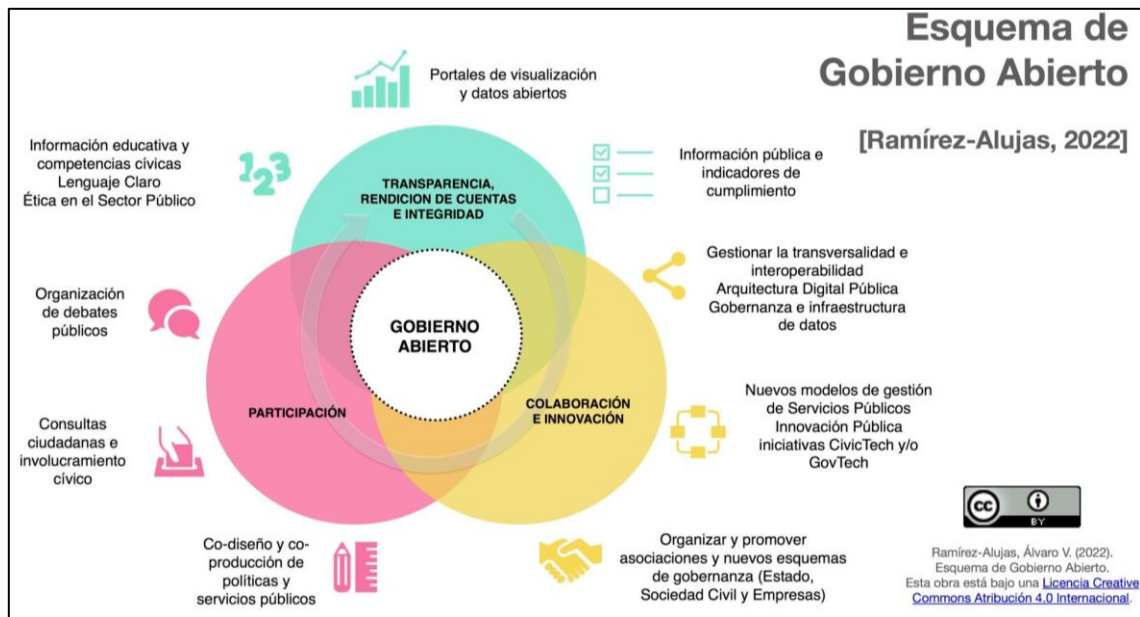
articular y crear Valor Público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales (pág. 1) .

Ramírez-Alujas destaca la concepción de un nuevo paradigma y modelo relacional, retomando lo planteado en el Capítulo 3, sobre la necesidad de un nuevo enfoque de gobernanza dialogante, transversal que facilite la resolución de problemas, y que permita conseguir mejores políticas públicas, mejore el desempeño de las organizaciones, y busque el interés público. Además, deja entrever que el paradigma es innovación, al invitar a ir más allá de la frontera, atreverse a explorar lo desconocido.

La **Ilustración 7** muestra como los principios: transparencia, participación y colaboración, son abordados bajo el paradigma de Gobierno Abierto, y cómo interactúan con su entorno.

Ilustración 7

Diagrama de Gobierno Abierto



Fuente: Ramírez-Alujas (2022).

Hecho el alcance, de dar cuenta que existe más de un lugar desde dónde se puede definir Gobierno Abierto, ya sea como paradigma de gobernanza y/o como medio para relacionar actores, es necesario señalar que ambas definiciones son correctas, de hecho, pueden existir tantas definiciones como autores. Lo anterior, permite aseverar que Gobierno Abierto es forma y fondo. Con el apoyo de algunos autores a continuación, se dan razones del porqué y profundiza en la definición:

➤ **Gobierno Abierto es forma.**

Porque nace como una “*estrategia innovadora para cambiar la forma en que funciona el gobierno*”. Entiende el contexto, reconoce las nuevas herramientas y tecnologías disponibles y las usa para conectar a los ciudadanos con sus gobiernos, funcionar en red, hace uso de la información que posee el Estado, provocando como resultado final “*instituciones más eficaces y una democracia más sólida*”, gracias a que los gobiernos se abren y ceden poder al pedir “*ayuda para resolver problemas*”⁵⁷ (Noveck, 2021).

Conectando a Noveck con Calderón & Lorenzo, Gobierno Abierto cambia la forma de comunicación, al construir un canal para entablar una conversación, dejando atrás eso de que las autoridades o gobiernos saben todo y sus decisiones son siempre las correctas, Gobierno Abierto se permite consultar, escuchar, conversar, es su esencia, lo que “*facilita la colaboración de sus ciudadanos y funcionarios*” para tomar acción en base a evidencia y preferencias.

➤ **Gobierno Abierto es fondo.**

Zúñiga Aponte (2017) al igual que Ramírez-Alujas (2011), hace referencia al concepto de paradigma, señalando que, Gobierno Abierto es un:

⁵⁷ Texto en original en inglés: Open government is an innovative strategy for changing how government works. By using network technology to connect the public to government and to one another informed by open data, an open government asks for help with solving problems. The end result is more effective institutions and more robust democracy.

Nuevo paradigma dirigido a generar transformaciones culturales por dos vías: el desarrollo de capacidades para que las y los funcionarios públicos dinamicen su relación con la ciudadanía y la aplicación de herramientas y mecanismos para empoderar a las personas en el ejercicio efectivo de sus derechos ante las instituciones públicas (pág. 101).

Ramírez-Alujas & Dassen (2014), complementan agregando que, el paradigma de Gobierno Abierto permite la “*coproducción de Valor Público*” gracias a “*una nueva forma de articular las iniciativas de transparencia, participación ciudadana y colaboración de diversos actores*”, lo que también permite modernizar la administración pública y reformar el Estado, sumándose a las transformaciones culturales.

Gobierno Abierto se ha ido configurando como un paradigma para entender y gestionar lo público. Desde esta perspectiva insta a “*abrir las ventanas*” de la administración pública con el objeto de transparentar la información pública, incluir a la ciudadanía, a través, 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 sociedad civil, Estado y sector privado, con la ayuda de las tecnologías de la información, redes sociales y el cara a cara como herramientas transversales.

Es menester indicar que, la necesidad de que los gobiernos sean transparentes no nace con el resurgimiento del Gobierno Abierto, tampoco a partir de las iniciativas de participación ciudadana, Gobierno Abierto les da sentido a estas diversas iniciativas, a partir de la articulación, como lo señalan los autores. Articulación que permite la sinergia de las iniciativas, teniendo como efecto, que se alcance con mayor efectividad los objetivos de cada una y todas en su conjunto.

Gobierno Abierto tiene que ver con valores y derechos (Ramírez-Alujas, 2012, pág. 21). El valor de la transparencia, de dar a conocer, el qué y el cómo, de hacer parte a otros, de reconocer que otros pueden aportar. El derecho a ser uno más y conocer los porqués. Gobierno Abierto es política, porque se requiere más de uno para existir, es comunidad: ciudadanos, gobiernos, sociedad civil, sector privado, etcétera. Como bien lo señalaba Hannah Arendt⁵⁸, la política nace *entre-los-hombres*, es lo que sucede entre ellos y depende de la presencia de ambos (todos los actores).

Gobierno Abierto es conversación, fluida, transversal, por lo mismo y parafraseando a Humberto Maturana⁵⁹ es un proceso de “*transformación en la convivencia*”. Gobierno Abierto es actitud, porque tiene disposición, ¡ánimo de cambio! Gobierno Abierto requiere de lógicas distintas, cambios profundos y radicales, “destruir y crear”, “desaprender lo aprendido” parafraseando a Yoda, a fin de explorar, descubrir, e instalar nuevos hábitos, transferir capacidades, movilizar y eliminar los prejuicios que impiden ver nuevas formas y posibilidades.

Los valores y la actitud del Gobierno Abierto, según la OCDE podría tener como resultados los beneficios presentados en la **Tabla 7**:

Tabla 7

Beneficios potenciales del Gobierno Abierto

1. Establecer una mayor confianza en el gobierno
La confianza debería ser la consecuencia de toda acción del Gobierno Abierto.
2. Garantizar mejores resultados al menor costo
Codiseñar políticas públicas, servicios, aprovechando la capacidad operativa e intelectual de los ciudadanos, tiene como consecuencia mejores resultados.
3. Elevar los niveles de cumplimiento

⁵⁸ The Promise of Politics, Hannah Arendt, página 95.

⁵⁹ Maturana, Humberto. “Transformación en la convivencia”. Editorial DOLMEN, Santiago de Chile, 1999.

Integrar a las personas al proceso y toma de decisiones los hace corresponsables, a conocer lo que está en juego, por tanto, permite legitimar cada acción.

4. Garantizar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas

Se deben bajar o eliminar las barreras de acceso a la formulación de políticas, para que la ciudadanía pueda participar.

5. Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas

La confianza en el accionar del gobierno, la eliminación de barreras de accesos permite que el gobierno se promotor de innovación (pública y privada) y creador de Valor Público.

6. Mejorar la eficacia

Aprovechando los conocimientos y los recursos de los ciudadanos que de otra forma se enfrenta a barreras para participar.

Fuente: Principios rectores de la OCDE para la formulación de políticas abiertas e inclusivas.

Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto

En 2016, en la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Bogotá, Colombia, se aprobó la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*⁶⁰, la cual tiene por objetivo ofrecer una plataforma que facilite la articulación de elementos para la apertura gubernamental. La Carta define Gobierno Abierto como:

El conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación,

⁶⁰ Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/2-Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-2016-CLAD.pdf>
clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf

centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (CLAD, 2016, pág. 32).

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto también resuelve una pregunta esencial ¿Para qué? Señalando que los países deben:

Buscar crear Valor Público teniendo por finalidad la concreción del derecho de los ciudadanos a un buen gobierno, que se traduzca en un mayor bienestar y prosperidad, en mejores servicios públicos y calidad de vida de las personas, para contribuir al fortalecimiento de la democracia, afianzar la confianza del ciudadano en la administración pública y al desarrollo efectivo de las máximas del bien común, el buen vivir, el vivir bien y la felicidad de las ciudadanas y ciudadanos bajo una perspectiva de desarrollo sostenible, inclusión y respeto a la dignidad humana y la diversidad cultural (pág. 32).

Gobierno Abierto es forma y fondo, es paradigma y herramienta, que tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de las personas. Gobierno Abierto, en su máxima expresión, o en el último peldaño de la escalera de principios, busca que todos los actores de una comunidad colaboren, a fin de compartir y aprovechar los saberes de cada individuo, la inteligencia colectiva, la sinergia de las masas, aprovechando las herramientas tecnológicas de la época para una colaboración distribuida.

Resuelto el qué y para qué, es necesario adentrarse en los pilares que dan sustento al Gobierno Abierto. Cada pilar existe previo al resurgimiento del enfoque, Gobierno Abierto los articula y da sentido complementándolos:

4.1.2 Pilares del Gobierno Abierto

Congruentemente con lo señalado en el subcapítulo anterior, Gobierno Abierto ajusta su definición según el contexto, es decir, toma en consideración la experiencia de las instituciones, nivel de madurez, actores, y necesidad o velocidad de apertura. En la literatura académica y las experiencias documentadas se podrán encontrar definiciones basadas en 3, 4 o 5 principios, con matices, pero en general coincidentes en lo medular, las variaciones se dan según la necesidad de apertura de cada experiencia (Colón de Carvajal, 2016).

Cuando Barack Obama en 2009 comprometió la iniciativa de Gobierno Abierto para su administración, definió 3 principios donde enfocaría su trabajo. Estos 3 principios, Transparencia, Participación y Colaboración son considerados los pilares que han sustentado el paradigma de Gobierno Abierto desde entonces. La **Tabla 8**, muestra la definición de los pilares de la estrategia de Gobierno Abierto de la Administración Obama para fortalecer la democracia, eficiencia y eficacia de su gobierno:

Tabla 8

Principios Gobierno Abierto Gobierno de Barack Obama

El gobierno debe ser TRANSPARENTE

La transparencia promueve la rendición de cuentas y proporciona información a los ciudadanos sobre lo que está haciendo su gobierno. La información mantenida por el Gobierno Federal es un activo nacional.

El gobierno debe ser PARTICIPATIVO

La participación pública aumenta la eficacia del Gobierno y mejora la calidad de sus decisiones. El conocimiento está ampliamente disperso en la sociedad, y los funcionarios públicos se benefician de tener acceso a ese conocimiento disperso.

El gobierno debe ser COLABORATIVO

La colaboración involucra activamente a los estadounidenses en el trabajo de su gobierno. Los departamentos y agencias ejecutivas deben usar herramientas, métodos y sistemas innovadores para cooperar entre sí, en todos los niveles de gobierno y con organizaciones sin fines de lucro, empresas e individuos en el

sector privado.

Fuente: Elaboración propia adaptado de Memorandum Transparencia y Gobierno Abierto, Gobierno Barack Obama.

Estos 3 principios *-Transparencia, Participación y Colaboración-* se transformaron en la base del paradigma, y que ha permitido desde este piso profundizar y/o ampliar estos principios a otros según la necesidad de la experiencia. Según Ramírez-Alujas (2012) los principios de buen gobierno: “*la transparencia y la rendición de cuentas; la justicia y la equidad, la eficiencia y la eficacia, el respeto del imperio de la ley y los altos estándares de comportamiento ético*” definidos por la OCDE, son la base sobre la cual se puede levantar un Gobierno Abierto.

Varios autores (Concha & Naser, 2012; Ramírez-Alujas, 2012; Ramírez Alujas & Dassen, 2012; Hernández Bonivento J. , 2016; Calderón & Lorenzo, 2010; CLAD, 2016), han construido sus propuestas de definición de Gobierno Abierto, en base a los 3 principios o pilares *-Transparencia, Participación, Colaboración-* propuesto por la Administración Obama. Por tanto, estos 3 principios hoy son la base para comprender qué es Gobierno Abierto.

A continuación, se entrega una definición general de los 3 principios:

1. Transparencia [Saber]:

La transparencia es el **componente esencial y el primer nivel** del Gobierno Abierto. Sin transparencia no es posible un dialogo sincero entre los diferentes actores. La transparencia implica un cambio de hábitos y/o formas de funcionar, es poner a disposición de la sociedad toda la información y datos públicos sobre lo que se está haciendo y se hará. Tener acceso es un derecho, y como tal se deben dar todas las facilidades. Entonces, por un lado, los gobiernos tienen la obligación de dar acceso y por otro, los ciudadanos tienen

derecho y deben exigirlo. La transparencia de la información, las acciones, y decisiones van **construyendo confianza**.

Contar con información transparente y a tiempo permite relacionar datos, crear nueva información y reutilizarla, a la vez facilita la innovación y desarrollo económico. En resumen, la transparencia permite:

- Legitimar y dar credibilidad al aparato público,
- Promover la preocupación por hacer las cosas bien,
- Promover la participación y control de los ciudadanos,
- Mejora la imagen y reputación del país o institución,
- Mejora la democracia.

2. **Participación Ciudadana [Tomar parte]:**

Es el espacio donde los individuos afectados o interesados intervienen en actividades públicas, ejerciendo su deber cívico, incorporando insumos, lo que a fin de cuentas contribuye a la generación de soluciones innovadoras, con resultados efectivos. En su máxima expresión la participación no se centra en el qué, si no que, en todo el proceso otorgando capacidades a la ciudadanía para hacer seguimiento y controlar.

Cada iniciativa es distinta, por tanto, participar tiene distintos niveles: informativo, consultivo, decisorio, cogestión, coproducción.

Los ejes centrales que están detrás del concepto de participación son:

- **Informar y consultar a la ciudadanía**, facilitando la información oportunamente y de calidad, proporcionar canales para que la ciudadanía comente, mejore la gestión y las políticas, permitir dar respuestas en tiempo y calidad a las necesidades.

- **Control ciudadano**, incrementar la transparencia en la gestión pública, la idea de acompañamiento y control a los órganos de la administración de Estado, a las políticas públicas.
- **Fortalecimiento de la sociedad civil**, como iniciativa estatal la promoción una sociedad civil activa, educada y responsable.

3. **Colaboración [Contribuir]:**

La colaboración es el nivel superior del enfoque de Gobierno Abierto, atendiendo que sin transparencia es imposible contar con participación real. Por tanto, la colaboración requiere de un buen ejercicio de los pilares antes definidos, ya que la colaboración sólo se da en espacios donde existe confianza, y para tener confianza se debe ser transparente, comunicar oportunamente, donde la participación incluye instalación de capacidades.

Colaboración es un espacio de encuentro y diálogo, dónde se cocrean las iniciativas y donde se es corresponsable de las acciones y decisiones. Es el espacio donde todos los actores se alinean al objetivo, que es solucionar los problemas y necesidades, generando oportunidades para alcanzar metas de beneficio colectivo y de común acuerdo.

Algunos autores, contemplan en sus definiciones de Gobierno Abierto los principios definidos previamente, incorporando en algunos casos un cuarto pilar según la necesidad particular de dónde se implementa la estrategia. En general los principios más recurrentes en las estrategias de Gobierno Abierto son los siguientes: Transparencia y Acceso a la Información Pública, Participación Ciudadana, Tecnología e Innovación Pública, Rendición de Cuentas y Colaboración (Colón de Carvajal, 2016) .

OGP por su lado, organiza sus principios 4, y lo hace en base 5 grandes desafíos⁶¹:

1. Mejora de los servicios públicos,
2. Aumento de la integridad pública,
3. Gestión más eficaz de los recursos públicos,
4. Creación de comunidades más seguras y
5. Aumento de la responsabilidad corporativa.

La **Tabla 9** presenta la definición de los 4 principios de OGP definidos por Ramírez y Dassen (2014):

Tabla 9

Principios de OGP

Transparencia	Rendición de Cuentas
La información sobre las actividades y decisiones gubernamentales está abierta y actualizada, además es exhaustiva y se encuentra disponible al público en cumplimiento con estándares de datos abiertos (ejemplo: datos legibles, sin procesar).	Existen reglas, normas y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, respondan a críticas o requerimientos y acepten responsabilidad por omisiones en lo referente a leyes y compromisos.
Participación Ciudadana	Tecnología e Innovación
Los gobiernos procuran que sus ciudadanos se involucren en debates públicos, provean insumos y contribuyan a un régimen más innovador, efectivo y receptivo.	Los gobiernos reconocen la importancia de: proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología; las nuevas tecnologías como impulsoras de la innovación; aumentar la capacidad de los ciudadanos para utilizar tecnologías.

Fuente: Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe (Pág. 4).

Estrategias, instrumentos y herramientas para el Gobierno Abierto

⁶¹ Desafíos de OGP <https://www.ogp.euskadi.eus/que-es-ogp/-/desafios-y-compromisos-a-adquirir/>

Existen diferentes ingredientes que permiten llevar a cabo estrategias de Gobierno Abierto, muchas existen desde antes del resurgimiento del enfoque, y son integradas para producir sinergia con los principios y valores; así como otras surgen a partir del contexto. A continuación, algunos componentes del Gobierno Abierto, ya sean estrategias, instrumentos, y herramientas: Datos Abiertos (Open Data), Apertura de Procesos (Open Process), Visualización de datos (dataviz), Portales de datos abiertos, Uso responsivo de Redes Sociales, Encuestas, Consultas ciudadanas, Presupuestos participativos, Foros abiertos: reuniones públicas, talleres, debates; Codiseño de políticas públicas, Interoperabilidad (administrativa y tecnológica), App para controlar y medir estrategias o desempeño, Leyes, programas, iniciativas pro-apertura, participación, probidad, Innovación (abierta, cocreación), Crowdsourcing (colaboración abierta distribuida), Hackatones.

4.1.3 Ingredientes y medios para el Gobierno Abierto

Gobierno Abierto no es lo mismo que Gobierno Digital y menos Gobierno Electrónico. Gobierno Abierto no es sinónimo de Datos Abiertos, Tecnología, ni Big Data, ni nada por el estilo.

Previamente se definió Gobierno Abierto como un enfoque de gestión y un medio para mejorar la calidad de vida de las personas. Por tanto, Gobierno Abierto es política, son valores, es conversación. Dicha definición deja fuera toda comparación del Gobierno Abierto con tecnología y otras herramientas. Hoy todos los países y gobiernos, centrales o locales, viven un contexto único, que es contar con herramientas que antes no existían y que permiten conocer lo que pasa al otro lado del mundo en tiempo real. Internet y el avance de las TIC han permitido a todos (personas, empresas, gobiernos) acceder a grandes cantidades de información, gestión de conocimiento y uso de herramientas de comunicación. Gobierno Abierto, se apoya en la tecnología, pero la aspiración es más grande que eficiencia y mejora de servicios y procesos, aspira a una transformación de la relación en base a los principios.

Datos Abiertos (Open Data)

¿Qué son los Datos Abiertos? ¿Por qué se necesitan o para qué sirven? ¿Quién los usa? Desde fines de los 90s la sociedad vive un proceso de transformación, en gran medida, por la revolución de la tecnología y los medios digitales: Web Semántica, Information Retrieval, Big Data, Internet of Things, Redes Sociales, smartphones, entre otros. En este contexto, los datos forman parte esencial de esta transformación. Con el surgimiento de herramientas que permiten generar información a partir de agrupaciones de datos, más reimpulso que ha tenido el enfoque de Gobierno Abierto, particularmente, por el interés de la ciudadanía en la Transparencia y Acceso a la Información Pública, es que se generó una revolución por los datos denominada “Open Data” o “Datos Abiertos”.

Según la Carta Internacional de Datos Abiertos⁶²:

Datos abiertos son datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar.

Los Datos Abiertos⁶³, en simple es disponibilizar a la sociedad datos de interés, información del sector público, en formatos estándares, abiertos e interoperables, que faciliten el acceso y uso. Más de alguien podría hacerse la pregunta ¿Por qué abrir datos? y la respuesta es simple, porque pueden ser un estímulo, elemento o insumo base para el desarrollo de diversas herramientas tecnológicas, generar conocimiento u oportunidades de negocio. Lo importante no es el dato en sí mismo, sino cómo se emplean, a fin de aportar valor a los proyectos en los cuales se usan. Los Datos Abiertos son una oportunidad de colaboración entre el Estado y los ciudadanos, ya

⁶² <https://opendatacharter.net/principles-es/>

⁶³ Definición de Dato: El dato en términos tecnológicos es la representación de una variable (cuantitativa o cualitativa), se representa a través de símbolos, números, letras. El dato es la unidad mínima y materia prima a partir de la cual se crea información y conocimiento mediante la relación de datos. Los datos pueden ser cualquier tipo: lugares, imágenes, transacción, descripción, opiniones, precios, reclamo, nombre, fecha de nacimiento, DNI, etc.

que es la ciudadanía quien puede tomar estos datos y crear nuevas aplicaciones o exigir rendición de cuentas.

Así como existe la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, existe la Carta Internacional para los Datos Abiertos, la cual fue lanzada en la Cumbre de la Alianza para el Gobierno Abierto en México el 2015⁶⁴. Esta carta es una iniciativa que articula 6 principios para promover a nivel global la adopción de los Datos Abiertos, transformándose finalmente en un estándar o normas acordadas a nivel mundial. Los principios son: abiertos por defecto, oportunos y exhaustivos, accesibles y utilizables, comparables e interoperables, para mejorar la gobernanza y participación ciudadana y para el desarrollo inclusivo y la innovación.

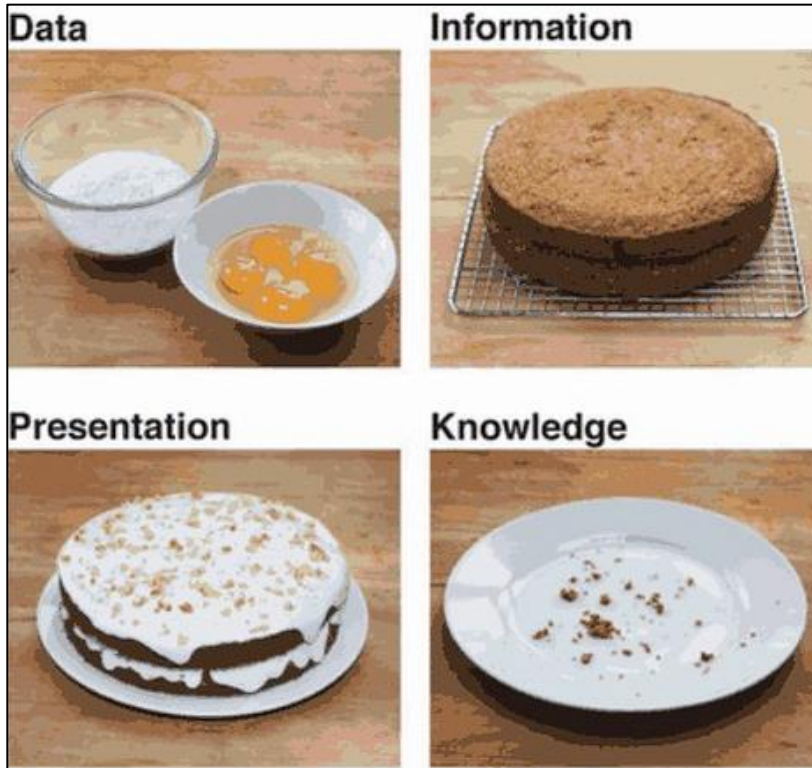
Al relacionar datos se obtiene información la cual permite conocer eventos o resultados, permite construir historias y comprender, generar nuevos datos e información, permite generar oportunidades de negocio o de política pública. Por tanto, sirve para mejorar la gestión y tomar decisiones en base a evidencia. Los datos abiertos son usados principalmente por la ciudadanía, sociedad civil, periodistas, analistas, tecnólogos, academia, servicios públicos, otros gobiernos, sector privado.

Así como Gobierno Abierto no es Gobierno Digital, los datos no son conocimiento. Los datos no son información. La información no es conocimiento. El conocimiento es lo que se sabe, es el resultado de consumir la información. La **Ilustración 8** facilita la comprensión de esta ideal:

⁶⁴ <https://opendatacharter.net/our-history/>

Ilustración 8

Datos, información, presentación y conocimiento



Fuente: Fundación Open Knowledge (2013).

4.2 ¿Qué es Valor Público?

*Government is no the solution to our problem,
government is the problem.*

Ronald Reagan,
Investidura presidencial de Estados Unidos, 1985.

4.2.1 Sobre Valor Público

Valor Público en pocas palabras, es la percepción que tiene la ciudadanía sobre los beneficios que genera la acción del Estado. Se crea valor cuando se atiende consistente y eficazmente las necesidades, demandas y expectativas de los beneficiarios, la ciudadanía y representantes. En palabras de Moore, el valor está en la satisfacción de “*los deseos y las percepciones de los individuos*” ciudadanos, clientes, beneficiarios (Moore, 1998).

De lo anterior se desprende que, quien define si existe agregación de Valor Público no es el directivo, gestor público o la institución, sino que es:

1. **Quienes perciben la prestación del servicio**, al ser resuelta las necesidades y expectativas como usuarios directos, es decir, los beneficiarios. También lo definen:
2. **Quienes no son usuarios de los servicios**, pero demandan y tienen expectativas de las acciones y objetivos que persigue el Estado, es decir los ciudadanos.

Afirmar que los directivos públicos “*crean resultados valiosos*” no es suficiente, se debe demostrar, y poner en la balanza el uso alternativo de los recursos, como también el costo-oportunidad del uso de los recursos para consumo privado vs los beneficios de la acción pública. El modelo de Valor Público, propuesto por Moore (1998), se

hace cargo del desafío que tienen las instituciones públicas: Tener claridad, certeza del valor que agregan, para esto el directivo público tiene un rol esencial. El Estado no agrega valor *per se*, por tanto, es necesario demostrarlo. Para despejar esta incógnita, si agrega o no valor, es vital estar en una conversación constante con la ciudadanía y beneficiarios, para conocer qué esperan o valoran de la institución, política pública, programa, etc.

4.2.2 ¿Cómo surge el Enfoque de Valor Público?

El enfoque de Valor Público surge de la complejidad de saber qué es lo que tiene que hacer el Estado. En el sector público no era (es) tan claro el propósito del accionar del directivo público, a diferencia del sector privado. En la década de los 80s el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) y la lógica de mercado neoliberal en pleno apogeo, cambió la forma en que se gestionaban las organizaciones públicas, instalando principalmente como eje central: mejorar la eficiencia y eficacia del sector público, con herramientas/instrumentos “apolíticos” (indicadores de gestión, evaluación de desempeño, control de gestión, planificación estratégica, etcétera) propios del sector privado, pensados para una lógica racional individual, egoísta y economicista, cuando lo público es colectivo por esencia.

El efecto de lo anterior fue que, convirtió a los directivos públicos en administradores, burócratas, que sólo cumplían, según su organización pública con todo lo mandado al cargo “*mediante normas promulgadas por entes legislativos o declaraciones políticas formales, firmadas por cargos electos*”, de manera eficaz y eficientemente (Moore, 1998, pág. 41), algo así como una gestión sin alma, sin motivación por hacer algo más allá.

Contrariamente a las definiciones de Moore y Cortázar Velarde (2017), quienes señalan que la actitud renovada del gerente público, bajo el enfoque de Valor Público consiste en:

Encontrar el mayor valor posible para los ciudadanos. Ello supone que el gerente esté atento para identificar nuevas oportunidades para la generación de

valor, lo que supera la actitud pasiva del administrador, que centra su atención más en los recursos que en las oportunidades (pág. 6).

La razón que permitió la instalación de la NGP fue la pérdida de confianza y desprestigio que vivía lo público, la justicia social y el gobierno por esos años. “*El gobierno no es la solución; el gobierno es el problema*” afirmaban Thatcher-Reagan en los 80s, ambos principales promotores del cambio paradigmático de valores, los cuales se ejemplifican en la siguiente tabla:

Tabla 10

Oposiciones paradigmáticas de valores (a raíz de la crisis del Estado en los 80s)

Cooperación / Competencia
Igualdad / Libertad
Público / Privado
Colectivo / Individual

Fuente: Elaboración propia, adaptado de (Fernández-Santillán, 2018, pág. 181).

4.2.3 Directivos Públicos y Valor Público

El enfoque propuesto por Moore (1998) tenía como objetivo precisamente cambiar la concepción que instaló la NGP y el modelo neoliberal, respecto de lo público y los directivos o gerentes públicos:

1. Reasignando a los directivos públicos su rol de líderes y el modo en el que deben actuar, y
2. Recuperando *la política* en la gestión pública, relevándola como elemento fundamental para hacer gestión pública de excelencia.

¿Quién es un directivo público?

La directora de la biblioteca municipal, primer caso del libro de Moore (1998), es una directiva pública, como también lo es el director de una escuela (rural o “colegio emblemático”), el director de un servicio público, el gerente de Metro, el gobernador(a), el alcalde. También es un directivo público: el Administrador o jefe de una dirección o departamento municipal, o la jefatura de los canales de atención, de un servicio como ChileAtiende, o la jefatura que promueve, coordina y gestiona la incorporación o colocación de trámites y servicios con sentido ciudadano en dicha institución.

Son directivos públicos porque disponen “*de un conjunto de recursos públicos que les han sido confiados para su administración*”. Estas personas son las responsables de utilizar los recursos confiados en beneficio de la institución y sus ciudadanos (Moore, 1998).

Para Moore “*el objeto del trabajo directivo en el sector público es crear Valor Público, del mismo modo en que el del trabajo directivo del sector privado es crear valor privado*” (1998, pág. 60). Esto implica que el directivo público, al igual que el privado, tiene asociadas funciones básicas que debe realizar en su gestión para conseguir generar Valor Público; como el privado, es producir bienes que generan margen de ganancias constante.

Para definir Valor Público, Moore (1998) considera necesario identificar cuál es el sentido del trabajo de los directivos públicos, para esto el autor considera 6 cuestiones básicas que se pueden revisar en la

Tabla 11:

Tabla 11

Objeto del Trabajo del Directivo en el Sector Público

-
1. **El valor se encuentra en los deseos y las percepciones de los individuos.** Por tanto, los directivos públicos deben satisfacer diferentes tipos de deseos y actuar de acuerdo con determinadas percepciones.

 2. **Existen diferentes tipos de deseos a satisfacer.** Los deseos que producen las organizaciones públicas constituyen, de manera más o menos imperfecta, el reflejo de lo que los ciudadanos expresan a través de las instituciones del gobierno representativo. Estos deseos constituyen la preocupación central de los directivos públicos.

 3. Los directivos públicos pueden crear valor de dos formas:
 - a. **Produciendo cosas de valor** para determinados *clientes y beneficiarios*.
 - b. Gestionando una **institución que satisfaga los deseos** de los *ciudadanos y sus representantes*, disponiendo de instituciones públicas respetuosas y productivas.

 4. La actividad pública implica el uso de la autoridad. Por un lado, **debe asegurar a los propietarios que sus recursos se utilizan correctamente** y, por otro lado, **debe asegurar que, la producción y distribución** de los productos de la organización sea al mismo tiempo, **equitativa y eficiente**.

 5. La política es la respuesta a la pregunta de ¿qué bienes se deben producir con recursos públicos para satisfacer propósitos colectivos? El directivo está autorizado a utilizar recursos para conseguir estos propósitos. Entonces, para generar valor a largo plazo, **los directivos deben fortalecer las políticas que venden a sus autorizadores:**
 - a. Las políticas que guían las actividades de una organización deben reflejar los intereses y las preocupaciones de los ciudadanos y sus representantes.
 - b. La historia acerca del valor que se debe producir se tiene que basar en un razonamiento preciso y una experiencia real.
 - c. La experiencia operativa real de la organización se debe poner al alcance de los supervisores políticos a través del desarrollo de sistemas contables apropiados que midan los resultados y los costes de la
-

actuación de la organización.

6. Ante un entorno cambiante (aspiraciones ciudadanas, métodos para realizar las tareas, entorno operativo de la organización). **El directivo debe preparar a su organización para adaptarse a nuevas demandas**, que sea innovadora y esté abierta a la experimentación.
-

Fuente: Elaboración propia, a partir del libro Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público, (Moore, 1998, págs. 87-90).

Agregar Valor Público es una tarea compleja, que suma técnica y arte a la vez, articulación de redes, una visión y comprensión estratégica del tablero completo, vocación, entre otras tantas cosas. El directivo público debe ser capaz de integrar tres acciones:

- Reconocer lo que es valioso y eficaz,
- Identificar cuáles son las expectativas políticas y,
- Determinar lo que es operativamente viable.

Lo anterior, Moore lo sintetizó en un triángulo estratégico, el cual se muestra a continuación:

Ilustración 9

Triángulo Estratégico de Moore



Fuente: Elaboración propia, en base a Moore (1998, pág. 47).

En otras palabras, y como ayuda para comprender que ningún ámbito es más importante que otro, como se visualiza en la **Ilustración 10**, para crear Valor Público el directivo debe desarrollar su labor integrando tres ámbitos: la gestión estratégica, la gestión operativa y la gestión política:

Ilustración 10

Ámbitos de gestión para agregar Valor Público



Fuente: Elaboración propia, en base a Moore (1998, pág. 48).

➤ **Gestión Estratégica:**

Es la capacidad que tienen los directivos para determinar lo que es valioso y eficaz. Para esto el directivo debe estar en una constante reflexión estratégica sobre cómo puede producir el máximo valor de la institución o unidad asignada.

El directivo debe ser capaz de construir una visión de valor de su organización para el presente y futuro, con la certeza de que los escenarios y las expectativas de los ciudadanos son cambiantes.

➤ **Gestión Política:**

El directivo debe conocer su entorno, analizar la política en el amplio sentido: procesos, marcos jurídicos, legislativos, expectativas de ciudadanos y autoridades, es decir, el directivo público **debe ser capaz de diagnosticar** su “*entorno autorizante*”.

Para lo anterior el directivo debe dedicar parte de su quehacer a gestionar las relaciones con los diferentes actores: políticos, medios de comunicación, interesados, beneficiarios, contrarios, opinión pública, superiores, gestión que le permitirá conseguir apoyos, y movilizar las acciones en pos de los objetivos de la organización.

➤ **Gestión Operativa:**

El liderazgo del directivo público juega un rol clave en definir y comunicar las directrices de la organización y unidad, y mover a la organización eficaz y eficientemente para conseguir los objetivos definidos en la estrategia. Por lo mismo la gestión operativa requiere conocer qué es lo realmente viable operativamente de conseguir.

Los directivos o gerentes públicos deben poner su energía en gestionar estos tres ámbitos, es decir, enfocar su interés en lo que deben hacer y en cómo deben pensar para generar Valor Público. No existe una receta para esto, cada organización o unidad tiene una forma de funcionar y una estructura, y es precisamente esto lo que debe determinar el pensamiento del directivo.

Es por todo lo anterior que, la habilitación de espacios para la participación ciudadana, la comunicación e interacción entre: ciudadanía, beneficiarios, directivos, autoridades e instituciones públicas, es vital para conocer los deseos y necesidades de la sociedad en su conjunto, esto porque los Estados y/o gobiernos no tienen hoy en día el monopolio de las respuestas a las preguntas que la sociedad hace. Conocer, además, la percepción que tienen del quehacer de las instituciones es vital para continuar y/o ajustar.

Interacción que se debe dar en un marco de transparencia permanente, sobre todo en el escenario de desconfianza actual, entre la ciudadanía y los gobiernos (locales), transparencia como elemento de base para generar la conversación y facilitar la colaboración. Condición que facilitará determinar si la acción del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, genera o no Valor Público.

CAPÍTULO 5: DISEÑO METODOLÓGICO

Método, método
Si quieres hacer algo bien necesitas mucho
Método, método, método, método, método.

Jorge Guerra (Pin Pon), *Cantas, canto, cantemos*, “Método” (1993)

5.1 Tipo de Investigación

Los diversos estudios interesados en las iniciativas en Gobierno Abierto (Local) (Consejo para la Transparencia, 2018; Hernández Bonivento J. , 2016; Hernández Bonivento J. , 2020), han enfocado sus esfuerzos en documentar experiencias particulares, proponer marcos conceptuales, modelos, índices y/o guías para promover la apertura gubernamental a través del enfoque de Gobierno Abierto. Estos esfuerzos buscaban promover la adopción del enfoque de Gobierno Abierto, por parte de instituciones públicas, como una nueva forma de gobernar que les permitiera hacer frente al desafío constante de responder a las necesidades de los ciudadanos.

Lo anterior deja una zona no cubierta que es explorar y comprender, las experiencias locales y prácticas gerenciales que favorecen la implementación de estrategias Gobierno Abierto. Por consiguiente, el enfoque de esta investigación fue principalmente cualitativo, debido a que la investigación se inserta en un campo relativamente nuevo a nivel nacional, y el afán estuvo en conceptualizar el fenómeno en el contexto local y poco explorado en el cual surgieron las iniciativas estudiadas, junto con describir y analizar las experiencias (Blanco-Peck, 2006).

En concordancia con lo planteado por Taylor & Bogdan, la investigación buscó comprender a las personas dentro de su marco de referencia, en este caso la gestión

local. Para esto fue pertinente identificar los diferentes contextos y sucesos de cada experiencia, generar un marco conceptual ad hoc a lo local, levantar información directa de los actores que impulsaron e implementaron las diferentes experiencias, con el objetivo de sistematizar e identificar los facilitadores y barreras (Taylor y Bogdan, 1996).

5.2 Metodología

El principal interés de la investigación, además de documentar y relevar los tres municipios que se hicieron camino en la generación de Valor Público, a través, del Gobierno Abierto; es comprender los aspectos generales del proceso de cada municipio, los cuestionamientos y desafíos que enfrentaron los liderazgos intermedios, para convencer y movilizar al municipio (autoridad, funcionarios) y ciudadanía a repensar y transformar la lógica tradicional de relacionarse. Analizar las tres experiencias pioneras es de interés, pero no es la finalidad última de la investigación, sino que es un medio para generar conocimiento respecto de las prácticas gerenciales en el contexto local.

Los estudios de caso son una metodología que permite profundizar en circunstancias o fenómenos únicos para obtener conocimiento nuevo, permiten estudiar los fenómenos como un todo, facilitando la comprensión de los procesos, configuraciones de eventos e interacciones en el contexto natural (Yin, 1994). Es por esto, que la investigación se desarrolló utilizando la Guía Práctica para la Elaboración de Estudios de Caso sobre Buenas Prácticas de Gerencia Social, propuesta por Barzelay & Cortázar en 2004. Estos autores proponen la elaboración de estudios de caso instrumentales, es decir, estudios que centren el interés más allá de la experiencia particular, en otras palabras, utilizar el estudio de la experiencia particular como un instrumento para responder inquietudes que exceden la experiencia. Se busca identificar las prácticas y responder cómo y por qué funcionaron (o no), para finalmente extraer lecciones que, orienten a

los directivos y gestores públicos, a extrapolar dichas prácticas y buscar la generación Valor Público a través del Gobierno Abierto.

Los autores definen las prácticas de gerencia social como métodos, que los gerentes públicos utilizan para interactuar con las problemáticas que enfrentan en el quehacer directivo. Las prácticas gerenciales se orientan en la obtención de resultados valiosos para la comunidad, acá los autores acogen la visión de Moore (1998), en la cual el directivo crea Valor Público cuando los resultados de su trabajo son percibidos como valiosos por quien recibe la prestación, y por quienes demandan o tienen expectativas de las acciones de la institución y el directivo.

5.3 Etapas de la Investigación

5.3.1 Etapa 1: Levantamiento de información.

- **Entrevistas Semiestructuradas**

- Se optó por las entrevistas semiestructuradas, porque son un instrumento que permite tener flexibilidad en la ejecución de la entrevista. Las entrevistas se dividieron en 2 tiempos:
 - Tiempo 1: Entrevista con preguntas generales para conocer y entender la trayectoria de cada experiencia en análisis.
 - Tiempo 2: Entrevista con preguntas del orden teórico, a fin de profundizar el conocimiento de las experiencias singulares. Fueron entrevistas con una estructura básica de preguntas, permitiendo modificar el orden según se daba la conversación, el objetivo fue respetar cómo el entrevistado contaba la historia. Las preguntas que guiaron las entrevistas se encuentran en el Anexo B.
- La selección de los actores se basó principalmente en la necesidad de conocer la historia desde el punto de vista de quienes participaron desde el comienzo. Por otra parte, con el afán de recoger la perspectiva

externa se entrevistó a académicos y actores de sociedad civil. Los actores se encuentran señalados en el Anexo C.

- **Preguntas de investigación**

Para la construcción del estudio de caso instrumental la *Guía Práctica para la Elaboración de Estudios de Caso sobre Buenas Prácticas de Gerencia Social* (Barzelay & Cortázar, 2004) propone elaborar relatos de las experiencias, ya que facilita la organización en una secuencia coherente de los acontecimientos, a través de una estructura narrativa, bajo lo siguiente:

Método Narrativo, porque permite construir un relato o narración sobre las experiencias municipales de interés en el estudio de caso, que facilite comprender cómo se desarrollaron, mediante:

- **Preguntas Temáticas.**

Relacionadas con inquietudes teóricas no vinculadas con la experiencia particular.

- **Preguntas relacionadas con la experiencia.**

Pudiendo estas preguntas subdividirse en preguntas descriptivas y explicativas.

Explicación Narrativa, ésta permite analizar conexiones entre eventos, situaciones para dar respuestas, a través, del análisis del contexto y del diseño de la práctica.

- **Matriz FODA.**

Las entrevistas terminaron con la construcción de una matriz de análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) a fin de concentrar las interpretaciones de cada actor respecto del escenario que enfrentaban para la implementación del Gobierno Abierto Local.

- **Fuentes de información**

- Planes de Acción de Gobierno Abierto,

- Leyes, resoluciones, ordenanzas (en el marco de Gobierno Abierto),
- Artículos de Prensa,
- Libros,
- Tesis y artículos académicos (papers),
- Sitios Web,
- Agenda de Transformación Digital.

5.3.2 Etapa 2: Sistematización y análisis de la información.

- Caracterización de las estrategias y experiencias de cada municipio, a través, de la construcción del relato y análisis narrativo.
- Correlación del paradigma de Valor Público con el paradigma de Gobierno Abierto, a partir de la experiencia de los municipios.
- Identificación de hallazgos, aprendizajes, diferencias, y complejidades a partir del análisis de los casos.

5.3.3 Etapa 3: Generación de propuestas y recomendaciones

Con énfasis en los tipos de liderazgos intermedios, y el ecosistema local.

CAPÍTULO 6: TRAYECTORIAS, OBSTÁCULOS Y FACTORES HABILITANTES DE LAS ESTRATEGIAS DE GOBIERNO ABIERTO EN LOS TRES MUNICIPIOS ESTUDIADOS

Las decisiones de los burócratas de nivel de la calle, las rutinas que ellos establecen y los mecanismos que inventan para enfrentar la incertidumbre y las presiones de su trabajo, se convierten efectivamente en las políticas públicas que ellos ejecutan.

Michael Lipsky, Street-Level Bureaucracy.
Dilemma of the Individual in Public Services, (1980)

Parte central del estudio de caso fue conocer, en la voz de los principales actores involucrados, las trayectorias de cada municipio en la implementación de iniciativas de Gobierno Abierto, a fin de utilizar estas experiencias para comprender los factores o variables que inciden para poner en funcionamiento una lógica de apertura municipal (mayor transparencia y participación ciudadana) con el objetivo de generar Valor Público en el ámbito local. La idea final es idealmente extrapolar los aprendizajes, buenas prácticas e iniciativas a otros municipios o servicios públicos. En resumen, generar aprendizajes que permitan estimular los factores facilitadores e implementar acciones para neutralizar los obstaculizadores.

Para lo anterior, lo primero fue documentar, relevar y sintetizar cada experiencia, así, a partir de dicho conocimiento, identificar los elementos similares y/o diferenciadores de cada trayectoria, identificar los elementos facilitadores y obstaculizadores, para finalmente identificar cómo el Gobierno Abierto, como paradigma de gestión, permite generar (más) Valor Público:

6.1 Las 3 P: Municipios pioneros en Gobierno Abierto Municipal en Chile

“[Las iniciativas de Gobierno Abierto] ...todo se hizo a pulso, sin una guía, sin recursos extras, sino reusando...”

Funcionario Municipal (Entrevista, 2021)

La realidad municipal en Chile es muy diversa, prueba de esto es el Ingreso Per Cápita (IPC) y Gasto Per Cápita (GPC) de cada municipio para darse cuenta de la disparidad de presupuestos y los desafíos que enfrentan para gestionar los mismos servicios. Por lo mismo, esperar que los municipios recorran los mismos caminos con resultados similares no parece viable. Sin embargo, siempre existen algunos que destacan por sobre el resto, en la búsqueda por enfrentar cada desafío de la mejor forma, buscando dar solución a las demandas de sus comunidades. Es el caso de los municipios de: *Puente Alto, Peñalolén y Providencia*, las *3P*, como se les conocía. Estos eran los municipios que siempre salían, y continúan, a la palestra por sus innovaciones, nuevas formas de relacionarse con sus ciudadanos y estrategias para resolver las necesidades de la comunidad en su conjunto.

Estos tres municipios se vieron enfrentados a necesidades producto de nuevas normativas o requerimientos de sus ciudadanos, ante esto se vieron en la necesidad de cambiar la forma de hacer las cosas. En principio sin una luz que los guiara: académica, modelo, directriz desde nivel central u otro municipio más adelantado, nada. En el camino se encontraron con un nuevo paradigma o enfoque de gestión pública llamado Gobierno Abierto, enfoque que les permitió dar sentido a sus iniciativas, incorporando un relato y articulación, llevando a otro nivel sus innovaciones, bajo la premisa de generar valor para los ciudadanos.

A continuación, y respondiendo al primer objetivo del estudio de caso, se presentan las trayectorias sintetizadas de los municipios en estudio. En el Anexo A se podrán encontrar las trayectorias con mayor detalle:

6.1.1 Contexto político municipal -previo al surgimiento de iniciativas-

La implementación de iniciativas de Gobierno Abierto no nace de la noche a la mañana, se conjugan diversas variables que permiten la proliferación de innovaciones y cambios en la forma de hacer las cosas. La **Tabla 12** intenta describir el contexto de cada municipio previo al surgimiento de las primeras iniciativas de Gobierno Abierto y generación de Valor Público:

Tabla 12

Contexto de los municipios Puente Alto, Peñalolén y Providencia

Puente Alto	Peñalolén	Providencia
<i>Prehistoria: Contexto Institucional antes de 2012</i>		
El proceso de cambio de paradigma inició el año 2000, con la asunción de Manuel José Ossandón como alcalde. Él implementó una gestión en terreno y diálogo directo con los ciudadanos, liberó de cobro todos los servicios municipales (cultura, espacios para deporte, etcétera), centró el trabajo en la habilitación de nuevos servicios para la comuna, a fin de evitar la movilidad a otras comunas y recuperar el espacio público.	En 2004 Claudio Orrego inició su gestión a cargo del municipio, tenía a su haber su rol en el Comité Interministerial de Modernización Pública. Su gestión municipal se destacó por políticas de modernización y participación.	Con Cristián Labbé como alcalde por 4 periodos, el Municipio centró su quehacer principalmente en mejorar la gestión (eficiencia y eficacia). Las iniciativas más cercanas tenían relación con gobierno electrónico y digital.
Los equipos municipales contaron con mayor	Al término de su gestión el municipio tenía la visión de que <i>“Peñalolén será una Comuna referente en Chile por su capacidad de innovación, piloto de iniciativas, el país sabrá</i>	

<p>autonomía para hacer su trabajo, lo que facilitó la generación de innovaciones y nuevos liderazgos.</p>	<p><i>que es una comuna segura, solidaria, amigable ... logros con la participación de la gente”.</i> Instalando con esto la capacidad de cambio de la comuna.</p>	
--	---	--

2012: Nuevas Autoridades y su relación con la Comuna

<p>German Codina gana la elección en 2012.</p> <p>Previamente fue concejal y jefe de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la comuna, experiencia que le permitió tener un conocimiento y comprensión de las necesidades de los habitantes.</p> <p>Codina fue parte del equipo de Ossandón, y como tal continuador del legado.</p>	<p>Carolina Leitao asume en 2012 la alcaldía.</p> <p>Previamente fue Gerenta de Vivienda, luego ejerció como Gerenta de Comunidad y Familia en el municipio. Lo anterior, le permitió tener un conocimiento de la comuna y de los equipos municipales previo a su gestión.</p> <p>Fue parte del equipo de confianza de Orrego en el municipio, por lo mismo continuadora del legado de Orrego.</p>	<p>Josefa Errazuriz en 2012 levantó un proceso para elaborar las <i>Bases Programáticas de Providencia Participa</i> para desde fuera de pacto levantar una alternativa a la alcaldía.</p> <p>Ganó la elección Primaria Ciudadana de Providencia.</p> <p>Finalmente, a través de reuniones barriales y Encuentro Programático convocó a la comunidad para su candidatura a alcaldesa.</p>
--	--	---

2012: La realidad comunal al inicio del camino

<ul style="list-style-type: none"> • Comuna con más habitantes del país. • Caracterizada como comuna dormitorio. • Insularidad en los equipos municipales: no compartían información ni coordinaban acciones para el quehacer municipal. • Desconocimiento de sus usuarios. • Necesidad de construir sus propios servicios por la magnitud de la comuna. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocida como comuna piloto de políticas públicas. • Convivencia de diversos sectores: viviendas sociales, pueblos originarios, barrios exclusivos, zonas agrícolas, etc. • Diferentes tipos de usuarios: bancarizados y no, alfabetizados tecnológicamente y no, etc. • A partir de la heterogeneidad tienen la necesidad de diversificar su oferta de servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comuna con una población flotante mayor a la población permanente. • Hospeda principalmente personas de clase media y media alta. • Comuna con amplia oferta de servicios. • Capital humano (permanente y flotante) diverso, prospectos para colaborar con la comuna. • Desconocimiento de sus usuarios frecuentes.
---	---	---

Fuente: Elaboración propia, en base a las entrevistas y publicaciones del municipio.

Como adelanto de los hallazgos, a partir de los relatos de las entrevistas se confirma que existió un punto de inflexión o aceleración de cada proceso municipal, a partir del cambio administración local con la llegada de nuevas autoridades. La **Tabla 13** da cuenta que:

- Los 3 municipios cambiaron de autoridad en el mismo proceso electoral en 2012.
- Por otra parte, los tres municipios estaban a cargo de distintos partidos políticos:

Tabla 13*Alcaldes 2000 a 2022 Puente Alto, Peñalolén y Providencia*

Municipio	2000-2004	2004-2008	2008-2012	2012-2016	2016-2020	2021-2025
Puente Alto	Manuel José Ossandón (RN)	Manuel José Ossandón (RN)	Manuel José Ossandón (RN)	German Codina (RN)	German Codina (RN)	German Codina (RN)
Peñalolén	Carlos Alarcon (IND)	Claudio Orrego (DC)	Claudio Orrego (DC)	Carolina Leitao (DC)	Carolina Leitao (DC)	Carolina Leitao (DC)
Providencia	Cristian Labbé (UDI)	Cristian Labbé (UDI)	Cristian Labbé (UDI)	Josefa Errazuriz (IND)	Evelyn Matthei (UDI)	Evelyn Matthei (UDI)

Fuente: Elaboración propia, datos extraídos de SERVEL.

Es menester indicar que, independiente de cuando comenzó la trayectoria de apertura de cada municipio, y los énfasis puestos por los alcalde y equipos líderes, en los tres municipios se evidencian esfuerzos por implementar iniciativas de apertura y generación de Valor Público.

6.1.2 Trayectorias de agregación de Valor Público de los tres casos municipales

Si bien la realidad de cada municipio, contexto, intereses, recursos, dolores, y desde dónde surgieron las iniciativas son distintas, para este caso de estudio se intentó organizar la información bajo una cierta lógica que permita comparar y analizar las experiencias de búsqueda de Valor Público a través del Gobierno Abierto. A continuación, se presenta una descripción de cada experiencia municipal, para después identificar y analizar los factores claves que propiciaron y/o entorpecieron el avance.

Síntesis de las experiencias de los tres municipios

La **Tabla 14** ofrece un compendio de cada experiencia municipal, entregando una descripción de los dolores que padecía cada uno, los primeros pasos, desde qué equipos surgen las innovaciones, y una descripción general de los principales hitos:

Tabla 14

Síntesis de trayectorias municipios en estudio

Puente Alto	Peñalolén	Providencia
<i>Dolor o Movilizador</i>		
El municipio tenía un atraso en infraestructura tecnológica y sistemas de información para facilitar el quehacer municipal. Por otro lado, no conocía a sus usuarios, éstos usaban el desconocimiento a su favor beneficiándose más allá de la cuenta de las ayudas municipales, lo que era perjudicial para el municipio ante los escasos recursos y tener la mayor cantidad de habitantes del país.	Peñalolén es una comuna heterogénea, tiene proporciones en términos de población y socioeconómica "similares" a Chile, incluyendo Pueblos Originarios. Por tanto, la necesidad del municipio era diseñar e implementar políticas y servicios para la diversidad de habitantes de su comuna. La heterogeneidad de la comuna es utilizada como atractivo para promover el pilotaje de diversos servicios tecnológicos e incluso políticas públicas.	Providencia una comuna con diversidad de capital humano, habitantes con interés por ser parte de la toma de decisiones, lo que finalmente terminó gatillando que las organizaciones sociales apoyaran a una dirigente (fuera de pacto) para alcaldesa, teniendo como un efecto un gobierno comunal que relevó la agenda de participación ciudadana.
<i>Los primeros pasos al Gobierno Abierto</i>		
El camino es largo, inicia el año 2002, ligado a una agenda de Gobierno Electrónico con la estandarización de Sistemas de Información, liderada por un funcionario emprendedor.	Un camino algo más corto y fácil comparado con Puente Alto, ya que desde el liderazgo de Orrego (2004-2012) el municipio aspiraba a ser innovador, moderno y abierto a la participación ciudadana.	Providencia entró en escena muchos años después. El primer hito fue en 2011, cuando las organizaciones comunitarias participan activamente de la creación de un

<p>El municipio se vio en la necesidad de implementar una transformación tecnológica, dejando atrás las soluciones informáticas insulares, pensando ahora en la institución completa, implementando modularmente, con el objetivo de mejorar la calidad de la atención. Luego vino la creación del primer sitio institucional, boletines internos de difusión, la creación de un CRM, hasta llegar a ser pioneros en Datos Abiertos en 2012.</p>	<p>El compromiso del municipio con la transparencia, participación ciudadana e innovación y mejora constante de los servicios que ofrece a sus ciudadanos, fue la base para implementar diversas iniciativas enmarcadas en los principios de Gobierno Abierto, facilitando el surgimiento de liderazgos, en particular al inicio desde Informática.</p> <p>Las primeras acciones vinculada más a Gobierno Abierto fue cumplir 100% índice de transparencia y lanzar un portal beta de Datos Abiertos en 2012, sin haber escuchado aún sobre Gobierno Abierto, pero proyectando el Valor Público que tendría para los ciudadanos, implementaron un Fast-Track publicando lo mismo que tenían para la Ley de Transparencia, de forma más amigable.</p>	<p>programa de gobierno municipal independiente para las elecciones de 2012.</p> <p>Lo anterior, concibió una forma distinta de relacionarse con las personas, provocando un cambio radical interno y externo, con una fuerte agenda de participación ciudadana y tecnológica. Con menos experiencia que otros municipios, pero con entusiasmos y recursos, el liderazgo en la práctica se instaló desde los temas de transparencia.</p>
--	--	--

Ranking Fiscalización Municipal Transparencia Activa

En los años 2014 y 2015 Peñalolén y Providencia alcanzaron porcentajes que les permitieron estar entre los 10 mejores puntajes.

2014: 68.28%	2014: 92.78%	2014: 100%
2015: 75.09%	2015: 97.95%	2015: 99.41%

Estudio Municipios Digitales

El Índice de Madurez Tecnológica (IMT) Municipal mide los niveles de digitalización municipal, en 2015 los tres municipios

se encontraban en el TOP 20 del ranking.		
10° lugar con IMT de 0,75	1° lugar con IMT de 0,9	17° lugar con IMT de 0,71
<i>Residencia de las iniciativas de Gobierno Abierto</i>		
2002-2005: Departamento de Fomento Productivo 2005-2008: Oficina Pagina Web Municipal 2008-2018: Departamento de Atención al Vecino 2019-Presente: Departamento de Gobierno Abierto, Transparencia y Tecnologías Digitales.	2012-2016: Departamento de Informática 2016-2019: Dirección de Control 2019 – Presente: Dirección de Control y Gobierno Abierto	2012-2016: Dirección Jurídica *Desde 2017 a la fecha no existe como estrategia, sin embargo, existe agenda de participación ciudadana, cumplimiento de la Ley de Transparencia y mejora de servicios.
<i>Principales hitos y buenas prácticas</i>		
Puente Alto pavimentó un camino ajustado a su realidad: experimentó, tocó puertas y se dejó apoyar, ¡tuvo resiliencia! La continuidad partidaria desde el año 2000, permitió mantener y fortalecer los liderazgos internos, lo que finalmente ha tenido como resultado que, a 20 años de las primeras transformaciones hoy cuenta con un Departamento de Gobierno Abierto, Transparencia y Tecnologías Digitales. En el camino Puente Alto se transformó en un	La variable diferenciadora fue que la alcaldesa comprendió la magnitud del enfoque de Gobierno Abierto, haciendo la diferencia con Gobierno Electrónico y Digital, por lo mismo, además de incorporar el Gobierno Abierto y el trabajo colaborativo en su relato y discurso político, a lo largo de los años instaló los valores en el quehacer municipal, partiendo en 2012 con la Ordenanza “Participación Ciudadana, Civismo y Corresponsabilidad”. El impacto de lo anterior se materializa en que Peñalolén en 2019 modifica la estructura orgánica del municipio	La construcción de Programa de Gobierno Municipal con participación ciudadana entre 2011 y 2012 marca un antes y un después. Providencia emprendió una revolución en la forma de comunicarse con el ciudadano, avanzado aceleradamente en el diseño de servicios, y uso de tecnología. Logros: <ul style="list-style-type: none">• Primer lugar en Índice Local de

<p>referente en Datos Abiertos, publicando datos que la comunidad solicitaba o requería.</p> <p>Entre sus logros figuran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser pioneros al implementar un portal de datos abiertos, 5 años antes de que fuese obligatorio (tiempo que aprovecharon para instalar capacidades en los funcionarios). • Diseñaron servicios y trámites ajustado a las necesidades de sus habitantes. • Ampliaron la cobertura de atención, haciéndose cargo de ser una comuna dormitorio con características de ciudad (por ser la con mayor cantidad de habitantes) atendiendo en lugares y tiempos de sus usuarios, con el Proyecto Atenciones Nocturnas. • Constituciones Virtuales (Ley 19.418). • Sistema de Control Municipal (registro de atenciones vecinales). 	<p>creando la Dirección de Control y Gobierno Abierto. Asimismo, el 2020 se convirtió en la primera comuna de Chile en formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto Local.</p> <p>Buenas prácticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alcaldesa en el barrio. • Consejo en Línea. • Presupuestos Participativos. • Vecinos Conectados. • Modelo de Gobierno Abierto Municipal. • Abre Peñalolén. • Portal de Datos Abiertos. • PeñaLab. • Municipios Abiertos. 	<p>Datos Abiertos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 100% cumplimiento en Transparencia activa. • Municipio con más set de datos en el Portal de Datos Abiertos. • Líder en digitalización de trámites a nivel nacional. • PLADECO actualizado con participación ciudadana.
---	---	--

Rol de las tecnologías de información

En los tres municipios las tecnologías de información fueron clave, ahora su uso o la

necesidad de cada uno tuvo matices.

Puente Alto, además sitios web, centró su quehacer en la implementación de un sistema de información para tener una visión 360 de la interacción con sus usuarios, y entre unidades municipales.

Peñalolén en cambio, hizo uso de la tecnología para sacar provecho de las herramientas digitales, habilitar nuevas formas de relacionarse a distancia, digitalizar trámites y difundir el quehacer municipal. En principio, sin recursos extras innovaron con plataformas de votación electrónica, transmisión del Concejo, construyendo la primera plataforma de datos abiertos municipal.

Para Providencia la tecnología era su fuerte, lideraban la agenda de digitalización de trámites. Cuando incorporan elementos de Gobierno Abierto, se convierten rápidamente en un municipio con iniciativas como datos abiertos.

Un dato interesante es que en 2015 los tres municipios estuvieron dentro de los TOP 20 en el *Índice de Madurez Tecnológica Municipal*:

Ranking	Municipio	IMT
1°	Peñalolén	0,9
10°	Puente Alto	0,75
17°	Providencia	0,71

Fuente: Estudio de Evaluación del Nivel de Digitalización en Municipios.

Visto desde la perspectiva de los años, si bien para Peñalolén y Puente Alto sus primeros acercamientos fueron gracias a las TIC, rápidamente entendieron que era un pilar fundamental por el contexto, mas no el fin.

Liderazgo directivo

Un factor común para los tres municipios tiene relación con el liderazgo, las iniciativas no surgieron de la autoridad máxima comunal, el alcalde(sa), surgió gracias a liderazgos intermedios, funcionarios municipales con espíritu innovador, convicción y mucha resiliencia, que se atrevieron a ir más allá, revolucionando en algunos casos su lugar de trabajo.

Estos funcionarios, en general, dieron batalla solos contra la institucionalidad y burocracia, trabajando silenciosa y aisladamente, asumiendo riesgos, sin marco normativo, presupuesto, apoyo gubernamental, sólo con convicción y ganas de generar Valor Público. En esta tarea, hubo mucho trabajo de sensibilización, alfabetización y de promoción de las iniciativas a la autoridad.

En el caso de Puente Alto, José Luis Jiménez (Administrador Público), fue el funcionario visionario que desde su ingreso al municipio el año 2002 trabajó para dar solución a las necesidades internas y de los ciudadanos, liderando hasta hoy la estrategia de Gobierno Abierto en el municipio. José Luis con formación en gestión pública, además mantuvo todo este tiempo relación con la academia, permitiéndole estar al día en temas frontera, como lo fue en su momento Gobierno Abierto.

En Peñalolén, Benjamín Cordech (Ingeniero Electrónico) fue quien, desde su espacio de acción, materializó su interés por implementar soluciones para los ciudadanos desde la tecnología, descubre en los datos abiertos la puerta de entrada al Gobierno Abierto. Benjamín hizo la sinapsis de la magnitud del enfoque y la estrecha relación del discurso de la alcaldesa y la necesidad de los usuarios. A la vez, entendió que Gobierno Abierto es mucho más que tecnología, abriendo espacios a otros y luego entregando la iniciativa a otra unidad municipal, para darle nuevo impulso al articular todo el quehacer municipal bajo una sola estrategia.

Providencia, es un caso un tanto distinto, el liderazgo de base venía de Josefa Errazuriz gracias a que representaba un programa ciudadano. En la operación misma en día a día, el liderazgo implementación como tal de iniciativas de apertura, se centró en Ximena Salazar (Abogada). Ximena con experiencia en transparencia, enfocó el trabajo desde este pilar con fuerte apoyo en la tecnología.

Fuente: Elaboración propia, en base a las entrevistas del estudio.

La síntesis de las trayectorias muestra que, independiente del lugar donde iniciaron, cuándo, y los recursos con que contaban, los tres municipios evidencian esfuerzos por avanzar, con mucha constancia y resiliencia por instalar los valores del Gobierno Abierto en el ADN de su institución y la ciudadanía, a fin de que las personas puedan ejercer su rol como parte de la sociedad. Cada municipio según sus capacidades y sobre todo según las necesidades puso énfasis en uno u otro principio, con la intención de dar solución a las necesidades de su comuna.

6.2 Elementos Habilitantes, Promotores, Facilitadores y Obstaculizadores

Parte central del estudio de caso fue identificar, con los actores involucrados de cada estrategia, las variables o elementos que inciden directamente en el éxito y sustentabilidad de las políticas de Gobierno Abierto municipales, como los que entorpecen o dificultan. Para conseguir lo anterior, se trabajó con los actores involucrados a nivel local y central mediante dos actividades. En la primera actividad, el objetivo fue permitir que cada uno relatará la experiencia municipal desde su óptica, para luego a través de entrevistas dirigidas, profundizar en las circunstancias o aspectos que no se evidencian en el relato y/o revisión documental.

Por consiguiente, y con el afán de responder el segundo objetivo propuesto, a continuación, se presenta una síntesis de los elementos que facilitaron, como los que entorpecieron las iniciativas de cada municipio:

6.2.1 Habilitantes, promotores y facilitadores

Los elementos habilitantes, promotores y facilitadores que se presentan en **Tabla 15**, se organizaron a partir de dos perspectivas: los factores que tiene relación con las iniciativas como tal y el contexto, y las institucionales:

Tabla 15

Elementos habilitantes, promotores o facilitadores

Síntesis de los habilitantes, promotores o facilitadores	
Factores de base sobre el carácter de las iniciativas de Gobierno Abierto y el contexto	<ul style="list-style-type: none"> • ¡La presencia de funcionarios públicos, resilientes y con convicción para implementar cambios! • La capacidad de los funcionarios para comunicar qué es Gobierno Abierto y su posible impacto, permitiendo que el alcalde y asesores reconozcan la magnitud. • Más allá del discurso, la presencia de personas que puedan bajar la pelota al piso, y mostrar pequeñas iniciativas para ir encantando, sobre todo ajustadas a la realidad local. • La solidaridad entre el equipo directivo municipal. • Cuando se trabaja en equipo y colaborando, al relacionar los

	<p>proyectos e iniciativas de diferentes departamentos municipales se produce sinergia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentar las iniciativas a la comunidad como municipio, no como un área o departamento municipal, ayuda a instalar el enfoque en la institución. • La capacidad de construir y usar la red institucional, en particular hacia actores del nivel central. • Colaboración: La conformación de apoyos mutuos entre municipios. • Funcionarios, equipos que conozca la realidad comunal y municipal, tienen más éxito si han experimentado sinsabores en el intento de innovar en el municipio. • Diagnósticos ajustados a la realidad. • Sensibilización constante de los beneficios y la generación de valor de cada iniciativa, por pequeña que sea. • El trabajo constante para instalar la idea de que todos pueden liderar iniciativas ¡no importa la posición en la estructura institucional! • La capacidad para formar buenos equipos de trabajo. • La generación de espacios de trabajo colaborativos y horizontales. • La presencia de ciudadanos empoderados. • La construcción de qué se entiende por Gobierno Abierto, se hace con la comunidad y en lenguaje común facilita. • Contar con un piso o cierto nivel de avance en digitalización municipal permite no enfocar solo los esfuerzos en temas tecnológicos. • Directivos que comprenden que para generar Valor Público no se requiere necesariamente tecnología. • La capacidad para hacer entender que Gobierno Abierto no es tecnología sino Política. • Entendimiento que la Informática está al servicio de los “negocios”.
Factores institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • La disposición del alcalde para confiar en los funcionarios y sus innovaciones, instalando las innovaciones como parte de la cultura. • La disposición a ceder poder y entregar responsabilidades. • La disposición y confianza del alcalde o alcaldesa para implementar innovaciones y delegar, en principio sin mayor

	<p>conocimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar, aunque sea sólo en el relato (idealmente en una ordenanza u otro acto administrativo), que el municipio es “abierto”, genera presión positiva a las administraciones, incentivando la creación y mejora continua. • Dirección y propósito claro, autoridad transmite con claridad qué tipo de municipio aspira a gestionar, permite a los funcionarios trabajar con un norte claro. • Cuando además del alcalde, el administrador(a) municipal se interesa y cree en las iniciativas (se hace más fácil). • La institucionalización de los pequeños avances facilita que se mantengan en el tiempo. • Cuando se empodera al líder de las iniciativas, o se pone un Coordinador transversal permite movilizar a las personas que componen el municipio para que vayan en la misma dirección.
--	--

Fuente: Elaboración propia, en base a las entrevistas.

Como primer comentario quiero destacar un elemento que fue constante en las entrevistas: el principal elemento promotor de sus municipios fue contar con funcionarios convencidos y dispuestos a dar batalla. En los tres casos el reconocimiento era para una persona en particular, la cual tenía aptitudes y características distintas.

6.2.2 Obstáculos y limitantes

La identificación de los obstaculizadores y limitantes de cada experiencia se organizó en los siguientes ámbitos: factores institucionales para la implementación de iniciativas de Gobierno Abierto, qué se entiende por Gobierno Abierto, y las capacidades instaladas en los municipios.

Tabla 16

Elementos Obstaculizadores y Limitantes

Síntesis de los obstáculos, barreras y/o limitaciones

Factores institucionales	<ul style="list-style-type: none">• Escaso apoyo desde nivel central (en general no existe capacidad para atender las necesidades de los 345 municipios).• No existen incentivos internos para emprender.• Las leyes o normativas municipales se hacen desde un escritorio, sin conocer la dinámica municipal, haciéndolas más complejas y costosas de implementar.• Para emprender se deja de hacer algunas cosas (porque no existen espacios disponibles, la mayoría de las veces se usa tiempo personal).• Las leyes, normativas y obligaciones generalmente vienen sin asignación de presupuesto para implementar.• La no existencia de una línea de financiamiento para “proyectos especiales” en los municipios hace difícil emprender (en general las iniciativas se hacen más reutilizando recursos y por dedicación de los funcionarios).• Desvestir un santo para vestir otro, ante la falta de funcionarios con las competencias deseables.• Los cambios de autoridad, sin alcanzar a institucionalizar las iniciativas hace que en muchos casos se pierda el avance, y se parta desde cero con la nueva administración (Algo similar ocurre cuando el administrador municipal cambia, se invierte tiempo en encantar).• Necesidad de convencer a equipos TIC cuando las iniciativas parten de áreas NO informáticas (se debe invertir tiempo en encantar y asociarse con los TIC, ya que en muchos casos las
---------------------------------	--

	<p>iniciativas llevan un fuerte factor tecnológico, además de sentir que invaden su espacio de acción).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dificultad de instalación y/o aceptación de las iniciativas cuando las iniciativas parten desde áreas Informática (es muy complejo encantar y convencer a la autoridad y equipos, se minimiza a solo un tema digital, cuando Gobierno Abierto es mucho más, es política, en general los profesionales de áreas tecnológicas no son parte de los asesores directos del alcalde). • Falta de institucionalidad (líder transversal) que lidere las iniciativas o un funcionario empoderado dentro del municipio que sea parte de la estructura municipal que coordinen (en general se logra después de varias batallas y sinsabores). • Dispersión en responsabilidades afecta la articulación e integración de las iniciativas (un departamento responsable de transparencia, otro para participación ciudadana, otro a cargo de la web y redes sociales). • Informática es transversal, resuelve temas pedestres como requerimientos complejos municipales, sin embargo, responde a las necesidades de la autoridad, los que priorizan bajo otros criterios, dejando de lado buenas iniciativas. • La politización de los apoyos (sobre todo cuando se requiere apoyo desde nivel central, se prefieren los municipios a fines). • En tiempos de campaña los municipios centran sus energías en ejecutar y mostrar priorizando otras iniciativas (cuando no se comprende que Gobierno Abierto es política, se tiende a congelar las iniciativas). • Instancias externas (nivel central o local) tiene alta presencia de profesionales de Tecnologías promoviendo y coordinando y escasa o nula de otros profesionales (sobre todo, en los espacios convocados por SEGPRES). • Competencia entre departamentos o direcciones municipales por quien se lleva el crédito y recibe los reconocimientos por las iniciativas.
<p>Qué se entiende por Gobierno Abierto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Continuar creyendo que Gobierno Abierto es parte o equivalente a Gobierno Electrónico o Digital. • La mayoría de las iniciativas municipales y la comprensión de las personas reducen Gobierno Abierto a datos abiertos o transparencia. • Desde el Proyecto Municipios Digitales (cuando estuvo vigente) miraban a Gobierno Abierto como una vertiente de la

	<p>línea digital incluso desde la Unidad de Modernización de SEGPRES.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando las iniciativas de Gobierno Abierto están mayormente orientadas a transparencia, generan rechazo en tiempos de campañas. • La simplificación a vincular Gobierno Abierto solo por portales de datos abiertos.
<p>Capacidades instaladas y procesos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No existen iniciativas de Gobierno Abierto Municipal como referencia. • No existen modelos prácticos de Gobierno Abierto. • En principio, las personas (usuarios, ciudadanos) no se involucran, la participación es sólo en algunas instancias y temáticas. • Hablar de Gobierno Abierto y Generación de Valor Público resulta fácil, llevarlo a la práctica, tener iniciativas propias para mostrar cuesta. • El costo que significa cambiar el paradigma (es trabajoso cambiar el paradigma a nivel interno, los funcionarios lo ven como más trabajo), es un trabajo constante de sensibilización. • Hablar solo de los principios queda corto, se requiere “carne” datos abiertos, coconstrucción de procesos, servicios etc. • Falta de interoperabilidad institucional y tecnológica (al inicio de las experiencias las iniciativas se vinculaban con avances tecnológicos). • No todos se camisetaean por las iniciativas. • A nivel de datos abiertos, al pasar el tiempo se genera la basura digital: datos que no sirven, no se usan o no son de interés • La rigidez del portal de transparencia limita ampliar la oferta, y desde el punto de vista del usuario es poco amigable (no tiene buscador, la información está a 5 o 6 clic). • Hacer entender que en los portales de datos abiertos lo central son los datos, no quién está detrás (como ejemplo el sitio www.chileatiende.cl no se sabe quiénes son las autoridades o los equipos técnicos que están atrás).

Fuente: Elaboración propia, en base a las entrevistas.

6.2.3 Sobre facilitadores, promotores y obstaculizadores

El solo hecho de que en los municipios se comience a hablar de apertura, transparencia, calidad de servicio y se consideren los intereses y opinión de los ciudadanos y usuarios, es un elemento promotor para instalar los valores de Gobierno Abierto en la gestión local y en cualquier espacio de interés público. Además, que la ciudadanía esté hoy más interesada en cómo se toman las decisiones y cómo ese implementan las políticas es un promotor que indirectamente ejercer presión a las autoridades.

Sobre los principales factores habilitantes y facilitadores los entrevistados relevaron principalmente:

1. **Los liderazgos** (que dieron vida a las iniciativas):

En todos los relatos se relevó la presencia de **funcionarios emprendedores, personas** visionarias, resilientes, y hábiles para desenvolverse en lo operativo y en la gestión política, los cuales tienen gran responsabilidad en el avance e instalación del nuevo paradigma municipal.

El estilo y carácter de las iniciativas es en gran parte gracias a las **características de los líderes y su formación profesional**. Gran parte de los comentarios hicieron mención a que sobre **comunicación efectiva** como característica, entiéndase como la capacidad de los equipos para encantar y socializar, a la autoridad, funcionarios y ciudadanía, en otras palabras. Como también, hicieron referencia a la **habilidad para formar equipos** de trabajo, generar espacios de trabajo colaborativos, horizontales.

2. **Nivel de avance tecnológico:**

Las estrategias no surgieron de la nada, los tres municipios venían innovado mucho antes de que Gobierno Abierto se instalará como un enfoque habilitante y articulador. Las innovaciones principalmente venían desde el ámbito tecnológico, lo que permitió a estos municipios contar con un **piso mínimo de digitalización** y soporte tecnológico. Los tres municipios tenían más avances que sus pares, los tres habían resuelto necesidades básicas en términos tecnológicos, pudiéndose concluir que, mientras más desarrollo

tecnológico exista, más oportunidades hay de implementar iniciativas de Gobierno Abierto.

Lo anterior, dota de madurez a los equipos para reconocer y determinar cuando no es necesario la tecnología para avanzar en apertura. Por otro lado, les permitió tener la comprensión de que la **informática y las tecnologías son un medio** y están al servicio del proyecto municipal.

3. **Voluntad política:**

Las autoridades en principio sin dimensionar las implicancias confiaron en sus equipos, cedieron espacios y poder, atreviéndose con el paso de los años y en la medida que se obtenían logros a cambiar, y sumar los valores de Gobierno Abierto al relato interno y externo. A su vez, destacaron la importancia de conocer el propósito de la gestión municipal y como está fue adaptándose en el tiempo para responder a los nuevos desafíos y formas en que se iba comprendiendo el rol.

Por otro lado, Los principales obstáculos para implementar y mantener iniciativas de Gobierno Abierto tienen relación con:

1. **La institucionalidad:**

- Desconocimiento del funcionamiento municipal,
- Escaso apoyo desde nivel central para la totalidad de los municipios,
- Ausencia de incentivos para que los funcionarios/as innoven, y recursos para desarrollar iniciativas.
- La inestabilidad del proyecto político, o los cambios de alcaldes o administradores municipales.
- La falta de institucionalización del enfoque: normativas, declaración en la misión institucional, más funcionarios convencidos y empoderados para movilizar a la institución.
- La politización de los proyectos e iniciativas impactan en los recursos disponibles o asignados.
- Escasa gestión de competencias, en especial para quienes lideran.

2. Gobierno Abierto y su comprensión:

- La no diferenciación con Gobierno Digital o Gobierno Electrónico.
- Asociar el enfoque exclusivamente con transparencia.

3. Capacidades instaladas:

- La escasa comprensión de la magnitud del enfoque de Gobierno Abierto es un obstaculizador para pasar de la teoría a la práctica.
- Escasa interoperabilidad institucional y tecnológica.
- Resistencia al cambio, a hacer las cosas de manera diferente.

CAPÍTULO 7: CARACTERIZACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LOS HALLAZGOS

*Atreverse es perder el equilibrio momentáneamente;
no atreverse es perderse a uno mismo.*

Kierkegaard

Para los entrevistados, partícipes o testigos de las trayectorias, las variables claves de éxito tienen relación con la existencia de funcionarios líderes, y la capacidad de éstos para movilizar a la institución. Por otro lado, la asimilación de la relevancia del enfoque y la adopción, por parte de las autoridades en su relato y acciones hace que los valores permeen finalmente en las acciones del municipio y los equipos. La presencia de estas variables, conjugadas con otras, facilitaron el camino para que al menos, se realizara el intento de innovar en el ámbito local.

A continuación, haciendo cargo del tercer objetivo específico, se profundiza en los aspectos que permitieron el avance y la implementación de estrategias de Gobierno Abierto en busca de agregar el máximo de valor:

7.1 Sobre la aproximación al Gobierno Abierto y Valor Público

El año 2012, cuando los tres municipios descubren y empiezan a explorar el enfoque de Gobierno Abierto, además del interés y la proactividad de cada equipo, en particular del líder (como lo muestran los elementos habilitantes), existían condiciones en el entorno que favorecieron u obstaculizaron las iniciativas de Gobierno Abierto. Ya sea por agotamiento del paradigma actual de gestión (la forma de hacer las cosas ya no estaba respondiendo a las necesidades de los habitantes de la comuna), o por la

necesidad de satisfacer de mejor forma los requerimientos de sus comunas, estos municipios hicieron algo más que cumplir las leyes u obligaciones.

No es raro que la puerta de entrada fuesen los datos abiertos, o iniciativas vinculadas con las tecnologías de información y comunicación (TIC). Cuando resurge el Gobierno Abierto, los Estados estaban enfocados en Gobierno Electrónico con una serie de pendientes en el tema, por tanto, para la mayoría Gobierno Abierto pasó a hacer ser considerado una parte de Gobierno Electrónico/Digital, o un habilitador para la agenda tecnológica, no visto en primera instancia como un paradigma para gestionar lo público, sino como una herramienta más. La estrategia del Gobierno de Chile, entre 2010 y 2014 para Gobierno Electrónico da cuenta de esto: *“El diseño e implementación de proyectos de gobierno electrónico de carácter transversal al interior del Estado con foco en los tres ejes de nuestra estrategia: servicio centrado en el ciudadano, Gobierno Abierto, e incremento de la eficiencia gubernamental”* Estrategia de Gobierno Electrónico 2010-2014.

Parte importante de las trayectorias en estudio tienen directa relación con el entorno y contexto normativo, el cual los enfrentó a varios desafíos progresivamente, por ejemplo:

- En 2011 se había aprobado la Ley 20.500 de Participación Ciudadana. Ley que obligaba a los municipios a promulgar una Ordenanza de Participación, y la existencia del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC).
- El mismo año Chile se integró como miembro a la Alianza para el Gobierno Abierto.

Es interesante lo proactivo de las iniciativas de los tres municipios, todos comienzan a explorar el enfoque sin tener obligación alguna, recién en 2014 aparece el Instructivo Presidencial sobre Gobierno Abierto, que en la práctica instruyó liberar 5 set de datos en formato abierto, Puente Alto y Peñalolén ya tenían hecha la tarea.

7.1.1 Aproximación del municipio de Puente Alto

“*No importa cuando leas esto*” dice un meme viral, el cual aplica perfecto para afirmar que, la realidad de Puente Alto representa un gran desafío para el municipio (siempre). Como se detalló en las trayectorias, es la comuna con más habitantes del país, no es parte de la provincia de Santiago, está a una hora en automóvil del centro de Santiago, realidades que hacen que el municipio centre parte de sus esfuerzos en proveer el máximo de servicios a nivel local, en busca de facilitar la vida de sus vecinos.

En base a las entrevistas, se puede afirmar que la aproximación de Puente Alto a la generación de Valor Público a través del Gobierno Abierto fue por los siguientes motivos:

1. Oportunidad para profundizar los principios de Gobierno Abierto.

Puente Alto vio como una oportunidad para profundizar y sumar nuevas acciones, para dar sentido y articulación a las iniciativas. Recordar que, el municipio lideró en el cumplimiento de la Ley de Transparencia, se prepararon incluso un par de años antes de la promulgación de la Ley. En simple, el enfoque les permitió ampliar el espacio de acción. Gobierno Abierto les facilitó demostrar que el trabajo que venían haciendo tenía sentido y otorgándoles mayor piso para continuar en ese camino.

Por otro lado, ante la necesidad de mejorar constantemente sus servicios y políticas públicas para agregar Valor Público Puente Alto se aproximó al enfoque como:

2. Una forma de legitimar sus acciones y mejorar sus políticas.

Puente Alto venía desde 2002 con una fuerte agenda en Gobierno Electrónico, buscando mejorar la calidad de atención. Según las entrevistas, el enfoque les facilitó la tarea de mejorar procesos, resultados y la implementación de políticas públicas, considerando los intereses de la ciudadanía junto con legitimar sus decisiones y gestión.

Una característica de Puente Alto es que no invertía recursos para marketing, a lo largo de los años esto no ha variado. No buscaban ser los primeros, les interesaba no tener resultados negativos en sus iniciativas, por lo mismo, la estrategia fue siempre partir con pilotos, mejorar y luego mostrar resultados.

Un ejemplo de lo anterior es la diferencia en la estrategia para abrirse camino en los portales de datos abiertos:

- Peñalolén fue el primer municipio en publicar datos abiertos, lo hicieron replicando los mismos sets de datos del portal de transparencia.
- En cambio, Puente Alto fue segundo, pero hicieron un trabajo previo de identificar cuál era la data más solicitada por transparencia los últimos años. Entonces, según los intereses de los ciudadanos publicaron, buscaban que fuesen datos de valor para la ciudadanía, no llegar primeros.

7.1.2 Aproximación del municipio de Peñalolén

Desde la administración de Claudio Orrego Peñalolén definía su visión como una comuna donde la participación de las personas era clave, además de buscar ser referente por su capacidad de innovación, piloto de iniciativas, seguridad, solidaridad. Como se pudo apreciar en la trayectoria de Peñalolén, mucho antes de conocer el enfoque de Gobierno Abierto venían implementando iniciativas hacia y con la ciudadanía, como “Alcalde en tu barrio”, la cual se mantiene con el pasar de los años.

Con la llegada de Carolina Leitaó se profundizó el trabajo en terreno, destacando la comunicación directa con los ciudadanos y transparencia en el quehacer del municipio. Cuando desde el Departamento de Informática conocen el enfoque de Gobierno Abierto, les hizo total sentido, porque muchas de las acciones que se asocian al enfoque ellos ya las venían implementando. Gobierno Abierto les permitió relacionarlas, darles un relato común.

Peñalolén, desde Orrego y luego con Leitaó, tienen muchas más acciones hacia afuera, comunican todo lo que hacen, por lo mismo, hay más discurso, y lo que prometen buscan cumplirlo. Lo político se nota, y esto para Gobierno Abierto es un facilitador. Además de tener a su favor ser un municipio con más recursos.

En consecuencia, Peñalolén tenía iniciativas vinculadas a los principios del enfoque de apertura sin saberlo, Gobierno Abierto vino a dar sentido a su trabajo y les permitió complementar su relato. La aproximación al enfoque fue más bien buscando incrementar la agregación de Valor Público, a través de la idea de profundizar las iniciativas que venían implementando, enmarcadas en los principios del Gobierno Abierto.

7.1.3 Aproximación del municipio de Providencia

El punto de inflexión del municipio de Providencia se dio a partir del 28 de octubre de 2012, ante el cambio de autoridad. Aunque la transformación venía cuajándose de antes, con la primaria ciudadana que eligió a Josefa Errazuriz como la representante para disputarle el cargo a Cristian Labbé, y con la construcción del programa de gobierno con participación de las organizaciones sociales.

El cambio de rumbo del municipio en 2012, en palabras simples se dio por un agotamiento de la forma de hacer las cosas. Luego de cuatro periodos consecutivos la ciudadanía quiso un cambio. Según el diagnóstico del *programa de gobierno* que ganó la elección “*la municipalidad se relaciona con los vecinos en cuanto consumidores de servicios, sin reconocer su naturaleza comunitaria. En efecto, no se han abierto espacios para la comunidad organizada*”. Prueba de lo anterior es que, hasta entonces el municipio sólo tenía reconocimientos por estándares de calidad. El programa de gobierno de Errazuriz tenía 10 ejes⁶⁵, los cuales por si solos o en su conjunto buscaban

⁶⁵ Ejes de acción Programa de Gobierno Josefa Errazuriz, 2012: 1) Una comuna democrática y participativa; 2) Respeto a la diversidad, no -discriminación e inclusión social; 3) Planificación urbana con participación ciudadana; 4) Seguridad ciudadana; 5) Hacia un transporte sustentable; 6) Salud Pública de

construir una nueva forma de relacionarse con la ciudadanía, incluyéndolos en toma de decisiones, diseño e implementación.

La trayectoria de Providencia es más corta que los otros dos municipios, por lo mismo, había menos comprensión del enfoque y capacidad instalada, estaban más en pañales, pero esto no fue excusa para no implementar iniciativas. Claramente son un municipio con más recursos, las entrevistas relevaron que había mucho entusiasmo. Tenían motivos para estar entusiasmados, eran una gestión local que iniciaba con mucho apoyo ciudadano, con trabajo en el territorio, una prueba de esto es su programa de gobierno el cual fue redactado bajo los principios de Gobierno Abierto, colaborativamente con participación ciudadana.

Por consiguiente, la aproximación de Providencia al Gobierno Abierto se dio por la necesidad de incrementar o transformar las capacidades de la política. Es decir, la aproximación se concibió para darle un giro al diseño de la política pública local, a través de un cambio que implicase mayor sintonía con la ciudadanía y contribuyentes, haciéndose cargo de las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

7.1.4 El rol de la misión institucional en las trayectorias

La revisión documental de los casos de estudios permitió identificar que los municipios en la medida que fueron adquiriendo cierta experiencia y madurez, en el camino de la innovación y agregación de valor, fueron ajustando la comprensión y declaración de su propósito y sus objetivos estratégicos. Así pues, los tres municipios, en distintos niveles, elaboraron su misión, bajo los principios del Gobierno Abierto apuntando a la agregación de Valor Público.

Lo anterior, en términos formales se plasmó en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). El PLADECO es el instrumento de planificación y gestión de la

calidad; mejor deporte, mejor vida; 7) Educación Pública de calidad; 8) Comuna integrada culturalmente; 9) Medioambiente saludable para una vida sana y Política Animalista; y 10) Innovación y emprendimiento.

organización municipal, el cual debe coordinarse sinérgicamente con los diferentes actores sociales. A continuación, en la **Tabla 17** se presentan los valores, principios o visión que cada municipio tuvo al momento de construir sus PLADECO:

Tabla 17

Valores, principios para la construcción del PLADECO

Puente Alto	Peñalolén	Providencia
PLADECO 2010-2020	PLADECO 2018-2025	PLADECO 2022-2027
<p>“Somos un servicio público que se debe a la ciudadanía, reconoce la familia como el pilar fundamental para el desarrollo de las personas y define el bienestar social como una dimensión de la calidad de vida basada en la satisfacción de necesidades en el ámbito material, afectivo y espiritual”</p> <p>*El nuevo PLADECO está actualmente en construcción.</p>	<p>Todos son partícipes del futuro de la comuna, para esto el principio fue:</p> <p>“conocer sus opiniones; pensamientos; sueños; críticas e incluso sus penas y alegrías en torno a la gestión, la comuna y su vida en ella”</p> <p>Considerando en la construcción los siguientes postulados:</p> <p>“La relación con la comunidad; la seguridad; la promoción de la participación; la innovación, entre otros conceptos”</p>	<p>“El proceso es una oportunidad para identificar las principales problemáticas que afectan a la comunidad local y las amenazas que enfrenta el territorio, dada su localización geográfica y el alto flujo de población flotante”</p> <p>...</p> <p>“definir diferentes propuestas integrales orientadas a abordar y minimizar dichas problemáticas y amenazas, y vincularlas con una cartera de estudios, planes, programas, proyectos y acciones, a desarrollarse al corto, mediano y largo plazo, permiten construir activamente esta carta de navegación que contiene las decisiones más estratégicas e importantes de la municipalidad para con los vecinos de la comuna.</p>

Fuente: Elaboración propia, en base a los PLADECO de cada municipio.

Para dar cuenta de la evolución de cada municipio, respecto de cómo concibe su quehacer y relación con sus ciudadanos y contribuyentes, se presentan en la **Tabla 18** la misión vigente en 2012 y la misión municipal al 2022:

Tabla 18

Evolución Misión Institucional

Puente Alto	Peñalolén	Providencia
<i>Misión institucional 2012</i>		
«Satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, utilizando los medios que le otorga la normativa vigente»	«Consolidar con la participación de todos un Peñalolén alegre, inclusivo y ecológico, con barrios limpios y seguros, a través de una gestión cercana y de calidad, que sea motivo de orgullo y referente en innovación»	«Generar una mejor calidad de vida y bienestar en los habitantes de Providencia, a través de servicios de excelencia y de programas y proyectos que respondan a los desafíos de sustentabilidad, desarrollo humano, seguridad y gobernanza local; con estándares de transparencia y gestión responsable de recursos»
<i>Misión Institucional 2022</i>		
«Contribuir a brindar calidad de vida a la comunidad, integrando a la familia, fomentando la participación ciudadana con buenos servicios	«Co-crear en comunidad un Peñalolén seguro e inclusivo, sustentado en el desarrollo sostenible, la equidad, la participación y el desarrollo de servicios innovadores»	«Somos una Municipalidad orientada a entregar una gestión de calidad e innovadora hacia sus vecinos y

públicos y un personal comprometido con la atención»		contribuyentes, involucrando a todos sus funcionarios en la mejora continua de los servicios y empleando los recursos municipales de manera eficiente, ordenada y transparente»
--	--	---

Fuente: Elaboración propia, extracción sitios de transparencia de cada municipio.

Moore planteaba que “*el objeto del trabajo directivo en el sector público es crear Valor Público*” (1998, pág. 60). Para crear *Valor Público* es necesario, entre otras cosas, conocer, involucrar y compartir los valores y propósitos de la organización con todos los actores interesados, manteniendo una comunicación constante y fluida con la ciudadanía, a fin de que exista un ajuste constante entre las acciones (de la institución) y expectativas (de las usuarias/os y la ciudadanía).

En la misma dirección de lo planteado por Moore, el análisis reflejó que en la medida que los municipios obtenían mayor madurez en sus estrategias, avanzaban en la **institucionalización de las prácticas** y en la **redefinición de su propósito**, a través de la misión. Proceso que involucró a todos los actores (internos y externos) facilitando la convergencia con el propósito y sumando compromiso con las decisiones y acciones.

La **Tabla 18** refleja como la madurez respecto de la apertura institucional y la agregación de Valor Público influyó en la redefinición sobre la razón de ser del municipio (la misión), considerando como clave la participación y colaboración entre el municipio y la comunidad. Acá los municipios sacaron provecho a la ventaja comparativa que tienen con los servicios del nivel central, *la cercanía con las personas*, lo que les facilitó consensuar el propósito del municipio. Contrario a la realidad del nivel central, donde en la mayoría de los servicios o ministerios la

ciudadanía no ha participado de la elaboración de los planes estratégicos, incluso donde éstos no tienen conocimiento de la misión, objetivos y metas.

7.2 Sobre Agregación de Valor Público a través del Gobierno Abierto

El contexto, las necesidades, capacidades, recursos, entre otras variables, eran distintas en cada uno de los tres municipios en estudio. Sin embargo, los tres casos encontraron en el Gobierno Abierto un enfoque que representaba y articulaba de mejor manera la forma en que cada uno concebía la gestión municipal.

La gran mayoría estaría de acuerdo en que, implementar portales de datos abiertos, cabildos, presupuestos participativos, consultas ciudadanas, audiencias públicas, entre otras tantas acciones, basados en los principios de transparencia, participación ciudadana, agregan valor.

Ahora, más participación ¿da como resultado mejores decisiones? ¿permite llegar con la solución a tiempo? Son preguntas que tanto los directivos, funcionarios públicos y ciudadanía deberían hacerse al momento de emprender acciones de apertura, para calibrar su quehacer. Como no es suficiente que la institución o directivo afirme que su acción o política genera resultados valiosos, sino que debe demostrarse, es necesario buscar formas para reconocer la agregación de valor.

Una forma de identificar si la ciudadanía reconoce que las acciones/políticas de sus autoridades/municipios les agregaron valor y las consideran importantes para ellos, es chequear si vuelven a darles la confianza para liderar nuevamente por otro periodo el municipio. Para lo anterior, chequear la continuación de los proyectos políticos en cada municipio es una buena guía, como se revisará a continuación:

7.2.1 Continuidad del proyecto político y la agregación de Valor Público

Tal como se plasmó en la

Tabla 11 la preocupación central de los directivos públicos debe ser satisfacer los deseos de bienes y servicios de los ciudadanos, los cuales se “*expresan a través de las instituciones del gobierno representativo*” (Moore, 1998, pág. 87). Por esta razón, la renovación del mandato se puede entender como la forma en que la ciudadanía en su conjunto determina el valor de las actividades (o satisfacción de la necesidad de bienes y servicios) de la institución pública.

La selección de los tres municipios no fue compleja, eran los que lideraban la agenda de modernización de la gestión pública local y transparencia, eran los innovadores, como lo señalaba la primera versión del IIGAM (Hernández Bonivento J. , 2016). Sin mayor análisis, afloró un primer hallazgo: en 2012 hubo un punto de inflexión positivo o aceleración de las iniciativas de innovación y Gobierno Abierto de cada municipio. Esto se responde en parte porque los tres municipios cambian de alcalde(sa) dicho año, como se puede chequear en la **Tabla 19**:

Tabla 19

Cambio de autoridades comunales 2016

Municipio	Antes de 2012	2012-2016	2016-2020	2021-2025
Puente Alto	Manuel José Ossandón (RN)	German Codina (RN)	German Codina (RN)	German Codina (RN)
Peñalolén	Claudio Orrego (DC)	Carolina Leitao (DC)	Carolina Leitao (DC)	Carolina Leitao (DC)
Providencia	Cristian Labbé (UDI)	Josefa Errazuriz (IND)	Evelyn Matthei (UDI)	Evelyn Matthei (UDI)

Fuente: Elaboración propia, en base a información del SERVEL.

El cambio de administración trajo nuevos aires, permitiendo a los equipos profundizar lo que venían haciendo, o en su defecto, les dio la oportunidad de hacer un cambio radical en la forma de concebir la gestión municipal y la relación con los ciudadanos.

No reelección en Providencia

Providencia en el siguiente proceso electoral, 2016, cambia nuevamente de alcaldesa (lo que se refleja en la misma tabla). Esto no deja de ser interesante, ya que era un gobierno que prometía vientos de cambios, era una renovación con mucho apoyo de la ciudadanía y organizaciones sociales. No obstante, no fue suficiente, hubo otras variables que pesaron más al momento de definir la continuidad del proyecto.

Para responder por qué no hubo renovación del mandato en Providencia, se podría decir que la ciudadanía utilizó su potestad (mediante un proceso electoral) para decidir las acciones, proyectos, bienes y servicios que quiere para su comuna, en otras palabras, qué oferta de agregación de Valor Público desea, en el entendido que cada candidato compromete ciertas acciones y valores, el “oferton” en tiempos de campaña.

Lo anterior, podría entenderse en palabras de Moore (1998, pág. 63) como el *“reconocimiento explícito del poder de la política para establecer normativamente los propósitos públicos que sitúan los mandatos legislativos y ejecutivos en el centro de la concepción tradicional de la administración pública”*. Por otro lado, es justo indicar que una de las dificultades de las estrategias de Gobierno Abierto municipal, tiene relación con la carencia de marcos conceptuales, apoyo gubernamental y puntos de referencia que los guíe, como también, un marco de referencia para determinar si la acción del municipio fue exitosa, si generó o no Valor Público.

La continuación de Puente Alto y Peñalolén

Para los casos de Puente Alto y Peñalolén, la historia fue y es distinta. Desde 2012 ambos ediles se mantienen en el cargo. Ambos han profundizado sus acciones, e incorporado los valores del Gobierno Abierto ya no solo en su relato y quehacer, sino que ha permeado, siendo adoptado también por el funcionariado municipal. Ambos municipios, además de mantener desde 2012 a sus autoridades, han mantenido el

proyecto político desde el año 2000 (Puente Alto) y 2004 (Peñalolén), ya que los actuales alcaldes representan la continuación de los anteriores.

Ahora es importante hacer una diferencia entre ambos municipios. Las herramientas pueden ser similares, pero el camino de cada uno ha sido distinto:

- Para Peñalolén los primeros pasos fueron iniciativas vinculadas 100% con lo digital (datos abiertos, transmisión en vivo consejos, etcétera) y trabajo en el territorio. El camino los llevó a que en 2015 fueran parte de los municipios que se organizaron, para incluir un compromiso sobre los gobiernos locales en el nuevo Plan de Acción de Chile con OGP en 2016. Este hito es clave la evolución de la trayectoria, ya que es cuando la estrategia municipal dejó de estar radicada en el Departamento de Informática y pasó a un área más transversal y con piso político.

En el camino pasaron varias cosas, lo interesante es que en 2019 modificaron su orgánica y crearon la Dirección de Control y Gobierno Abierto. Para finalmente, en 2020 postularse a OGP Local y convertirse en el primer municipio chileno en estar y comprometer un plan de acción.

- Puente Alto inicio su camino antes, robusteciendo su infraestructura para conocer a sus usuarios. Coincidía en muchas acciones con Peñalolén, como transparencia, datos abiertos, cabildos, digitalización. También en 2019 actualizó su orgánica creando el Departamento de Gobierno Abierto, Transparencia y Tecnologías Digitales.

Las diferencias de la trayectoria son, por ejemplo:

- El **liderazgo de la estrategia** de Gobierno Abierto se ha mantenido a lo largo de los años en el mismo equipo y Jefatura, hoy con nuevas funciones y empoderamiento.

- **No están y no han presentado postulación a pertenecer a OGP Local.** En palabras de un entrevistado “*No estar en OGP no significa no ser abierto.*” Puente Alto decidió seguir su propio camino, y no copiar recetas, esto por la complejidad y los diversos desafíos de la comuna.

Por lo tanto, la estabilidad de los proyectos políticos de ambos municipios permite reconocer y relevar que se agregan *Valor Público* (u obtienen mejores resultados) a partir de:

- **La implementación de planes o acciones de apertura gubernamental.** Si la ciudadanía determina o no reconociera que las acciones de sus gobiernos locales, basados en los principios de Gobierno Abierto, les agregan valor, usarían la potestad de cambiar de proyecto político.
- **Cuando existe continuidad y tiempo para instalar los valores,** en otras palabras, **a menor rotación de liderazgos locales** (administradores municipales, alcaldes, etc.) se generan más resultados exitosos, estabilidad y sostenibilidad en el tiempo de la cultura de apertura.

7.2.2 Normativas versus la agregación de Valor Público

En 2016, el *Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal (IIGAM* ⁶⁶) midió el nivel de implementación formal de los mecanismos de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en las distintas comunas del país. En esta evaluación Providencia lideraba el ranking ocupando el tercer puesto. En cambio, Peñalolén y Puente Alto, municipios con algunos años de experiencia en el área, no lideraron el ranking dicha versión del estudio. Ahora, para ser justo con el Índice, éste sólo mide la implementación formal de los mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y participación ciudadana, quedando fuera de la evaluación toda acción proactiva de los municipios. Al mismo tiempo, el estudio confirmó que los tres municipios, Puente Alto, Peñalolén y Providencia, eran los únicos con Portales de Datos Abiertos en el país.

Por otra parte, las métricas o indicadores (herencia de la Nueva Gestión Pública) al menos en el sector público chileno, son contraproducentes en algunos casos. Esto porque o son demasiados, o carentes de contenido y sentido común, ya que no siempre centran su acción en monitorear los resultados o logros en la entrega de los bienes y servicios de las instituciones públicas, logros que deberían estar enfocados a satisfacer la necesidad y aprobación de la ciudadanía, más que sólo cumplir con eficiencia y efectividad, sumado a que muchos de los logros no son susceptibles a mediciones cuantitativas. En palabras de una entrevistada *“lo que se mide es estar todos en la misma línea...los índices de datos abiertos miden quien tiene más, no si importan a la gente”*.

En definitiva, que un municipio sea el alumno ejemplar de la clase, cumpliendo con todas las normativas (transparencia activa, participación ciudadana, etc.), no es sinónimo de agregación de Valor para los ciudadanos y tampoco que el gobierno sea necesariamente abierto. Cumplir con los mecanismos formales es una condición base,

⁶⁶ Se tomó en consideración el IIGAM de 2016 como referencia a propósito de la elección municipal de ese año.

pero no suficiente para lograr un Gobierno Abierto local, y satisfacer la expectativa de la ciudadanía.

Los pilares del Gobierno Abierto son un medio, por el cual la ciudadanía puede llegar a ejercer la diversidad de roles como ciudadano. Entonces, es menester ir más allá, explorar, diseñar y coconstruir acciones que se ajusten a la realidad y necesidad local. ¿Cómo hacerlo? no existe una única receta u orientación, esto por la diversidad y complejidad de cada espacio local, razón por la cual es necesario mantener una comunicación fluida con la ciudadanía, haciéndolos parte de todo el ciclo de las políticas públicas. La **Tabla 20** permite reconocer distintos resultados sobre el cumplimiento de normativas para los municipios en estudio:

Tabla 20

Municipios y cumplimiento de normativas

Providencia	Puente Alto y Peñalolén
<p>Para el caso de Providencia, la necesidad de cambio e instalar nuevas formas de hacer gestión pública, pudo ser una necesidad en 2012. Sin embargo, tener un portal de Datos Abiertos, o ser el municipio con más set de datos, no implica necesariamente más agregación de Valor Público, al menos para el electorado de Providencia estos datos no fueron suficientes para dar continuidad al proyecto en la elección de 2016.</p>	<p>Puente Alto y Peñalolén si bien no lideraron el ranking de IIGAM de 2016, la percepción de la ciudadanía parece ser distinta, al menos los acontecimientos así lo confirman, la ciudadanía siguió creyendo en la oferta programática que ofrecían sus alcaldes, los cuales aún se mantienen dirigiendo los municipios en 2022.</p>

Fuente: Elaboración propia.

De este modo, las trayectorias de los casos en estudio dan cuenta que liderar el cumplimiento de las normativas, no es suficiente, es positivo, pero no implica que, la

ciudadanía valore más la gestión municipal, y considere esto para mantener el apoyo y confianza hacia una autoridad en la siguiente elección.

7.2.3 Apertura institucional, OGP y Valor Público

Para 2016, cuando OGP lanzó el “*Programa piloto de gobierno subnacional*” y Chile incorpora el primer compromiso asociado a Gobiernos Subnacionales al Tercer Plan de Acción, las tres comunas en estudio ya tenían varios años de experiencia en la materia, confirmando lo indicado por Ramírez-Alujas sobre que las iniciativas de apertura a nivel subnacional/local surgieron primeramente en Latinoamérica (2021).

Por esta razón, para el año 2012 Puente Alto y Peñalolén no tenían vinculación con OGP (ningún gobierno subnacional lo tenía), en otras palabras, cuando lanzaron sus portales de datos abiertos, o cuando comenzaron a realizar cabildos, presupuestos participativos, entre otras tantas acciones no existían, por tanto, no habían comprometido Planes de Acción subnacionales u otra acción. Gracias a sus iniciativas iluminaron el camino a otros municipios, Providencia partió un poco después, extrapolando también las acciones y aprendizajes del nivel central a lo local. Experiencias que fueron poco a poco conformando un ecosistema de apertura gubernamental en el territorio.

Si bien los tres municipios tuvieron inicios similares, y fueron reconocidos como los pioneros en Chile, hoy los tres, de una u otra forma, dirigen sus iniciativas con cierta legitimidad y vinculación con la ciudadanía. No obstante, no todos han optado por un camino institucional a través de OGP, existen municipios que incluso tienen Plan de Acción sin estar en OGP, como es el caso de Renca (el cual no es parte del estudio). Para los tres municipios en estudio la **Tabla 21** muestra en parte las diferencias en las estrategias:

Tabla 21*Estrategias de Gobierno Abierto de las 3P*

	Puente Alto	Peñalolén	Providencia
Vinculación con OGP	No es parte	Desde 2020 integra OGP siendo el primer municipio chileno.	No es parte
Misión Institucional	Inspirada en los principios de Gobierno Abierto	Inspirada en los principios de Gobierno Abierto	Enfocada en la eficiencia y mejora de servicios
Valores Gobierno Abierto y Valor Público	Se declaran pro Gobierno Abierto, lo incluyen en el relato	Se declaran pro Gobierno Abierto, lo incluyen en el relato,	No utiliza los enfoques como parte del relato

Fuente: Elaboración propia.

El análisis del Mecanismo Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés) evidenció que los compromisos de apertura de los gobiernos subnacionales, en el marco de Planes de Acción, tienen una probabilidad mayor de ser ambiciosos, concretables, y más sólidos, incluso que los nacionales. Por otro lado, está la realidad de los municipios chilenos a lo largo de los años, donde la gran mayoría o enfoca sus esfuerzos a cumplir sólo con lo exigible, como también existen otros se abren camino sin una estrategia mancomunada que los articule, por consiguiente, muchas de las iniciativas no logran ser ambiciosas, sustentables en el tiempo y con buenos resultados.

Puente Alto y OGP

Sin embargo, parte de los entrevistados indicaron que “*no estar en OGP no significa no ser abierto*”. Este es el camino que tomó Puente Alto, no buscando ser el “llanero solitario”, sino que es la conclusión a la que llegaron por la complejidad de su comuna, y la escasez de recursos, entre otras variables, finalmente es lo que les ha

dado buenos frutos. Su estrategia se basa en mostrar, pilotear, convencer, sumar, transferir conocimiento y poder; luego publicar y contarle al mundo.

La estrategia es precavida para no generar expectativas que no se puedan cumplir, o verse sobrepasados por la demanda, lo que no quita que sea una estrategia sólida, robusta, con buenos resultados, donde los integrantes del equipo del Departamento de Gobierno Abierto, Transparencia y Tecnologías Digitales (DGAT) comprenden la importancia de la relación que deben tener con su entorno autorizante junto con la conformación de un equipo integrado y empoderado. La estrategia de Puente Alto no es parte de OGP, pero mantiene un compromiso real de apertura y generación de valor, encantando y transfiriendo constantemente conocimiento y habilidades a los funcionarios municipales y sociedad civil.

Otra experiencia que permite sostener la idea de que “*no estar en OGP no significa no ser abierto*” es la del municipio de Renca⁶⁷, que si bien no es parte del estudio de caso ayuda a fortalecer el punto. Renca tiene actualmente un Plan de Acción Comunal de Gobierno Abierto sin ser parte de OGP, incluso este Plan de Acción antecede al Plan de Acción de Peñalolén. El trabajo de Renca inició en 2016 mediante la articulación de las iniciativas de participación ciudadana y espacios de cocreación. Para 2018 con la creación del laboratorio de innovación pública local “Fábrica de Ideas” el municipio comenzó a fortalecer una red de colaboración entre vecinas y vecinos, funcionarios municipales, academia, y empresas, lo que finalmente permitió que afines de ese año y durante 2019 se elaborara el primer Plan de Acción Comunal de Gobierno Abierto⁶⁸, proceso donde CEPAL participo como observador del proceso⁶⁹.

⁶⁷ renca.cl/municipioabierto/

⁶⁸ Informe N°1 del proceso de elaboración Plan de Acción Comunal de Gobierno Abierto de Renca www.renca.cl/wp-content/uploads/2019/08/Informe-1-VF.pdf

⁶⁹ www.cepal.org/es/notas/cepal-acoge-presentacion-primer-plan-accion-comunal-gobierno-abierto-chile

Peñalolén y OGP

En cambio, Peñalolén cuando traspasa el liderazgo de la Agenda de Gobierno Abierto desde el Departamento de Informática a la Dirección de Control, las acciones fueron en la dirección de pavimentar el camino para institucionalizar, no sólo internamente, la cultura de la innovación, apertura y generación de valor. Lo que pavimentó el camino para transformar a Peñalolén en el primer municipio en ser parte de OGP Local el 2020. El primer Plan de Acción Comunal de Peñalolén consta de tres compromisos enfocados en: profundizar la participación ciudadana, facilitar el acceso del municipio a personas con discapacidad o sus cuidadoras/es y en robustecer la comunicación con la comunidad, compromisos por los cuales tanto la ciudadanía como OGP Local evaluarán a Peñalolén.

Es menester indicar que el proceso final de Peñalolén, previo a su Plan de Acción, se vio beneficiado por el trabajo previo del municipio de Renca (la elaboración de su primer Plan de Acción) y la metodología propuesta por CEPAL para levantar Planes locales de Gobierno Abierto⁷⁰. Por ejemplo, la conformación del Foro Multiactor⁷¹, el cual cumple la función de coordinar y supervisar las actividades de cocreación, herramienta propuesta en la metodología de CEPAL.

Providencia y OGP

Providencia, con el cambio de administración en 2016 hizo un giro, enfocando principalmente su agenda a mejorar la calidad de sus servicios, cumpliendo con todo lo que por obligación deben hacer. Si bien no incorpora en el discurso los principios del Gobierno Abierto articuladamente, sí hace mención a que los recursos deben ser manejados con transparencia.

La elección de Providencia como caso de estudio era interesante debido a:

⁷⁰ Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45896>

⁷¹ Evaluación inicial I Plan de Acción de Gobierno Abierto Municipalidad de Peñalolén 2021-2024 <https://gobiernoabierto.penalolen.cl/wp-content/uploads/2022/03/Evaluacionn-inicial-Penalolen-OGP-Local.pdf>

- Ser una experiencia que surge principalmente desde la sociedad civil con la creación del programa de gobierno local (a diferencia de las otras experiencias, donde la primera piedra fue gracias al Gobierno Electrónico/Digital);
- Por otro lado, la posibilidad de utilizar la *inteligencia colectiva* en beneficio del bien común, haciendo parte a la comunidad en la búsqueda de soluciones, haciéndolos corresponsables del devenir de la comuna y sumándolos en el diseño y ejecución de los servicios públicos, esto gracias a la diversidad de personas (profesionales, estudiantes, jubilados, etc.), la gran cantidad de población flotante que usan/demandan los servicios públicos, atributos que podrían haber permitido implementar estrategias de *crowdsourcing* y *citizensourcing*.

Con el cambio de administración, la estrategia no es tan clara como los otros casos de estudios.

Dicho brevemente, la sustentabilidad y profundidad de las iniciativas tienen relación con los apoyos del entorno autorizante, legitimidad de las acciones, y la declaración y/o formalización de los principios del Gobierno Abierto como eje de cada municipio, tanto en el relato como en algún instrumento jurídico, como ordenanzas. Como bien señala (Ramírez-Alujas):

Sin un apoyo y voluntad política robusta ni una convicción real sobre la utilidad y el potencial de los principios y las herramientas comentadas, no es posible promover el Gobierno Abierto. Su desarrollo está indefectiblemente anclado a superar la tradicional mirada que apela a liderazgos (unipersonales) y en ese contexto nos acercamos al espíritu open y a la esencia que nos manifiesta el devenir, fluyendo en espacios colaborativos (2011).

Las trayectorias de Puente Alto y Peñalolén mostraron, y muestran hasta el día de hoy, que la mantención del proyecto político es un promotor importante, incluso más importante que el cambio de la persona.

En resumen, todo lo anterior permite aseverar que:

- **Ser parte de OGP no es sinónimo de apertura, y no estar no implica no ser pro-apertura institucional.** Puente Alto y Peñalolén son claros ejemplos que es posible apuntar la agregación de Valor Público a través del Gobierno Abierto de distintas formas.
- **La continuidad de los proyectos políticos facilita la sostenibilidad de las acciones.** Existe una gran dependencia, en particular cuando las iniciativas están recién despegando, a la mantención de la administración o equipos líderes, los cambios en general provocan que las iniciativas muchas veces queden a medio camino.
- **La institucionalización** de las iniciativas de Gobierno Abierto y Valor Público, resguardan las estrategias y acciones, otorgando sostenibilidad y dirección.

7.2.4 Liderazgos intermedios

“...Ser gestor público no es tan fácil, hay q ser estratégico, saber con quién hablar, y mostrar para convencer...”

Funcionario Municipal (Entrevista, 2021)

El estudio de caso permitió identificar que una de las variables claves del éxito y facilitadora para generar cambios a nivel municipal tiene relación con los liderazgos. Liderazgos que emergen de la estructura municipal, los cuales no surgen necesariamente por promoción de la autoridad o del algún programa especial para funcionarios, sino que surgen por vocación de servicio público, creatividad, compromiso, entusiasmo. Son estos mismos liderazgos, los que tienen la capacidad de

comunicar con efectividad, construir apoyos y legitimar sus iniciativas con los alcaldes(as), sumando a éstos a liderar y ser parte activa y clave para la sustentabilidad de las estrategias.

Funcionarios municipales

Las entrevistas revelaron que, para los tres casos estudiados los liderazgos intermedios tuvieron un papel trascendental, propiciando la colaboración, la conformación de equipos y la generación de innovaciones transformadoras en sus comunas, teniendo como resultado la creación de Valor Público. Si bien se reconoce como clave el apoyo y compromiso de la autoridad municipal, los principales propulsores emergieron de la estructura municipal, promoviendo cambios, instalando capacidades en sus equipos y colegas, sumándolos al proceso de coproducción de las iniciativas.

Estos funcionarios intermedios eran directivos públicos (municipales), tal como lo define Moore, porque disponían “*de un conjunto de recursos públicos... confiados para su administración*” (1998), responsables de utilizar estos recursos en beneficio de la institución y sus ciudadanos. Efectivamente, contaban con ciertas herramientas, equipos de trabajo, presupuesto y cierto espacio de acción para realizar su labor.

Al igual que la Bibliotecaria del libro de Moore (1998), estos funcionarios municipales *-directivos públicos precursores en la generación de Valor Público a través del Gobierno Abierto-* movilizados por las necesidades de su institución, se vieron enfrentados a diversas problemáticas como el cumplimiento de normativas y desafíos de gestión, gatillando con esto el cuestionamiento sobre el propósito práctico del municipio, su rol y el valor de lo que estaban haciendo. Como “*buenos funcionarios públicos*”, seguramente en principio su actuar ante las problemáticas que enfrentaban fueron las comunes, sin salirse de lo tradicional (solicitar más recursos, digitalizar procesos, etcétera), y concebidas desde la especialización o formación de cada uno (Ingeniería Electrónica, Administración Pública, Derecho).

Sin embargo, al poco andar estos funcionarios se atrevieron a explorar, a salir de la caja, dejando atrás la concepción tradicional de su quehacer, permitiéndose innovar, y

desafiar el statu quo, al igual que la Bibliotecaria, “*poniendo de manifiesto un espíritu emprendedor*” (Moore, 1998, pág. 43).

El líder intermedio es actor principal hoy en día en la gran mayoría de las instituciones, es clave ya que, son personas con conocimientos técnicos y experiencia, pero que además asumen la tarea de guiar y motivar a un grupo de personas (Lescano Duncan, 2011). En palabras de Ariño, “*son los mandos intermedios los que se ocupan de la operativa diaria ... y de que las cosas funcionen*” (2012).

Características liderazgos municipales

Elementos interesantes de los funcionarios municipales de los casos estudiados, es que eran personas que tenían a su haber conocimiento técnico, oficio municipal, a su vez, responsables de implicar, motivar y guiar a otros funcionarios. Funcionarios que hicieron la sinapsis entre la parte de arriba y abajo de la estructura municipal facilitando la agregación de Valor Público, es decir, eran/son la bisagra entre el propósito de la estrategia municipal (definida por el alcalde y su proyecto de gobierno), y la operación (ejecutada por los funcionarios municipales).

A partir de los relatos de las entrevistas, es posible sintetizar el perfil de estos funcionarios como personas *resilientes, visionarias, motivadoras, humildes, horizontales, colaborativas, empáticas* y principalmente *innovadoras*, dispuestas a tomar riesgos y acción ante los problemas locales. Waissbluth define a estas personas como Intraemprendedores del Estado, los cuales “*están dispuestos a asumir riesgos, generando y aprovechando ideas innovativas, detectando éxitos donde otros ven fracasos o problemas y cuya fortaleza es la innovación con talento, convirtiéndose así en agentes de cambio*” (2006). Por otro lado, OGP en el marco de reformas de Gobierno Abierto, define a estos individuos como *Champion*. Estos champion locales, movilizados por las necesidades de su comuna innovaron saliendo de los márgenes y libertades que tenían, generando ideas e iniciativas para crear valor en su espacio de acción con una visión estratégica de su institución.

En la **Tabla 22**, a partir de las entrevistas se logró sistematizar las acciones más relevantes de estos funcionarios, las que fueron implementadas mancomunadamente con sus equipos de trabajo, la estructura municipal y por supuesto con la ciudadanía:

Tabla 22

Acciones relevantes de los directivos municipales intermedios

Visión Estratégica

- Detectaron la necesidad de centralizar información de los vecinos y proyectos.
- Anticiparon la necesidad de preparar al municipio para la Ley de Transparencia.
- Anticiparon que los Datos Abiertos eran una herramienta para acercar el municipio a la ciudadanía y proyectar una imagen de transparentes.
- Integraron las exigencias de la Ley de Transparencia con la agenda de Datos Abiertos.
- Desarrollaron mejores servicios y trámites.

Comunicación Efectiva

- Aprovecharon la ventana de oportunidad que los temas de moda, convenciendo a la autoridad sobre el potencial de implementar iniciativas de Datos Abiertos.
- Motivaron a sus equipos para trabajar en temas “fronteras”.
- Encantaron a la organización para realizar la labor municipal con los principios del Gobierno Abierto como base.
- Integraron a los diferentes departamentos municipales (Informática, Jurídica, SECPLAC, Servicios Sociales, Participación Ciudadana, etc.), instalando la certeza de sus proyectos no competían ni buscan poner en conflicto la labor de ellos. Logrando, finalmente trabajar integrados y complementándose.

Gestión y Logro

- Establecieron metas altas a sus equipos de trabajo y municipal.
- Enfrentaron desafíos sin mayor presupuesto y equipos.
- Un efecto de años de innovaciones y desafíos es que:
 - Puente Alto desde 2009 implementa su estrategia de Gobierno Abierto a través de Departamento de Gobierno Abierto, Transparencia y Tecnologías Digitales.
 - Peñalolén a su vez desde la Dirección de Control y Gobierno Abierto y desde 2020 es parte de OGP Local.

Gestión de Redes

-
- Construyeron relaciones con otros equipos municipales, empresas proveedoras (Junar), líderes en temas de transparencia, participación ciudadana, Gobierno Abierto, gobierno central.

Liderazgo y Gestión de Personas

- Trabajaron con el equipo humano disponible y sacaron el mejor provecho de sus habilidades.
 - Armaron equipos de trabajo colaborativos y construyeron espacios de trabajo simbióticos.
-

Fuente: Elaboración propia.

7.3 Análisis Estratégico: FODA

Adicional a las entrevistas con los stakeholders de los tres casos en estudio, se tuvo en consideración la construcción de una matriz de análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), para sintetizar sus interpretaciones, juicios e ideas sobre la agregación de Valor Público, a través de trabajar bajo el enfoque de Gobierno Abierto.

Tabla 23

Análisis estratégico FODA municipios en estudio

Análisis Interno	
Fortalezas	Debilidades
<p>Gobernanza y compromiso político</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autoridad comprometida con los principios de Gobierno Abierto, • Voluntad para innovar. • Alcaldes(a) reelecto (nuevo período para implementar más el Gobierno Abierto). <p>Equipos y redes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equipo de trabajo con alto compromiso, empoderado, con alta capacidad técnica y convencidos. • Proactividad en la gestión y en el desarrollo de las labores. • Transversalidad e interrelación en el trabajo. • Excelente clima laboral en los equipos líderes permea a las demás áreas. • Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil de base: junta de vecinos, club deportivo, eso no lo tiene el nivel central, hay una comunicación permanente sobre necesidad reales. (Efectividad). <p>Capacidad instalada</p>	<p>Adopción cultura Gobierno Abierto</p> <ul style="list-style-type: none"> • No incorporar el tema como eje estratégico de gestión. • Gran cantidad de proyectos que no incorporan el concepto. • Fuerte resistencia al cambio. • Miedo a tomar riesgos, así que sólo cumplen con la ley. • Miedo a que por burocracia las iniciativas de GA queden solo en el papel y no se materialicen. • Falta de incentivos para implementar iniciativas de Gobierno Abierto. • Resistencias administrativas, funcionarias. • Dificultad para enrolar a una gran cantidad de direcciones municipales. <p>Falta capacidades y habilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de conocimiento del concepto de Gobierno Abierto por parte de funcionarios, mandos medios y Gerentes Públicos.

<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento de enfoque de Gobierno Abierto y del quehacer municipal en transparencia, tecnología, en participación, etc. • Buenos resultados en iniciativas anteriores, enmarcadas en el Gobierno Abierto. • Experiencia de Pilotos permite hacer política pública extrapolable a nivel país (comuna heterogénea). • Liderazgos nuevos, renovados, más sensibles a la tecnología: el municipio está respondiendo, de manera concreta. <p>Institucionalidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compromiso institucionalizado para la implementación de transparencia y derivados del Gobierno Abierto. • La aplicación de los principios del Gobierno Abierto en la planificación institucional. • Algunos municipios están en la lógica de apertura sin saberlo. • Sin lógica clientelista hay una oportunidad. <p>Innovación y TIC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser un Municipio reconocido por capacidad de innovación. • Innovación para la implementación de nuevos procedimientos. • Experiencia en proyectos TIC permite saber cuándo hacer uso de herramientas TIC. • Avances en materia de digitalización permite poner foco en la forma de hacer las cosas. • Avances en la interconexión de sistemas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo supeditado a solo una unidad, pasa a ser el "Subdepartamento de Gobierno Abierto". • Falta de conocimiento de los procesos que se hacen en los demás departamentos. • Baja competencia técnica de los alcaldes facilita las malas prácticas, o el caudillismo. • Escasa o nula oferta de capacitación en temas de Gobierno Abierto. • Diversidad de planes de gestión para una gran cantidad de población. <p>Recursos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de profesionales capacitados en el área. • Capacidad operativa reducida, mismos recursos para demanda creciente. • No asignación de nuevos recursos, solo se renuevan para la mantención de infraestructura y plataformas (servidores, y readspeaker). • Las limitaciones presupuestarias hacen priorizar proyectos sin análisis estratégico. • Salarios bajos y alta carga de trabajo. • Equipo con poca experiencia implica menor confianza para delegar ciertas tareas, se corre riesgo la marca. • Mucho trabajo publicar, limpiar, un solo responsable. <p>Colaboración</p> <ul style="list-style-type: none"> • No existe reciprocidad entre los equipos, solicitan, pero no dan la mano. • Descoordinación entre los
--	--

	stakeholders en el diseño de proyectos TIC que deberían interoperara.
--	---

Análisis Externo

Oportunidades	Amenazas
<p>Entorno y capacidad instalada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunidad empoderada con el uso de tecnologías. • Cualquier persona con conocimiento y voluntad puede participar de proyectos de innovación • Redes sociales masificadas en un 100% en la comunidad. • Concepto de Gobierno Abierto toma relevancia. • No existen referencias locales de Gobierno Abierto en la región. • Buena imagen institucional del municipio en temas de innovación y transparencia. • Futura normativa reguladora de gestión de información, más herramientas. • Aprendizajes sobre cómo gestionar la capacidad interna ante contingencias en el mundo digital. • Voluntad política en el entorno. <p>Adopción valores Gobierno Abierto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alcaldes que incorporaron GA en su relato están haciendo mucha consulta, colaborando, en particular los nuevos, tienen un discurso más horizontal. • Adecuado desarrollo de los temas de transparencia, colaboración y participación con el pasar de los años. • Contexto municipal favorable: esto va a funcionar por la cantidad de experiencias en desarrollo. 	<p>Legitimidad y percepción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desconfianza ciudadana producto de la generalización de casos de corrupción de municipios con más recursos. • Crisis de representatividad política afecta el interés y participación. • Prejuicios de los ciudadanos. • Desconfianza de datos publicados. • Dificultad para colaborar entre municipios. • Tendencia a encasillar el Gobierno Abierto como una metodología. <p>Soporte</p> <ul style="list-style-type: none"> • No existen equipos de soporte para municipios desde nivel central. • Escaso soporte de plataformas externas: Cero Filas, SIMPLE. • Las RRSS tienen otra velocidad, se deben definir los SLA, hay q establecer las reglas del juego: tiempo de respuesta. • Que el tema sea abordado desde el nivel central sin consistencia. <p>Volatilidad acciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambios en la agenda de Gobierno afectan proyectos patrocinados. • Cambios políticos afectan la

<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de costos. <p>Relaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colaboración de las instituciones de la Sociedad Civil. • Colaboración de instituciones con experiencia en el tema y dispuestas a una cogestión. • Vinculación con otros municipios. • Convenios con CPLT para integridad de la gestión. 	<p>continuidad o inicio del proceso.</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia

7.4 Sobre hallazgos, Valor Público y Gobierno Abierto

7.4.1 Síntesis de los hallazgos

Del estudio de las trayectorias de los municipios es posible obtener algunos aprendizajes a partir de los hallazgos:

- **Liderazgo de funcionarios directivos.**

El estudio permitió identificar que los liderazgos intermedios son el germen que transmite a la comunidad local los valores de la apertura. Éstos generan un entorno adecuado a través de un lenguaje claro y sencillo, lo que lleva a las iniciativas de participación y colaboración a obtener más beneficios de la acción pública. La mayoría de las veces son quienes amplían las fronteras de lo permitido. Por ende, sin convicción y resiliencia fácilmente las iniciativas y esfuerzos serán sucumbidos ante la inercia y burocracia del aparato público.

- **Capacidades instaladas y procesos.**

Contar con mínimos avances, y necesidades básicas cubiertas como infraestructura tecnológica, funcionarios convencidos, mecanismos de

interrelación, entre otros, permiten a la institución enfocar esfuerzos en realizar cambios más estructurales para dar respuesta a las demandas.

Puente Alto y Peñalolén son un ejemplo, sus trayectorias surgen mucho antes de 2012 con un proceso de modernización sólido y cambio organizacional hacia la digitalización de la gestión municipal. Lo que permite la vinculación con los actores claves para incorporar a la ciudadanía en todos los procesos transformando desde la estructura tradicional a un trabajo horizontal entorno a la cocreación y codiseño de estrategias que finalmente integran a toda la comunidad.

- **La institucionalidad y política.**

Esto va desde la adopción de los enfoques en el relato, compromiso político, que se refleja por ejemplo en la delegación de poder, confianza y ética a los funcionarios y habilitación espacios para innovar, a la formalización e institucionalización de las iniciativas, en la misión, PLADECO u ordenanza.

Puente Alto y Peñalolén en los inicios dedicaron esfuerzo para alfabetizar al funcionariado, y generar quick-wins para demostrar los beneficios. Este trabajo permitió que desde el entorno autorizante miraran con buenos ojos estas innovaciones, y facilitaron la instalación de las iniciativas.

- **La misión institucional como guía.**

Una definición clara y precisa de la misión es esencial, permite reconocer lo que es importante y lo que no, orienta y da dirección a las acciones de los funcionarios y ciudadanía en *pos* de la consecución de los objetivos estratégicos.

La misión institucional se puede usar como herramienta estratégica de articulación y cohesión de su promesa de valor a la ciudadanía, para esto necesariamente tendría estar redactada desde los valores del Gobierno Abierto, con participación de todos los stakeholders. En este mismo sentido, las

iniciativas de apertura institucional y agregación de valor deben estar vinculadas con la misión y objetivos estratégicos de la institución.

En principio los tres municipios mostraron avances en plasmar en la misión, objetivos estratégicos u otros instrumentos directrices que promovían las estrategias. Hoy Puente Alto y Peñalolén, no sólo entienden y usan la misión como un instrumento que guía y articula, sino que también, han avanzado en modificar su estructura orgánica, dando un lugar privilegiado a las agendas de Gobierno Abierto y Valor Público.

7.4.2 Reinterpretación de los enfoques: La biblioteca municipal vs casos en estudio

Retomando el caso de la directora de biblioteca, ella ante la problemática pensó diversas soluciones en su rol de directora, como:

- Reglar e impedir el acceso de los niños,
- Ampliar las funciones de la biblioteca y conseguir más recursos aprovechando para hacer un cambio y modernización, o
- Recurrir a la colaboración de voluntarios (incluyendo madres de los niños).

Concluyendo finalmente que, una reorganización de la biblioteca (sin nuevos gastos), creando espacios especiales para los niños, salas para ver películas, y aprovechando la presencia de estos niños para fomentar la lectura, era una gran oportunidad para crear más valor, adaptando la biblioteca para satisfacer las nuevas necesidades. En este proceso de búsqueda de cómo dar respuesta a las nuevas demandas, comenzó a concebir de manera distinta la organización.

Homólogamente, los funcionarios municipales se enfrentaron a diversos desafíos y demandas institucionales y ciudadanas, encontrando en el enfoque de Gobierno Abierto un modelo de gestión que respondía a las actuales necesidades, facilitando la articulación y la generación de la sinergia necesaria para crear mayor valor para sus usuarios y mandantes en el espacio local.

En esta tarea los funcionarios innovaron atreviéndose a:

- **Pensar *estratégicamente*** para determinar lo que es valioso y eficaz para cumplir la misión de sus municipios;
- **Haciendo *gestión política*** para llegar a acuerdos con los niveles políticos e instalar en las autoridades/líderes un espíritu emprendedor (entorno autorizante) y conseguir apoyos y dar sustentabilidad a las iniciativas;
- **Haciendo *gestión operativa*** para encantar y movilizar a los funcionarios municipales en la implementación de cada iniciativa, proceso que les permitió concebir de manera distinta su institución y su accionar como funcionarios públicos.

En otras palabras, no se quedaron con la clásica concepción de que debían solo aplicar las funciones preconcebidas para sus cargos.

La **Tabla 24** reinterpreta el enfoque de Gobierno Abierto y de Valor Público a través del caso de la biblioteca municipal y los tres municipios estudiados respectivamente, con el objetivo de revelar cómo estos enfoques se complementan:

Tabla 24

Reinterpretación: Biblioteca Municipal vs Municipios Chilenos

<p align="center">Caso de la Biblioteca bajo el enfoque de Gobierno Abierto</p>	<p align="center">Municipios en Estudio bajo el enfoque de Valor Público</p>
<p align="center">Transparencia</p>	<p align="center">Gestión Operativa</p>
<p>La directora ante la problemática aplica el principio de la <i>transparencia y acceso a la información</i>, al sincerar y reconocer a la comunidad que el entendimiento tradicional de su mandato como directivo público, no le permitía afrontar y asumir la demanda de las madres trabajadoras como pertinentes para la biblioteca, y como una acción propia a su investidura de funcionario público.</p>	<p>Los equipos municipales hicieron <i>gestión operativa</i> para encantar y movilizar a los funcionarios municipales en la implementación de cada iniciativa, sacando el máximo provecho a los escasos recursos, como a las ventanas de oportunidad para innovar e introducir acciones, además jugar un rol clave en la comunicación e instalación de capacidades internas y externas.</p>
<p align="center">Participación</p>	<p align="center">Gestión Política</p>
<p>Aplica el principio de <i>participación</i> al hacer parte de la construcción de la solución a las madres trabajadoras y a los funcionarios de la biblioteca, al ponerse en los zapatos de los ciudadanos y contribuyentes buscando averiguar el valor de las acciones a implementar.</p>	<p>Los liderazgos municipales hicieron <i>gestión política</i> para reconocer las ventanas de oportunidad, llegar a acuerdos con los niveles políticos, instalar en las autoridades/líderes un espíritu emprendedor (entorno autorizante), conseguir apoyos y dar sustentabilidad y legitimidad a las iniciativas mediante la integración de todos los interesados, coproduciendo las acciones.</p>
<p align="center">Colaboración</p>	<p align="center">Gestión Estratégica</p>
<p>Al enfrentar la problemática con transparencia y convocar a todos los interesados a ser parte de la solución, creó un puente entre todos los interesados, generando confianzas, que</p>	<p>Una característica de los funcionarios municipales es que son personas creativas y abiertas a nuevas posibilidades, en constante exploración y determinación del valor de las</p>

<p>permitieron el compromiso de todos los actores para sacar el máximo provecho al espacio público.</p>	<p>acciones. Estratégicos al centrar las acciones en las necesidades de los vecinos y del relato político, propiciando y liderando entre sus pares en iniciativas como datos abiertos, presupuestos participativos, mejorando los servicios, y articulando las acciones para sacar el máximo provecho.</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia.

En la misma línea de lo anterior, la **Tabla 25** presenta una interrelación entre los enfoques, a fin de comprender cómo las dimensiones del Valor Público organizan el quehacer el directivo, y cómo los valores del Gobierno Abierto se articulan como medio para la agregación de valor:

Tabla 25

Relación de los enfoques de Valor Público y Gobierno Abierto

Valor Público Como enfoque para dirigir lo público	Gobierno Abierto Como medio para la agregación de Valor Público
<i>Gestión Operativa</i>	<i>Transparencia</i>
<p>El directivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Define y comunica las directrices de la Organización o Unidad. - Mueve a la Organización eficaz y eficiente. - Conoce lo que es viable operativamente de conseguir. 	<p>La información y las acciones deben ser transparentes para permitir que los ciudadanos puedan escudriñar y evaluar los resultados concretos de las acciones de su gobierno. A fin de determinar si agregaron o no valor.</p>
<i>Gestión Política</i>	<i>Participación</i>
El directivo debe:	Además de aumentar la eficacia de los

<ul style="list-style-type: none"> - Conocer su entorno, analizar la política en el amplio. - Ser capaz de diagnosticar su “entorno autorizante”. - Gestionar las relaciones con los diferentes actores. - Habilitar espacios de cocreación. 	<p>gobiernos y dar mayor legitimidad a las decisiones, los ciudadanos deben ver a la participación como una forma de asegurar que las acciones de su institución/servicio/gobierno serán el reflejo de sus aportes, y que responderán a sus necesidades.</p> <p>Principio donde el codiseño y coproducción de Políticas Públicas y servicios tiene lugar.</p>
<i>Gestión Estratégica</i>	<i>Colaboración</i>
<p>El directivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tiene la capacidad de determinar que es valioso y eficaz. - Construir la visión de valor de su organización. 	<p>Se da donde existe Confianza.</p> <p>Para que exista confianza se debe ser transparente, comunicar oportunamente, la participación incluye instalación de capacidades y espacios para un trabajo horizontal.</p>

Fuente: Elaboración propia.

7.4.3 Ecosistema de apertura institucional de los gobiernos locales para crear Valor Público

A lo largo del estudio, las trayectorias permitieron identificar habilitantes y variables claves que favorecen el surgimiento y sostenibilidad de las iniciativas de Gobierno Abierto, como son la presencia actores de cambio, el propósito y condiciones institucionales e infraestructura **para instalar el enfoque en la estructura municipal y la búsqueda de Valor Público como máxima.**

Debido a lo anterior, es menester recordar que Gobierno Abierto surge, en palabras de Zuñiga Aporte (2017), para “*empoderar a las personas en el ejercicio efectivo de sus derechos ante las instituciones públicas*” (pág. 101). En consecuencia, los principios de transparencia o participación ciudadana *no son un fin en sí mismo* para los

ciudadanos, sino un medio. Por ejemplo: Los gobiernos e instituciones deben ser lo más transparentes posibles, para que los ciudadanos puedan conocer y evaluar los resultados concretos de las acciones de sus autoridades e instituciones.

Con la idea de facilitar la comprensión de cómo Valor Público y Gobierno Abierto se interrelacionan, se presenta un esquema y comentarios que servirán al lector e idealmente a funcionarios y directivos públicos, como orientación:

A saber:

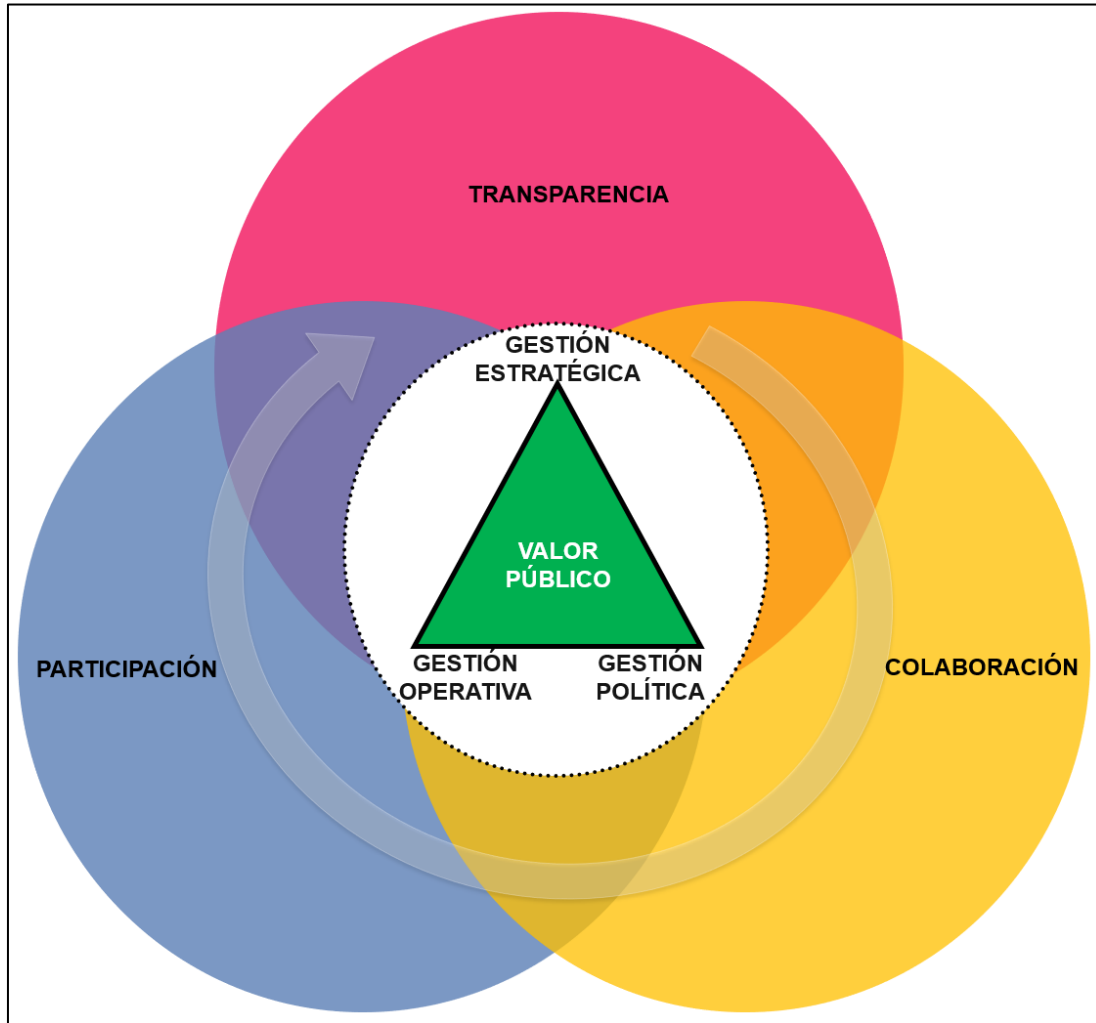
- Para determinar si las iniciativas van en la dirección correcta es clave reconocer los beneficios de éstas.
- Las trayectorias de los municipios mostraron que, entre otras variables, cuando las iniciativas de apertura institucional se conciben y se articulan entre sí, tienen más probabilidades de ser exitosas, legítimas y sostenibles, asegurando la agregación de valor.

En este sentido, para el *Ecosistema de Apertura Institucional de los Gobiernos Locales en Chile para crear Valor Público* es importante que en cada vertical (transparencia, participación y colaboración), **exista articulación** entre la *gestión política, gestión estratégica y gestión operativa*, para lograr efectivamente agregar Valor Público.

En suma, esta perspectiva permite aseverar que el **corazón del Gobierno Abierto es la creación de Valor Público** tal como se muestra en **Ilustración 11:**

Ilustración 11

Esquema apertura institucional de los gobiernos locales para crear Valor Público



Fuente: Elaboración propia. En base a Esquema de Gobierno Abierto (Ramírez-Alujas, 2022) y Triángulo Estratégico (Moore, 1995).

Nota: La ubicación de los conceptos en los vértices del triángulo no representa que uno se más importante que otro.

El esquema propuesto en la **Ilustración 11**, pone en el centro de la acción del Gobierno Abierto la agregación de Valor Público, como resultado y objetivo del proceso, a través del Triángulo Estratégico de Moore.

No obstante, y tal como se señaló previamente, cumplir lo normativo no hace a un gobierno más abierto, más bien, el cumplimiento de lo normativo es el piso, la base para iniciar el cambio de paradigma.

En este sentido, la **Tabla 26** contiene el marco normativo del *Ecosistema de Apertura Institucional de los Gobierno Locales en Chile para crear Valor Público*:

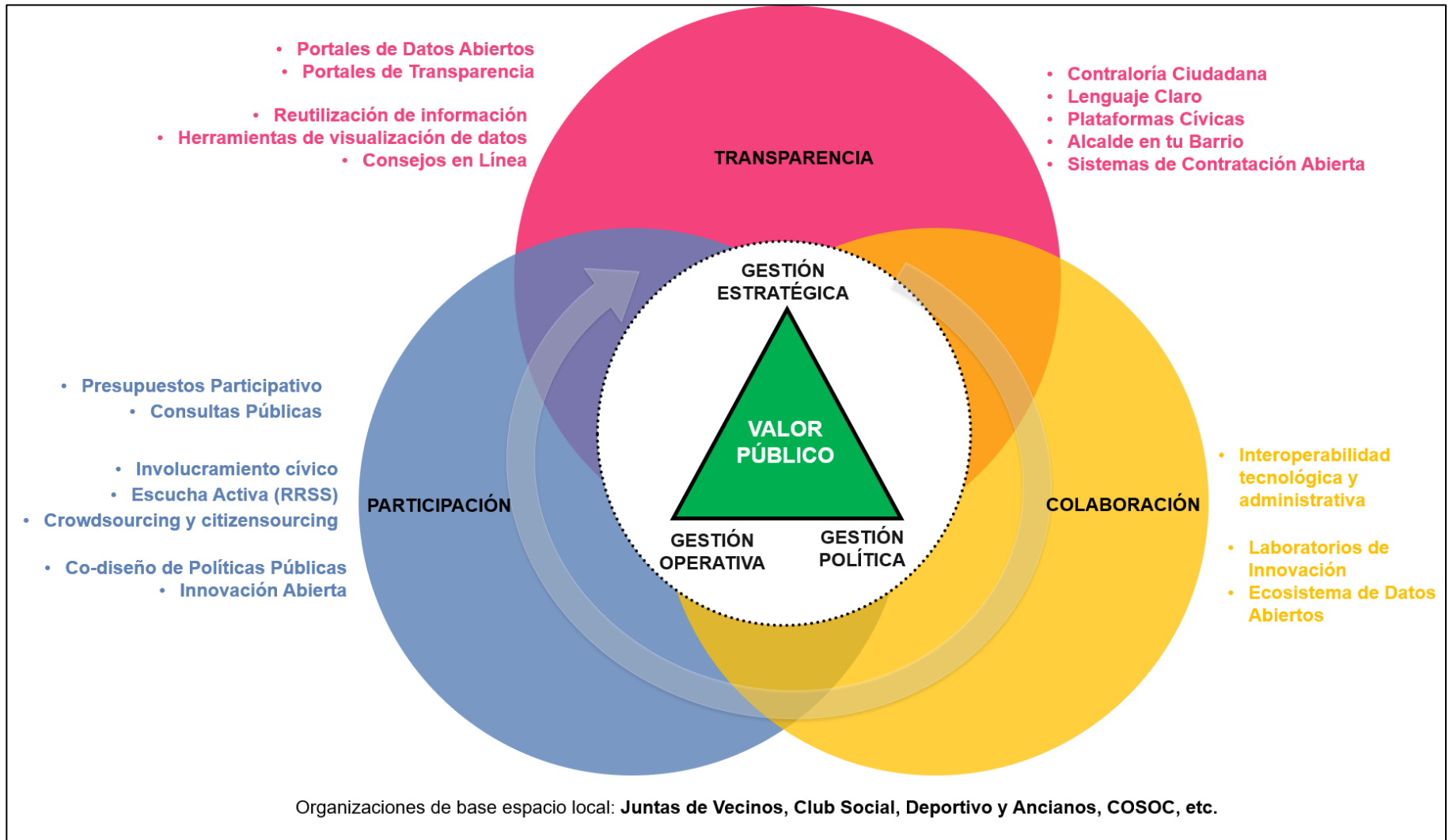
Tabla 26

Marco normativo ecosistema de apertura institucional y Valor Público Chileno

Transparencia	Participación	Colaboración
Ley 19.653 Sobre Probidad Administrativa para los Órganos del Estado.	Ley 20.500 Sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública.	Ley 21.180 de Transformación Digital del Estado.
Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública.	Instructivo Presidencial N°002 Sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2022).	Ley 19.628 Sobre Protección Vida Privada.
Instructivo Presidencial N°005 Sobre Gobierno Abierto: foco en integrar iniciativas de Gobierno Abierto en el portal sobre Gobierno Abierto (2014).	Ley 20.609 establece medidas contra la discriminación.	Ley N°19.880 Sobre Procedimientos Administrativos.
Ley 20.730 Regula el Lobby y las gestiones que representen intereses particulares antes las autoridades y funcionarios.	Ley 20.422 establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas en situación de discapacidad.	Laboratorios de Innovación Territoriales.
Ley 20.880 Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses.		

Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 12 Ecosistema para la Creación de Valor Público y Gobierno Abierto Local



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 8: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Porque de la manera que en un cuerpo tenemos muchos miembros, pero no todos los miembros tienen la misma función, así nosotros, siendo muchos, somos un cuerpo, y todos miembros los unos de los otros.

Romanos, 12:4-5

8.1 Conclusiones

La motivación principal para estudiar municipios es porque son por excelencia la institución del Estado más cercana y con mayor impacto en la vida de las personas. Cercanía que les permite tener una posición privilegiada para conocer en profundidad las necesidades y urgencias de su comunidad, involucrarse, visualizar y medir el impacto y valor de sus acciones, promoviendo en el proceso la proliferación de espacios cocreación y colaboración, a fin de crear políticas públicas que solucionen las problemáticas de la ciudadanía.

A partir de la sistematización de las trayectorias de los tres municipios expuestas a lo largo del estudio, el análisis de los antecedentes, la identificación de hallazgos, y el reconocimiento de la agregación de Valor Público a través del enfoque de Gobierno Abierto, es posible arribar a las siguientes conclusiones:

Sobre Valor Público en los municipios a través del Gobierno Abierto

En primer lugar, el estudio de los tres municipios permitió reconocer que, ante un mismo contexto normativo, pero diferentes necesidades, recursos, y formas de gestionar lo local, el enfoque de Gobierno Abierto municipal es una respuesta más que adecuada (y quizás la única por estos días) para resolver las problemáticas locales y

territoriales en los tiempos actuales, al permitirse dialogar, buscar y cocrear las respuestas a las necesidades y demandas que la ciudadanía requiere y exige, permitiéndose explorar fuera de los paradigmas tradicionales, teniendo como horizonte agregar el mayor de Valor Público posible.

De este modo, la pregunta de investigación del estudio de caso planteaba la inquietud por conocer las condiciones y componentes que propician o limitan la agregación de Valor Público a través de iniciativas de Gobierno Abierto a nivel municipal. Lo anterior, con el objetivo de proponer recomendaciones que faciliten y promuevan la agregación de Valor Público al impulsar estrategias de Gobierno Abierto. **Entregar una receta para aplicar directamente en un municipio no es viable** y no fue el foco del estudio, esto se justifica porque cada iniciativa, estrategia o acción debe responder al lugar donde se emplaza, es decir, debe ser capaz de construirse y pertenecer a su contexto (entorno: barrios, vecinos; capacidades: infraestructura, conocimiento, disposición). Por tanto, más que receta, algunas sugerencias, alertas y puntos a considerar:

En segunda instancia, el conjunto de evidencias mostró que cuando los municipios y equipos tienen un *propósito* claro, logran comprender y gestionar su *entorno*; desarrollan y mejoran continuamente las *capacidades* (internas y externas), e integran en todo este proceso a diversos actores, consiguen un entendimiento más ajustado de la realidad, necesidades y demandas, logrando resultados más exitosos, legítimos y sostenibles. Al respecto, estas tres variables, ***propósito, entorno y capacidad* deben propender a desarrollarse de igual manera sin descuidar ninguna**, a fin de potenciarse para agregar el máximo valor posible, el subdesarrollo o progreso individual afectará directamente la agregación de valor, y el avance sostenido y sinérgico de las acciones.

Ahora bien, el esfuerzo no es menor. Como se observó en las trayectorias de los municipios, cambiar el paradigma tradicional para facilitar el ejercicio de derechos, mejorar la calidad de los servicios públicos, e incrementar los niveles de confianza es un trabajo de todos los días, con altos y bajos, que requiere resiliencia, innovación,

fortaleza, y comprensión de que el *gobierno será abierto y agregador de valor, solo si se es integral respecto de los esfuerzos y acciones*. Gobierno Abierto no es solo tomar la decisión juntos, sino que involucra también ser parte del diseño, la coproducción y corresponsabilidad de los resultados.

Por otro lado, hace una década el solo hecho de hablar sobre Gobierno Abierto era un promotor. Hoy la diversidad de portales de datos abiertos, las propuestas de modelos y toolkits para aperturar, **la incorporación de los valores y principios del enfoque de Gobierno Abierto y Valor Público en el relato político**, la corresponsabilidad, el constante ajuste de los propósitos, la mayor presencia de municipios chilenos que comprometen planes de acción y se hacen parte de OGP Local (Peñalolén y recientemente Maipú), y sobre todo la presencia de una ciudadanía más exigente y dispuesta a colaborar, son promotores, facilitadores y condición base.

En cuanto a las barreras u obstaculizadores, resulta estratégico el trabajo constante para **instalar capacidades técnicas, sumar experiencias, transferir conocimiento sobre el enfoque y beneficios que podría aportar, la habilitación de espacios colaborativos y solidarios** (sobre todo hacia dentro de la estructura municipal), todo esto **como mecanismo para neutralizar los factores que inciden negativamente**, en el entendido que, si bien Gobierno Abierto lleva algunos años no está 100% instalado, no existen mayores apoyos e incentivos para emprender el desafío de cambiar la forma de hacer las cosas. Sumado a que los cambios de autoridad, así como pueden ser un facilitador, pueden incidir negativamente, estancando, retrocediendo o afectan la sostenibilidad de las iniciativas, sobre todo cuando están en fases preliminares.

En pocas palabras, el propósito de Moore fue:

- Instalar la idea de que la sociedad requiere de imaginación generadora de valor, a fin de que los gestores públicos sean útiles para la sociedad. En efecto, la historia de la biblioteca pública, al reinterpretarse bajo el enfoque de **Gobierno Abierto**, permite reconocer que lo que se termina haciendo **es innovación**, innovación que bajo ese contexto es creación de Valor Público.

- Haciendo la vinculación con el actuar de los funcionarios municipales de Puente Alto, Peñalolén y Providencia, estos ante el desconocimiento que tenían de sus usuarios, la diversidad de demandas y la falta de recursos, buscaron **nuevas formas para agregar valor ¡innovando!** por lo mismo, al salirse de los cánones tradicionales, enfrentaron todos los obstáculos de la innovación (falta de recursos, apoyo, habilidades, tiempo, etcétera). Por ello, la neutralización de los obstáculos es parte de la ecuación, y preocupación constante.

En último lugar, otra certeza que deja el estudio es que **la implementación de iniciativas de Gobierno Abierto** municipal no es simplemente para ser más transparentes, eficientes, eficaces, o para estar a la moda. Se emprende e implementan iniciativas teniendo como máxima **mejorar la calidad de los servicios para la gente**, es dignidad. Los servicios públicos además de responder a su mandato (por el cual existen), deben buscar favorecer el desarrollo de las personas y sociedades, garantizando el acceso a derechos.

Aunque sea de Perogrullo, el lenguaje claro es importante y vital en las tres dimensiones, tanto de los principios de Gobierno Abierto y los ámbitos de gestión del Valor Público. En este sentido, una estrategia o política de apertura institucional, no tendrá impacto si no está en un lenguaje claro, si no hay articulación entre los actores (deben ser capaces de parlamentar y ponerse de acuerdo), y si no cuenta con los medios mínimos (tecnológicos e instrumentales).

Finalmente, y a modo de conclusión, para posibilitar la agregación Valor Público en el espacio local a través del Gobierno Abierto es importante tener presente algunas consideraciones:

- **No se deben confundir medios con fines.** Gobierno Abierto fue la respuesta que permitió dotar de herramientas, articular y dar sentido al quehacer de los

equipos municipales, **para satisfacer** de la mejor forma las **demandas de sus comunidades.**

Por ejemplo, en el caso de Providencia contar con un portal de datos abiertos con más set de datos, no fue sinónimo ser más abierto, transparente o de agregar valor. Puente Alto, por otro lado, no fue el primero en tener un portal, porque invirtió tiempo en definir qué datos realmente eran importantes para la comunidad.

- **El cambio debe partir por casa.** La transparencia, colaboración se deben dar principalmente hacia adentro, más que pensar hacia a fuera. Una de las principales dificultades de las trayectorias fue precisamente que las unidades municipales no se interrelacionan, comunican, e incluso compiten, por lo mismo no colaboran. El efecto es un camino más largo, pedregoso, y en última instancia la no sostenibilidad en el tiempo de las iniciativas. Situación que en principio ocurría en los tres municipios.
- **Se puede agregar valor y ser abierto sin estar en estar en OGP o no ser el más cumplidor de las normativas.** Puente Alto definió hacer su propio camino, asumiendo los costos, pero no por eso dejó de creer y funcionar en lógica de apertura y creación de valor. El IIGAM demostró, a su vez que, estar mejor ranqueado en el índice no asegura sostenibilidad en el tiempo, Providencia es el mejor ejemplo.
- **Promover y dar espacios para los liderazgos que emergen de la estructura municipal,** para que fluyan, articulen y asuman la tarea de guiar, motivar y dotar de capacidades a los actores internos y externos.

Por consiguiente, y para facilitar el actuar de los directivos o unidades que lideran las iniciativas:

- Es menester **estar en constante observación y redefinición del propósito municipal** para que ésta facilite el quehacer, procurando que este sea producto de un proceso de coproducción.

En último lugar, así como el lenguaje crea realidad:

- **La institucionalización de las estrategias** (ya sea en actos administrativos o en compromisos con la comunidad), la **instalación de capacidades** (por ejemplo, a través de la Red de Innovadores del Laboratorio de Gobierno, o el Diploma en Innovación Pública y Gobierno Abierto) y **valores en la estructura municipal y ciudadanía**, además de promover los avances, serán los anticuerpos que defenderán las estrategias cuando éstas se vean amenazadas.

A modo de síntesis, la **Tabla 27** entrega los factores estratégicos que los directivos y funcionarios públicos deben considerar para sus estrategias de agregación de Valor Público a través del enfoque de Gobierno Abierto:

Tabla 27

Factores estratégicos del ecosistema de apertura institucional en gobiernos locales para crear Valor Público

-
1. **Las recetas** para aplicar directamente en un municipio o gobierno subnacional **no son viables**. Cada Estrategia o iniciativa debe responder a su contexto.
 2. Los gobiernos locales que **comprenden y gestionan** adecuadamente su *propósito, entorno y capacidad*, sin descuidar ninguno, **maximizarán la agregación de valor**.
 3. La incorporación de los valores del Gobierno Abierto y Valor Público en el **relato político** es un **facilitador para la adopción del enfoque**.
 4. **Gobierno Abierto no es el fin**, sino el medio para mejorar la calidad de vida de las personas, a través de mejores servicios, instituciones más cercanas y confiables y mejor democracia.
 5. **No se deben confundir medios con fines**. Gobierno Abierto es un enfoque, que dota herramientas y conocimientos para obtener un mejor gobierno y la satisfacción de las expectativas ciudadanas.
-

-
6. **El cambio debe partir por casa.** Gobierno Abierto no será abierto si en las mismas estructuras municipales los equipos no son transparentes y colaborativos.
 7. **Se puede agregar valor y ser abierto, sin estar en estar en OGP,** o no ser el más cumplidor de las normativas. Gobierno Abierto son valores, por tanto,
 8. **Promover** y dar espacios a los **liderazgos** que emergen de la estructura municipal.
 9. **Estar en constante observación y redefinición del propósito municipal** es trascendental, porque la misión orienta, da dirección y permite reconocer lo que es o no importante para la institución.
 10. **Institucionalizar** las iniciativas, **instalar** capacidades y valores en la estructura municipal y ciudadanía, **fortalecerán las estrategias,** permitiéndoles mantenerse vivas aun cuando el contexto se adverso.
-

Fuente: Elaboración propia.

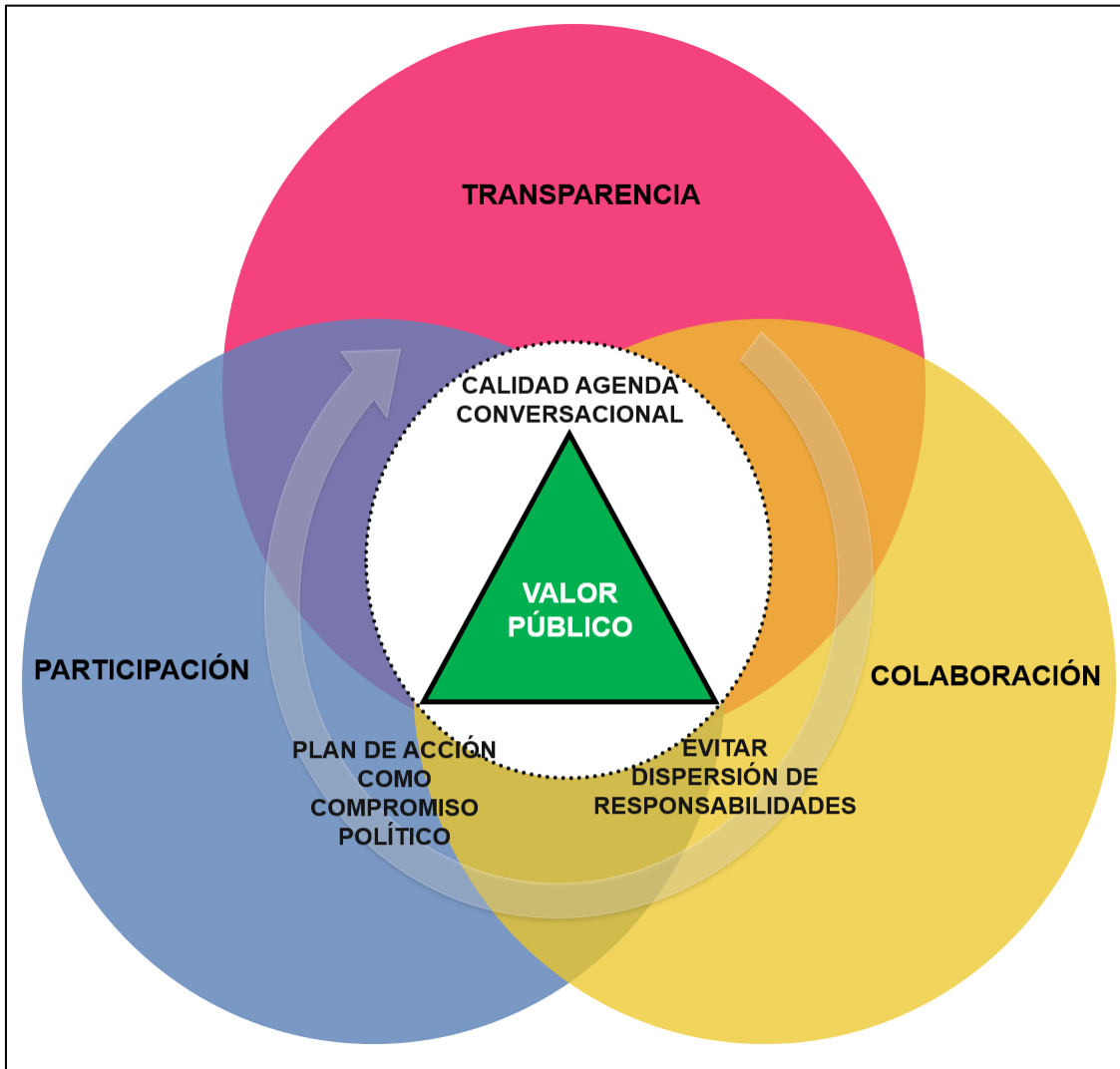
8.2 Recomendaciones y desafíos

Queda de manifiesto el tremendo desafío que implica cambiar las formas de hacer las cosas en el ámbito local, sumar valores, cambiar actitudes, considerar a todos los interesados, entre otras cosas, en una realidad de carencia de competencias y apoyos. A fin de generar las condiciones (como la confianza) que faciliten a los gobiernos locales funcionar en una lógica de colaboración (interna y externa), y donde todas y todos los actores participen de la definición de los valores públicos, derechos, beneficios y prerrogativas que desean (asumiendo que también tienen obligaciones y deberes), se comparten algunas recomendaciones.

Lo primero, y haciendo uso del esquema del Ecosistema para la Apertura Institucional, el Triángulo Estratégico incorpora las recomendaciones, como factores esenciales que se deben gestionar para agregar Valor Público en gobiernos locales, como se muestra en la **Ilustración 13:**

Ilustración 13

Recomendaciones claves para la agregar de Valor Público bajo el ecosistema de apertura institucional



Fuente: Elaboración propia.

1. Calidad de la agenda conversacional:

En la Universidad de Chile ya en el año 2003 se planteaba que “la capacidad de una organización, una comunidad, una región un país de desarrollarse depende crucialmente de la calidad de sus procesos conversacionales” (Vignolo Friz, Potocnjak Cabrera, & Ramírez Alujas, 2003).

Entonces, y enfocándose exclusivamente en el ámbito local:

- ¿Cuáles son los temas de conversación predominantes en Chile (sociedad civil, municipios)?
- ¿Cuáles son las conversaciones de los funcionarios, directivos y autoridades públicas?
- Se preguntan ¿Cuáles son las tendencias actuales, de mediano plazo que pueden afectar el espacio local?
- ¿Están observando la discusión de nuevas leyes?

Esta cuestión resultó clave para el desarrollo de las iniciativas. El funcionario líder de Puente Alto, gracias a su faceta académica, estaba en conocimiento años antes de las implicancias de la Ley de Transparencia, y preparó al municipio para este desafío.

2. **Planes de acción como compromiso político.**

Un Plan de acción, sea bajo OGP o solo ante la comunidad local, es una manifestación política de que lo que se está dispuesto hacer y ceder (poder). Aunque sea de Perogrullo, la cocreación es con otros.

Por tanto, generar compromisos o planes de acción se transforman en una hoja de ruta que fuerza robustecer los pilares del Gobierno Abierto. Ahora bien, es importante tener presente que los Planes de Acción promueven y facilitan la apertura institucional, apertura en *pos* de que la acción municipal agregue valor, pero no son suficientes y no son el único camino para lograr un Gobierno Abierto Local. No estar en OGP no es excusa para no buscar mayor transparencia, participación y comunicación fluida con la ciudadanía.

3. Evitar la dispersión de responsabilidades.

La especificidad de los problemas públicos ha hecho que las funciones deban resolverse por separados por equipos expertos en la temática. Esto ha generado que la mayoría de las iniciativas no se conciban transversal e integralmente, y menos se implementen bajo una lógica de interrelación que permita articular las iniciativas y potenciarlas.

Finalmente, pero no menos importante:

4. No descuidar la Gestión Operativa.

En general los directivos son más propensos a dedicar tiempo a la gestión estratégica y política, les es más atractiva. Sin embargo, los tres ámbitos de gestión son igual de importantes, no se debe descuidar la gestión operativa, ya que es la base de la estructura de funcionamiento municipal.

CAPÍTULO 9: BIBLIOGRAFIA

- Biblioteca Congreso Nacional de Chile. (Agosto de 2018). *Marco Jurídico de las Municipalidades, principales disposiciones normativas*. Obtenido de <https://obtienearchivo.bcn.cl/>:
https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25833/1/GRID_Marco_Juridico_Municipalidades_GD_Def.pdf
- Aguilar Villanueva, L. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. México DF: Fondo de la Cultura Económica.
- Alvarez Vallejos, R. (2019). La reforma municipal en la transición: ¿un caso de democratización en la medida de lo posible? *historiapolitica.com*, 3. Obtenido de https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/chile_alvarezvallejo.pdf
- Ambassade de France en Espagne. (14 de marzo de 2021). *Ambassade de France en Espagne*. Obtenido de [es.ambafrance.org](https://es.ambafrance.org/Informacion-general#:~:text=En%20Francia%20hay%2035%20498,m%C3%A1s%20de%20100%2000%20habitantes): <https://es.ambafrance.org/Informacion-general#:~:text=En%20Francia%20hay%2035%20498,m%C3%A1s%20de%20100%2000%20habitantes>.
- Ariño, M. (05 de 07 de 2012). *Toma de decisiones*. Obtenido de <https://miguelarino.com/2012/07/05/mandos-intermedios/>
- Ayuntamiento Madrid. (2015). *Estrategia de gobierno abierto de la ciudad de Madrid "gobernar con la ciudadanía"*. Madrid.
- Banco Mundial. (20 de enero de 2021). *BancoMundial*. Obtenido de www.bancomundial.org:
<https://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview>
- Barzelay, M., & Cortázar, J. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D.C.
- BBC Mundo. (22 de junio de 2017). *BBC News*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40365341>
- Bellamy, V., & Beaumel, C. (14 de marzo de 2021). *Institut national de la statistique et des études économiques*. Obtenido de Insee - mesurer pour comprendre: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1283853>
- Biblioteca Congreso Nacional. (12 de 03 de 2020). *Biblioteca Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de BCN: <https://www.bcn.cl/noticias/congreso-nacional-conmemoro-los-30-del-retorno-a-la-democracia>
- Blanco-Peck, R. (2006). Los enfoques metodológicos y la administración pública moderna. *Cinta de Moebio*, 256-265.

- Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). *OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto*. Alcalá la Real: Algón Editores. Obtenido de <https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>
- Carmona, R. (10 de 11 de 2021). *El desarrollo local como desafío político. Nuevas formas de gobierno y gestión participativa en el territorio*. Obtenido de Biblioteca Digital Municipal - Universidad Nacional de Quilmes: http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/CARMONA_El_desarrollo_local_como_desafio_politico.pdf
- Carvajal, V. (19 de noviembre de 2015). *CIPER*. Obtenido de <https://www.ciperchile.cl/2015/11/19/jaime-orpis-los-bienes-y-negocios-del-senador-que-pidio-plata-para-pagar-sus-deudas-de-campana/>
- CEPAL. (28 de Febrero de 2018). *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo*. Obtenido de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/>: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/tercer-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-chile-2016-2018>
- Chapman, R., & Hunt, M. (1987). *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system* Routledge. London: Routledge.
- CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Cartagena de Indias: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Obtenido de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/2-Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-2016-CLAD.pdf>
- Colón de Carvajal, B. (2016). El Paradigma del Gobierno Abierto Provincial: Fantasía o Realidad. En U. C. Madrid, *El paradigma del gobierno abierto* (pág. 78). Madrid: https://gobiernoabiertovalencia.files.wordpress.com/2016/02/08-borja-colon_003.pdf.
- Concha, G., & Naser, A. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Consejo para la Transparencia. (2018). *Diez Años, Diez Casos. ¿Cómo la Ley de Transparencia ha permitido detectar casos de corrupción e irregularidades en el Estado chileno?* Santiago de Chile: Ediciones Consejo para la Transparencia. Obtenido de https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2019/01/cuaderno-10-Casos_fin.pdf
- Consejo para la Transparencia. (2018). *Modelo para la Implementación de Gobierno Abierto a Nivel Municipal*. Santiago de Chile: Ediciones Consejo para la Transparencia.
- Corporación Latinobarómetro. (2010). *Informe 2010 - Estamos ad portas de “¿La década de América Latina?”* Santiago. Obtenido de http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LATINOBAROMETRO_2010.pdf

- Cortázar Velarde, J. (2017). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Engel, E. (24 de 05 de 2015). *La Tercera*. Obtenido de <http://voces.latercera.com/2015/05/24/eduardo-engel/falta-de-probidad-en-municipios/>
- Fernández-Santillán, J. (2018). *Valor público, Gobernanza y Tercera Vía*. Toluca de Lerdo: Convergencia, revista de ciencias sociales. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v25n78/2448-5799-conver-25-78-175.pdf>
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Font, J., & Blanco, I. (2006). *Polis, la ciudad participativa. Participar en los Minicipios: ¿Quién?, ¿Cómo? y ¿Por qué?* Barcelona: Diputació Barcelona xarxa de municipis.
- Garretón, M. A. (2010). La democracia incompleta en Chile: la realidad tras los rankings internacionales. *Revista de ciencia política (santiago)*, 115 - 148.
- Gobierno de Bahía Blanca. (2015). *Gobierno de Bahía Blanca - Gobierno Abierto*. Recuperado el 30 de 09 de 2015, de <http://www.bahiablanca.gov.ar/areas-de-gobierno/gobierno-abierto/>
- Gobierno de Chile. (2016). *Plan de Acción de Chile - Gobierno Abierto 2016-2018*. Santiago de Chile: MINSEGPRES.
- Göpel, C. (03 de agosto de 2018). *La Tercera*. Obtenido de <https://www.latercera.com/mundo/noticia/cronica-del-escandalo-los-cuadernos-k-sacude-argentina/269271/>
- Gutiérrez, F. (Diciembre de 2018). *Consejo para la Transparencia*. Obtenido de Modelo para la Implementación de Gobierno Abierto a Nivel Municipal: <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2018/12/Cuaderno-Modelo-GAM.pdf>
- Haefner, C. (Agosto de 2019). Participación ciudadana y creación de valor público: componenete estratégicos para una gestión pública relacional. Valdivia, Chile.
- Heifetz, R. (1997). *Liderezgo sin respuestas fáciles, Propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*. Barcelona: Planeta S.A.
- Hernández Bonivento, J. (2015). *Del Gobierno a la Gobernanza Local. Capacidades, Instituciones y Visiones de lo Público en El Proceso de Descentralización en Colombia : Estudio de Casos*. Madrid.
- Hernández Bonivento, J. (2016). Diseño institucional para el gobierno abierto municipal: propuesta de medición y análisis del caso chileno. *DAAPGE*, 101–128.

- Hernández Bonivento, J. (2020). *Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal*. Santiago de Chile: ICHEM.
- Hernández Bonivento, J., Gandur, M. P., & Najles, J. (Septiembre de 2014). Gobierno Municipal Abierto en América Latina. De la proximidad administrativa a la acción colaborativa.
- Hernández, J. (09 de 04 de 2015). *La Nación*. Recuperado el 20 de 10 de 2015, de <http://blog.lanacion.cl/2015/04/09/por-un-gobierno-abierto-para-las-municipalidades-chilenas/>
- Hernández, J., Gandur, M., & Najles, J. (2014). *Gobierno Municipal Abierto en América Latina. De la proximidad administrativa a la acción colaborativa*. DGPE/SAP - OEA.
- Hirschberger, J. (1975). *Historia de la Filosofía*. Barcelona.
- Irrázaval, I. (1996). *Percepciones acerca del municipio: Continuidad y cambios*. Estudios Públicos CEP.
- Jiménez Barca, A. (09 de marzo de 2015). *El País*. Obtenido de https://elpais.com/internacional/2015/03/07/actualidad/1425749985_349564.html
- Junta de Castillo y León. (2010). *Open Government. 10 ideas para hacer tu Ayuntamiento Abierto*. Obtenido de https://www.dip-badajoz.es/diputacion/delegaciones/apnt/Open_Government_10_ideas_para_hacer_tu_Ayuntamiento_abierto.pdf
- Kooiman, J. (2003). *Governing of Governance*. London: SAGE.
- Lescano Duncan, L. (2011). Liderazgo de servicio de los mandos intermedios. *Cuadernos de Gestión*, 73-84.
- Martínez-Mejía, F. E., & Cardoso-Ruiz, R. P. (2017). *La política de los acuerdos en la transición a la democracia en Chile*. Prospectiva Jurídica, México, UAEM.
- Mayol, A. (2019). *Big Bang, Estallido social 2019, modelo derrumbado - sociedad rota - política inútil*. Santiago: Catalonia.
- Meghan , C., & Harrison, T. (2011). Delivering Public through Open Government.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Naser, A., & Ramírez Alujas, Á. (2014). *Plan de Gobierno Abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Noveck, B. S. (10 de 11 de 2021). *Defining Open Government - Cairns Blog*. Obtenido de <https://cairns.typepad.com/blog/2011/04/whats-in-a-name-open-gov-we-gov-gov-20-collaborative-government.html>

- Obama, B. (21 de 01 de 2019). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. Obtenido de Transparency and Open Government: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- OCDE. (11 de 01 de 2010). *Chile, primer país sudamericano miembro de la OCDE*. Obtenido de <https://www.oecd.org/newsroom/chileprimerpaissudamericanomiembrodelaoecd.htm>
- OGP. (4 de 10 de 2016). *OGP en movimiento*. Obtenido de <https://www.opengovpartnership.org/stories/ogp-en-movimiento-concepto-y-video/>
- OGP. (1 de marzo de 2021a). *Open Government Partnership*. Obtenido de [www.opengovpartnership.org/](https://www.opengovpartnership.org/content/uploads/2001/01/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf): https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf
- OGP. (15 de marzo de 2021b). *Open Government Partnership*. Obtenido de OGP Local: <https://www.opengovpartnership.org/news/56-local-jurisdictions-join-global-partnership-to-promote-open-government/>
- ONU. (25 de septiembre de 2015). *La Agenda para el Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Orellana, P. (2007). *Chile, un caso de corrupcion oculta*. FACSOC, Universidad de Chile. Obtenido de <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/21/2112-OrellanaVargas.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (2016). *Gobierno Abierto en los Municipios, entendimiento a los municipios y el Gobierno Abierto como un papel clave para la nueva gobernanza*. Washington D.C.
- Oszlak, O. (2017). Capítulo XI: La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. En A. Naser, Á. Ramírez-Alujas, & D. Rosales, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (págs. 209-228). Santiago de Chile: CEPAL.
- Parekh, B. (1990). The Rushdie Affair: Research Agenda for Political Philosophy. *Political Studies*, 695-709.
- Peschard Mariscal, J. (2012). Del Gobierno Abierto a la Transparencia Proactiva: La experiencia del IFAI en 2011. En A. Hofmann, Á. Ramírez Alujas, & J. A. Bojórquez Pereznieta, *La Promesa del Gobierno Abierto* (págs. 27-49). Santiago de Chile.
- Peters, B. (2005). Gobernanza y Burocracia Pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, XLV(4), (págs. 585-598). Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911177001>
- Piketty, T. (2015). *La crisis del capital en el siglo XXI*. siglo veintiuno.

- PNUD. (2004). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.
- PNUD, OEA. (2010). *Nuestra Democracia*. Obtenido de https://www.oas.org/es/sap/docs/Nuestra_Dem_s.pdf
- Ramírez Alujas, Á. (2011). *OCDE Policy Brief*. Santiago.
- Ramírez Alujas, Á., & Dassen, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda. En N. Dassen, & J. d. Cruz Vietra, *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe* (págs. 41-71). BID.
- Ramírez Alujas, Á., & Dassen, N. (2014). Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe.
- Ramírez, P., & Jara, M. (03 de marzo de 2015). *CIPER*. Obtenido de <https://www.ciperchile.cl/2015/03/03/asi-funcionaba-la-maquina-de-evasion-tributaria-de-los-duenos-del-grupo-penta/>
- Ramírez-Alujas , Á., & Dassen, N. (2014). *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. BancoInteramericano de Desarrollo (BID).
- Ramírez-Alujas, Á. (2004). *El proceso de reforma del Estado y de modernización de la gestión pública en Chile: Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramírez-Alujas, Á. (2004). Nuevos paradigmas en gerencia pública: conjeturas y reflexiones sobre la teoría. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Admnsitración Pública*, 172.
- Ramírez-Alujas, Á. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea... *Buen Gobierno*, 1-35.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno Abierto y la Modernización de la Gestión Pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques*, 99-125.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). *Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en iberoamérica*. Madrid: GIGAPP Estudios Working Papers. Obtenido de <http://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/363>
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno Abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Más poder local, E(12)*, 14-22.
- Ramírez-Alujas, Á. (2020). Hasta que el gobierno abierto se haga costumbre. La ruta hacia una gobernanza abierta, resiliente e inclusiva para el desarrollo sostenible post pandemia.

Gestión Pública y Políticas Públicas en Tiempos de Emergencias. Lecciones aprendidas de la pandemia Covid-19, 83-121.

- Ramírez-Alujas, Á. (2021). Panorama global del gobierno abierto local: Avances y desafíos de la estrategia de gobierno abierto subnacional en el marco Open Government Partnership (OGP). *Gobierno Abierto en Iberoamérica. Estudios de Caso en Gobierno Abierto Subnacionales*, 637-674.
- Ramírez-Alujas, Á., & Dassen, N. (2014). *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ramírez-Alujas, Á., & Dassen, N. (2016). *Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo.
- REUTERS. (2 de septiembre de 2019). *REUTERS*. Recuperado el 14 de septiembre de 2021, de REUTERS: <https://www.reuters.com/article/delito-mexico-casablanca-idLTAKCN1VN22G>
- Sánchez Trigueros, J. (2015). Los Antecedentes del Gobierno Abierto: Una mirada en retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública*, 67{84}. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/960/96043202005.pdf>
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy* (Segunda ed.). Wilder Publications, Inc.
- Snow, B. (2009). *Freedom of Information Act of 1966*. Obtenido de <https://mtsu.edu/first-amendment/article/1081/freedom-of-information-act-of-1966>
- SUBDERE. (Junio de 2000). *Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile*. Obtenido de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-65837_recurso_1.pdf
- Subirats, J. (2013). Preámbulo. En A. Hofmann, Á. Ramírez, & J. Bojórquez, *La Promesa del Gobierno Abierto* (págs. 13-18).
- Subsecretaría de Tecnologías de Gestión - Presidencia de la Nación Argentina. (2015). *Gobierno Abierto Argentina*. Recuperado el 15 de 10 de 2015, de http://www.gobiernoabierto.gob.ar/politicas/iniciativas_ga_41
- Tagle, M. (1995). *Dialogos de Justicia y Democracia - El Acuerdo Nacional, significados y perspectivas*. Santiago de Chile. Obtenido de <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0053699.pdf>
- Tapscott, D. (2010). *Open Government: Transparency, Collaboration, and Participation in Practice*. Sebastopol, California: O'Reilly Media.

- Taylor, S., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los Metodos Cualitativos de Investigación*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- Toro, P., & Segovia, M. (04 de agosto de 2021). *CIPER*. Obtenido de <https://www.ciperchile.cl/2021/08/04/platas-politicas-de-sqm-la-evidencia-que-acumulo-la-fiscalia-contra-los-34-imputados-que-zafaron-del-juicio/>
- Transparency International. (2014). *Índice de Percepción de la Corrupción*. Santiago. Obtenido de <https://www.chiletransparente.cl/wp-content/uploads/2014/12/IdePC-2014-Chile.pdf>
- Transparency International. (2020). *Índice de Percepción de la Corrupción*. Santiago de Chile. Obtenido de https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/16118311412020_Report_CPI_EN.pdf
- University of Cambridge. (2020). *Global Satisfaction with Democracy*. Cambridge: Centre for the Future of Democracy. Obtenido de https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/DemocracyReport2020_nYqqWi0.pdf
- Valdez Zepeda, A. (2019). Paradigmas emergentes en la gestión pública en América Latina. *Revista Venezolana de Gerencia*, 325-339. Obtenido de <https://www.redalyc.org/journal/290/29059356003/html/>
- Valenzuela, J. P. (2007). *Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/An%C3%A1lisis-prospectivo-de-las-capacidades-institucionales-y-de-gesti%C3%B3n-de-los-gobiernos-subnacionales-en-Chile.pdf>
- Vignolo Friz, C., Potocnjak Cabrera, C., & Ramírez Alujas, A. (2003). El desarrollo como proceso conversacional de construcción de capital social. *Revista Ingeniería de Sistemas*, 5-36.
- Waissbluth, M. (2006). *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso*. Barcelona: Boletín Electrónico de ESADE. Obtenido de https://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_estado_chile_1990_2005.pdf
- Waissbluth, M. (2021). *Introducción a la Gestión Pública: Un Estado al Servicio de la Ciudadanía*. Santiago de Chile: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Yin, R. (1994). *Investigación sobre estudio de casos. Diseño y Métodos*. Thousand Oaks. SAGE.
- Zúñiga Aponte, A. G. (2017). El Estado abierto en Costa Rica: dinamizando la democracia. En A. Naser, Á. Ramírez-Alujas, & D. Morales, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (págs. 101-112). Santiago de Chile: CEPAL.

ANEXO A: INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO MUNICIPAL: TRES CASOS DE ÉXITO

Para efectos de conocer los aspectos que permitieron desarrollar iniciativas de Gobierno Abierto municipal en Chile, en un contexto donde no existían marcos de referencia subnacionales (nacional e internacional), se ha considerado utilizar, de manera instrumental, tres experiencias municipales pioneras, e innovadoras de la Región Metropolitana de Chile.

De esta manera, el estudio intentará profundizar los aspectos que permitieron desarrollar iniciativas de Gobierno Abierto en estos tres municipios, cuáles fueron las dificultades, y el rol de la autoridad y de los funcionarios municipales.

1.1 El caso del municipio de Puente Alto: «Gobierno Abierto a la Puentealtina»

La comuna de Puente Alto -fundada el 8 de enero de 1898 como Villa de Puente Alto- es la Capital de la Provincia Cordillera de la Región Metropolitana. A pesar de no ser de la Provincia de Santiago, forma parte del Gran Santiago⁷². La comuna tiene una superficie de 88 km². El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en el CENSO de 2017, declara que la población efectivamente censada fue de 586.106 habitantes, la estimación de población proyectada al 2020 es de 645.909 habitantes, datos que transforman a Puente Alto en la comuna más poblada del país. Por otra parte, Puente Alto está caracterizada como comuna “dormitorio” distante de Santiago a 26 Km (50 minutos en automóvil), por lo mismo tiene que generar sus propios servicios para que las personas no salgan de la comuna hasta la provincia de Santiago para acceder a servicios.

⁷² <https://corporacionciudades.cl/wp-content/uploads/2019/04/ATLAS-SANTIAGO.pdf>

Tabla 28

Mapa Puente Alto



Fuente: Google Maps.

1.1.1 Premios y reconocimientos

A modo de resumen, y como prueba de la trayectoria de transformaciones del Municipio de Puente Alto la **Tabla 29** presenta una serie de reconocimientos y eventos relevantes asociados la agenda de Gobierno Abierto, innovación y tecnología:

Tabla 29

Reconocimientos a buenas prácticas

Año	Distinción	Actividad	Descripción Iniciativa
2020	1° Lugar	Concurso Funciona!	Constituciones Virtuales Ley 19.418.
2020	Reconocimiento	Innovaciones Municipales:	Sistema de Control Municipal (CRM): Es una plataforma web, en la cual se

		Buenas Prácticas en Gobiernos Locales	registran las atenciones que los vecinos solicitan al municipio. En sus inicios, en 2006 comenzó con los registros de los beneficios que se les asignaban a cada vecino y con su respectivo contacto.
2020	Reconocimiento	Innovaciones Municipales	Ventanas Abiertas: Es un programa de la Municipal ideado el año 2013, su objetivo es ser una actividad recreativa significativa, de paseo o viaje, a la que pueden optar los puentealtinos con problemas de movilidad reducida y que no han salido en mucho tiempo de sus hogares. Estudio sobre Innovaciones Municipales: Buenas Prácticas en Gobiernos Locales del Programa Puentes UC.
2015	3° Lugar	Índice Local de Datos Abiertos	Iniciativa: Portal de Datos Abiertos. Índice Local de Datos Abiertos a nivel nacional creado por la Fundación Ciudadanía Inteligente junto con la Open Knowledge Foundation.
2015	10° Lugar	Índice de Madurez Tecnológica Municipal	El Índice se realiza en base al Estudio Evaluación del Nivel de Digitalización de las Municipalidades
2015	100% cumplimiento	Fiscalización Derecho Acceso a la Información Pública	Por segunda vez desde 2013 obtiene el 100% de cumplimiento en la fiscalización realizada por el Concejo para la Transparencia.
2015	1° Lugar	Ranking Visualización en Portal de Datos Abiertos	De todas las instituciones, nacionales y extranjeras, que publican en la plataforma Junar, Puente Alto fue la con más visualizaciones: 145.000 durante el periodo de un año.
2014	Mención Honrosa	Concurso Buenas Prácticas Municipales	Open Data Buenas Prácticas Municipales de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

2014	1° Lugar	Concurso Buenas Prácticas Municipales	Atención Nocturna Buenas Prácticas Municipales de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).
2013	Adhesión	Modelo de Gestión de Transparencia Municipal	El MGMT es un instrumento que permite gestionar los procesos de Transparencia a nivel municipal, incorporando herramientas para dar soporte a la tramitación. El modelo incluye la incorporación al Portal de Transparencia del Estado, sin embargo, Puente Alto desde 2009 gestiona la Transparencia Activa y el Derecho de Acceso a la Información por Portales propios, sumando a la oferta el Portal de Datos Abiertos.
2012	1° Lugar	Ranking Derecho Acceso a la Información (DAI)	Emitido por el Consejo para la Transparencia, el Ranking permite conocer el estado de cumplimiento de las solicitudes de información que realiza la comunidad sobre información pública a las instituciones. Con un 88.43% de cumplimiento.
2008	2° Lugar	Ranking Municipios Digitalizados	Ranking realizado por el Ministerio de Economía y el Centro de Estudios de Tecnologías CETIUC.

Fuente: Elaboración propia, en base a las entrevista y publicaciones del municipio.

1.1.2 Contexto local

Manuel José Ossandón: Gestión municipal y voluntad política

El punto de inflexión del municipio de Puente Alto, en términos de transformar la relación con la ciudadanía se gatilla a partir del año 2000, con la asunción de Manuel José Ossandón como alcalde de la comuna (alcalde por tres periodos entre 2000-2012). Ossandón cambió la impronta del municipio, con una gestión en terreno y una relación directa con los ciudadanos, los cuales destacaban, por ejemplo, la

particularidad de memorizar sus nombres y sus historias, que compartían con él cuando recorría la comuna.

Según un entrevistado “*Ossandón tenía una característica así muy patronal, muy abierta, bastante informal*”⁷³. Con los equipos municipales, se caracterizó por otorgar “*cierta autonomía en el trabajo*”, actitud que facilitó la generación de iniciativas innovadoras. La gestión del alcalde buscó cambiar el “*concepto de un municipio cerrado a un municipio abierto*”, centrando los esfuerzos en primera instancia en recuperar los espacios públicos, y en hacer más participativa las decisiones municipales. Cambios que se fueron materializando, en primera instancia, con la liberación de los servicios municipales gratis, por ejemplo: Cultura, deporte, infraestructura municipal, etcétera. El foco estos primeros años estuvo en la atención de los vecinos y en la creación de servicios, permitiendo con esto sentar las bases para lo que vendría en la segunda década de los 2000.

En resumen, Ossandón en los 12 años de gestión, fue un alcalde con voluntad política para transformar la comuna, y dar espacios para que los liderazgos internos desarrollaran iniciativas en beneficio de la ciudadanía y la gestión municipal.

German Codina Powers: Gestión municipal y voluntad política

En 2012 gana la elección municipal German Codina Powers, quien previamente fue concejal y jefe de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) de Puente Alto. Por tanto, a su arribo como alcalde conocía perfectamente la comuna y la gestión previa, lo que permitió dar continuidad y profundizar la agenda de transformación.

Codina asume a 4 años de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, a un año de la Ley de Participación Ciudadana, y el año que Chile compromete el Primer Plan de Acción con OGP. Al poco andar Codina vio el potencial de las iniciativas de Gobierno Abierto, por lo mismo apoyó todas las iniciativas, aunque estratégicamente el

⁷³ Entrevista N°3 Puente Alto

municipio tomó la decisión de no hacer una declaración formal u ordenanza; sin embargo, internamente funcionan con los valores del Gobierno Abierto, al punto de crear en 2019 un Departamento de Gobierno Abierto, Transparencia y Tecnologías Digitales⁷⁴ a cargo de tareas estratégicas y transversales del municipio. Codina maneja el concepto, valores, implicancias y beneficios del Gobierno Abierto, en su discurso, interno y externo, promueve los valores de la apertura y la cultura de la colaboración. Prueba de lo anterior, es la misión del municipio, si bien no dice Gobierno Abierto, si tiene los valores.

Misión Municipio de Puente Alto:

«Contribuir a brindar calidad de vida a la comunidad, integrando a la familia, fomentando la participación ciudadana con buenos servicios públicos y un personal comprometido con la atención».

German Codina, ganó la reelección el 2021, extendiendo su mandato a 2025.

Presupuesto municipal

Puente Alto es la comuna más habitada del país con una población de 568.106 a 2017 y una proyección de 655.033 habitantes para el 202. Sin embargo, tiene un Ingreso Per Cápita (IPC) de \$332.287 y un Gasto Per Cápita (GPC) de \$300.133⁷⁵. Para poner en contexto la cifra, Vitacura con una población de 85.384 tiene un IPC de \$1.183.766 y un GPC de \$1.129.822. Como se puede apreciar, Puente Alto tiene el desafío de administrar los mismos servicios, pero con casi 4 veces menos presupuesto.

Desconfianza interna y desconocimiento de los usuarios

Un vicio clásico del sector público es la desconfianza, el celo por el metro cuadrado y la creencia que la información es propiedad de los funcionarios. Las direcciones, departamentos, unidades y funcionarios municipales trabajaban en silos. La “cultura

⁷⁴ Organigrama Municipal <https://transparencia.mpuntealto.cl/detalle.php?w=czoXOiiIjs=>

⁷⁵ Fuente: Dashboard indicadores y resultados municipales, en base a datos de 2018 del SINIM.

del secreto” predominante en toda organización pública, sobre todo en los 2000, tenía relación con no compartir toda la información con los colegas y otras unidades, junto con ser muy celosos del espacio de acción de cada individuo. Puente Alto no era ajeno a esta realidad, por cultura organizacional o por no contar con la infraestructura y procesos que facilitarían la interrelación e interoperabilidad. No existía una lógica, cultura y comprensión de lo relevante y beneficioso que podría llegar a ser compartir información, incluso entre colegas de la misma unidad para facilitar el quehacer municipal.

Un efecto negativo de lo anterior era que, el municipio no conocía a sus usuarios. Situación que finalmente iba en desmedro del presupuesto municipal y en el diseño e implementación políticas públicas y soluciones ajustadas a la realidad. Muchos usuarios y usuarios usaban este desconocimiento a su favor, tenían la práctica de recorrer cada departamento municipal solicitando beneficios, y como los departamentos trabajaban en silo, nadie se enteraba, beneficiando finalmente siempre a los mismos de siempre y de manera desmedida.

En palabras de Jiménez, era una situación muy común que un ciudadano llegara y se paseara por varios departamentos municipales, diciendo:

Sabe que, tengo una empresa sobre bordado ponte tú, necesito un subsidio, ¿cuánto necesita usted? 500 lucas para tal cosa, es que nuestro proyecto llega hasta \$250.000 [...]. La persona después se pasaba a la Dirección Social, [...], después se pasaba a Vivienda, y así, hacía la ruta, sacaba de todos lados.

En consecuencia, la desconfianza, trabajar en silos, no compartir información y desconocer a los usuarios, era una bola de nieve que terminaría por sepultar la gestión municipal. Por lo mismo, a buena hora pasó de, práctica instalada sin cuestionamiento, a problema y luego desafío por resolver.

1.1.3 Origen e ingredientes para el Gobierno Abierto

La primera piedra: No hay receta, solo poner piedra por piedra

Ante las problemáticas y desafíos señalados previamente, junto al atraso tecnológico municipal, un grupo muy reducido de funcionarios municipales, liderados por José Luis Jiménez, entre los años 2000-2010, iniciaron un proceso de transformación tecnológica y cultural, pensando el municipio como “un todo”, proceso que sentó las bases para la siguiente década, donde aparece el enfoque de Gobierno Abierto como un articulador de todo el quehacer municipal.

A partir del año 2002, desde el Departamento Fomento Productivo, se inició una agenda de trabajo para estandarizar los Sistemas de Información relacionados con proyectos de los vecinos. Esta iniciativa fue la piedra angular para la agenda de transformación y modernización municipal. En ese entonces, Jiménez creó una Base de Datos en MS Access, donde se centralizó información de los Asistentes Sociales y el quehacer del Departamento de Acción Social, información de los Desarrolladores Laborales, y de los ejecutivos de MicroEmpresa. Este repositorio permitió comenzar a conocer quién era el vecino que postulaba a beneficios de Fomento Productivo.

Este primer paso, abrió el apetito del equipo municipal. Comenzaron a robustecer la creación de sitios Web y el proceso de postulación, formalizando el proceso de postulación creando Términos y Condiciones, ya que antes toda postulación era informal “*una hoja de cuaderno con una descripción del proyecto*”. Crearon Boletines Informativos para la ciudadanía e internos. En esta misma línea, y con afán de mejorar los procesos de atención y la percepción del vecino, en 2002 el municipio realizó una evaluación interna para medir la *Calidad de Atención al Vecino*, evaluación que midió: Tiempos de respuesta, atención al cliente, grado de coordinación para responder solicitudes.

Encantar, convencer con el ejemplo

La tercera Ley de Newton dice que “*Toda acción corresponde una acción*”. Las iniciativas del intraemprendedor y su equipo llamaron la atención de los demás funcionarios y del alcalde, gatillando una acción. Según uno de los entrevistados⁷⁶, el alcalde preguntó *¿quiénes están creando estos sistemas de información orientados al vecino?* Todo esto (sitios web, bases de datos, etc.) era algo desconocido en los años 2001 al 2003 más a nivel municipal.

Este hito marcó el inicio de una agenda de Gobierno Electrónico de segunda generación: las tecnologías al servicio del quehacer municipal. El alcalde reorganiza los equipos, y les solicita la creación de un Formulario de Atención 24x7, y la creación del primer sitio Web a nivel municipal en 2003⁷⁷, el objetivo era orientar al vecino respecto de las actividades del alcalde, y publicar contenidos de interés comunal.

⁷⁶ Entrevista N°3 Puente Alto.

⁷⁷ Sitio Web Municipal www.mpuntealto.cl: En 2006 se lanzó la segunda versión del Sitio Web Municipal, este se caracterizó por incluir un mejoramiento de los sistemas de información municipal, incorporando por primera vez la realización de trámites municipales on-line por parte de los usuarios.

Oficina Web Municipal: En 2006 creó la *Oficina “Página Web”*, la cual surgió a partir del “Plan de Modernización” desarrollado en 2005, esta oficina tenía por misión implementar sistemas de atención de entrega de información y de contacto con el vecino. También se realizó la incorporación de “Formularios en Línea” para mantener contacto permanente con los usuarios, para agilizar y mejorar la experiencia de servicio con el municipio.

Ilustración 14

Sitios Web Municipalidad de Puente Alto

A. Sitio Web 2003



B. Sitio Web 2006



Fuente: <https://www.mpuntealto.cl/>

CRM In-House: Gestión documental y relación con los usuarios

La insularidad de las unidades municipales de Puente Alto, y el desconocimiento total de los usuarios municipales (clientes frecuentes), tal como se mencionó previamente, generaba pérdidas de recursos (económicos, humanos, tiempo, etc.) que iban mermando el escaso presupuesto, sumado a no tener insumos para hacer una distribución equitativa de los recursos públicos, generando muchas veces duplicidad de beneficios concedidos, y diseñando políticas poco ajustadas a las necesidades. Es menester señalar que la insularidad no era solo de los funcionarios, la infraestructura tecnológica municipal tampoco interoperaba, además por esos años el uso del papel reinaba. Es por estas razones que, en el Departamento de Acción Social dependiente de la DIDECO, el intraemprendedor con su equipo, comenzaron a diseñar un Sistema

de Gestión Documental y Clientes, basándose en la tecnología CRM⁷⁸ (Customer Relationship Management), iniciativa que buscaba cambiar la forma en que se concebían y hacían las cosas, en palabras de una entrevistada⁷⁹, empezaron a “*a trabajar a robustecer lo interno, datos, interrelación entre departamentos [...] con casa ordenada es fácil trabajar con usuarios*”.

El proyecto y diseño del CRM In-House partió en 2006, el proceso pasó por varias etapas. Un entrevistado⁸⁰ indico que “*en 2007 se hizo un levantamiento para poder definir a: nuestros usuarios, y cómo estábamos en tecnología*”. Este levantamiento fue un insumo clave para levantar el “*CMR interno, con desarrollo propio en PHP en donde se programó por más de un año una especie de repositorio que permitiera hacer gestión documental en primera instancia*”.

Es así, como el objetivo del *CRM a la Puentealtina*, hoy conocido como Sistema de Control Municipal, fue y sigue siendo conocer a los usuarios municipales⁸¹, gestionar y mejorar la relación con éstos y, hacer el mejor uso posible de los recursos municipales, a través, de la centralización de información, trazabilidad de todas las solicitudes generadas por los vecinos, a fin de que la gestión sea estandarizada, y que permita relacionar los datos para generar información que permita tomar decisiones en base a evidencia. En la actualidad, sobre el 70% del municipio⁸² utiliza el sistema

⁷⁸ CRM es una plataforma tecnológica, que busca gestionar la relación con los clientes, a través de centralización de toda la interacción, de una institución con el cliente, a fin de ser tener una visión 360 de él, y ofrecerle una experiencia personal. Un CRM se compone de 3 subsistemas de Servicios, Ventas y Marketing.

⁷⁹ Entrevista N°7 Puente Alto.

⁸⁰ Entrevista N°3 Puente Alto.

⁸¹ La necesidad de identificar a los usuarios hizo que los equipos municipales los categorizaran en dos a los usuarios: Cliente Ingreso y Cliente Gasto, definición que permitió construir una relación y estrategias de interacción ad hoc con cada usuario/cliente:

- *Cliente Ingreso*: Usuarios municipal que genera ingresos mediante permisos de circulación, pago de derechos, multas etc. Al identificar a estos usuarios, el municipio comenzó a crear campañas para promover sacar y renovar el permiso de circulación, hacer más expedita la obtención de patentes, y facilidades para pagar los derechos de aseo.
- *Cliente Gasto*: Es el usuario municipal al cual se le entregan subsidios: dinero, herramientas para trabajar, empresas, vivienda, etc. o traspasar fondos de nivel sectorial.

⁸² Direcciones Municipales que más interactúan con el CRM: Desarrollo Comunitario; Aseo y Ornato; Inspección General; Administración y Finanzas; y Secretaría de Planificación Comunal.

como herramienta de trabajo y gestión, en la **Tabla 30** se da cuenta de los cambios positivos que trajo la implementación:

Tabla 30

Beneficios del CRM In-House

Gestión Solicitudes, Beneficios	Categorización de Usuarios
<ul style="list-style-type: none"> - Gestión integral de solicitudes de vecinos: Saber dónde está, quién tiene a cargo el caso, etc. - Registro Beneficios concedidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Permite agregar atributos a cada usuario: Usuario conflictivo, usuario que puede recibir información de beneficios, o facilidades para cumplir con obligaciones.
Información Centralizada	Eficiencia y Transparencia
<ul style="list-style-type: none"> - Base de datos municipal única: Permite contar con información transversal del usuario. Permite cruzar información. - Maestro de direcciones: Permite georreferenciar atenciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contar con información centralizada permite conocer en qué y cómo se gasta. - Evita el clientelismo. - Facilita la publicación de información por transparencia o datos abiertos.

Fuente: Elaboración propia, en base a Entrevista N°3.

En 2007 el municipio creó el Departamento de Atención al Vecino (DAVE), este departamento se implementó para orientar e informar a la comunidad, y para hacerse cargo del desarrollo del Sistema de Atención Virtual y Presencial, el departamento está compuesto por el Mesón de informaciones, Oficina de Partes y la Oficina Página Web, transformándose en una estructura integral, con conocimiento del “negocio” y desarrollo tecnología para el quehacer municipal.

El DAVE es un departamento híbrido y clave en las transformaciones del municipio de Puente Alto. Pero este lugar no fue gratuito. El primer desafío fue trabajar con muy

pocos recursos y mostrar que se podía generar Valor Público innovando y corriendo riesgos. Un segundo desafío fue, compartir espacios de acción con el Departamento de Informática, el DAVE no se iba a meter en las tareas de mantención de la infraestructura tecnológica, sino diseñar soluciones informáticas pensando en la operación, en el negocio, es decir en la atención de las necesidades de los ciudadanos.

El camino a la Transparencia

Dos años antes de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, Puente Alto inicio el apresto. José Jiménez, quien había promovido la transformación municipal años antes, y como buen intraemprendedor, visionario y atento a los cambios, estuvo estudiando el tema y siguiendo al avance de discusión de la Ley, su faceta de académico universitario le permitía estar siempre en conocimiento en temas de tecnología y transparencia. Al identificar que la Ley impactaría el quehacer municipal, tomo contacto con el Administrador Municipal para alertar que se venía urdiendo una Ley de Transparencia y que impactaría a los municipios. Como no había nadie más preparado y pensando en estos temas, este intraemprendedor municipal quedó a cargo del proceso, por lo cual empezó a preparar a la institución dos años antes, a nivel de procesos y gestión del cambio a los funcionarios, estableciendo un reglamento, capacitaciones, y charlas.

En abril de 2009 entró en vigor la Ley de Transparencia, Puente Alto habilitó dos portales para dar cumplimiento a la normativa: 1) Web de Transparencia (Activa) Municipal: con el 100% de la documentación requerida por Ley, 2) Sistema de Gestión de Solicitudes vía web y presenciales: el objetivo era facilitar el derecho de acceso a la información. Año en que también se creó la Oficina de Transparencia Municipal, responsables de dar cumplimiento a la normativa y tramitación de ingresos utilizando los sistemas informáticos implementados por la DAVE.

Pero no fue fácil, como la gran mayoría de las políticas públicas, nunca se consideran los recursos necesarios para la implementación y la respectiva gestión del cambio, los recursos en su mayoría quedan en el diseño. Cortázar Velarde (2017) bien lo señala:

“la implementación es usualmente considerada un proceso o de menor rango o valor en comparación con los procesos de diseño o evaluación de las políticas públicas” (pág. 1). La Ley de Transparencia no fue la excepción, la falta de recursos afectó la correcta implementación de la normativa, según una de las entrevistadas⁸³ *“no había ayuda [...], había municipios que no sabían cómo hacerlo a 2 años (SEGPRES, SUBDERE)”*. Puente Alto cumplió, pero solo porque se adelantaron dos años antes, haciendo gestión del cambio y preparando lo mejor posibles los procesos internos, estudiando, precaución que no tuvieron todos los municipios. Según Jiménez, *“partimos como todos los municipios, la verdad es que, con nada, viendo a Chile Transparente, viendo el Capítulo Transparencia obviamente, viendo el Consejo para la Transparencia, viendo que estaban haciendo otros municipios, o sea partimos con nada”*. No hubo apresto, ni traspaso de recursos. De todas formas, Puente Alto creía en la Transparencia, y continuaron varios años más dando charlas internas, ejercitando el músculo institucional.

Este trabajo “a pulso” permitió al municipio de Puente Alto:

Cumplir con la obligatoriedad legal antes de la entrada de vigencia de la ley, que fue el 20 de abril del 2009, y año a año ir cumpliendo con los estándares que el Consejo (Consejo para la Transparencia) establece a través de sus instructivos, de su reglamento y obviamente de la Ley.⁸⁴

Finalmente, el esfuerzo fue recompensado, a través de la aparición en algunos rankings de indicadores municipales como se pudo apreciar en **Tabla 1:**

Datos Abiertos, y el concepto de Gobierno Abierto

Para el municipio, Gobierno Abierto aparece como concepto en 2010, más bien por un interés personal del José Jiménez, funcionario municipal. En 2011, este funcionario

⁸³ Entrevista N°7 Puente Alto.

⁸⁴ Entrevista N°3 Puente Alto.

municipal presentó a la Administración Municipal la “necesidad” de que el municipio comenzará a publicar datos en formatos abiertos, iniciativa que no contaba con más respaldo que la motivación y visión de este intraemprendedor. En esta oportunidad no hubo apoyo, planteándose que *“la municipalidad no está adaptada para poder hacer un cambio de filosofía y de cultura”*. Sin embargo, la negativa no fue impedimento para seguir aprendiendo y armando una red de contactos. Este mismo año, aprovechando que los fundadores de la Plataforma Junar son chilenos, el equipo municipal toma contacto con ellos y les piden apoyo, acto seguido mejoran el Pitch y van nuevamente a conversar con el Administrador Municipal, logrando esta vez convencerlo.

Finalmente, en 2012 comenzaron a trabajar en la iniciativa de Datos Abiertos, realizando un levantamiento de los datos solicitados por transparencia municipal (<http://transparencia.mpuebloalto.cl>). El resultado fue un ranking de los temas más consultados por la ciudadanía durante los años 2009, 2010 y 2011. Para el equipo este ranking permitió reconocer el Valor Público del dato, ya que no querían publicar solo por publicar, sino publicar lo que la ciudadanía demanda. Trabajo que hacían con plena libertad, gracias a que llevaban 10 años liderando la agenda de innovación y generación Valor Público en el municipio.

El primer paso de la iniciativa de Datos Abiertos de Pueblo Alto fue mejorar la coordinación interna y estructura de las fuentes de datos. El siguiente paso fue exigir a las distintas direcciones municipales que los datos no debían venir en PDF, sino en Excel, para luego pasarlo a CSV, mientras José, de manera personal y ante la falta de equipo⁸⁵, comenzaba a estudiar las 5 Estrellas de los datos abiertos.

⁸⁵ El equipo de la DAVE era muy reducido, 2 funcionarios a cargo de transparencia con dedicación exclusiva, otra funcionaria a cargo de la Ley Lobby y aprendiendo datos abiertos, y 2 programadores y un funcionario a cargo de las redes sociales, junto con el Jefe del Departamento.

El Portal de Datos Abiertos datos.mpuebloalto.cl, fue lanzado el mismo 2012⁸⁶. La iniciativa de datos abiertos no estaba ligada a ninguna obligación, por tanto, los primeros 5 o 6 años fue más iniciativa y dedicación personal de José, el cual estratégicamente ligó con el Plan de Certificaciones de Transparencias del CPLT, incluyendo el paradigma de la apertura y datos abiertos en las charlas de Transparencia, donde se relataban los beneficios de publicar datos, de cruzar información, y de generar soluciones en base a evidencia. La **Tabla 31** muestra las fortalezas y debilidades de la iniciativa de Pueblo Alto.

Tabla 31

Fortalezas y debilidades de la iniciativa de Datos Abiertos

Fortalezas
Innovación y búsqueda de la diferenciación.
Uso de datos y bases de datos.
Implementación de una robusta arquitectura soportar el cruce de información, que realiza la Municipalidad de Pueblo Alto.
Voluntad y compromiso de los funcionarios.
Diagnóstico de los sistemas de registro y la capacidad de un mejoramiento continuo.
Sólido conocimiento de los servicios demandados y requeridos por los vecinos en cuanto a datos públicos.
Respaldo tecnológico que posee la Municipalidad de Pueblo Alto a través de los Sistemas de transparencia municipal, OIR's digital y Sistema CRM de solicitudes del vecino.
Debilidades
Gran cantidad de información que es necesario “ordenar” para disponer a los visitantes.
Instauración de un proceso formal de recolección de datos que en nuestro caso y dada la gran cantidad de servicios ofrecidos, debe ser efectuado en planes de corto, mediano y largo plazo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del estudio de Buenas Prácticas Municipales: Innovación para el Desarrollo, Asociación de Municipalidades de Chile, 2014.

⁸⁶ Panorama regional de los datos abiertos, CEPAL, página 38
repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40768/1/S1600967_es.pdf

Con el pasar de los años, el Portal de Datos Abiertos se transformó en el primero en interoperar con el Portal de Transparencia Municipal⁸⁷, permitiendo a los usuarios acceder a información pública en línea y en tiempo real. Esto gracias a la relación con el equipo de Junar sacándole más provecho a la plataforma, por ejemplo: en 2014 fue el primer municipio en utilizar una API de Junar y en utilizar Web Services. Esfuerzo que fue premiado por los usuarios, posicionando a Puente Alto en el primer lugar del ranking de visualizaciones (145.000 visualizaciones en un año) a nivel mundial, entre todas las instituciones nacionales y extranjeras que utilizaban Junar para publicar datos.

La apertura fue gradual, continuación y complemento del trabajo que se venía desarrollando desde los 2000, con la implementación del CRM Municipal, la transferencia de capacidades para alfabetizar sobre Transparencia, el liderazgo en la publicación por Transparencia Activa y Pasiva, y la búsqueda por generar Valor Público con cada iniciativa. Es así, como el portal contenía datos sobre materias que no eran obligación publicar, pero si generaban valor para la ciudadanía, como: datos patentes, licencias de conducir, renta, subsidios, permisos de edificación, entre otros. Para dar continuidad a la iniciativa, se implementó una arquitectura robusta (Web Server dedicado) asesorados por el equipo de Junar, a fin de automatizar la actualización del set de datos, y usando la infraestructura existente para alimentar la base de datos centralizada y de ahí alimentar en tiempo real los sets de datos. Así se comenzó a encantar a otros departamentos y motivando a comprometer vía PMG la publicación de datos para los años siguientes. Esto fue lo distintivo de Puente Alto, darle la vuelta a la publicación y diferencia.

Ante la necesidad de transferir capacidades internas, formalizar y estandarizar la iniciativa de datos, el equipo de la DAVE comenzó a redactar una normativa de uso de datos internos, trabajo que vio sus frutos en 2016 al lanzar la Normativa

⁸⁷ Concurso Buenas Prácticas Municipales, Iniciativa de datos abiertos Puente Alto [libro_buenas_practicas.pdf \(amuch.cl\)](http://libro_buenas_practicas.pdf(amuch.cl))

“Tratamiento de Datos y Sistemas de Información Municipal” con el objetivo de alinear criterios para el uso y gestión de los datos municipales. Acto seguido el municipio inició el proceso de adhesión a la Carta Internacional de Datos Abiertos, con el objetivo de establecer y asentar por primera vez un Gobierno Abierto a nivel local. Avances que eran bien visto y que les permitió ser invitados a varias actividades a exponer como en CEPAL.

La manera Puentealtina de hacer las cosas o de construir su propio camino no siempre fue comprendida. Las mediciones de algunos ranking o índices no siempre median el fondo, sino la forma o la legalidad. Para el caso de los datos abiertos, los indicadores median cantidad de archivos publicados, Puente Alto publicaba menos archivos con más hojas, e información más completa, pero que no se ajustaba a la matriz de evaluación, recibiendo menos puntajes.

Participación Ciudadana: Más fondo que forma

La Participación Ciudadana tomo relevancia a raíz de la transparencia. En 2014 aprovechando el convenio con el CPLT se hicieron charlas a 300 organizaciones de la comuna. 300 organizaciones podrían ser la totalidad de otra comuna, en Puente Alto en el periodo de 2014-2015 representaban el 10%. En este espacio se habló de participación ciudadana, y donde estratégicamente se vinculó con la Ley 20.500 y Gobierno Abierto. Jimenez relataba que se hicieron actividades didácticas:

Para que la gente no se fuera con artículo 4, artículo 5, no era esa la idea, sino que hablarles de la esencia de lo que es la participación ciudadana que sale en la ley 20.500, hablarles de qué manera eso puede influenciar en un cumplimiento legal de lo que es la ley de transparencia, pero con una arista

distinta complementaria, donde ellos pueden cocrear con nosotros su participación”⁸⁸.

En el mismo periodo, Puente Alto comenzó a implementar Presupuestos Participativos con los vecinos, conectando siempre cada iniciativa con los valores del Gobierno Abierto.

Los relatos de las entrevistas indican que en 2008 se tuvo que hacer cargo de un Proceso de Participación Ciudadana “Mecanismos de participación ciudadana efectivos en el ámbito local” implementado por la SUBDERE. Cuando evaluaron a Puente Alto el cuestionario de evaluación indagaba solo la legalidad: ¿Tienen ordenanza de participación ciudadana? ¿Tienen Consejo Económico Local? Nuevamente más la forma que el fondo.

En este contexto, Puente Alto cumplía en lo legal, pero hacía mucho más realizando iniciativas que respondían a su realidad, ya que estos esfuerzos eran más efectivos. En dicha evaluación, por ejemplo, no fueron considerados 4 mecanismos de participación, éstos eran los mayormente usados en la comuna, 100% efectivos, e incluso replicados por otros municipios, pero que no eran contemplados en el “cuestionario”, ¿resultado? Puente Alto no salió con el 100% de evaluación.

Puente Alto ante la realidad de ser la comuna con más habitantes del país, controla y evalúa cada paso que da, para no sobrepasar su capacidad operativa para mantener en funcionamiento las iniciativas, porque los mecanismos de participación ciudadana no pueden transformarse en un boomerang. El éxito de las iniciativas que van en la línea de Gobierno Abierto debe construir confianza con la ciudadanía y cuidarla, por tanto, no se puede improvisar. *“Si eres muy abierto en un comienzo, se te puede caer la legitimidad”*⁸⁹.

⁸⁸ Entrevista N°3 Puente Alto.

⁸⁹ Entrevista N°7 Puente Alto.

1.1.4 Gobierno Abierto como articulador

A la Puentealtina

A la Puentealtina, es como mejor se podría definir la estrategia de Gobierno Abierto Municipal en Puente Alto. En palabras de una entrevistada “*No hay ningún mecanismo, no hay receta que te sirva para hacer algo*”, y es así, el enfoque de Gobierno Abierto no tiene aspiraciones de ser una receta para llegar y aplicar en cualquier nivel u organización. Gobierno Abierto se trata de valores, prácticas, del ciudadano, de hacer política de manera más horizontal, de conversación con la ciudadanía para precisamente diseñar e implementar políticas públicas ad hoc a la necesidad de la comunidad. Entendiendo lo anterior, Puente Alto buscó el equilibrio entre apertura y capacidad de responder a las expectativas de la ciudadanía, y como en todo proyecto, se hizo a pulso sin recursos extras, solo convicción y visión.

Instalación de capacidades

La estrategia de Puente Alto, desde antes de concebir el Gobierno Abierto como paradigma de gestión, estuvo centrada en instalar capacidades para poder responder a las necesidades de la comunidad. Todos sus desafíos son a gran escala, al ser la comuna con más habitantes y distante del centro de Santiago, por tanto, las preocupaciones de las autoridades siempre han estado en resolver las necesidades de la comunidad en la propia comuna, razón por los desafíos siempre son a gran escala. Hoy en retrospectiva, se pueden reconocer los focos de cada periodo en los últimos 20 años:

- **Periodo 2001 a 2004:** Atención a la comunidad y la creación de servicios, un municipio más cercano.
- **Periodo 2006 a 2010:** Trabajo directo con los vecinos, existía la necesidad de reconocerlos identificarlos.
- **Periodo 2010 a 2014:** Apertura: transparencia y participación de la comunidad.

- **Periodo 2014 a la fecha:** Cambio de paradigma institucional, la cultura, y la generación de iniciativas bajo los pilares del Gobierno Abierto.

Transformar la concepción del municipio, a un municipio abierto, debía ser con la comunidad, y con los funcionarios, ya que se requería de un cambio de paradigma interno: compartir, abrir las gestiones, colaborar. En el caso de los funcionarios, no era suficiente mostrar las ventajas, sino que debían ir experimentando como les cambiaba la vida la nueva forma de operar: más calidad de vida, menos trabajo, mejor percepción de la comunidad, etc. Hoy los funcionarios saben de datos abiertos, transparencia, lobby, tienen incorporado que la información debe ser interoperable, y es “nuestra” es decir pública, no de las empresas proveedoras de servicios.

Pilares de la estrategia, cohesión y espíritu de equipo

Gobierno Abierto fue algo así como una epifanía para Puente Alto, el enfoque les permitió dar sentido al trabajo que venían desarrollando, en algunos casos de manera aislada, o sin un marco de referencia. De esta manera, como muchas otras experiencias, la primera aproximación fue a través de los datos. Hoy la triada - Transparencia, Participación y Colaboración- son la base para la estrategia municipal a la cual agregaron la Innovación. Hoy cada iniciativa, se piensa en la lógica de datos abiertos, interoperabilidad, participación de la comunidad. Prueba de esto es el desafío que trajo la pandemia, respecto de la participación ciudadana ante la imposibilidad de reunión, con efecto en la imposibilidad de constituir nuevas organizaciones, con los efectos que esto tiene respecto de acceder a fondos, Puente Alto diseño una solución virtual la cual fue ganadora del Concurso Funciona! 2020⁹⁰ llamada Constituciones Virtuales, la cual fue diseñada con los valores del Gobierno Abierto.

La conformación de un equipo cohesionado, innovador, con espíritu de equipo, comprometido y colaborador ha sido clave para la estrategia de apertura de Puente Alto, el Departamento hoy es visto como una isla, donde todos quieren trabajar, por su

⁹⁰ [El Servicio Civil premió a los ganadores del Concurso Funciona! 2020 - Servicio Civil Servicio Civil](#)

dinámica distinta y la oportunidad que tiene cada integrante de liderar procesos de transformación que cambian la vida de la comunidad, un equipo que basa su quehacer por la triada: transparente entre ellos y la institución, participativos y colaborativos.

Para Puente Alto no estar en OGP Local no implica no ser abierto. No contar una ordenanza o una declaración formal de Gobierno Abierto, tampoco implica no trabajar con los valores de la apertura como ejes directores.

1.1.5 El intraemprendedor o champion: Puente Alto

El liderazgo de Puente Alto en la agenda de Gobierno Electrónico, Gobierno Abierto y hoy Gobierno Digital, no fue una política o estrategia que surgiera de la autoridad comunal. Se reconoce la transferencia de confianza y libertades de acción, pero el factor detonante de la innovación fue gracias a la presencia de un *Intraemprendedor Público*, o como se define en los círculos de Gobierno Abierto un *Champion*.

El caso de Puente Alto no fue la excepción, José Luis Jiménez S., hoy jefe del Departamento de Gobierno Abierto Transparencia y Tecnologías Digitales, fue el actor clave, el directivo público, intraemprendedor municipal, el promotor de las iniciativas y cambio cultural. La figura de José Luis Jiménez es el factor clave en Puente Alto. Aliaga⁹¹, quien es parte de su equipo, lo define como “*un visionario*”. A continuación, se listan algunas características de este funcionario municipal que con el tiempo pasó a transformarse en un directivo público “a cargo” de la generación de Valor Público en el municipio, liderando un departamento que promueve los proyectos e innovaciones transversales.

Tabla 32

Intraemprendedor público municipal de Puente Alto

Funcionario Municipal: José Luis Jiménez S.

⁹¹ Entrevista N°7 Puente Alto.

Definición Personal

Me considero más bien una persona bien técnica, por eso me ha tocado trabajar con distintos alcaldes, con distintos partidos. Tú lo que tratas de hacer es que tratas de hacer lo mejor en el área en que tu estas, mi primera motivación.

Formación Académica

- Profesión: Administrador Público – Universidad de Chile,
- Postgrado: Magíster en Gobierno y Gerencia Pública – Universidad de Chile,
- Diplomado en Gobierno electrónico y Alta Dirección Pública – Universidad de Chile,
- Diplomado en Participación Ciudadana y TIC - Universidad Autónoma,
- Diplomado en Docencia y Gestión Universitaria - Universidad Central de Chile,
- Docente asistente cátedra de Ética Pública de la Universidad Central de Chile (2000-2011).

Funciones Municipales

- 2002 – 2003: Funcionario del Departamento Fomento Productivo,
- 2004 – 2005: Jefe de Departamento de Fomento Productivo,
- 2005 – 2008: Jefe Oficina Página Web Municipal (creación y líder del proyecto),
- 2008 – 2018: Jefe Departamento de Atención al Vecino, DAVE
(*Oficina Página Web, Oficina de Informaciones, Oficina de Partes, Oficina de Transparencia*).
- 2019 – Presente: Jefe Departamento de Gobierno Abierto, Transparencia y Tecnologías Digitales, DGAT,
(*Oficina de Gestión digital e innovación, Of. Transparencia Municipal, Of. Lobby y Datos Abiertos, Oficina de Partes, Proyectos De participación ciudadana y tecnología*).

Fuente: Elaboración propia, en base a las entrevistas.

1.1.6 Avances desde 2017 a 2022

Entre el 2021 y 2022, en el marco de la estrategia que, aunque no declarada en normativa si existe, de Gobierno Abierto, Puente Alto se encuentra diseñando la estructura de la Unidad de Participación Ciudadana, como corresponde, en un trabajo participativo con la comunidad.

1.2 El caso del municipio de Peñalolén: «Gobierno Abierto es Peñalolén para todos»

[...]Pensarán en Peñalolén como una comuna de encuentro y sabrán que se ha llegado a estos logros por la participación de la gente.

Visión Municipalidad de Peñalolén, PLADECO, 2009-2010.

La comuna de Peñalolén fue fundada recién el 15 de noviembre de 1984, lo que transforma al municipio en una institución joven. Antes de la llegada de los españoles fue habitada por los Picunches y luego por Criollos, periodo donde surge el nombre de “Peñilolén” que significa “reunión de hermanos” en mapudungún. La comuna pertenece a la Provincia de Santiago de la Región Metropolitana, tiene una superficie de 54 km². Según el CENSO de 2017⁹² la población efectivamente censada fue de 241.599 habitantes, la estimación de población proyectada al 2021 es de 269.296 habitantes, convirtiéndose en la séptima comuna con más habitantes de la región, ubicados en 5 macro sectores: Peñalolén Alto, La Faena, Lo Hermida, San Luis y Peñalolén Nuevo.

Históricamente Peñalolén ha sido considerada una comuna pobre, la primera parte del siglo XX era un sector netamente agrícola (grandes cultivos de uva de vino), entre 1940 y 1980 tuvo un crecimiento urbano vía tomas de terrenos y viviendas sociales, a partir de la década del 80 ha recibido una fuerte inversión inmobiliaria de viviendas para grupos medios altos y altos, proceso que ha cambiado a la comuna hacia una

⁹² Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Censo 2017, <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R13>

heterogeneidad en su composición y estructura socioeconómica⁹³. Se suma que el 13% de la población es de Pueblos Originarios. Realidad que convierte a la comuna en objeto de interés de estudio y pilotaje de políticas públicas por su diversidad.

1.2.1 Sobre premios y reconocimientos

Tabla 33

Premios y reconocimientos de Peñalolén

Año	Distinción	Iniciativa	Descripción
2020	Reconocimiento	Innovaciones Municipales: Buenas Prácticas en Gobiernos Locales	Abre Peñalolén: Mecanismo de participación ciudadana que permite involucrarse en los procesos de obras y servicios municipales, fiscalizar las etapas de diseño, ejecución y evaluación. A través de herramientas digitales y metodológica acercar el trabajo de las unidades municipales a los vecinos, potenciando la construcción colectiva de barrios y comunidades.
2016	Participación	Programa Experimenta	Sumó prácticas y conocimientos a los funcionarios municipales
2014	Adjudicación Proyecto	Concurso Gestión de la Innovación en el Sector Público (GIP)	Fue el primer paso para implementar una cultura de innovación de manera sistemática en la municipalidad, la adjudicación fue un efecto de toda la agenda de transformación del municipio.
2012	Ranking Fiscalización	Medición de Transparencia Municipal CPLT	En 2012 fue el municipio con mejor ranking con un 95,50% de cumplimiento. En 2014 un 92,78 y en 2015 un 97,97%. Lo anterior, le permitió estar dentro de los 10 mejores puntajes por varios años.

Fuente: Elaboración propia.

⁹³ Salgado, Marcela (2014). Desigualdades urbanas en Peñalolén (Chile) La mirada de los niños. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12632715012>

1.2.2 Contexto municipal

Claudio Orrego: Modernización a través de la Participación Ciudadana

Previo a su paso como alcalde de Peñalolén, Claudio Orrego destacó como uno de los *intraemprendedores públicos* que, al inicio del retorno a la democracia, lideró los procesos de Reformas del Estado en su rol de secretario ejecutivo del *Comité Interministerial de Modernización Pública*. Su paso por la Kennedy School of Government de Harvard seguramente registró en su ADN el concepto de Valor Público.

Orrego fue alcalde por dos periodos, 2004 al 2012, en su gestión comunal estableció como visión institucional, que para el fin de su periodo en 2012 *“Peñalolén será una Comuna referente en Chile por su capacidad de innovación, piloto de iniciativas, el país sabrá que es una comuna segura, solidaria, amigable ... logros con la participación de la gente”*⁹⁴. En sus 8 años como alcalde destacan los convenios con el sector privado y universidades que buscaban desarrollar áreas municipales. En diversas áreas del municipio facilitó y promovió la participación ciudadana, a través, de presupuestos participativos para mejoramientos en los barrios, creó espacios de comunicación directa con los vecinos como por ejemplo la iniciativa “Alcalde en tu barrio”, donde una vez a la semana y durante todo el día trabajaba con las organizaciones de sectores determinados, en su gestión se formó la Corporación del Deporte, se gestionó inversión en infraestructura, construcción de consultorios, instalación de una comisaría en Lo Hermida, inició la construcción del Parque de Peñalolén, el municipio fue pionero en la implementación del Permiso de Circulación en línea en 2006.

Carolina Leitaó: Trabajo en el territorio e innovación

⁹⁴ PLADECO 2009 - 2012

http://transparencia.penalolen.cl/06_Actos_y_Resoluciones_con_Efectos_Sobre_Terceros/07_Pladeco/PLADECO2009_2012.pdf

Carolina ganó la elección municipal en 2012, tomando la posta de la gestión de Orrego, ambos Demócratas Cristianos. Su vínculo con la comuna fue en la gestión de Orrego, en 2004 se sumó al gobierno comunal asumiendo diversas responsabilidades en áreas de desarrollo social. En 2009 fue nombrada *Gerenta de Vivienda* del municipio, teniendo como desafío implementar la política de vivienda comunal: inició el proyecto de viviendas sociales, donde traslado a 1.700 familias de la Toma de Peñalolén. En 2011 fue nombrada *Gerenta de Comunidad y Familia*, donde promovió mesas barriales para conversar y conocer las necesidades de los vecinos, codiseñando políticas para mejorar la calidad de vida de los vecinos. Por tanto, al igual que en Puente Alto, su llegada al municipio es vista como una continuación de la gestión anterior, tenían a su haber el conocimiento de las necesidades de los vecinos y la forma de trabajo del municipio.

La gestión de Leitao en sus tres periodos (2012-2025) se ha destacado por conjugar soluciones para la diversidad de necesidades de sus habitantes y la mejora de la calidad de los servicios a los ciudadanos, desafíos que finalmente se han enfrentado, a través de la comunicación directa con los ciudadanos, transparentando lo que se hace, con una gestión en el territorio, y participación ciudadana. Gestión que se basada en los Pilares del Gobierno Abierto y que se implementa, a través de una cultura de innovación, prueba de esto es la misión institucional de su segundo periodo: *“consolidar con la participación de todos un Peñalolén alegre, inclusivo y ecológico, con barrios limpios y seguros, a través de una gestión cercana y de calidad, que sea motivo de orgullo y referente en innovación”*⁹⁵.

En 2014 en el Plan de Acción Comuna Digital, la gestión municipal aspiraba a transformar a la comuna en la primera en términos digitales en Chile. Enmarcaban en la estrategia digital el enfoque de Gobierno Abierto en su gestión como eje estratégico, definiendo al Gobierno Abierto como aquel que: *“busca promover un Estado transparente y participativo donde gobierno y ciudadanos colaboran en el*

⁹⁵ <https://www.penalolen.cl/nuestro-municipio2/>

desarrollo colectivo de soluciones a los problemas de interés público, a través de la implementación de plataformas de gestión de información e interacción social”⁹⁶.

Presupuesto municipal

Peñalolén es una comuna diversa y la séptima más habitada de la Región Metropolitana con 241.599 habitaciones según CENSO 2017 y con una proyección para 2021 de 269.296 habitantes. Tiene un Ingreso Per Cápita (IPC) de \$445.090 y un Gasto Per Cápita (GPC) de \$434.165⁹⁷. Para poner en contexto la cifra, Vitacura con una población de 85.384 tiene un IPC de \$1.183.766 y un GPC de \$1.129.822. Al igual que Puente Alto (quien tiene un poco menos de ingreso), el desafío para administrar la comuna con los mismos servicios es mucho más complejo al contar con un tercio del presupuesto que Vitacura.

1.2.3 Origen e ingredientes para el Gobierno Abierto

Peñalolén una muestra país

La heterogeneidad de la comuna de Peñalolén es una característica que relevan los entrevistados como importante y que explica su desarrollo diverso en iniciativas tecnológicas y en la implementación de servicios. Cordech⁹⁸ comentó que Peñalolén “*tiene proporciones en términos de población, y de caracterización socioeconómica que son muy similares a las de Chile, Peñalolén es como una pequeña muestra*” que, en términos etarios, socioeconómicos, hacen ver a la comuna como una muestra de Chile, por ejemplo: en el sector Alto Peñalolén está la Comunidad Ecológica y frente hay viviendas sociales. A esto se suma que el 13% de la población se define de pueblos originarios.

En esta “muestra país” se dan situaciones que en otras comunas no, como la relatada previamente, todos conviven y utilizan los mismos servicios públicos y privados,

⁹⁶ PLADECO 2013-2016

⁹⁷ Fuente: Dashboard indicadores y resultados municipales, en base a datos de 2018 del SINIM.
<https://observatoriofiscal.cl/Informate/Repo/Mapa-de-indicadores-y-resultados-municipales>

⁹⁸ Entrevista N°1 Peñalolén.

situación que hace atractiva a la comuna para pilotear proyectos o políticas públicas. Esto permitió, por ejemplo, que: 1) En 2014 Registro Civil piloteara los Tótem de Autoatención en la comuna, se requería usuarios interesados en obtener su ClaveÚnica u obtener certificados pagando con tarjeta. 2) Empresas con interés en usar métodos de pagos en línea para pagar el Permiso de Circulación por Internet, cuando esto no era masivo aún. 3) Construir servicios que son de contacto directo con el usuario y en terreno. Lo anterior, es reflejo de un trabajo de años, Peñalolén desde la gestión de Orrego tuvo iniciativas donde integró a la ciudadanía a opinar y participar de las decisiones locales, ejemplo de esto es la iniciativa “Alcalde en tu barrio”.

Open Data: La puerta de entrada

En palabras de Benjamín Cordech “*nosotros no pensamos directamente en Gobierno Abierto*” sino en lo atractivo de las experiencias internacionales de Open Data. Mucho antes de que el concepto de Gobierno Abierto apareciera siquiera en alguna conversación, Peñalolén comenzó a implementar iniciativas relacionadas con el Open Data o Datos Abiertos, aproximación al Gobierno Abierto que se repite en la gran mayoría de las iniciativas locales o nacionales. Iniciativas coincidentes además en tiempo con las obligaciones por Ley de Transparencia.

La Unidad de Modernización y Gobierno Digital (Modernización), hoy División de Gobierno Digital, del Ministerio Secretaria General de la Presidencia, en 2011 liberó la primera versión del Portal de Datos Abiertos, la cual despertó el interés de algunos municipios. Peñalolén releva el rol de Andrés Bustamante y Felipe Mancini en Modernización. El interés de los gobiernos locales se debió también a los proyectos que estaban dando que hablar por esos años: *Chile sin Papeleo*⁹⁹ y *ChileAtiende*¹⁰⁰. El Departamento de Informática de Peñalolén, liderado por Benjamín Cordech, comenzó

⁹⁹ Chile sin Papeleo iniciativa que busca digitalizar trámites para incrementar los trámites en línea disponibles.

¹⁰⁰ ChileAtiende proyecto de ventanilla única del Estado, hoy la red multiservicios del Estado la cual concentra información de todos los trámites del Estado.

a estrechar relaciones con el equipo de Modernización, a través de charlas, y seminarios.

Por esos años lo que más se sabía de datos abiertos eran las 5 estrellas de los datos abiertos propuesta por Tim Berners-Lee, es decir una aproximación teórica. En un taller organizado por Modernización, el equipo de Peñalolén tuvo la primera experiencia más práctica y comprendieron las posibilidades que abrían los datos abiertos. Sin embargo, tal como comentaba Benjamín, aún no encontraban la forma de hacerlo real en lo local. Modernización apoyó directamente a Peñalolén, cediendo la versión del Portal de Datos Abiertos, se cambiaron los logos y se levantó, siendo el primer municipio en contar con un portal seguido por Puente Alto. La determinación de qué datos publicar, fue una negociación interna en el municipio donde el equipo jurídico cuestionaba los riesgos de publicar sin estar obligados, se preguntaban ¿qué pasaría si al descargar los datos los modifican previo a presentarlos?

La estrategia de Peñalolén para publicar finalmente fue un *Fast Track*: publicar lo mismo que la ley de transparencia, la idea era partir, y no preocuparse mucho de qué publicar. Esto se implementó con una sutileza, publicando en formatos un poco más reutilizables, sin infringir ninguna ley ni generar anticuerpos en las autoridades, ya que era lo mismo en otro formato. En 2011 el portal tuvo 500 visitas, un gran número para ese tiempo, generando interés de Modernización permitiendo recibir un apoyo fue más profundo desde ellos.

La plataforma de datos abiertos pasó de un piloto en Adobe, a un portal en Junar. En los años 2012 y 2013 los sets de datos comenzaron a crecer, y el esfuerzo ahora venía en mantener data actualizada, lo que gatilló un esfuerzo técnico para que, de 50 set de datos, 10 estuviesen conectados directamente con la fuente de información, y todo nuevo set de datos que se publicaba, se realizaba el esfuerzo por generar los mecanismos para automatizar la actualización del set de datos. Estos esfuerzos de conectar los sets de datos directos con la fuente de información no tuvieron el resultado esperado, no generó necesariamente más descargas. La ampliación de los sets de datos más allá de lo que estaban obligados, materias de interés del ciudadano,

permitió un efecto positivo al menos internamente: En algunas ocasiones la solicitud de datos por transparencia, se respondían en tiempos casi automáticos, el equipo de transparencia respondía: *“está publicado en el portal de datos abiertos”*.

Instalación de nueva cultura al alero de la creación de Servicios Públicos

La relación de Peñalolén con datos abiertos fue una iniciativa aislada, sin vinculación o no inspirada con Gobierno Abierto, la vinculación con Transparencia y Acceso a la Información Pública fue instrumental: por el uso de los mismos datos. Hablar de datos abiertos a la alcaldesa o a los jurídicos era hablar de transparencia, donde no se cuestionaba mucho por finalmente estar obligados. Cuando Gobierno Abierto entra a formar parte de la ecuación, es cuando el equipo TIC ve que es algo más amplio, incluso atemporal, a diferencia del gobierno electrónico, es cultura, *“es como una forma de hacer política... es participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas”*.

Para Peñalolén fue como una luz, porque el concepto Gobierno Abierto le dio sentido a todo lo que ya venían haciendo de manera aislada, les permitió articular las iniciativas y con esto potenciar cada una de ellas al hacerlas convivir no como iniciativas separadas. También les permitió reconocer y aprender que, las iniciativas implementadas realmente eran participación ciudadana y no transparencia, que no son lo mismo, pero si complementarias. Por ejemplo:

- **Concejo municipal en Línea.** La transmisión del Concejo Municipal era concebida como una actividad 100% de transparencia. Con la aparición del enfoque de Gobierno Abierto, se dan cuenta que es participación ciudadana, porque los vecinos podían participar opinando, y que transmitir nacía porque se buscaba ser transparente, es decir un valor agregado.
- **Alcaldesa en el Barrio.** Cuando la alcaldesa está en la actividad se transmite vía streaming, de estas actividades salen compromisos que quedan grabados, por tanto, el ciudadano tiene los medios para ir a reclamar el cumplimiento del compromiso. Los videos quedan publicados sin editar en Youtube. Esta

iniciativa de participación ciudadana viene de la gestión de Claudio Orrego. La transmisión vía streaming del Concejo se hacía desde 2007, en circunstancias que en 2016 o incluso en 2021 muchos municipios no lo hacen por negación de concejales.

- **Presupuestos Participativos.** Esta iniciativa es evaluada con la mejor percepción por los vecinos. Los proyectos se construyen con las organizaciones comunitarias, finalmente es la comunidad quien decide el o los proyectos que recibirá presupuesto. “*Participación ciudadana en su máxima expresión*”: Votación en línea, y la incubación de las iniciativas con *innovación abierta*¹⁰¹.

Tabla 34

Peñalolén: La experiencia del Presupuesto Participativo

Presupuesto Participativo: “Una iniciativa que cierra un hito en la iniciativa de Gobierno Abierto”
El éxito de los Presupuesto Participativos: En Peñalolén, a partir de 2015, se debe principalmente porque la participación es de inicio a fin.
Las versiones anteriores: Eran distintas, las organizaciones presentaban proyectos en papel en la Secretaría de Planificación (SECPLAC) hasta una fecha y hora determinada, luego La SECPLAC determinaba qué proyecto pasaba el primer filtro y luego de ese los seleccionados pasaba a votación con una papeleta.
La nueva versión: <ul style="list-style-type: none">• Incluyó la innovación de votación en línea con validación del número de serio o documento de la cédula de identidad.• Validación de la ubicación GPS, la persona debía estar en Peñalolén para votar.
Puntos de Votación: El Municipio además habilitaba 60 puntos de votación en la comuna: 60 laptops con internet y un funcionario municipal. Registrando a las personas en un sistema.
Incubación del Proyecto: Con innovación abierta.
Participación del Municipio: Dispone de un funcionario que ayuda a mejorar el proyecto, además de entrega herramientas para un desarrollo creativo, enseña como vender el proyecto con visión.
Votación: La experiencia de 2015 contó con 23 mil votos en el periodo definido, con una extensión de horario para completar 24 horas, la votación fue cerca a los 24 mil votos.
Presupuestos Participativos: En el primer periodo de Leitaó se dispusieron 450 millones para distribuir en 50 proyectos, con gran interés de los dirigentes sociales.
Ganancia: Se incorporan ciudadanos que no participaban de las votaciones presenciales.

Fuente: Elaboración propia, en base a las Entrevistas.

Medios para robustecer las iniciativas

Convenio con Registro Civil.

Para dar mayor seguridad a las diversas iniciativas en línea, se firmó un convenio para obtener el número de serie o documento de las Cédulas de Identidad, todo en un contexto donde la ClaveÚnica no estaba masificada¹⁰².

La ventaja del convenio fue que además de poder validar las Cédulas, podían conocer si el plástico había sido reportado como robado, estaba bloqueado, o la persona había fallecido, eliminando con esto la mala práctica de hacer crecer votaciones o listas de personas con RUN de fallecidos.

Seguridad de los Datos y Transparencia en los Desarrollos Web.

La pérdida de legitimidad por seguridad de los datos y los desarrollos fue un riesgo que se mitigó exponiendo los modelos de desarrollo, muy al estilo Open Source¹⁰³, basado en transparencia, presentando en asambleas los detalles de los proyectos y resolviendo las inquietudes. Además, en cada proyecto se invitaba a los vecinos a ser parte de los procesos y supervisar que todo sea transparente.

Pruebas piloto.

Obtener feedback y sin mayores gastos era la premisa. El primer presupuesto participativo con votación en línea tuvo 24 mil votos en 24 horas, y con un desarrollo Web interno sin mayores gastos.

Haciendo un parangón, en 2016, las iniciativas de presupuestos participativos tenían resultados y costos distintos: 1) La comuna de Santiago tenía más participación que Peñalolén, con 60 mil votos, pero en 10 días. 2) La Reina usó la plataforma EVoting para una consulta ciudadana, con un costo de 20 millones de pesos y solo 6 mil votos

¹⁰² La masificación en la solicitud y uso de la ClaveÚnica surgió en la Pandemia Covid-19, ante la necesidad de obtener los Permisos Temporales para circular.

¹⁰³ Open Source es un código diseñado de manera que sea accesible al público: todos pueden ver, modificar y distribuir el código de la forma que consideren conveniente.

aproximadamente. Conclusión, más tecnología o proyectos más caros no implica más participación.

1.2.4 Gobierno Abierto: Visión política, el camino...

Gobierno Abierto no es tecnología

Las diversas iniciativas que Peñalolén desarrollaba, tiempo antes incluso de conocer el enfoque de Gobierno Abierto, resultaban “entretenidas” y atractivas para la ciudadanía, la aparición del enfoque Gobierno Abierto permitió darles un contexto, relacionarlas, les dio una visión Política, y validez y legitimidad poderosa, Gobierno Abierto “*lo puedo decir yo, como la alcaldesa, sobre todo ella*” no se requiere explicación.

Gobierno Electrónico “como un subconjunto” del Gobierno Abierto, “es una herramienta que está al nivel de los datos abiertos”. Con Gobierno Electrónico no necesariamente puedes llegar a Gobierno Abierto, pero con Gobierno Abierto claramente puedes tener Gobierno Electrónico. Lo importante, por ejemplo, es la iniciativa de participación ciudadana, no la plataforma. Un sistema de gestión de solicitudes para responder a tiempo es gobierno electrónico, lo importante es la responsabilidad de las unidades para responder los tickets, no en qué tecnología se construyó.

Es menester señalar que, Peñalolén fue pionero y destacó siempre en iniciativas de Gobierno Electrónico, Digital y creación de Servicios. En 2015 obtuvo el primer lugar en el Índice de Madurez Tecnológica Municipal (IMT).

Peñalolén asimiló rápidamente que Gobierno Abierto no es tecnología, las diversas iniciativas implementadas, la tecnología solo era una herramienta no un fin. Esto permitió que la alcaldesa comprendiera que para hacer innovación no se necesita tecnologías a veces: “*innovación no tiene que estar relacionado a tecnología*”, y no se necesitan proyectos muy costosos para implementar iniciativas de Gobierno

Abierto, hay que iniciar la apertura, aunque no existan recursos, porque no tienen relación necesariamente, Gobierno Abierto son valores no recursos.

Diseño de Servicios con valores de apertura

Usabilidad Web Municipal. Necesidad de un nuevo Index más intuitivo, con el apoyo de las unidades internas, y con participación ciudadana. Se implementó una web para levantar opiniones y se utilizó analytics, y luego confirmar con ver con usuarios los resultados de los desarrollos.

Servicios y trámites del municipio, similar situación: información entendible para “seres humanos”, y útil. No como ChileAtiende: “*hoy es un catálogo, nosotros estamos llevando servicios en línea*” o la experiencia de la Plataforma OIR, la cual se resume en la siguiente tabla:

Tabla 35

Plataforma OIRs Digital

Sistema Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias
- La plataforma Web de OIRS: Es un sistema que está desde 2007. La primera versión fue “un regalo” de estudiantes de la Universidad Adolfo Ibáñez.
- Proyecto Plataforma OIRs Digital: Estudiantes de un curso de pregrado debían hacer un taller, e hicieron una Plataforma OIRS: El levantamiento fue perfecto, ajustado a la realidad, en ese entonces todo eran en papel y los correos electrónicos no funcionaban.
- En 2012, el Departamento de Tecnología asume la responsabilidad de la OIRs, estableciendo actualizar la plataforma Web. Renovaron la tecnología, sin hacer ningún levantamiento, usaron el trabajo de 2007, se pasó a diagrama de bloques, y se solicitó un desarrollo vía Convenio Marco con el requisito que debía ser desarrollo como software libre: PHP y SQL.
- La migración big bang, fue de un día para otro, y no se generó ningún ruido, y es la versión que hasta hoy se utiliza en el municipio para usuarios internos y

externos.

- Plataforma con valores de apertura:
 - Se le propuso a la alcaldesa regalar la plataforma, bajo la premisa: el Estado ya gastó recursos, ¿por qué debe seguir gastando?
 - Se instaló el discurso de compartir y colaborar.
 - Se subió a una plataforma para que otros municipios la descarguen y usen.
-

Fuente: Elaboración propia, en base a las entrevistas.

La municipalidad no puede resolver todo “*tiene ciertos límites [...] y tiene ciertas planificaciones para ejecutar el trabajo*”. Lo anterior es importante, porque no se vende humo, se compromete solo que es posible por hacer, esto es la clave de la credibilidad Peñalolén, porque se transparenta eso y eso lo justificamos.

Gobierno Abierto como estrategia municipal

Las últimas administraciones del municipio han acompañado su logo con diferentes eslóganes: En la administración de Orrego el eslogan era: “*Peñalolén Reunión de Hermanos*”. Con Leitao el primer eslogan fue: “*Peñalolén Creciendo bien*”, luego “*Peñalolén es para todos*”, y hoy en 2022 es “*Peñalolén crece para todos*”. Esta evolución muestra como se ha ido concibiendo el municipio a lo largo de los años, claramente influenciado por el enfoque de apertura adoptado.

Los pioneros y quienes por muchos años fueron sembrando la semilla fue el Departamento de Informática. En 2015 y 2016 se discutía la necesidad de declarar el Gobierno Abierto como un eje transversal en la gestión. El Intraemprendedor (que puso la primera piedra para la estrategia de Gobierno Abierto), puso el tema en la agenda del Administrador Municipal, Directores y la propia Alcaldesa, no existía mucha claridad se si hacer una declaración formal, pero se concluyó que Gobierno Abierto es *Peñalolén para todos*. En la práctica, la gestión municipal es para todos, por tanto, en transparencia se busca ajustar la información para todos los tipos de

usuarios, las instancias de participación ciudadana no son enfocadas en un grupo reducido, sino que se convoca a todas y todos.

Sin embargo, hasta ese entonces no existía una declaración de Gobierno Abierto en Peñalolén socializada con todos los actores, *“Falta el eje estratégico a nivel, desde la planificación estratégica de municipio y eso ya no se dio en esta administración”*. La formalización estuvo en pausa hasta que, en el contexto del Tercer Plan de Acción, y los compromisos subnacionales ponen el tema en la agenda de todos los municipios. Con el patrocinio del Consejo para la Transparencia se comienza a construir una experiencia piloto donde participan los municipios de Cerro Navia, Recoleta, Santo Domingo, Talagante y Vitacura, y Peñalolén. La participación del CPLT fue estratégica, ya que tienen relación con la Unidad de Control Interno municipal que ve Transparencia, y como Peñalolén cada piloto que puede lo implementa, se sumó enseguida.

Es en este punto de la historia, es donde la estrategia de Peñalolén se comienza a escribir a través de experiencias formales. Cuando surge la inquietud en el equipo de Control Interno sobre *¿Qué es Gobierno Abierto?* Llegan al Departamento de Informática *“hay un proyecto de Gobierno Abierto, que contempla 5 pasos y uno de esos de datos ¿es lo que hacen ustedes?”*, ventana de oportunidad que aprovechó Informática para guiar y apoyar a la Unidad de Control Interno y contarles cual era el estado del arte en la comuna.

El efecto inmediato, la **dupla Informática-Control Interno obtuvieron el compromiso de la alcaldesa**, lo que generó una Declaración de Gobierno Abierto Municipal.

Es importante en este punto relevar lo siguiente:

En general los equipos de soporte de cualquier Institución, como los Tecnología de la Información y Comunicación (TIC) o Informática, tienen pocas posibilidades de instalar temas de interés público o conseguir espacio en la agenda. Por más que sean los promotores.

En el caso del municipio de Peñalolén, son reconocidos por ser un municipio innovador, tecnológico y con una agenda de creación de servicios y trámites para el ciudadano muy adelantados con sus pares. Por tanto, sin importar quien lidera la iniciativa, estaban convencidos de que Peñalolén debía adoptar una estrategia, y darle sentido al trabajo que desde Informática se venía haciendo por años.

1.2.5 Intraemprendedor municipal de Peñalolén

La estrategia de Peñalolén de acercar el municipio a la comunidad, haciéndolo para todos, tuvo desde el inicio la tecnología como variable clave. Además de la visión de la autoridad, los profesionales y directivos intermedios fueron quienes agregaron contenido al mandato de la autoridad. Benjamín Coderch fue uno de esos líderes (ver **Tabla 36**), intraemprendedores, que buscó generar valor desde su espacio de acción.

Benjamín¹⁰⁴ comprendió que no podía solicitar recursos eternamente, que debía mostrar resultados con los recursos que tenía, para recién ampliar y vender las iniciativas. Este Champion instaló el concepto, sin una estrategia o directriz institucional, y donde el mismo reconoce, mucho de lo hace el municipio no está concebido como un todo, “*se ha hecho Gobierno Abierto, pero un poco sin saber, sin asociarlo al concepto porque como no hay una visión de Gobierno Abierto*” en el municipio y en todos sus actores.

Tabla 36

Intraemprendedor público municipal de Peñalolén

¹⁰⁴ Entrevista N°7 Peñalolén.

Funcionario Público: Benjamín Coderch

Definición Personal (sobre Gobierno Abierto)

Es fomentar la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, y la colaboración de los ciudadanos en todo lo que haga el municipio, ¡en todo!

Formación Académica

- Profesión: Ingeniero Electrónico – Universidad Mayor,
 - Postgrado: Magíster en Innovación – Universidad Adolfo Ibañez,
 - Diplomado en Smart Cities, Universidad de Santiago,
 - Diplomado en Administración Pública - Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez.
-

Funciones Municipales

- 2009 – 2012: Head of Datacenter, Networking and Applications,
 - 2012 – 2018: Jefe de Departamento de Informática,
-

Fuente: Elaboración propia.

El Departamento de Informática levantó diversas iniciativas, las vinculó con las obligaciones municipales, facilitando la vida a los diversos usuarios y beneficiarios. Transmitieron al municipio con el virus del Gobierno Abierto con ejemplos, resultados. Benjamín como líder del área también fue humilde y comprendió que el proyecto ya tenía vida propia y debía pasar bajo otros liderazgos para mantenerse viva. En sus palabras:

Humildemente me queda un poco grande el poncho, porque yo tengo una visión tecnológica y quede un poco pegado en la tecnología en este punto, porque bueno mi rol es asesor tecnológico y quizás no me compraron mucho algo muy político a alguien tecnológico¹⁰⁵.

¹⁰⁵Entrevista N°1 Peñalolén.

Lo anterior, implica liderazgo, sobre todo para guiar y contener al equipo, ya que en un momento “respiraban Gobierno Abierto”, cursos en CEPAL, participación en el CONDATOS de México en 2015, gestión de redes con SEGPRES, relaciones con otros municipios, liderar en Chile la agenda de datos abiertos, entre tantos otros hitos. Benjamín relataba que “que no calzaba con *lo que esperaban de nosotros los demás, esperaban algo (distinto), no esperaban que yo hablara de Gobierno Abierto, sino que hablara más de tecnología*”. Colaboración fue el concepto que rescataron, Informática puso a disposición toda su experiencia y herramientas para que la Unidad de Control Interno avanzara

Benjamín continuó siendo parte de la estrategia, pero ya no bajo su responsabilidad. En este proceso se preocupó de que la estrategia de Gobierno Abierto debía ser abierta, participativa y colaborativa desde el inicio. Por tanto, propuso que, la definición de la declaración “*no debería de ser ni mía, ni de la alcaldesa, ni de actor, debería ser una definición en conjunto, tanto del concepto como de los compromisos*”. Hasta entonces, la declaración de Gobierno Abierto era más una definición académica, no cruzada con la realidad de la comuna aún.

1.3 El caso del municipio de Providencia: «Gobierno Abierto vía la tecnología y participación»

La historia de Providencia se remonta a 1897 cuando se decretó la subdivisión de la comuna de Ñuñoa, lo cual tuvo como consecuencia la creación de una nueva comuna. El nombre se debe a la existencia del convento de las hermanas de la Divina Providencia, la calle dónde se ubicada este convento se le decía el callejón de la Providencia, siendo esto lo que finalmente le daría el nombre a la comuna. Providencia pertenece a la provincia de Santiago de la Región Metropolitana, tiene una superficie 14 km². Para el CENSO de 2017 la población efectivamente censada fue de 140.079, la estimación para 2022 es de 160.043 personas. Providencia acoge sólo al 1,99% de la población total del Región Metropolitana, sin embargo, durante la

jornada laboral la población crece considerablemente por sobre la población permanente llegando a cerca de 2 millones, siendo esta una variable muy interesante de la comuna, ya que durante el día alberga un gran capital humano que, aunque no vive en la comuna hace uso de sus servicios y también en algunos casos los provee.

La Providencia de hoy es muy distinta a la de sus inicios. En sus primeros años la realidad de la comuna fue precaria: sin luz eléctrica, agua potable, alcantarillado, escuelas, y con un paisaje principalmente rural. Sin embargo, con el pasar de los años la comuna fue cambiando. En el siglo XX la ruralidad se dejaba atrás, con loteos, nuevas calles, jardines, plazas, entubamiento de acequias, agua potable, luz eléctrica, pavimentos, y casas mayoritariamente con grandes antejardines; desde entonces, la lógica de crecimiento de los espacios públicos y privados fue considerando como variable clave el paisaje, lo que fue formando la identidad de la comuna. Gracias a lo anterior, hoy es la comuna con más embajadas, el edificio municipal es un palacio, y es considerada la comuna con mejor calidad de vida del país (REF), en gran parte por sus áreas verdes.

Providencia es habitada en su mayoría personas de clase media y media alta, cuenta con diversos barrios: nocturnos, académicos, gastronómicos, residenciales, comerciales. Tiene a su haber el primer centro comercial del país: Caracol Los Leones.

Ilustración 15

Mapa Providencia



Fuente: Google Maps.

1.3.1 Premios y reconocimientos

A modo de resumen, y como prueba de la trayectoria de la trayectoria del municipio de Providencia la **Tabla 37** presenta una serie de reconocimientos e hitos relevantes asociados a una agenda de Gobierno Abierto, innovación y tecnología:

Tabla 37

Reconocimientos de buenas prácticas

Año	Distinción	Iniciativa	Descripción
2020	Mención Honrosa		Concurso Funciona!
2015	17° Lugar	Índice de Madurez Tecnológica Municipal	El Índice se realiza en base al Estudio Evaluación del Nivel de Digitalización de las Municipalidades
2015	1° Lugar	Índice Local de Datos Abierto	niciativa: Portal de Datos Abiertos. Índice Local de Datos Abiertos a nivel nacional creado por la Fundación Ciudadanía Inteligente junto con la Open Knowledge Foundation
2014	100%	Transparencia	100% de cumplimiento en

		Activa	Transparencia Activa según el Consejo para la Transparencia
2013	100%	Transparencia Activa	100% de cumplimiento en Transparencia Activa según el Consejo para la Transparencia
2011	1° lugar	Premio Nacional	Premio Nacional Calidad y la Gestión de Excelencia 2010. Primer municipio de Chile y América Latina.

Fuente: Elaboración propia.

1.3.2 Contexto local

Cristian Labbé

Desde 1996 ganó cuatro elecciones municipales seguidas, siendo alcalde hasta 2012. De su paso por el municipio destacó la impronta de gestión, recibiendo en 2011 Premio Nacional a la Calidad y Gestión de Excelencia 2010.

Josefa Errazuriz: Desde las organizaciones sociales al municipio

En 2012 gana la elección municipal Josefa Errazuriz Guilisasti, provocando una nueva era en la gestión de la comuna. Josefa nació en Providencia, en su primera etapa laboral estuvo 33 años en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), jubiló anticipadamente para centrar sus esfuerzos trabajando por causas ciudadanas vinculadas con Providencia. En esta labor, entre 2002 y 2008, fue elegida para desempeñarse en diversos cargos comunales: presidenta del Comité de Áreas Verdes de Providencia, encabezó el Comité de Calidad de Vida de la comuna y luego asesora de la Unión Comuna de Juntas de Vecinos hasta 2008, año en que aceptó postularse a Concejala Independiente por Providencia, si bien no logró ser elegida su trabajo con las organizaciones sociales continuó, pasando por diversas organizaciones, lo que finalmente la llevó en 2012 a presentarse y vencer en las primarias ampliadas

de la comuna, pasando a ser la candidata que enfrentó y ganó al alcalde de ese entonces Cristian Labbé.

Según Ibarra, asesor jurídico del municipio en la gestión de Errazuriz, el gran valor de la alcaldesa y logros de su gestión fue su Programa de Gobierno Municipal: “Providencia Somos Todos”, el que fue concebido con participación ciudadana: levantamiento de las problemáticas, necesidades, desafíos y propuestas, considerando la diversidad de barrios y personas que viven o hacen uso de los servicios de la comuna. La coconstrucción del programa intentó hacer a la comunidad corresponsable de la implementación y fiscalización, la gestión de Errazuriz facilitó la fiscalización comunicando cada acción con información detallada y cuantificada en el sitio www.programa.providencia.cl y datos.providencia.cl, una muestra de la lógica de transparencia e invitación a participar de la nueva gestión. El periodo de gobierno terminó concibiendo a los Pilares del Gobierno Abierto como parte esencial de la comuna:

Presentación – Cuenta Pública 2015

La transparencia y la participación en la rendición de cuentas no son un fin por sí mismas. Su sentido último es uno solo: permitir el escrutinio y la contraloría ciudadana, asegurando que las autoridades estén realmente al servicio de sus constituyentes.

Josefa Errazuriz estuvo solo un periodo, en 2016 perdió ante Evelyn Matthei militante del partido Unión Demócrata Independiente.

Presupuesto municipal

Providencia tiene una población de 142.079 habitantes, mucho menor a Peñalolén y Puente Alto, según el CENSO de 2017, ubicándola en la posición 17 en la región metropolitana según cantidad de habitantes. Sin embargo, tiene un presupuesto municipal mucho más alto, lo que en parte se responde gracias a las diversas

actividades económicas de la comuna, las cuales tienen vida gracias a la diversidad de barrios y a la población flotante de 1.8 millones de personas que circula por la comuna. Tiene un Ingreso Per Cápita (IPC) de \$1.075.217 y un Gasto Per Cápita (GPC) de \$975.794, muy superior a Puente Alto, y un poco más bajo que Vitacura, comuna con 85.384 habitantes y con IPS de \$1.183.766 y GPC de \$1.129.822.

Capital Humano: Potencial diferenciador

Ser una comuna de tránsito y colindante con otras grandes de la región, sumado a la diversidad de servicios que se ofrecen, hacen de Providencia una comuna con diversas riquezas. Desde la perspectiva del estudio de caso, la principal riqueza de Providencia está vinculada con las relaciones que se pueden producir entre las personas. Providencia alberga Universidades, empresas de tecnología, obras civiles, eléctricas, arquitectura, diseño, bufetes de abogados, centros comerciales, centros culturales, museos, teatros, colegios públicos y privados, entre otros. Toda esta diversidad se podría decir que está a disposición de la comuna. Entonces ¿por qué no hacer parte de las decisiones, diseño e implementación a toda es capacidad humana e intelectual en beneficio de la comuna? En resumen, Providencia cuenta con potencial para la generación de Capital Social en beneficio de la misma comuna.

Según Ibarra, los vecinos son muy participativos, mayoritariamente quienes participan en las actividades coordinadas por el municipio son adultos mayores, profesionales, jubilados. La participación va más allá de asistir a actividades, son ciudadanos que toman acción cuando se sienten afectados, por ejemplo, cuando algo no les parece lo hacen saber, solicitando audiencia con la autoridad por Ley de Lobby o Transparencia.

Todo lo anterior, fue parte de los insumos que tuvo la nueva administración al iniciar el nuevo proyecto de gestión municipal como una variable que podía hacer la diferencia, ya que podían llegar a mejores soluciones aprovechando el conocimiento colectivo. La nueva forma de hacer política se concebía distinta: “*participativa, colaborativa, de coconstrucción, rendición de cuentas*”, incorporando la tecnología, y

a las personas que viven, hacen uso de los servicios y aportan a la comuna. Para mejorar las relaciones entre las personas, el proyecto consideró necesariamente mejorar la confianza hacia las autoridades y la gestión local, por lo mismo, parte de los objetivos del programa de gobierno se centraron en la transparencia y acceso a la información pública, mejorar los niveles de rendición de cuenta y promoción de las plataformas web 2.0.

1.3.3 Origen e ingredientes para el Gobierno Abierto

Cesión de poder

Según los relatos de las entrevistas, Gobierno Abierto como paradigma no estuvo en la conversación inicial, sí ser transparentes y propiciar espacios de participación, utilizar las herramientas que otros estaban usando, pero no necesariamente vía una articulación de principios y equipos municipales. Hablar de Gobierno Abierto resultaba fácil en la teoría, pero implementarlo como tal no convencía, no sabían cómo, y no había una comprensión profunda de la implicancia del paradigma, no eran los únicos, no existían experiencias locales para guiarse y menos documentación académica, todo estaba enfocado a nivel nacional. En el camino encontraron puntos comunes entre el enfoque de Gobierno Abierto y la “filosofía” que traían desde el trabajo con las organizaciones sociales, trabajaron en instalar capacidades mínimas, lo que finalmente permitió comenzar a hablar de Gobierno Abierto para englobar o articular el quehacer. En resumen, Providencia encontró en el enfoque de Gobierno Abierto, una manera de articular y dar sentido a las acciones y proyectos de la gestión municipal.

Los cambios no fueron fáciles, instalar nuevas prácticas tuvo resistencia interna, cambiar formas que llevaban 20 o más de años era complejo, más cuando se intentaba instalar una definición propia sobre transparencia, intentando que la transparencia partiera por casa, todos los cambios eran sinónimo de más carga laboral. Para sumar al funcionariado a trabajar de manera distinta, se implementaron actividades de sensibilización interna, para así implementar el programa de gobierno juntos. Luego

sensibilización externa, para que la invitación a participar llegará al máximo de personas.

A nivel municipal existía poca comprensión del fenómeno, Providencia se diferenciaba por el entusiasmo, querían ser parte de los municipios pioneros, sin saber muy bien cómo articular la estrategia y comprender el enfoque de Gobierno Abierto, a su favor jugaba contar con presupuesto y la disposición de la autoridad. La nueva relación con la ciudadanía se materializó cediendo poder, generando espacios de consulta para conocer cómo quería la comunidad las nuevas políticas, por ejemplo, la redefinición de la Ordenanza Municipal de Participación, la cual buscó potenciar el Consejo Comunal de las Organización de la Sociedad Civil, dotando a éste de nuevas atribuciones y recursos necesarios para la ejecución, o la creación de una Asamblea de Presupuesto Participativo.

Problema común...

No conocer a los usuarios frecuentes de los servicios municipales es algo que, a pesar de la capacidad administrativa y económica de Providencia no tenía resuelto, al igual que los otros municipios estudiados. La única herramienta común entre cada unidad era el correo electrónico (Gmail). Cada equipo registraba su propia información, por tanto, un ciudadano podría “ir al Departamento de Estudios Sociales y pedir ayuda... después ir al CEPLAC y pedir otra cosa”, los departamentos nunca se enteraban de este paseo para cada unidad. La insularidad era en todo ámbito, cada unidad trabajaba por cumplir sus propios objetivos, la carga de trabajo hacía no mirar qué hacían los otros, sino sólo buscar cumplir las propias metas.

Lo anterior, se abordó en diversos talleres que incluyeron a los sobre 1.200 funcionarios municipales, talleres que fueron permitiendo que incluso se (re)conocieran entre funcionarios. Por otra parte, Providencia se sumó a la iniciativa Municipios Digitales, para avanzar en la digitalización de trámites, al término del periodo de Errazuriz llevaban 7 trámites digitalizados de uso exclusivo para los vecinos.

Relación con gobierno central

Providencia era consciente que la Unidad de Modernización y Gobierno Digital de la SEGPRES debía dividir su tiempo en los 345 municipios, el municipio tenía la capacidad económica para avanzar independientemente, pero no se restaron. Firmaron convenio con Modernización, adscribiéndose en el Plan de Municipios Digitales, su capacidad económica y operativa hizo que rápidamente presentaran avances en la digitalización de trámites, para la cual trabajaron, al igual que todos, utilizando la plataforma *Chile Sin Papeleo*, plataforma que les permitió digitalizar 7 trámites en primera instancia, teniendo como regla eliminar la visita presencial al municipio para realizarlos.

Contar con recursos propios permitió a Providencia liderar a la agenda digital, ya que no requerían de la colaboración de un profesional con dedicación exclusiva desde Modernización para guiarlos. Lo anterior, hizo que al igual que otros municipios fueran considerados como las puntas de lanza a nivel municipal. Desde Modernización en el contexto de la agenda municipal, facilitaron las plataformas tecnológicas, aunque su apoyo técnico se concentró principalmente en 4 o 6 municipios utilizados como pilotos para mostrar al resto que sí se puede.

Según Ibarra, en general desde nivel central e instituciones no gubernamentales existe apoyo para todo tipo de temas: participación, digitalización, datos abiertos, transparencia, lo que permitía contar con una red de apoyo técnica y humana. No obstante, el trabajo era insular, cada departamento municipal abordaba un tema, sumado a que no se conocían entre funcionarios necesariamente y en general no existía coordinación entre iniciativas. Además, que no todos los directivos o funcionarios tienen formación o conocimiento sobre Gobierno Abierto, modernización del Estado, digitalización, etc.

Datos Abiertos

El municipio de Providencia desde los inicios ha destacado en temas de transparencia, en 2013 y 2014 obtuvo el 100% de cumplimiento por transparencia activa. En

apertura, lideró también la agenda de datos abiertos, desde 2015 cuenta con un portal dedicado a los datos abiertos, siendo destacado por la Fundación Ciudadano Inteligente por la utilización que daban a los datos.

Para el portal de Datos Abiertos datos.providencia.cl, a diferencia de Peñalolén y Puente Alto, Providencia optó por usar una plataforma independiente, aunque de todas formas replicaron la data en el portal dispuesto desde nivel central. El catálogo de datos publicados superaba a los otros dos municipios en cantidad, esto se debió principalmente a que la convicción venía desde la autoridad municipal, convicción que se materializaba incluso en el relato de la alcaldesa. Este apoyo y convicción permitió que casi no hubiese resistencia para publicar, razón por la cual la cantidad era mayor que otros municipios. Además, se dispuso recursos para mantener la operación de actualizar cada set de datos periódicamente. Sin embargo, la comprensión del enfoque de Gobierno Abierto aún era incipiente, había más foco en la cantidad que en la relevación de los datos para los usuarios, comprensión que si existía en Peñalolén y Puente Alto.

Los Datos Abiertos estaban a cargo de la Dirección de Asesoría Jurídica, dirección que asumió en el camino el liderazgo para articular parte del trabajo que ya se hacía, por ejemplo, la Unidad de Participación tenía a cargo la participación ciudadana, la DIDECO la entrega de beneficios y asistencia a los vecinos. Este liderazgo, surge gracias a que la directora y parte de su equipo, previo a su paso por el municipio, habían trabajado en temas de transparencias en la Fundación *Pro Acceso* y en Transparency International. Entonces, a partir de esta experiencia asumieron el trabajo, haciendo el match entre transparencia y datos abiertos.

Providencia no firmó la Carta de Datos Abiertos, no por no estar de acuerdo, sino más bien porque no tenían apunto o bien implementada la plataforma. Desde la concepción de ellos firmar convenios, cartas sin tener institucionalidad en el municipio era populista.

Ilustración 16

Home Sitio Datos Abiertos



Fuente: www.providencia.cl

A la pregunta ¿por qué un Portal de Datos Abiertos? Errazuriz en sus presentaciones afirmaba que:

La convicción política de que esto es fundamental para acercarnos y permitir la accesibilidad universal, usabilidad y transparencia de nuestra gestión.

Colaboración + Innovación + Creación.

Lo anterior, marca una diferencia de los otros dos casos estudiados, las iniciativas de Peñalolén y Puente Alto surgen gracias a la persistencia de funcionarios que colocaron el tema en la agenda, y que trabajaron silenciosamente para demostrar los beneficios de apertura datos y la gestión en sí, esto sin desconocer que municipio hizo su propio camino innovando a fin de responder a las necesidades locales. Providencia en cambio, la convicción de que debían estar presentes y ser la punta de lanza en estos

temas “frontera” era desde la autoridad, a propósito de que el gobierno local surgió gracias al trabajo en los barrios y las organizaciones sociales. Prueba de lo anterior, es que el Portal de Datos Abiertos fue lanzado en la Cuenta Pública de Gestión 2014, el 28 de abril de 2015.

El municipio contrató a la empresa JUNAR para el soporte técnico y asesoría de la plataforma. Para la instalación de capacidades y en especial para facilitar la coordinación, el liderazgo venía desde la Dirección Municipal, esto permitió hacer la labor de coordinación con todas las Direcciones, Departamentos, y Unidades Municipales, seleccionar qué tipo de información publicar, y lo más importante la sensibilización interna y externa, donde buscaron derribar los mitos asociados al Open Data y responder cada inquietud:

- **¿Open cuánto?**

La **Tabla 38** muestra las acciones que se realizaron para dar a conocer qué significa y lo que implica abrir datos el municipio, mediante trabajo colaborativo y con el compromiso de todas las Direcciones Municipales:

Tabla 38

Acciones de sensibilización Datos Abiertos

Sensibilización interna	Trabajo a las vecinas/os
<ul style="list-style-type: none"> • Enseñando que son los datos abiertos. • Sosteniendo reuniones y resolviendo dudas. • Invitando a perder el miedo al error. • Reforzamiento en cada actividad (talleres, jornadas de capacitación) municipal la necesidad de suministrar datos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asumir que las necesidades de ellos son distintas a la visión de las autoridades. • Buscar formas para verlos como aliados. • Hacerlos partícipes.

Fuente: Elaboración propia.

- **¿otro sitio más? Sí, pero amigable.**

El trabajo se centró en construir un sitio intuitivo para el usuario, ordenando los datos por tipo, a diferencia del portal de transparencia que tiene una estructura más compleja.

Reconocer que en general los vecinos son informados, participan y son críticos. Por tanto, la idea fue exponer la información de manera distinta, sin necesidad de generar nuevos datos.

- **¿Para qué, si ya está en Transparencia?**

El municipio en 2016, por ejemplo, llevaba dos años con 100% de cumplimiento en Transparencia Activa. Por lo mismo, la invitación era a ir más allá de lo obligatorio.

Dieron a conocer a los funcionarios la existencia de muchos datos que son de interés y no estaban en Transparencia.

- **¿y si está malo? ¿Por qué hacerlo si no es obligación?**

Desde la alcaldesa a los directivos hicieron esfuerzos por instalar la certeza de que era un proyecto de ensayo y error, que el mundo no se iba acabar si se cometía un error.

Los vecinos eran colaboradores y fiscalizadores de la gestión, por tanto, debían tener acceso a más información.

1.3.4 Gobierno Abierto: La estrategia

Providencia inició su camino, articulando sus acciones bajo el enfoque de Gobierno Abierto, con la llegada de Josefa Errazuriz al municipio. La estrategia no se institucionalizó en una sola unidad, más bien la articulación era a través del relato de la autoridad, apoyada en las gestiones por la Administración Municipal. Cada unidad realizaba acciones según su función respectiva. Las unidades que más destacaron fue

la Dirección Jurídica que gracias a que los funcionarios tenían experiencia en temas de transparencia asumieron el liderazgo de los datos abiertos y el equipo de Tecnología, que como en todo municipio, les tocó implementar las diversas iniciativas: digitalización de trámites, portal de datos abiertos, etc.

Lo interesante de Providencia, es que el tránsito para que la autoridad sume a su relato los valores del Gobierno Abierto, fueron prácticamente nulos. Por lo mismo, la estrategia comunicacional fue clave, el municipio difundía cada pequeño logro, y el discurso hilaba muy bien para presentar al gobierno comunal como una “nueva forma de hacer política”. Por lo mismo, Errazuriz pensando en un segundo gobierno trabajó el nuevo programa de gobierno con la participación de las organizaciones sociales de la comuna.

Lo anterior, fue suficiente para que Providencia se ganara un lugar entre los 345 municipios, ya que todos los demás estaban solo cumpliendo la ley. Municipios de regiones observaban a Providencia para armar sus iniciativas.

Necesidad de liderazgo formal

Ante los desafíos de modernización del municipio, armó una mesa de gobierno electrónico, la cual fue liderada por la administradora municipal. Espacio que reunió a los mismos actores, y que permitió que salieran a la conversación diversos temas, y la conclusión que la estrategia requiere de un liderazgo formal y la necesidad de separar la estrategia e instrumentos, es decir, instalar en inconsciente municipal que la forma de hacer política en Providencia es articulando el quehacer bajo el enfoque del Gobierno Abierto, y los temas de gobierno electrónico y digital son medios para conseguir diversos objetivos.

La estrategia contó con el apoyo de la alcaldesa, pero en la práctica para profundizar y avanzar se requiere estar encima y dar dirección.

1.3.5 Intraemprendedor Municipal de Providencia

Tabla 39

Intraemprendedor público municipal de Providencia

Funcionario Público: Ximena Salazar
Definición Personal (sobre Gobierno Abierto)
“Nosotros queremos transformarnos en un referente regional a nivel de las Américas... debemos incluir a los vecinos, universidades y organizaciones y trabajar con ellos”
Formación Académica
<ul style="list-style-type: none">• Profesión: Abogado, Universidad de Chile,• Diplomado en Nuevos Contratos Bancarios, Universidad Central, Santiago,
Funciones Municipales
<ul style="list-style-type: none">• 2012 – 2016: Directora Jurídica, Municipalidad de Providencia,• Fuera del municipio trabajó en el Consejo para la Transparencia, Transparency International, y Fundación Pro-Acceso, en temas de transparencia, anticorrupción, entre otros.

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO B: ENTREVISTAS

2.1 Formato de las entrevistas

Gobierno Abierto

1. ¿Cuál es la declaración de Gobierno Abierto del Municipio?

Marco Jurídico

2. ¿Cuenta con Ley de Transparencia?
3. ¿Cuenta con Ley de Participación Ciudadana?
4. ¿Cuenta con ley de declaración de Patrimonio? Lobby y probidad
5. ¿Cuenta con una estrategia de Gobierno Abierto?
6. ¿En qué actos administrativos basa su estrategia de Gobierno Abierto?
7. Desde su punto de vista, ¿qué relevancia tiene este tipo de mecanismo de participación para la comuna?

Políticas Públicas

8. ¿Incorpora conceptos de Gobierno Abierto en la gestión o implementación de Políticas Públicas?
9. ¿Existe un actor relevante que promueva la estrategia de Gobierno Abierto?
10. ¿Cuáles son los mecanismos de Participación Ciudadana?
11. ¿Cuáles son los mecanismos de Transparencia?
12. ¿Cuáles son los mecanismos de Colaboración?

TIC

13. ¿Cuenta con una estrategia de uso de las TIC para fortalecer la estrategia del Gobierno Abierto?
14. ¿Cuenta con un portal de Datos Abiertos?
15. ¿Existen procesos de innovación, comprensión y cocreación de soluciones?

Análisis Estratégico

16. Construya un **FODA** para la estrategia de Gobierno Abierto del Municipio.

2.2 Entrevistados

1. José Luis Jimenez Sandoval

Jefe del Departamento de Gobierno Abierto, Transparencia y Tecnologías Digitales, Municipalidad de Puente Alto.

2. Benjamín Cordech Soto

Jefe del Departamento de Informática, ProChile. Durante el periodo del estudio ejercía como el Jefe del Departamento de Informática de la Municipalidad de Peñalolén.

3. Felipe Ibarra Medina

Asesor jurídico municipalidad de Providencia, en el periodo 2012 – 2016.

4. Gonzalo Mendez

Asesor Departamento de Control municipio de Peñalolén, formó parte del equipo que tomó la iniciativa después del control de Informática.

5. María Cecilia Jiménez

Directora de Control y Gobierno Abierto en Municipalidad de Peñalolén.

6. Patricia Aliaga Morales

Funcionaria del municipio de Puente Alto, y parte del equipo líder de la estrategia de Gobierno Abierto.

7. José Hernández Bonivento

Profesor Universidad Austral de Chile, autor Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal.

8. Eduardo González Yáñez

Director de Operaciones y Sistemas del Consejo para la Transparencia, participó en el primer Plan de Acción Local, y en el Modelo para la Implementación de Gobierno Abierto a Nivel Municipal.

9. Daniel Velázquez Castro

Jefe de Productos y Servicios, División de Gobierno Digital, del Ministerio Secretaria General de Gobierno.

10. Emilio Muñoz Silva

Product Owner ClaveÚnica, División de Gobierno Digital, Ministerio Secretaria General de la Presidencia, Gobierno de Chile. Durante el periodo del estudio, ejercía como Jefe del Departamento de Informática y Gobierno Electrónico en el Municipio de Santo Domingo.