

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN

# **POLÍTICAS PÚBLICAS, GOBERNABILIDAD Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN**

AUTOR

**José R. COPELLO**

Nro. Reg.: 23729

jose\_copello@yahoo.com.ar

PROFESOR

**Lic. Santiago AZPILCUETA**

**Mendoza, 2025**

## RESUMEN TÉCNICO

Las grandes desigualdades sociales actuales junto a las necesidades básicas insatisfechas de gran parte de la población global son el punto de partida de esta investigación. La humanidad ha sabido aprovechar el desarrollo tecnológico para mejorar la calidad de vida de parte de la sociedad, pero no de toda. El sistema imperante global ha generado crecientes deficiencias en las respuestas de los diferentes estados frente a las crecientes demandas ciudadanas.

Una propuesta para la resolución de esta problemática podría encontrarse en la implementación de tecnologías de la información (TI) en los procesos de participación ciudadana, incorporando amplios sectores sociales a los procesos de formulación, ejecución y control de políticas públicas. Bajo la premisa que un sistema político inclusivo en la participación construye sistemas económicos inclusivos, la modernización en la gestión del estado, conduciría a mejores resultados y mayor distribución de beneficios.

En el trabajo se incluye un análisis descriptivo y conceptual del Estado, la democracia, las políticas públicas, la gobernabilidad y la participación ciudadana, junto a un análisis normativo de la Provincia de Mendoza sobre su organización política, el proceso de conformación de leyes y los mecanismos de participación vigentes. Se agrega también, un análisis de las desigualdades, el subdesarrollo y la exclusión a nivel global, además de una serie de ejemplos de ciudades que aplican TI en sus procesos democráticos y de participación ciudadana.

La búsqueda llevada a cabo en el presente pretende dilucidar como la incorporación de TI podría potenciar la participación ciudadana, transformándola en un pilar del gobierno abierto y permitiendo una interacción más directa y transparente en el gobierno.

Además de las conclusiones, se realiza una propuesta legislativa aplicable a la Provincia de Mendoza que pretende el desarrollo de un gobierno abierto y transparente para avanzar hacia una gobernanza más eficiente y adaptada a las complejidades presentes, promoviendo la co-creación de soluciones y una mayor legitimidad de las decisiones estatales.

Palabras clave: Políticas públicas, Tecnologías de la información, Ciudadanía, Gobernabilidad, Participación ciudadana, Gobierno abierto, Democracia, Mendoza

## ÍNDICE

Introducción .....	5
1. Definición del problema .....	6
2. Hipótesis.....	6
3. Objetivo general.....	6
4. Objetivos específicos.....	7
5. Marco de referencia.....	7
6. Metodología y técnicas .....	7
7. A modo de cierre se incorporan los siguientes apartados: .....	8
Capítulo I - Marco Conceptual .....	9
1. Nociones del Estado .....	9
1.A. El Poder en el contexto de la teoría del Estado.....	11
1.B. Características de las funciones del Estado.....	11
2. Democracia .....	12
2.A. Nacimiento de la democracia.....	13
2.B. La orientación de los intereses.....	13
2.C. La presencia de las oligarquías .....	14
2.D. El espacio limitado .....	14
2.E. El gobierno de los técnicos.....	15
2.F. El aumento del aparato estatal .....	15
2.G. Demandas inagotables .....	16
3. Políticas públicas .....	16
4. Gobernabilidad y Gobernanza.....	17
5. Participación ciudadana .....	18
5.A. La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto.....	18
5.B. Niveles de participación .....	20
Capítulo II – Marco normativo en la provincia de Mendoza.....	22
1. Teoría de la Legislación .....	22

2.	Elementos básicos que tiene que tener una ley.....	23
3.	Procedimiento para la formación de leyes.....	24
4.	Mecanismos de participación en la Elaboración de normas .....	25
4.A.	Dentro del primer nivel de participación.....	26
4.B.	Dentro del segundo nivel de participación.....	27
4.C.	Dentro del tercer nivel de participación.....	29
Capítulo III - Desigualdades, subdesarrollo y exclusión .....		31
1.	Primero la gente.....	31
2.	El precio de la desigualdad.....	33
3.	Informe del Desarrollo Humano.....	34
3.A.	Salud.....	36
3.B.	Educación .....	37
3.C.	Resiliencia frente a crisis Ambientales recurrentes.....	39
3.D.	Tecnología .....	42
Capítulo IV: TICs en procesos democráticos.....		46
1.	CrowdLaw.....	46
2.	Las principales características de los gobiernos abiertos .....	47
3.	Aspectos comunes de CrowdLaw y los Gobiernos Abiertos.....	48
4.	Análisis de Casos .....	48
4.A.	Caso: “Betri Reykjavík”, Islandia. ....	49
4.B.	Caso: “Kansalaisaloite”, Finlandia.....	50
4.C.	Caso: “Decide Madrid”, Madrid, España. ....	52
4.D.	Caso: “E-People”, Corea del Sur. ....	53
4.E.	Caso: Consul Democracy. ....	55
4.F.	Caso: Decidim.....	57
4.G.	Caso: Go vocal .....	59
5.	Conclusiones sobre los casos analizados.....	60
Capítulo V: Desarrollo de la propuesta de mejora.....		64

A.	Fundamentos para el proyecto de Ley.....	64
B.	Articulado del proyecto.....	67
	Artículo 1° - Objeto.....	67
	Artículo 2° - Definiciones.....	67
	Artículo 3° - Finalidades.....	68
	Artículo 4° - Principios generales.....	69
	Artículo 5° - Ámbito de aplicación.....	69
	Artículo 6° - Sujetos Obligados.....	69
	Artículo 7° - Integración Ley 9070 - Acceso a la información pública.....	70
	Artículo 8° - Funcionalidades de la Plataforma.....	70
	Artículo 9° - Barreras físicas y digitales.....	71
	Artículo 10° - Autoridad de aplicación.....	71
	Artículo 11° - Funciones de la autoridad de aplicación.....	71
	Artículo 12° - Derechos y deberes.....	72
	Artículo 13° - Instrumentos de participación ciudadana.....	72
	Artículo 14° - Consecuencias legislativas de los Procesos de Deliberación Participativa .....	73
	Artículo 15° - Representantes de la Provincia de Mendoza.....	73
	Artículo 16° - Sanciones en caso de incumplimiento.....	73
	Artículo 17° - Dé forma.....	73
C.	Desafíos para la gestión.....	74
	Glosario.....	75
	Bibliografía.....	77

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo partió de la premisa de que una mejor democracia y una mejor organización de los recursos sociales, económicos y políticos contribuye a la creación de mejores condiciones para avanzar en un desarrollo humano más amplio, profundo e integral. Para esto se abordaron problemáticas vinculadas a grandes deudas pendientes de la humanidad, como los niveles extremos de desigualdad y las condiciones indignas de vida que padecen los sectores más desfavorecidos del planeta. Este abordaje general se consideró para lograr una aproximación a la situación en la Provincia de Mendoza. A su vez, se incluyó un análisis de mecanismos de participación ciudadana en Mendoza.

Las brechas entre los que tienen todo, los que tienen algo y los que nada tienen aumentan año tras año. El rico se vuelve más rico y el pobre se vuelve más pobre. Este proceso de concentración de riqueza se profundiza con la aparición de crisis económicas, sociales y sanitarias. Esta situación se replica en todas las regiones y países del mundo, de la cual, la Provincia de Mendoza no es ajena.

En este sentido, Oxfam (2021), fundación internacional especializada en la temática, afirma que en el año 2021 existían alrededor de 735 millones de personas en el mundo en la pobreza extrema y que, al mismo tiempo, el 1% más rico poseía más del doble de riqueza que 6.900 millones de personas que representan cerca del 90% de la población mundial. Bernardo Kliksberg, Amartya Sen y Joseph Stiglitz, en Kliksberg y Sen (2007) y en Stiglitz (2012) respectivamente, afirman que la actual crisis multidimensional reposa tanto en aspectos morales y éticos como en aspectos materiales y organizacionales y que la mayoría de las naciones son alcanzadas por esta problemática.

La dirección actual que tienen los vigentes sistemas políticos, económicos, tecnológicos y sociales del mundo insta a preocuparse y ocuparse de las consecuencias perjudiciales de los mismos. Los niveles de desigualdad social, el aumento de las brechas económicas y la concentración de la riqueza, el agotamiento de los recursos naturales, la contaminación ambiental, la pérdida de la biodiversidad y los procesos productivos poco amigables con el planeta, la pobreza, la exclusión, la xenofobia, las desigualdades de género y las necesidades básicas insatisfechas nunca, en la historia de la humanidad, habían alcanzado los alarmantes valores actuales.

Actualmente es posible plantear la existencia de diversas crisis como producto de los vigentes sistemas de poder, tanto en los ámbitos privados como en los públicos. Estos conflictos se transforman en problemas sin resolver que impactan de manera directa en las personas y sus comunidades. En otras palabras, estas crisis pueden ser causantes tanto de malos gobiernos como de empresas éticamente inmorales.

## **1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA**

El problema giró en torno a las oportunidades que se pierden de elevar la calidad de la gobernabilidad, la gestión pública y la ejecución de estrategias que pretendan mitigar los niveles de desigualdad actuales e impulsen un desarrollo sustentable, integral e inclusivo por no incorporar el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (Tics) disponibles en los procesos de participación ciudadana en el diseño de políticas públicas.

## **2. HIPÓTESIS**

La hipótesis rectora planteada es que es posible revertir en parte las inequidades actuales por medio de una transformación en el funcionamiento del estado, incorporando Tecnologías de la Información y Comunicación en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas ampliando la participación ciudadana y elevando la calidad de la gobernabilidad, la gestión pública y el desarrollo de planes estratégicos.

Hipótesis 2: La implementación de mecanismos de participación ciudadana efectivos, transparentes y vinculantes contribuye a la conformación de organizaciones sociales más convenientes, dinámicas y enfocadas en la persecución de los fines últimos de la comunidad.

Hipótesis 3: La construcción de estructuras sociales basadas en principios de equidad, solidaridad, colaboración y empatía, abrirá la posibilidad de desarrollar y sostener sistemas sociales, políticos y económicos sustentables adecuados para un correcto desarrollo humano.

## **3. OBJETIVO GENERAL**

Tener una primera aproximación de experiencias del uso de TICs en procesos de diseño de políticas pública mediante el análisis de los casos particulares, destacando el uso de herramientas y tecnologías de la información y de la comunicación aplicables a la modernización de sistemas actuales de participación ciudadana en el proceso de diseño y conformación de leyes y políticas públicas en la Provincia de Mendoza.

#### **4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

A partir del marco conceptual conocer sobre los conceptos de estado, democracia, políticas públicas, gobernabilidad y gobernanza y participación ciudadana y, a partir del marco normativo de la Provincia de Mendoza, conocer sobre los procesos de formación de leyes y los dispositivos de participación ciudadana vigentes.

Desarrollar una aproximación del pensamiento sobre las desigualdades, subdesarrollo y exclusión de los investigadores Amartya Sen, Bernardo Kliksberg y Joseph Stiglitz, plasmados en las obras “Primero la Gente” y “El precio de la desigualdad” respectivamente.

Conocer sobre el uso de las Tecnologías de la Información y Conocimiento de gobiernos abiertos y procesos de innovación democrática a partir del análisis de los planteos de Ariel Vercelli y Pierre Lévy sobre la participación política en la era digital y la inteligencia colectiva.

Conocer sobre sistemas digitales de participación ciudadana que permitan detallar características especiales y particulares con el propósito de construir una propuesta final para la ampliación de la participación en la Provincia de Mendoza.

#### **5. MARCO DE REFERENCIA**

Dentro del marco teórico se consideraron elementos conceptuales de las ciencias económicas, políticas y sociales. Se incluyó un análisis sobre nociones del estado y la política en general, sobre el impacto de innovaciones tecnológicas en procesos democráticos y sobre algunas causas que podrían haber originado el estado actual de desigualdades a nivel global y en la particularidad de la Provincia de Mendoza.

Respecto del marco conceptual, se caracterizó a los conceptos de participación ciudadana, gobernabilidad, gobierno abierto y desarrollo sustentable.

Como marco espacial se abordó la organización estatal, política y jurídica de la Provincia de Mendoza, haciendo foco en los mecanismos participativos ciudadanos en los procesos de conformación de leyes y piezas legales.

#### **6. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS**

Según lo planteado por Méndez Álvarez (2009), se desarrolló una investigación descriptiva del tipo documental ya que la misma se sostiene a partir de fuentes secundarias de información

documentos legales, revistas y publicaciones de organizaciones inmersas en la temática y de escritos de destacados autores especializados.

Según Ignacio Rojas Crotte (2011), las técnicas de investigación documental se aplican generalmente a textos, como libros, artículos en revistas, reportes de entrevistas, notas de clase, registros de observación directa, entre otros.

En el presente se utilizará la técnica de Resumen Textual. El objeto de la misma es transmitir de forma global y resumida el contenido de un documento.

## **7. A MODO DE CIERRE SE INCORPORAN LOS SIGUIENTES APARTADOS:**

Glosario: contiene la descripción de los términos más relevantes a modo de facilitar la lectura a aquellos lectores que no pertenecen al campo teórico.

Bibliografía: para aquellos lectores que deseen profundizar en la temática se pone a disposición material bibliográfico que puede contribuir en una mejor comprensión de los aspectos abordados.

## CAPÍTULO I - MARCO CONCEPTUAL

Dentro del marco teórico se consideraron elementos conceptuales de las ciencias políticas y sociales. El acercamiento teórico a estos componentes resultó determinante para comprender y establecer los límites y propósitos del presente trabajo. Entre estos, se incluyeron definiciones sobre el estado, la democracia, las políticas públicas, la gobernabilidad y la gobernanza y la participación ciudadana.

### **1. NOCIONES DEL ESTADO**

“El estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público” (Porrúa Pérez, 1954, p. 45). De esta definición se desprenden conceptos a rescatar como puntos de partida para la conformación del estado: “poder soberano” y “ordenamiento jurídico”. En el caso de Argentina, estos dos puntos se unifican claramente en la Constitución Nacional (1995), siendo fundamentales para la orientación de los objetivos finales que persigue el Estado.

El poder soberano hace referencia a la palabra “soberanía”, que en su origen etimológico proviene de la voz latina “super omnia”, que significa "sobre todo" o "poder supremo". Cuando una organización pública es soberana significa que dicha organización tiene facultades supremas para gobernarse a sí misma independientemente de injerencias externas.

Por otro lado, el ordenamiento jurídico hace referencia a una colección de normas y reglamentos jurídicos que rigen en un determinado lugar y, cuando es referido al estado, este comienza con una Constitución, Nacional en el caso de Argentina y Provincial en el caso de Mendoza (1916). El artículo 31 de la CN, en su primera parte, determina claramente este ordenamiento jurídico, colocando la Constitución Nacional, las leyes dictadas por el Congreso de la Nación y los tratados internacionales como leyes supremas de la Nación. En este sentido, el preámbulo de la carta magna de la República Argentina, referenciando el poder popular soberano, enseña que es el pueblo que, por intermedio de sus representantes, “reunidos en Congreso General Constituyente” tiene “el

objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad”.

Los fines que persigue el estado son su razón de ser y, para alcanzarlos, este se organiza y realiza acciones a través de las diferentes unidades del sector público. De esta forma, para garantizar el orden y un funcionamiento adecuado, necesita de un ordenamiento amplio, claro y orientador. La Constitución de la Nación Argentina, en el primer artículo claramente establece que la forma de gobierno es representativa, republicana y federal. De esta manera, y en concordancia con el art. 5, cada provincia dictará su propia constitución bajo el sistema representativo, republicano y de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional.

Para Bobbio (1989), el “Estado” y la política tienen en común el poder y, de la configuración de diversas modalidades de poder y gobernanza surgen sistemas como la aristocracia, la democracia, la olocracia, la monarquía y la oligarquía, entre otras. Este autor afirma que el Estado es definido tradicionalmente como el portador del poder supremo y el análisis del mismo se centra en el estudio de las diferentes potestades que le competen al soberano haciendo que la teoría del Estado se combine con la teoría de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

Entre diversas teorías clásicas de las formas de gobierno existentes, se resaltan las teorías planteadas por Aristóteles, Maquiavelo y Montesquieu. Aristóteles (1988), en su libro *La Política*, del Siglo IV AC, plantea que la finalidad por la cual los hombres se reúnen y se asocian en una ciudad es la felicidad o el bien común. Cuando el filósofo procede a desarrollar las características de las diferentes formas de gobierno se basa en dos ejes. El primero en si el gobierno es bueno o malo en cuanto a la obtención de la felicidad de todos los individuos y, el segundo eje reposa en un aspecto cuantitativo, sobre quiénes y cuántos individuos ejercen el poder. Para Aristóteles, el gobierno de la mayoría a favor de todos se denomina República. Es decir, en una república todos los ciudadanos participan y comparten el poder, buscando un equilibrio social y aspirando a la felicidad colectiva.

Montesquieu (2007) señala el camino de la organización estatal de la siguiente manera: dividir el poder público en funciones estatales distintas y asignarlas a diferentes órganos constituidos por diferentes personas. La propuesta desarrollada por este autor es que al dividirse el poder de un estado y enfrentar estas divisiones entre sí, el poder va a tener la capacidad de controlarse así mismo. El origen de este control cruzado responde a la premisa de que “todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él” y concibe la teoría de la separación de poderes como la garantía de las libertades de los ciudadanos.

En este sentido, este concepto se puede reescribir de la siguiente forma: quién tenga la responsabilidad de hacer las leyes no sea quién la ejecute o las haga cumplir. Como así, quién las

ejecute no sea quién las hagan ni quiénes las juzguen. Y, por último, quién las juzgue no las ejecute ni las haga. De esta manera, descripto de forma sencilla, es posible dar origen y fundamento a la división de las funciones de gobierno, específicamente en las funciones de legislación, administración y justicia de un estado que descansan en los tres poderes del Estado, en el poder legislativo, ejecutivo y judicial.

### **1.A. EL PODER EN EL CONTEXTO DE LA TEORÍA DEL ESTADO**

Según Gordillo (1978), la facultad de mandar concedida por el pueblo soberano a través de la Constitución a la persona jurídica estatal se denomina “poder público”. Esta facultad es distinta e inferior al poder soberano, ya que es creada por este. Dentro de la constitución encontramos el alcance y los límites del poder público, siempre definidos y determinados por el pueblo, el verdadero poseedor del poder soberano.

Ruy Cirne Lima (1964) habla de los llamados, jurídicamente, “poderes” del Estado. Estos derechos, que el estado tiene, provienen del mismo origen constitucional y poseen la misma jerarquía administrativa y, determinan la capacidad concreta que el Estado tiene para cumplir sus cometidos, el bien común y la felicidad del pueblo.

Con el objeto de que el poder contenga al poder, evitando la suma del poder público, es imprescindible que las diferentes funciones estatales sean ejercidas por diferentes entidades. En este sentido, el Estado tiene tres tipos de órganos bien definidos y diferentes entre sí: los órganos legislativos, judiciales y administrativos. Los legislativos, a nivel nacional, están integrados por el Congreso de la Nación y sus dos cámaras. A nivel provincial, por la Legislatura de Mendoza y sus dos cámaras y, a nivel municipal, por el Concejo Deliberante. Los órganos judiciales se deben constituir imparciales e independientes y, a nivel nacional encontramos la Corte Suprema de Justicia de la Nación y demás tribunales inferiores federales y, a nivel provincial, la Suprema Corte y tribunales de justicia inferiores locales. Los órganos administrativos se caracterizan por estar estructurados jerárquicamente, dan o reciben órdenes y principalmente ejecutan. A nivel nacional encontramos la presidencia de la nación y los ministerios, a nivel provincial la gobernación con su gabinete de ministros y a nivel local las intendencias con las diferentes secretarías.

### **1.B. CARACTERÍSTICAS DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO**

La división de poderes o, mejor dicho, de funciones no es una división en sentido estricto. Cada órgano legislativo, administrativo y judicial no se encuentra limitado a la función que esencialmente le corresponde, provocando que la separación de las funciones sea imperfecta. La función judicial es privativa del Poder Judicial, logrando coherencia entre el órgano y la función. La

función legislativa es también privativa del Poder Legislativo existiendo de igual forma coherencia entre el órgano y la función. La diferencia está en la función administrativa, que corresponde principalmente al Poder Ejecutivo, pero que también puede ser realizada por los otros poderes.

La delegación legislativa, contemplada en el Art. 76 de la CN, es la habilitación excepcional y limitada que el Congreso puede conferir al Poder Ejecutivo para que éste ejerza, temporalmente, algunas de las facultades legislativas. En este caso, Santiago (2020) plantea que el Congreso conserva la titularidad de la facultad legislativa delegada, que puede ejercerla mientras transcurre el plazo de la delegación e incluso puede reasumirla anticipadamente derogando la ley mediante la cual se otorga.

El art. 99 de la CN, que establece las atribuciones del presidente, en su tercer inciso expresa que este “participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar” y que “no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”. Dentro del citado inciso, afirma que el presidente “podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia”, “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos” por la CN y que “no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.

## **2. DEMOCRACIA**

En Ossorio (1995), se define a la democracia como una doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y que tiene, como objeto, mejorar la condición de este. El término tiene su origen en las palabras griegas “dêmos” y “krátos” que significan pueblo y fuerza o autoridad respectivamente. Al abordar el concepto, resulta prudente afirmar que no existe conformidad entre los diversos pensadores sobre la determinación específica del contenido, ya que, la concepción del término pueblo presenta controversia entre intelectuales y académicos. De esta manera y en un sentido amplio, la democracia es el sistema en donde el pueblo ostenta la soberanía y, por medio de esta, elige su forma de gobierno y sus gobernantes.

Para alcanzar un entendimiento, Bobbio (1996) plantea que es necesario considerar la democracia, “contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático”, como un conjunto de normas y reglas que determinan “quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y mediante cuáles procedimientos”. De esta manera, la regla fundamental de la democracia para este autor, es que las decisiones colectivas son las decisiones aprobadas por la mayoría de los individuos que poseen la facultad para tomarlas. Para que una decisión sea aceptada, es determinante que se haga en base a reglas preestablecidas que configuran procedimientos y facultades individuales, ya

sea que estas estén escritas o basadas en las costumbres. Una segunda condición está en el derecho a la participación de la sociedad. Según este planteo, es posible afirmar que no existe una democracia perfecta, ya que, en todos los regímenes democráticos para votar se requiere una determinada edad, por ejemplo. Lo que sí es factible afirmar, que una sociedad donde votan hombres y mujeres mayores de edad es más democrática que aquella en la que sólo votan varones mayores de edad. Una tercera condición, continuando con el autor, es que los autorizados para decidir se encuentren frente a alternativas reales y que exista la factibilidad de poder elegir entre ellas. Para esto, es fundamental que a las personas que tienen que tomar decisiones les garanticen los derechos de libertad, de opinión, de reunión, de asociación, entre otros.

## **2.A. NACIMIENTO DE LA DEMOCRACIA**

En Bobbio (1996) se plantea que, la democracia nace de una concepción individualista opuesta a la concepción orgánica que dominaba en la Antigüedad y en la Edad Media, donde el todo es previo a las partes. En esta nueva interpretación, la sociedad política es un producto artificial de la voluntad de los individuos y de esta manera se establece la hipótesis en la que el individuo soberano, acordando con otros individuos igualmente soberanos, crea la sociedad política.

El autor resalta la existencia de “sociedades particulares” entre el pueblo soberano y sus representantes que establecen los intereses y las prioridades de los gobiernos. Se observa en los estados democráticos la presencia de grupos económicos, grandes organizaciones, asociaciones de naturaleza diversa y sindicatos que se han transformado en actores con relevancia política. Estos grupos, contrapuestos y en competencia entre sí, son los protagonistas y orientadores de la vida política.

## **2.B. LA ORIENTACIÓN DE LOS INTERESES.**

La democracia moderna nació como democracia representativa del poder popular y soberano, debiendo caracterizarse por la representación política, siendo ésta la antítesis de la representación de intereses particulares. En Bobbio (1996), se afirma que la Constitución francesa de 1791 resguarda el fundamento de aquellos que sostenían que el diputado, al ser elegido se convertía en representante de la nación y abandonaba la representación de los electores y, por ende, el vínculo a cualquier mandato popular. De esta manera, es factible argumentar que los legisladores, al igual que los individuos relativamente autónomos e independientes de una sociedad, se movilizan por hacer prevalecer sus propios intereses y los de los grupos de los cuales forman parte en contra de otros grupos, adecuando el programa de desarrollo nacional a los programas particulares. Esta situación ha dado lugar a la imposición de un nuevo sistema social llamado neo corporativo, donde el gobierno actúa como mediador entre las partes sociales y como garante impotente del acuerdo

entre estas. El modelo social neo corporativo es sostenido, y defendido, como una forma de solución a los conflictos sociales como consecuencia de los beneficios que derivan de los acuerdos entre grandes organizaciones.

## **2.C. LA PRESENCIA DE LAS OLIGARQUÍAS**

La libertad entendida como la capacidad para la creación de leyes propias y, en concordancia con un programa de desarrollo nacional, inspiró al pensamiento democrático. Al reconocer la presencia de grupos corporativos con influencia directa sobre los legisladores, la democracia representativa renuncia a este principio de autonomía. Joseph Schumpeter (1942) afirma que la característica de un gobierno democrático moderno no es la ausencia de élites, sino la presencia de varias élites que compiten entre ellas por la conquista del voto popular.

Bolívar Meza (2002), afirma que es un hecho contundente que en los sistemas más democráticos las minorías guíen y que las mayorías son conducidas y manipuladas. Esta realidad plantea que todo cambio se torna lento, gradual y controlado desde arriba por los grupos dominantes. Para este autor, el sistema electoral estimula un proceso de rotación controlado de la élite, una minoría controlante que posee estructura, organización, cualidades superiores y dominio sobre fuerzas sociales, además de conexiones y vínculos sólidos, como por ejemplo el parentesco. El éxito del grupo dominante radica en que este es una minoría organizada, frente a una mayoría desorganizada que torna impotentes a cada uno de sus miembros. Schattschneider (1967), sobre el sistema democrático estadounidense agrega que, en lugar de los muchos intereses competitivos de los ciudadanos ampliamente representados, el sistema es parcial y a favor de las élites, compuesta por "miembros más educados y de mayores ingresos de la sociedad". Este autor argumenta que, algunos temas de agenda tienen mayor injerencia, mientras que otros, igualmente valiosos, se descuidan o se excluyen, haciendo que las prioridades de la política sean limitadas y que no exista una verdadera igualdad de oportunidades para que se escuchen todas las voces de todos los miembros de una sociedad. Destaca que a este sesgo se le incorpora un mayor perjuicio a los ideales de la democracia ya que, la conformación de la agenda política resulta de una lucha de privatización versus socialización del conflicto. Sostiene que el público es un recurso potencial para extender el alcance de un conflicto en la resolución de determinadas temáticas, y que, este es utilizado cuando el bando que se siente en desventaja tiene un incentivo para hacer público el conflicto fomentando la participación ciudadana. Se entiende de esta manera, que mientras no exista conflicto, muchos temas abordados por los cuerpos legislativos resultan ser totalmente limitados, privados y desconocidos para la sociedad.

## **2.D. EL ESPACIO LIMITADO**

Bobbio (1996) afirma que la democracia no ha logrado derrotar completamente al poder oligárquico, como tampoco ha logrado ocupar todos los espacios en los que se ejerce un poder que toma decisiones que comprometen a una sociedad. La democracia nace como método de legitimación y de control de las políticas del gobierno, que coloca al individuo en único papel general de ciudadano o un simple consumidor, pasando por alto la multiplicidad de sus roles, intereses o potenciales contribuciones. Para la extensión de la democracia, las acciones suelen concentrarse en la transición de una democracia representativa a una democracia directa, pero para Bobbio, la verdadera profundización de la democracia está en la transformación de una democracia política a una democracia social. El proceso de democratización no se puede considerar como realizado hasta que los dos grandes bloques del poder "desde arriba" existentes en las sociedades avanzadas, la empresa y el aparato administrativo, sean afectados por la ampliación de los espacios concentrados de toma de decisiones incorporando mayor participación popular.

## **2.E. EL GOBIERNO DE LOS TÉCNICOS**

La democracia, como proyecto político, fue diseñada para una sociedad mucho menos compleja que la actual, y que, con la aparición de diferentes elementos, las promesas de este modelo fueron paulatinamente incumplidas. Como producto de esta complejidad, donde la sociedad ha pasado de una economía familiar a una economía de mercado, y posteriormente a una economía protegida, regulada y planificada, han aumentado los problemas políticos que demandan, cada vez más, a expertos especializados. Para Bobbio (1996), la tecnocracia y la democracia son dos modelos antagónicos, si el protagonista de la sociedad industrial es el experto, no puede ser el ciudadano común y corriente. La democracia se rige bajo la hipótesis de que todos pueden decidir acerca de todo. La tecnocracia, por el contrario, pretende que quienes decidan sean los pocos que entienden.

## **2.F. EL AUMENTO DEL APARATO ESTATAL**

Cuando quiénes participaban de los procesos electorales eran sólo los propietarios, era natural que el poder público cumpliera una sola función: la protección de la propiedad. Al extenderse la participación incluyendo a los analfabetos, era inevitable que se reclame al Estado la construcción de escuelas gratuitas, asumiendo una carga que había sido desconocida para el Estado de las oligarquías tradicionales y de la primera oligarquía burguesa. Cuando la extensión del derecho al voto alcanza a los no propietarios, a los que nada poseían más que su fuerza de trabajo, surgieron las demandas al Estado de protección contra el desempleo y, también políticas sociales como la seguridad contra la enfermedad, contra la vejez, ayuda para maternidad, viviendas a precios accesibles, entre otras. De esta manera, emerge del Estado de servicios el Estado social que

representa la respuesta a demandas surgidas de las capas inferiores de la sociedad, demandas más democráticas.

## **2.G. DEMANDAS INAGOTABLES**

El Estado democrático ha contribuido al desarrollo de la sociedad civil, haciendo que esta se convierta de manera creciente en una fuente inagotable de demandas dirigidas hacia el gobierno. De esta manera, la cantidad y velocidad de estas demandas hacen que ningún sistema político, por eficiente que sea, esté en condiciones de satisfacerlas. Al ser los recursos estatales y las capacidades del estado limitadas, el desarrollo de cualquier solución excluye otra y, por lo tanto, en vez de satisfacer, crea descontento. A esto se suma la lentitud del sector público, en virtud de los complejos procedimientos propios de un sistema político democrático. Para los diferentes miembros de una democracia hacer demandas resulta fácil, pero la respuesta del sistema democrático se torna difícil.

Amartya Sen, en *Primero la Gente*, plantea que posiblemente el cambio político más importante ha sido el reconocimiento de la democracia como forma de gobierno útil a cualquier nación. Agrega que esta confiere poder político a los sectores más vulnerables, al exigir que los dirigentes deban rendir cuentas y asumir responsabilidades sobre la gestión del estado. En este sentido, el contenido mínimo del Estado democrático, como consecuencia de la existencia de partidos políticos, elecciones periódicas y de decisiones colectivas, garantiza los principales derechos humanos (Klikberg & Sen, 2007).

## **3. POLÍTICAS PÚBLICAS**

De Graglia (2017), las políticas públicas son planes, programas y proyectos, y actividades que tienen al Estado como responsable principal y a la sociedad como primera destinataria y partícipe necesaria. De esta manera, la definición implica al Estado tomando decisiones y accionando por medio de un gobierno, pero no aisladamente, sino junto con actores privados y ciudadanos. Estas acciones están destinadas a la consecución del bien común, el bienestar social y la aceptación ciudadana.

Continuando con el autor, las políticas son públicas por dos razones igualmente importantes. Por un lado, el sujeto y responsable principal es el Estado y por otro, el objeto debe ser la sociedad en su conjunto, como partícipe y primera destinataria de las mismas. De esta manera, si el Estado decide y actúa independientemente de la sociedad, estos planes y actividades no representan políticas públicas, sino simplemente acciones del gobierno. Para la conformación de políticas públicas la planificación es necesaria y la puesta en acción es suficiente, de manera que estos planes

materialicen sus fines, objetivos y metas en términos de satisfacción social y aceptación ciudadana. Los planes sin actividades no son políticas públicas y las actividades sin planes tampoco.

Antes de diseñar o rediseñar una nueva política pública, es prudente describir, interpretar y criticar las políticas públicas existentes. Ese análisis establece coherencia o incoherencia entre “lo que se debería hacer” y “lo que se hace real y efectivamente”. El diseño que anticipa y configura la gestión de políticas públicas, consta de dos instancias. Primero la realización de diagnósticos de necesidades, problemas y soluciones posibles y segundo, la decisión sobre planes, programas y proyectos, para luego finalizar con la gestión o ejecución y la evaluación final (Graglia, 2017).

#### **4. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA**

La gobernabilidad, según Aguilar (2007), es la capacidad de gobernar que tiene un gobierno y su significado corresponde con un enfoque estrictamente gubernamental. Este enfoque no pretende cambiar el modo tradicional de dirigir, políticamente, a la sociedad. Mientras que la gobernanza, según D'Eramo (2017), emerge como respuesta a la crisis de gobernabilidad. Esta se focaliza, no en el fortalecimiento del monopolio de la decisión estatal, sino en su capacidad de establecer una red de relaciones horizontales de interdependencia con otros actores institucionales, tanto estatales como no estatales. Según Renate Mayntz (en D'Eramo, 2017), la gobernanza es la respuesta adecuada frente a la necesidad de reformas gerenciales y organizacionales para la gestión de los asuntos públicos. Esta se coloca frente a las consecuencias de la globalización, del debilitamiento de la capacidad de intervención efectiva de los Estados y responde a la necesidad de instancias, no jerárquicas y legítimas, de control político.

En julio de 2001, la Comisión Europea, una de las siete instituciones de la Unión Europea, presentó el Libro Blanco sobre la con el propósito de contribuir al debate constitucional sobre el futuro de la organización supranacional. A partir de un análisis de Closa Montero (2007) sobre el este, surgen nuevas consideraciones a incorporar al concepto de gobernanza. Entre ellas, reconocer que la acción del gobierno no es conducida únicamente por el estado, sino que es conducida también por una amplia diversidad de actores, que la relación entre los mismos es no jerárquica, es policéntrica, mutuamente dependiente y pone de relieve la importancia de la coordinación interactiva, la autoorganización y la gestión del riesgo social y político como el resultado de un proceso decisional político dirigido a la solución de problemas. La propuesta principal del Libro Blanco es la mejora de la gobernanza y puede sintetizarse en tres ejes. En primer lugar, ampliar el proceso de elaboración de políticas comunitarias, procurando establecer conexiones más estrechas, abarcativas, responsables y eficientes entre los ciudadanos y las organizaciones. Segundo, para

mejorar la calidad de las políticas comunitarias es prudente valorar a priori si es necesario actuar, luego determinar quién debería ejecutar las acciones y por medio de qué instrumentos se deberían realizar. Por último, como tercer eje, procurar que las organizaciones se concentren en sus actividades y tareas particulares.

#### **EL NUEVO PROCESO DE GOBERNAR**

En Aguilar (2010), podemos percibir que, entre las diversas problemáticas que enfrentan los gobiernos está el cuestionamiento sobre la capacidad y eficacia de los mismos para cumplir con sus funciones y para alcanzar objetivos sociales y económicos básicos. Los regímenes democráticos, con el transcurrir del tiempo, lograron mayor estabilidad permitiendo la restauración progresiva del estado de derecho, neutralizando las críticas vinculadas a la legitimidad y al accionar de los gobiernos. Sin embargo, el rendimiento social de las políticas gubernamentales nunca logró mejorar sistemáticamente los niveles de vida de gran parte de la ciudadanía. De esta manera, el problema se traslada del sujeto que gobierna hacia el proceso de gobierno, la gobernanza.

### **5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

A continuación, se abordarán conceptos sobre la participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto y los diferentes niveles de participación ciudadana.

#### **5.A. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO INSTRUMENTO DEL GOBIERNO ABIERTO**

La participación ciudadana, en la discusión de las políticas públicas, se presenta como una constante, como consecuencia de la evolución del debate sobre el Estado y la democracia, proponiendo la incorporación de diferentes mecanismos de participación a los sistemas de gobierno. Diferentes administraciones han experimentado un incremento de la participación ciudadana con resultados diversos, pero con el propósito de involucrar a los ciudadanos en el diseño y la ejecución de sus políticas públicas, han avanzado decididamente en este sentido.

Para Sánchez González (2015), el desafío se encuentra en la materialización de resultados específicos de esta práctica y en alcanzar mayores impactos en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. Este autor plantea que para avanzar es preciso descentralizar funciones del estado, garantizar transparencia en los actos públicos, desburocratizar, fomentar la agrupación y organización de los ciudadanos, consolidar instituciones de participación permanente como el referéndum o el Defensor del Pueblo, configurar sistemas políticos que hagan madurar crecientemente intervenciones de la sociedad civil.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2004) la participación ciudadana comprende el conjunto de procesos mediante los cuales individuos de una comunidad, a través de los gobiernos o directamente, ejercen influencia en el proceso de toma de decisiones sobre dichas actividades y objetivos. En este sentido, el BID ha incorporado dentro de su plan de acciones a los Consejos Asesores de la Sociedad Civil (CASC) de las Representaciones del Banco. Estas son instancias flexibles, plurales, de asesoría y consulta que se complementan con otros mecanismos de relacionamiento y coordinación que dispone la entidad.

Por su lado, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2009) plantea que la participación ciudadana es el proceso de construcción social de las políticas públicas conforme al interés general de la sociedad. Además de que canaliza, da respuesta y amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, de las organizaciones de la sociedad civil, y de las comunidades. Para Restrepo Botero (1997), la participación ciudadana está asociada a diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas. Velázquez y Otros (2020) la plantean como el proceso por el cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y del diagnóstico que hacen de su entorno, intervienen en los asuntos públicos con el propósito de mantener, reformar o transformar el orden social y político. Por su lado, en Cardarelli (1998), se define como el conjunto de prácticas, jurídicas, económicas, políticas y culturales, que resaltan a la persona como miembro competente de una sociedad y que, la fuente de estas prácticas tiene legitimidad en la titularidad de derechos.

En el mundo, existen diversas expresiones y movimientos políticos y sociales que reclaman gobiernos más dinámicos, emprendedores, inclusivos y adecuados para avanzar en el desarrollo humano. Esta dinámica, determinada por el contexto mundial tanto en los planos económicos, sociales, culturales, ambientales e institucionales, influye de manera directa en el diseño de mecanismos de participación ciudadana. Salvador y Ramió (citados por Sánchez González, 2015) plantean que regularmente la mayoría de los pensadores políticos omiten el contexto institucional cuando se realizan propuestas sobre la incorporación de mecanismos participativos. Cada contexto puede estar sostenido por principios muy diferentes y, cuando se pretende alguna modificación para mejorar la participación ciudadana, las tensiones políticas y sociales pueden aumentar.

Los gobiernos cerrados y los centros de poder real, con el propósito de sostener un status quo de su conveniencia, bloquean propuestas que pretendan nuevas modalidades de participación. Generalmente, los escasos mecanismos institucionalizados de consulta se encuentran cooptados por las reglas de los sectores dominantes. En el sentido opuesto, los gobiernos abiertos, se destacan por

altos niveles de transparencia, por claras rendiciones de cuentas y por innovadores mecanismos que consideran e incluyen propuestas, ideas y acciones de la ciudadanía.

## **5.B. NIVELES DE PARTICIPACIÓN**

Considerando a la participación ciudadana desde la propuesta de Arnstein (en Naser, 2021), atravesando el “Spectrum de participación” de la Asociación Internacional de Participación Pública (IAP2, 2018) hasta la propuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2006), es posible sintetizar tres niveles de participación ciudadana: información, consulta y participación activa.

### **5.B.1. Primer nivel de participación: Información**

Para la OCDE (2006) este nivel contempla el acceso pasivo, por parte de los ciudadanos, a la información publicada por los gobiernos con el propósito de comunicar informes, datos, normativa y medidas de gestión. Según Arnstein (en Naser, 2021), que denomina a este nivel como el plano de la no participación, lo que se pretende realmente es manipular a la población. Para la IAP2 (2018), que distingue cinco escalones, este primer escalón es la pre-participación, donde los gobiernos, en sentido unidireccional, facilitan información de sus intenciones.

### **5.B.2. Segundo nivel de participación: Consulta**

La OCDE (2006) plantea que la consulta es toda acción iniciada desde el gobierno con el propósito de conocer la opinión de los ciudadanos respecto de un tema o una legislación en particular. Para Arnstein (en Naser, 2021) este es el plano de la participación simbólica, donde se limita a la ciudadanía a escuchar, tener voz e incluso ser escuchada. Agrega la IAP2 (2018) que, más allá de escuchar la expresión ciudadana, no existe el compromiso del gobierno acerca del tratamiento de sus opiniones.

### **5.B.3. Tercer nivel de participación: Participación activa.**

Para la OCDE (2006), este nivel está vinculado a la participación activa representada en una relación asociativa entre el gobierno y los ciudadanos, en la cual, estos están comprometidos en el proceso de diseño de políticas públicas. Cada individuo u organización civil tiene la facultad de hacer propuestas y establecer un diálogo en torno a la aplicación de las diferentes políticas públicas. Según Arnstein (en Naser, 2021), este nivel corresponde al plano del poder ciudadano, donde la ciudadanía participa en la toma de decisiones como socio, mediante mecanismos de negociación y acuerdo o mediante auténtica delegación del poder como control ciudadano.

En este sentido, la IAP2 (2018), mediante el “Spectrum de la participación pública” plantea y divide, lo que corresponde al tercer nivel de participación en tres escalones. Para la Asociación Internacional de Participación Pública, en este plano están la “aceptación” de propuestas de la ciudadanía, pero sin dejar que esta participe en las decisiones globales, la “colaboración” que implica un proceso de negociación derivado de demandas ciudadanas pero conducido por la administración y, por último, la “delegación”, que implica que los ciudadanos tienen ámbitos en los que deciden directamente. Agrega la OCDE (2006) que el fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos es una inversión adecuada para incrementar la calidad del diseño de las políticas públicas. Además de generar confianza en los representados, la participación ciudadana proporciona nuevas fuentes de ideas relevantes para el diseño de políticas, de información sobre los anhelos y ánimos de la sociedad y ofrece recursos propicios para una toma de decisiones alineada a las necesidades del pueblo. De esta manera, se eleva la calidad de la democracia y se promueve la conciencia cívica y política. La participación ciudadana pasó, dentro de la administración pública, de un papel pasivo y marginal a ser considerada como un elemento activo y sustantivo en la conformación de políticas públicas colaborativas, mejorando el espacio público donde los ciudadanos se incorporan como sujetos determinantes en una administración pública deliberativa.

## **CAPÍTULO II – MARCO NORMATIVO EN LA PROVINCIA DE MENDOZA**

En el presente apartado, para una mayor comprensión del marco normativo de la provincia, se realizó un abordaje sobre la teoría de la legislación, los elementos básicos que tiene que tener una ley y las reglas que determinan los procesos de conformación de leyes en la Provincia de Mendoza. Posteriormente se analizaron los mecanismos de participación ciudadana que existen en la legislación provincial y nacional considerando los diferentes niveles de participación propuestos por la OCDE (2006). Para esto se consultaron autores especializados en lo legislativo, las respectivas constituciones y el digesto provincial de leyes.

### **1. TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN**

En Atria (2009), la teoría de la legislación es una disciplina que estudia los elementos y principios que deben guiar la elaboración de leyes justas y democráticas, el contenido de las mismas, la manera en las que se elaboran y la forma en las que, posteriormente, se aplican. La legislación de un territorio está basada en tres elementos centrales: la idea de justicia, la idea de democracia y la idea de legalidad. Según el autor, estas tres ideas deben guiar el proceso de elaboración y aplicación de las leyes para garantizar que sean justas, democráticas y respeten los derechos y libertades fundamentales. Aborda, también, cuestiones relacionadas con la interpretación y aplicación de las leyes, sosteniendo que la interpretación de las normas debe estar orientada por los mismos principios que guiaron su elaboración y que los jueces y tribunales deben garantizar la protección de los derechos básicos frente a las posibles violaciones o incumplimientos de las normas.

Continuando con el autor, este plantea que la interpretación no puede ser reducida a la mera identificación del sentido o significado literal de las palabras utilizadas en la ley, sino que implica una tarea más compleja de reconstrucción de la intención o propósito del legislador en la elaboración de la ley. La interpretación es una tarea necesaria porque la ley no puede prever todas las situaciones posibles que pueden surgir en la vida social, por lo que se requiere una adecuada lectura para aplicar la ley en casos concretos. Esta lectura valorativa es necesaria para corregir posibles errores o ambigüedades en el texto de la ley y requiere de un ejercicio de juicio y discernimiento por parte del intérprete.

El autor plantea que el enfoque técnico en el proceso de elaboración de leyes es insuficiente para entender la naturaleza del derecho y que, para la creación de normas legales es fundamental considerar aspectos políticos, sociales y culturales. En este sentido, se propone que la relación entre la moral, la política y las normas jurídicas no puede ser reducida a una simple conexión causal, que las normas jurídicas están ligadas a la moral, ya que buscan regular la conducta humana de acuerdo con ciertos valores éticos y que las leyes están estrechamente relacionadas con la política, ya que reflejan las decisiones tomadas por las autoridades políticas y son utilizadas para alcanzar objetivos políticos.

## **2. ELEMENTOS BÁSICOS QUE TIENE QUE TENER UNA LEY**

A continuación, se detallaron cada uno de los elementos básicos que, según Atria (2009), debe tener una ley:

- Objeto de la norma: una ley debe establecer el propósito o finalidad que persigue, es decir, el bien jurídico que se busca proteger o promover. Además, el objeto debe ser lo suficientemente preciso y específico para que su aplicación sea clara y efectiva.
- Ámbito y sujetos a los que aplica: debe establecer a quiénes se aplicará y en qué ámbito territorial o temático. Esto implica la delimitación del universo de personas, cosas, relaciones y situaciones a las que se aplicará la norma.
- Definiciones de los conceptos clave: Es importante incluir definiciones precisas de los conceptos y términos que utiliza, especialmente aquellos que son centrales en la norma, para evitar confusiones e interpretaciones erróneas.
- Deberes y derechos: debe establecer claramente los deberes y derechos que se derivan de ella, así como las consecuencias de su incumplimiento o ejercicio indebido. Este elemento es fundamental para garantizar la seguridad jurídica y prevenir arbitrariedades.
- Procedimientos para la aplicación y ejecución: debe establecer los procedimientos y mecanismos necesarios para la aplicación y ejecución de la norma, incluyendo los órganos encargados de hacer cumplir la ley, los plazos y términos, los recursos y garantías procesales, entre otros.
- Sanciones en caso de incumplimiento: debe establecer las sanciones que se aplicarán en caso de incumplimiento o violación de la norma.

- Vigencia y plazos de aplicación: debe establecer fecha de entrada en vigor, así como los plazos y condiciones para su aplicación y cumplimiento.
- Derogaciones o modificaciones con su entrada en vigencia: debe establecer las normas que deroga o modifica con su entrada en vigor, así como los efectos y consecuencias de estas derogaciones o modificaciones.
- Presupuesto: debe contemplar los recursos necesarios para su implementación y ejecución, así como las fuentes de financiamiento y el impacto presupuestario que pueda tener buscando garantizar la viabilidad y sostenibilidad de la ley.

### **3. PROCEDIMIENTO PARA LA FORMACIÓN DE LEYES**

Las disposiciones para la formación de leyes en nuestra provincia se encuentran especificadas en la Constitución de Mendoza (Gobierno de Mendoza, 1916), en el Capítulo VI. En este se establece que cualquiera de los miembros de los cuerpos legislativos y el poder ejecutivo de la provincia tienen la facultad de presentar proyectos para la formación de leyes (Art. 100° - CP). Previamente al debate en el recinto del proyecto, se realiza un estudio del mismo en la comisión a la que el proyecto de ley fuera asignado. Este procedimiento se realiza de igual manera en ambas cámaras. Según los reglamentos pertinentes, cuando un asunto corresponde a más de una comisión, su estudio puede ser considerado por diferentes comisiones conjuntamente y, si al destinarse un asunto ocurriese duda acerca a quién corresponde, lo decide la Cámara en cuestión en el momento.

Las comisiones que reciben un determinado proyecto entregarán un dictamen al presidente sobre el mismo, quién lo pone en conocimiento al resto de la Cámara en la primera sesión inmediata. Cada uno de los proyectos con despachos estará acompañado por un informe escrito que incluye el análisis del contenido y las recomendaciones a seguir por parte del resto de la cámara. Existe la posibilidad de que no haya acuerdo dentro de la comisión y, de esta manera, cada grupo de legisladores de una misma comisión pueden elaborar dictámenes distintos. Uno representará a la mayoría de estos legisladores y el otro a la minoría. En lo procedimental, cuando los dictámenes alcanzan a la cámara correspondiente y pretenden ser votados, será considerado en primera instancia el dictamen de mayoría. En caso de ser aprobado por la mayoría del voto de los legisladores de la cámara, el dictamen de minoría es automáticamente desechado. En caso contrario, la cámara procede a votar el segundo dictamen o el dictamen de minoría, pudiendo este ser aceptado o rechazado.

Cuando una cámara legislativa aprueba un dictamen, las recomendaciones contenidas en este se aplican al proyecto de ley al cuál se refiere, pudiendo aprobar sin modificaciones el proyecto

de ley o realizando modificaciones en el articulado del mismo. Durante el tratamiento del proyecto en el recinto, existe la posibilidad de realizar modificaciones al mismo propuestas por los legisladores en el momento y sometidas a voto de manera inmediata.

Cuando una cámara aprueba un proyecto de ley, este pasa a tener media sanción y el expediente correspondiente pasa a ser revisado por la otra cámara, repitiendo el mismo procedimiento anteriormente desarrollado. El expediente, al ingresar a la segunda cámara y ser recibido en el recinto, es inmediatamente asignado a las comisiones correspondientes. Estas estudian el proyecto de ley con media sanción, elaboran informes y dictámenes con recomendaciones para su tratamiento final en el recinto.

En caso de disponer de los votos suficientes y, resulta el proyecto aprobado por ambas cámaras, se le comunica al Poder Ejecutivo para que la ley sea promulgada o sea desechada, en todo o en parte. Todo proyecto no devuelto por el Poder Ejecutivo en el término de diez (10) días se reputa promulgado (Art. 101° - CP). Para que una cámara apruebe un proyecto el mismo debe ser votado afirmativamente por mayoría simple de los miembros presentes, salvo en situaciones particulares como la modificación de la jurisdicción pública actual de la Provincia (Art. 3° - CP), sobre empréstitos que afecten el crédito general (Art. 41° - CP), la corrección, suspensión y exclusión de su seno a cualquiera de sus miembros del poder legislativo (Art. 91° - CP), declarar inhabilidad física o moral de miembros del Poder Ejecutivo para continuar en su desempeño (Art. 99° - inc. 10), entre otros. Estas requieren mayoría especial, es decir los dos tercios de la cámara en cuestión o de ambas dado el caso.

El Poder Ejecutivo desechando un proyecto, en todo o en parte, devolverá el mismo con sus observaciones para ser reconsiderado por ambas cámaras. Si estas insisten en su sanción, con los dos tercios de los miembros presentes, el proyecto será ley y retornará al Poder Ejecutivo para su inmediata promulgación (Art. 102° - CP). En el caso de que un proyecto de ley sea rechazado totalmente por una de las cámaras, el tratamiento de este proyecto no podrá repetirse en las sesiones del año. Si, en cambio, lo corregido por la cámara revisora fuese solo un adicional, el proyecto deberá volver a la cámara originaria y continuar con su tratamiento (Art. 103° - CP) (Gobierno de Mendoza, 1916).

#### **4. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS**

En el siguiente apartado se pretendió describir los mecanismos de participación de los que dispone la ciudadanía mendocina para participar en el proceso de formación de leyes en la provincia y la Nación. En el ámbito nacional, con la reforma de 1994, se introdujeron a la Constitución Nacional

instrumentos de democracia semidirecta como la iniciativa popular y la consulta popular que habilitaron a la ciudadanía a presentar proyectos legislativos y a participar mediante el voto en plebiscitos vinculantes o no vinculantes. Sin embargo, a casi 30 años de estas incorporaciones, estos mecanismos nunca se han puesto en práctica. En el ámbito provincial, a diferencia del nacional, la Constitución de Mendoza no establece mecanismos para que la sociedad participe en la toma de decisiones sobre los asuntos de gobierno, más allá del reconocimiento tácito del artículo décimo del derecho de “peticionar individual o colectivamente, ante todas y cada una de las autoridades, sea para solicitar gracia o justicia, sea para instruir a sus representantes o para pedir la reparación de agravios” (Argentina, 1994).

En este sentido y considerando los diferentes niveles de participación propuestos por la OCDE (2006), se considera coherente reconocer dentro del primer nivel de participación a la “Ley 9.070 - Regulación de mecanismos de acceso a la información pública” y, dentro del segundo a las leyes “N° 6.902 - Reglamento general de audiencias públicas” y “N° 9.003 – Ley de Procedimiento Administrativo”. Correspondiente al tercer nivel de participación se reconoce al Art. 122 bis del Reglamento interno de la Honorable Cámara de Senadores que habilita a los ciudadanos, de manera individual o colectiva, a presentar proyectos de ley al poder legislativo.

Para facilitar la comprensión de lo que contempla cada nivel de participación y, con el sentido de justificar la clasificación de las leyes publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza (2019), se desarrolló una breve descripción de las mismas y de cada uno de sus artículos.

#### 4.A. DENTRO DEL PRIMER NIVEL DE PARTICIPACIÓN

##### **Ley 9.070 - Regulación de mecanismos de acceso a la información pública**

Esta norma tiene como objeto regular los mecanismos de acceso a la información pública, estableciendo el marco general de desarrollo y procedimientos para su solicitud, y de la publicidad activa de los actos de gobierno que garanticen la transparencia, fomentando el Estado Abierto.

Define como información pública a toda constancia producida por el Estado, sean estos documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato, cuya producción haya sido emanada, y/o financiada total o parcialmente por el Estado, que obre en su poder o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa o de parte del Estado Provincial y cuya finalidad u objeto sea el interés público.

El derecho al acceso a la información se estipula como la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, procesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados, siendo estos los siguientes:

- a) Del Poder Ejecutivo: la administración centralizada, organismos descentralizados, organismos desconcentrados, entes autárquicos, administraciones mixtas y/o cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública en general y a las empresas y sociedades con participación del Estado, entes residuales y todas las organizaciones empresariales donde el Estado Provincial tenga participación.
- b) El Poder Legislativo.
- c) El Poder Judicial, el Ministerio Público de la Defensa y el Ministerio Público Fiscal.
- d) La Fiscalía de Estado.
- e) El Tribunal de Cuentas.
- f) El Departamento General de Irrigación.
- g) Los prestatarios o concesionarios de servicios públicos o aquellos que exploten un dominio público. Además de toda entidad privada o pública que, por tiempo determinado, encomendada por el Estado, realiza la organización y el funcionamiento de un servicio público o explotación de un dominio público.

A continuación, se enumeraron algunas de las finalidades de la citada ley:

- a) Facilitar a toda persona el derecho de acceso a la información pública mediante procedimientos sencillos y expeditos, en forma oportuna, completa, adecuada y veraz.
- b) Propiciar la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de la información que genere el Estado.
- c) Impulsar la rendición de cuentas de todas las instituciones y dependencias públicas.
- d) Fomentar la participación ciudadana informada en las diferentes instancias de la gestión pública y la fiscalización ciudadana al ejercicio de la función pública.
- e) Promover el uso de las tecnologías de la información y comunicación que impulsen el Estado Abierto.
- f) Fomentar la cultura de transparencia.
- g) Mejorar la calidad de las instituciones.

#### 4.B. DENTRO DEL SEGUNDO NIVEL DE PARTICIPACIÓN

##### **Ley 6.902 - Reglamento general de audiencias públicas**

Esta norma regula el procedimiento de participación en las audiencias públicas convocadas por la Legislatura Provincial con el propósito de facilitar, únicamente, la resolución de cuestiones de naturaleza técnica sobre distintas temáticas de interés legislativo.

La norma habilita a participar en las audiencias públicas convocadas por el legislativo a todo aquel que tenga un derecho subjetivo, un interés legítimo común o especial o quien invoque un interés simple, sea persona física o de existencia ideal, como así también autoridades públicas, posibilitando, de esta manera, una amplia participación ciudadana. Se habilita, además y cuando el caso lo haga necesario, la participación de especialistas e investigadores en la materia a tratar.

Las cuestiones vertidas en la Audiencia Pública resultan no ser vinculantes al momento de dictar la norma sobre la cuestión objeto de consulta. Esta característica implica que los miembros de la sociedad pueden participar en las audiencias compartiendo sus opiniones, desacuerdos y propuestas, pero este hecho no obliga o compromete al órgano convocante a considerar estas intervenciones para decisiones y acciones futuras, ni a acatar lo que la audiencia pública en ese momento determine.

La decisión de convocar a Audiencia Pública es facultad exclusiva del Poder Legislativo. Esto implica que alguna de las Cámaras podrá realizar una convocatoria mediante la aprobación de un Proyecto de Resolución que cuente con despacho de la Comisión más específica que tenga referencia al tema convocante.

Las personas físicas o jurídicas, organizaciones, organismos públicos o autoridades que aspiren a participar de una Audiencia deberán presentar solicitud y ponencia por escrito detallando los datos personales o acreditando la personería invocada, además de, expresar su pretensión en el tema a debatir con claridad y precisión. Caso contrario, la participación en la audiencia sin presentación de ponencias escritas, quedará sujeta a la decisión de los legisladores que constituyan la mesa de la audiencia.

### **Ley 9.003 - Procedimiento Administrativo**

La Ley de Procedimiento Administrativo de Mendoza rige toda la actividad administrativa estatal y, por atribuciones legales, la que desarrollen sujetos no estatales. Es objeto de la misma establecer las normas que rigen el procedimiento administrativo en el ámbito del Poder Ejecutivo provincial y en los organismos descentralizados con el propósito de garantizar la protección de los derechos e intereses de los administrados, o sea las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas,

que se relacionan con la Administración Pública, como así también de asegurar la transparencia y eficiencia en la gestión administrativa.

La ley establece las normas y principios que rigen el procedimiento administrativo, como la publicidad, la participación, la celeridad, la economía procesal, la buena fe, la imparcialidad y la objetividad y, establece las garantías y recursos que tienen los administrados frente a los actos y decisiones de la Administración.

En el sentido de este apartado, la norma en su artículo 168 bis establece los procedimientos para la Audiencia Pública convocada por el Poder Ejecutivo u órgano constitucional o legalmente competente. De esta manera, se encuentran legitimados para solicitar la convocatoria, los Municipios, el Fiscal de Estado, organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociaciones legalmente inscriptas. También la podrá requerir toda persona humana o jurídica, pública o privada, que invoque un interés razonable, individual o de incidencia colectiva, relacionado con la temática de la audiencia pública.

En la audiencia pública, las personas jurídicas y organismos participan por medio de sus representantes y se admite un solo turno de intervención en su nombre, el que podrán distribuir entre uno o más oradores. Sobre la intervención de personas humanas no especifica la cantidad de turnos posibles para participar. En el sentido de mejorar la participación de los posibles interesados, el procedimiento de audiencia pública podrá ser sustituido por el que resulte más idóneo, técnica o jurídicamente, según la materia en consulta. La norma establece que se debe proponer un temario preliminar en el momento de publicación de la convocatoria y, a partir de esta, se invitará a formular propuestas de los interesados para confeccionar el temario definitivo.

En el mismo sentido que la Ley 6.902 que reglamenta las Audiencias Públicas convocadas por el Poder Legislativo, las recomendaciones que surjan de las audiencias públicas enmarcadas dentro de la ley 9.003 no tendrán carácter vinculante. Esto significa que la Administración Pública, respecto al resultado de las Audiencias Públicas, tiene la facultad de decidir si toma en cuenta o no las recomendaciones que resulten, y que, en última instancia, la decisión final que será tomada dependerá de la valoración y análisis que realice individualmente la propia Administración.

#### **4.C. DENTRO DEL TERCER NIVEL DE PARTICIPACIÓN**

Retomando lo planteado por la Asociación Internacional de Participación Pública, en el tercer nivel de participación se incluyen mecanismos que permitan la “aceptación” de propuestas de la ciudadanía, la “colaboración” que implica un proceso de negociación derivado de demandas

ciudadanas conducido por la administración y, por último, la “delegación” de la toma de decisiones a la ciudadanía.

En cuanto a la aceptación de propuestas de la ciudadanía, es pertinente destacar el Art. 122 bis del Reglamento interno de la Honorable Cámara de Senadores que habilita a todo ciudadano de la Provincia de Mendoza o representante legal de Organización no Gubernamental a presentar proyectos de ley, resolución, declaración o pedido de informe. Si bien, esta norma habilita la presentación de un proyecto por parte de un ciudadano de manera individual o colectiva, la pieza legislativa atraviesa los procesos de estudio y tratamiento de la misma de manera regular.

Dentro del nivel más avanzado de participación, la “colaboración” y la “delegación” no están consideradas ni incluidas en el ordenamiento jurídico a nivel provincial, a diferencia del nivel local donde algunos municipios cuentan con herramientas como el presupuesto participativo, que permite la colaboración de los vecinos. Esta herramienta presupuestaria brinda la oportunidad a los vecinos de poder determinar, de manera democrática, la asignación de recursos económicos a diferentes obras, tanto para organizaciones del tercer sector como a espacios públicos generales.

## CAPÍTULO III - DESIGUALDADES, SUBDESARROLLO Y EXCLUSIÓN

En el presente segmento se abordaron los pensamientos de Amartya Sen y Bernardo Kliksberg, plasmados en la obra “Primero la Gente”, y de Joseph Stiglitz, desarrollados en la obra “El precio de la desigualdad”. Con este abordaje se pretendió integrar la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado. Los autores son intelectuales reconocidos que abordan, entre diversas problemáticas, los desafíos actuales que tiene el desarrollo sustentable en todo el mundo. Dos de ellos han sido reconocidos con el Premio Nobel en economía.

El libro escrito por Sen y Kliksberg plantea que los progresos tecnológicos alcanzados en los últimos años por la humanidad son excepcionales y vertiginosos pero que estos coexisten con realidades sumamente alarmantes sobre la calidad de vida de muchísimas personas en el mundo. Este análisis, realizado antes de la pandemia por el Covid19, podría considerarse como desactualizado ya que, las consecuencias económicas de este suceso sanitario global profundizaron aún más las desigualdades, las brechas sociales y las prácticas corporativas poco éticas. A modo de incluir un intento de actualización, se incorporó como anexo al trabajo el análisis de una entrevista realizada a uno de los autores durante el desarrollo de dicha pandemia.

### **1. PRIMERO LA GENTE**

En el libro “Primero la gente”, Kliksberg y Sen (2007) plantean que las condiciones en las que vive actualmente la humanidad son producidas por ineficiencias de los sistemas y de la ética imperante. Para elevar el grado de conciencia sobre las injusticias y desigualdades existentes y sobre las profundas carencias que afectan a gran parte de la humanidad, los autores proceden a enumerar distintas realidades que podrían ser revertidas con la aplicación de modelos diferentes a los utilizados actualmente por los centros de poder mundial.

De esta manera, se procedió a incluir casos que resultan incómodos de tolerar, por ejemplo, los economistas afirman que el mundo está en condiciones de producir alimentos para una población mayor a la actual, pero a pesar de esto, cerca de mil millones de personas padecen de hambre. Agregan que las reservas acuíferas podrían suministrar agua potable a toda la humanidad, sin embargo, mil doscientos millones de personas no disponen de agua limpia, que por la imposibilidad de acceder al recurso hídrico murieron alrededor de 1.800.000 personas por año y de 4.900 niños

por día. En este sentido, la falta de un sistema de saneamiento adecuado provocó que 2.600 millones de personas tengan afectada gravemente su salud y, continuando con problemas hídricos, la falta de agua obligó a niñas y niños que, como consecuencia de tener que movilizarse para buscarla, perdieran alrededor de 443 de días escolares. Así mismo, debido a las carencias en los sistemas sanitarios y educativos, por año murieron 500.000 madres durante el embarazo o el parto, casi la totalidad en países en desarrollo. Estadísticas similares a la década de los años 90. En el mismo periodo y por causas estrechamente relacionadas con la pobreza, murieron cerca de 18 millones de personas, la mitad de ellos niños menores de cinco años. Entre el 30 y 50% de estos lo hicieron por desnutrición. Sobre el cambio climático, agregan que el dióxido de carbono retenido trae aparejado aumento de temperaturas que provocan el derretimiento de glaciares y la proliferación de mosquitos transmisores de enfermedades infecciosas, tales como el dengue, la malaria, el cólera, la fiebre amarilla y el hantavirus, entre otras.

Bernardo Kliksberg y Amartya Sen opinan que las causas de la enorme asimetría, entre las potencialidades del planeta y las privaciones de gran parte de la población global, tienen que ver con la baja prioridad real que reciben comúnmente los más desfavorecidos. Estas asimetrías pueden comenzar a explicarse con la desigualdad en la distribución de los ingresos y la concentración de la riqueza. Los autores detallan que la relación de ingresos entre los quintiles más altos y más bajo de la población mundial fue de 30 a 1 en 1960 y pasó a ser de 74 a 1 en 1997. En cuanto al capital acumulado, las desigualdades son aún más profundas. Según la Universidad de las Naciones Unidas para el 2006 el 10% de la población concentraba el 85% de la riqueza, mientras que la mitad de la humanidad solamente el 1% (Kliksberg, & Sen, 2007).

Oxfam (2021), confederación internacional que realiza tareas humanitarias en más de 90 países, afirmó, sobre la distribución y concentración de la riqueza que, en el 2010, 388 personas tenían la misma riqueza que la mitad de la humanidad, 177 personas en el 2011, 92 en el 2013, 80 en el 2014, 62 en el 2016, y 8 personas en el 2017. En el mismo sentido, Kliksberg agrega que la mitad del mundo se encuentra por debajo de la línea de la pobreza y que el 1% más rico ya ha sobrepasado el 50% del producto mundial. El autor sostiene que dos de los problemas centrales del mundo son la pobreza y la desigualdad.

Sen resalta que el principal desafío está vinculado a la desigualdad interna e internacional y que, las asimetrías no sólo son en materia de riqueza, sino que también se consideran las existentes en aspectos políticos, sociales, de oportunidades económicas y de poder. El estado de crisis económica previa a la pandemia por Covid19, según estos pensadores, tiene su origen en errores de la política y en el comportamiento individualista del empresariado. Agrega además que, la salida a

estas grandes problemáticas sería avanzar en una perspectiva vinculada a la ética del desarrollo, recuperando la relación perdida entre ética y economía.

Amartya Sen resulta categórico al plantear que no hay manera de prescindir de la institución de los mercados, ya que esta es el poderoso motor de progreso económico, pero tampoco implica que el rol que cumplen los mismos haga que las demás instituciones sean insignificantes. Basándose en información empírica agrega que, los resultados de un mercado se encuentran considerablemente influenciados por las políticas públicas en educación, epidemiología, reforma agraria, acceso a créditos benevolentes, promoción de sectores claves de la economía como así también de emprendedores, pequeñas y medianas empresas. La distribución real de los beneficios de la economía, internacional y nacional, depende de una variedad de arreglos institucionales que promuevan el comercio justo, el desarrollo equitativo y sustentable, el progreso educativo, científico y tecnológico, y el respeto al ambiente.

## **2. EL PRECIO DE LA DESIGUALDAD**

Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía, plantea en su libro “El precio de la desigualdad” que se debe reexaminar, rehacer, y ampliar los conocimientos acerca de la economía de desarrollo que se toman como verdades mientras se planifica la próxima serie de reformas. El autor asegura que otro mundo es posible, un mundo más justo y solidario y que, para la formación de este es necesario apoyarse sobre dos ejes: equidad y eficiencia social. Entre las reformas económicas y políticas postuladas, sobre las primeras plantea la necesidad de mejorar la eficiencia, la equidad y la igualdad de oportunidades y, sobre las segundas establece que, si bien las fuerzas del mercado tienen grandes responsabilidades en la creación de desigualdades, estas están condicionadas y determinadas por acción y dirección de la política (Stiglitz, 2012).

El citado referente afirma que la política guía a la economía y que, al reorientar al mercado, este será más eficiente, menos abusivo y moderado en sus excesos, contribuyendo a avanzar en una economía más equilibrada y justa. Este planteo centra el foco en el rol de la democracia y en la inversión insuficiente para un funcionamiento adecuado de la misma. Hay elementos que impiden la realización de los grandes objetivos que persigue la democracia como compromisos económicos producto de las contribuciones a las campañas políticas de grandes compañías y/o grandes aportantes. También existen obstáculos consecuencia del limitado acceso a la información, la falta de medios de comunicación más democráticos y la concentración de medios productivos en pocos actores, entre otros (Stiglitz, 2012).

A modo de cierre del presente capítulo, el autor sugiere que la solución a los grandes problemas planteados está directamente vinculada al reconocimiento de las asimetrías de la información y, especialmente, a la realización de acciones que construyan mayor participación ciudadana e involucren más a los ciudadanos en los procesos de gobierno, en los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas y mejorando la integración y vinculación comunitaria (Stiglitz, 2012).

### **3. INFORME DEL DESARROLLO HUMANO**

En esta sección, se analizó el Informe sobre Desarrollo Humano para el año 2019 elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2020), pretendiendo incorporar datos cualitativos y cuantitativos de índices económicos y sociales con el objeto de permitir una mejor comprensión de la situación social en diferentes regiones del mundo.

El Informe sobre Desarrollo Humano del año 2019, “Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI” (PNUD, 2020), propuso que, para entender mucho del descontento social y de los reclamos de muchos ciudadanos del mundo, es preciso mirar más allá de los datos económicos tradicionales como el ingreso o el crecimiento del PBI. En este sentido se aclara que, el verdadero protagonista de la historia es el poder. El concentrado en unos pocos, la falta en otros y el potencial en manos de los pueblos para exigir y conducir los cambios necesarios para un mundo más justo, igualitario y sustentable. Si la humanidad, en su conjunto, resulta ser incapaz de abordar los desafíos sistémicos actuales, las desigualdades se profundizarán, se concentrará aún más el poder y el dominio político descansará en cada vez menos manos.

Amartya Sen, considerado el padre del desarrollo humano, revela la necesidad de adoptar un enfoque totalmente nuevo que observe más allá de los niveles de crecimiento económico y de la actividad de los mercados. Al reconocer que la gente, indignada y masivamente, se lanza a las calles a protestar por las desigualdades, la pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades, aspira a una igualdad especial. La gente aspira a la igualdad “de las cosas que nos importan para construir el futuro al que aspiramos” (PNUD, 2020).

#### ***Actualidad y evolución de las desigualdades del desarrollo humano***

Sen, al proponer el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en la década del 90, introduce el concepto de grados de libertad que tienen las personas para hacer lo que valoran y tienen razones para valorar, en otras palabras, lo que las personas eligen ser y eligen hacer. Medir la desigualdad

presenta importantes desafíos por las diferencias culturales, por su naturaleza compleja y dinámica, por la consideración de los ciclos vitales, por la movilidad de los objetivos, por las percepciones de injusticia y por aspectos psicológicos, entre otras variables. El citado informe del PNUD (2020) da a entender que las desigualdades, que son importantes, son las que afectan las capacidades que determinan las libertades de las personas para elegir cómo vivir su vida. En este sentido, se introducen dos tipos de capacidades, las básicas y las ampliadas, ambas guardan estrecha relación con el concepto de oportunidades. De esta manera, es correcto afirmar que el IDH mide la capacidad de vivir una vida larga y saludable, de adquirir conocimientos y de obtener el ingreso suficiente para disfrutar de un nivel de vida básico.

### *Enfoque de las capacidades*

El enfoque de las capacidades es un planteamiento abierto y dinámico, ya que las capacidades no sólo evolucionan según las circunstancias, sino que también están determinadas por los valores, creencias, demandas y aspiraciones, componentes cambiantes en las personas. El informe plantea que el enfoque del Índice de Desarrollo Humano introduce y utiliza la consideración del ciclo de vida, dado que los logros que caracterizan el desarrollo humano se van alcanzando a lo largo de toda la vida de una persona. Por ejemplo, el hecho de sobrevivir después de los 5 años de nacido, de aprender a leer y a realizar razonamientos básicos en la infancia y en la juventud, resultan ser cruciales para el desarrollo posterior, para adquirir otras capacidades y para disfrutar de una vida adulta de manera digna.

Las dimensiones analizadas en el enfoque de las capacidades permiten estimar la capacidad de actuación de las personas. Las capacidades se separan entre básicas y ampliadas y, las dimensiones consideradas son: salud; educación y conocimiento; seguridad humana frente a la crisis y acceso a las nuevas tecnologías. Las dos últimas no están necesariamente vinculadas al ciclo de vida de una persona.

El informe del PNUD (2020) concluye, sobre las desigualdades en el desarrollo humano, que existen tres grandes descubrimientos: primero, persistencia de las desigualdades e injusticias, segundo, convergencia de las capacidades básicas y tercero, divergencia de las capacidades ampliadas.

	Capacidades básicas	Capacidades ampliadas
Salud	Supervivencia en la primera infancia	Acceso a una atención de la salud de calidad en todos los niveles
Educación y conocimientos	Enseñanza primaria	Educación de alta calidad en todos los niveles
Acceso a la tecnología	Tecnología básica	Acceso efectivo a tecnologías modernas
Seguridad humana frente a crisis	Crisis recurrentes	Nuevas crisis desconocidas

### 3.A. SALUD

#### *Sobre las capacidades básicas en salud*

Las desigualdades en la salud son un indicador revelador de las injusticias sociales que atraviesan las sociedades. En este sentido, la esperanza de vida al nacer pone de manifiesto los profundos contrastes entre países y dentro de ellos. Este indicador, uno de los tres componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH), se ha utilizado desde el primer Informe sobre Desarrollo Humano presentado en 1990 como medida indirecta de una vida larga y saludable. La diferencia en la esperanza de vida al nacer entre países con desarrollo humano muy alto y aquellos con desarrollo humano bajo es de aproximadamente 19 años. En los primeros, la esperanza de vida es de 79,5 años, mientras que en los segundos es de tan solo 61,3 años (PNUD, 2020).

No obstante, considerar únicamente la duración de la vida es insuficiente para evaluar el desarrollo humano de una población. Es igualmente esencial analizar la calidad de esa vida, en este sentido, es preciso resaltar la esperanza de vida saludable. Este indicador sugiere que existen diferencias sustanciales en este aspecto. En los países con desarrollo humano muy alto, una persona disfruta de 68 años de vida en buena salud. En contraste, en países con desarrollo humano bajo, este valor se reduce a sólo 56 años.

Otro indicador es la tasa de mortalidad infantil que, a pesar de los avances en salud que han permitido reducir las mismas, persisten disparidades notables entre las diferentes regiones del mundo. En países con desarrollo humano muy alto, la mortalidad infantil pasó de 6,8 por cada mil nacidos vivos en 2010 a 5,4 en 2017. Mientras tanto, en países con desarrollo humano bajo, la tasa descendió de 65,7 a 52,8 cada mil en el mismo período. Al interior de los países, los niños de familias

del quintil más bajo de ingresos tienen muchas más probabilidades de fallecer durante el primer año de vida que aquellos nacidos en familias del quintil más alto. En países con desarrollo humano bajo, las muertes de lactantes pasaron de 103,6 a 70,6 por cada mil nacimientos entre 2007 y 2017 en el quintil más pobre. En el quintil más rico, la reducción fue de 62,4 a 48,0.

El informe resulta categórico al afirmar que, nacer en un país pobre o en un hogar de bajos ingresos impacta significativamente la esperanza y calidad de vida. Esto se traduce en una vida más corta y con menos calidad, lo cual refleja las desigualdades sociales y económicas que perpetúan la injusticia social a lo largo del ciclo de vida.

### *Sobre las capacidades ampliadas en salud*

Los datos recolectados sobre las capacidades ampliadas, asociadas a la esperanza de vida, afirman una tendencia a la divergencia, como por ejemplo el aumento significativo de las brechas de tasas de mortalidad de las personas con edades avanzadas de países con diferente desarrollo humano. La diferencia de la esperanza de vida, entre una persona de 70 años de un país con desarrollo frente a una de la misma edad de un país con bajo desarrollo, es de 5 años. Según el PNUD (2020), entre los años 2007 y 2017 las probabilidades de morir entre los 70 y 79 años se redujeron en los países con desarrollo humano bajo en un 3,6%, mientras que en los países con desarrollo humano muy alto hubo una disminución mayor, de 5,5 puntos porcentuales. Este escenario de desigualdad hace que las políticas destinadas a los jubilados y adultos mayores tengan un efecto regresivo socialmente, ya que, los destinatarios de dichas acciones pertenecen proporcionalmente cada vez más a los sectores más acomodados que son los que tienen mayor esperanza de vida.

### **3.B. EDUCACIÓN**

Es necesario abordar la dimensión de la educación desde dos perspectivas diferentes, pero igual de importantes. La primera se focaliza en la esfera individual y la segunda, en la comunitaria. Dentro del ámbito individual se hace referencia a las herramientas y capacidades que adquieren las personas y que mejoran sus posibilidades de desarrollo, de acceder a mejores condiciones laborales y, como consecuencia de esto, a mayor calidad de vida. El plano comunitario está vinculado a lo social, ya que, la construcción de conocimientos impulsa el progreso conjunto de una comunidad.

Las personas que abandonan las trayectorias escolares o las que no reciben una educación de calidad, se encuentran en la imposibilidad de desarrollarse de manera adecuada, convirtiendo las lagunas de aprendizajes en obstáculos con consecuencias a lo largo de toda la vida. A pesar de que la educación se está expandiendo en todo el mundo, persisten las brechas en la matriculación entre

los países con diferentes niveles de desarrollo y entre los diferentes estratos sociales hacia el interior de los mismos. Entre los países con desarrollo humano alto y países con desarrollo humano bajo, la diferencia de matriculación es de 61,5 puntos en el nivel preescolar, de 20,1 en la enseñanza primaria, de 58,2 en la secundaria y de 58,5 en la superior. Una consecuencia de las diferencias en las matriculaciones resulta en que, alrededor del 42% de las personas adultas en países en desarrollo posee estudios primarios frente al 94% en países con desarrollo humano muy alto.

Los países con desarrollo humano bajo están logrando alcanzar la universalidad en la educación primaria, sin embargo, en el nivel secundario, sólo un tercio de los niños se encuentran matriculados, en contraste con la casi totalidad de la matrícula en países con desarrollo humano alto. En cuanto a los niveles preescolar y superior, la desigualdad entre ambos grupos de países es significativa y, además, tiende a incrementarse con el tiempo. Al analizar el contexto interno de cada país, se observan realidades muy diferentes dependiendo del nivel de ingresos de los distintos sectores sociales. A medida que el nivel de desarrollo humano de un país disminuye, se amplían las brechas en el acceso a la educación entre los diversos grupos socioeconómicos.

Dentro de un país, los sectores más humildes, representados por los quintiles inferiores, tienen menores niveles de acceso a la educación. En los países con desarrollo humano bajo, la diferencia de la tasa de asistencia entre los sectores más ricos y más pobres, es mayor al 25% en el nivel primario y del 43% en el medio. En cuanto a los estudios superiores, el quintil inferior, o sea el grupo más pobre, prácticamente no accede a estudios superiores, mientras que, del sector mejor acomodado, lo hace más del 12%. En países con desarrollo humano muy alto, la educación primaria es universal por lo que no existirían diferencias en las tasas de asistencia. En cuanto al nivel secundario o medio de educación, la diferencia entre los sectores más ricos y los más pobres es del 17%. Para el nivel superior de educación, emerge una profunda desigualdad, de aproximadamente 38 puntos. Del sector más pobre, el 10% accede a estudios superiores, cuando del sector más rico lo hace casi el 48%.

En la esfera de la educación, las desigualdades en las capacidades básicas son menores y están disminuyendo o convergiendo a niveles similares. Esto se puede visualizar en lo que sucede con los índices de matriculación en educación primaria y secundaria. En países con desarrollo humano bajo, las tasas de matriculación entre el 2007 y 2017 aumentaron el 6,6% para educación primaria y el 10,4% para educación secundaria, mientras que los mismos índices en países con desarrollo muy alto tuvieron una variación de 0,2% y 3,1% respectivamente en el mismo período. Es preciso destacar, que más allá de los datos cuantitativos, la calidad de la educación difiere

notablemente. A nivel mundial, más del 90% de los niños reciben algún tipo de educación, pero menos de la mitad de los escolarizados desarrolla un dominio mínimo de la lectura y de las matemáticas.

Las amplias desigualdades en las capacidades aumentadas están creciendo y son cada vez mayores. Esto se visualiza, por ejemplo, en los índices de matriculación en la educación preescolar y educación superior. Las diferencias en la creación de capacidades aumentadas consolidan el camino hacia una desigualdad futura más pronunciada a lo largo de todo el ciclo vital, impactando de manera directa en el acceso al mercado laboral, en los ingresos a percibir y en la calidad de vida. La variación de la tasa de matriculación, en la década comprendida entre los años 2007 y 2017, en el nivel preescolar aumentó un 7,8% en el grupo de países con desarrollo humano muy alto mientras que en los de desarrollo bajo solamente creció un 6%. La tasa de matriculación en el nivel superior, en el mismo lapso temporal, presenta una variación positiva de 11,6 puntos para los países con desarrollo muy alto, mientras que solamente aumenta 3 puntos en los países con desarrollo bajo. El Índice de Asistencia a la Educación Superior, publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, 2020), evidencia que, en los países de menor ingreso, del 20% más pobre accede solamente el 1% mientras que del 20% más rico lo hace el 11%. Mientras que, en los países más ricos, del 20% más rico el 62% accede a niveles superiores de educación, mientras que en el 20% más pobre lo hace en un 58%.

El Informe del confirma que las tendencias de convergencia en la educación básica y divergencia en los niveles superiores no son inalterables. Existe amplio margen para introducir políticas públicas que reviertan esta situación e igualen, para todos los ciudadanos del mundo, las posibilidades de acceder a la educación en todos sus niveles (PNUD, 2020).

### **3.C. RESILIENCIA FRENTE A CRISIS AMBIENTALES RECURRENTE**

Continuando con el documento del Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas, este introduce estudios sobre la resiliencia en países con diferentes niveles de desarrollo humano y hacia el interior de estos. Esta dimensión se refiere a la capacidad que tiene el ser humano de sobreponerse y salir fortalecido de las condiciones adversas y/o desfavorables.

Actualmente, el sistema ambiental está en crisis y las proyecciones son profundamente negativas. El impacto del cambio climático es innegable y visible en el derretimiento de los mantos de hielo, en la contracción de los glaciares, en temperaturas agobiantes y en tormentas sin precedentes. El ambiente ejerce un impacto profundo sobre las capacidades de las personas y la potencialidad de transformar esas capacidades en logros y en desarrollo humano, por esta razón, es urgente tomar decisiones individuales y colectivas de manera inmediata.

El impacto del cambio climático no se produce de la misma manera ni en la misma intensidad en las diferentes partes del mundo. Las regiones más desfavorecidas son las primeras en sufrir las consecuencias y estas, son las que reciben los efectos con mayor intensidad. Esta diferencia profundiza aún más la desigualdad ya existente y avisa que, los sectores con menos recursos soportarán la carga del actual modelo de desarrollo productivo, económico, social y altamente dependiente de los combustibles fósiles.

La desigualdad se extiende a todo lo que incluye el cambio climático, desde las emisiones y sus efectos hasta la resiliencia y las políticas que se implementan para combatirlo. Sin embargo, la lucha contra las desigualdades existentes en el mundo podría dar lugar a mayores emisiones de dióxido de carbono, ya que, lo que se pretende es incluir a más ciudadanos a niveles dignos de vida. En este sentido, se torna crucial incorporar una visión sostenible en el desarrollo humano.

Una manera de medir el impacto del hombre en el ambiente es mediante el análisis de la huella ecológica, concepto introducido por William Rees, economista y exdirector de la Universidad de Columbia Británica, que analiza los patrones de consumo de recursos y la producción de desechos de una población determinada. Este índice mide la superficie requerida para producir los recursos consumidos por una unidad de consumo, como por ejemplo un país, así como el área necesaria para absorber los residuos que esta unidad genera. En este sentido, los países con desarrollo humano más alto presentan mayores emisiones de carbono por persona. En estas naciones, la huella ecológica arroja un valor promedio de 5,53 hectáreas por persona y, en algunos países alcanza un máximo de 14,41 ha por persona. Mientras que, en los países con desarrollo humano bajo, este índice oscila entre las 2,43 y las 0,5 ha por persona y, en promedio resulta de un valor de 1,22 ha por persona.

En cuanto a la emisión de dióxido de carbono, las naciones más ricas son responsables de la inmensa mayoría de las emisiones acumuladas. En el grupo de naciones con desarrollo humano muy alto las emisiones acumuladas entre 1750 y 2014 son el 66% del total, el 26% pertenece a países con desarrollo humano alto y solamente el 1% a países con desarrollo humano bajo. Hacia el interior de los países se repite este patrón. Los hogares que se encuentran entre los que perciben mayores ingresos son responsables de una cantidad mayor de emisiones de carbono por persona que los hogares que se sitúan entre los que menos ingreso perciben.

Se estima que el 10% más rico generaría el 45% de las emisiones, mientras que el 50% inferior representaría solamente un 13% de las emisiones. De los emisores que ocupan el 10% superior de la distribución, el 40% se encuentra en América del Norte y el 19% en la Unión Europea. Las sociedades más ricas pueden dar prioridad a problemas locales como la calidad del agua y del aire, pero tienden a trasladar los efectos degradantes del ambiente al resto de los ciudadanos, como

consecuencia del tipo y de los niveles de consumo más que por sus aspiraciones presuntamente verdes. Por su lado, el Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC), organización internacional de Naciones Unidas, plantea que la emisión continua de gases de efecto invernadero causa un mayor calentamiento global aumentando la probabilidad de ocurrencia de impactos graves, generalizados e irreversibles para las personas y los ecosistemas y, reafirma que, son generalmente mayores para las personas y comunidades desfavorecidas en todos los países, sea cual sea su nivel de desarrollo.

Desde el PNUD advierten que, si bien el margen para actuar de manera decidida se está acotando, todavía se está a tiempo de generar cambios sostenibles y que, una desigualdad elevada obstaculiza la difusión de nuevas tecnologías respetuosas con el ambiente acotando las acciones colectivas para combatir el cambio climático. Los países convergen, a pesar de grandes diferencias, en su preparación para las crisis normales, pero el cambio climático no siempre se ajusta a tendencias históricas y las sorpresas ambientales son más recurrentes que en tiempos pasados. Una capacidad básica está asociada al desarrollo de planificación y gestión de acciones para enfrentar crisis conocidas, con frecuencias y magnitudes determinadas. El abordaje de crisis de naturaleza nueva e imprevista, donde la preparación no está vinculada a experiencias pasadas, se convierte en una capacidad avanzada y en esta dimensión se produce la divergencia entre las naciones con diferentes niveles de desarrollo (PNUD, 2020).

Los países con desarrollo humano bajo se encuentran más expuestos a los impactos de diferentes crisis sea cual sea su origen. Las pérdidas humanas y económicas asociadas son de mayor magnitud en estos, haciendo que el costo de los desastres sea, en relación con el PIB, de aproximadamente cuatro veces mayor que en los países con desarrollo humano muy alto. Los países más avanzados cuentan con una gama más amplia de recursos e instituciones que les otorgan una ventaja en la preparación y en la respuesta ante crisis imprevistas. Por su lado, las naciones en desarrollo disponen de menos recursos para prevenir y responder a los desastres, para aplicar códigos de edificación, para la construcción y el mantenimiento de infraestructuras básicas y para el desarrollo de planes de contingencia. Hacia el interior de los países, los efectos de los desastres varían según los ingresos de los diferentes grupos sociales. Diversos estudios sostienen que las personas más pobres afrontan mayores probabilidades de resultar afectadas. La posibilidad de perder el hogar como consecuencia de un desastre, es más de tres veces mayor en los países en desarrollo que en los países desarrollados.

Si no se aplican medidas de mitigación pertinentes se estima que, para finales del siglo XXI, el cambio climático provocaría 1.400 millones de eventos adicionales de exposición a sequías y 2.000

millones de eventos adicionales de exposición a precipitaciones extremas por año, elevando de manera inevitable, en diferentes regiones del globo, la falta de recurso hídrico y el riesgo de inundaciones. Eventos como estos son obstáculos para el desarrollo humano al afectar la disponibilidad de alimentos o la capacidad de financiar servicios sociales como la atención de la salud o la educación básica. El desafío actual está en lograr que la resiliencia al clima sea una capacidad ampliamente compartida por todas las naciones y para todos los ciudadanos del mundo, en vez de que sea una capacidad reservada a un selecto grupo de países y comunidades.

El PNUD (2020) plantea la necesidad de avanzar en programas que prioricen la resiliencia y la inclusión ya que, los desproporcionados efectos que el cambio climático está provocando sobre los países pobres, profundizan drásticamente las desigualdades estructurales actuales. Si las desigualdades presentes, en cuanto a niveles de vida y desarrollo humano, son el resultado de decisiones pasadas, la mitigación del cambio climático y la contribución de este a la desigualdad tendrá mucho que ver con las decisiones colectivas presentes y futuras.

### **3.D. TECNOLOGÍA**

Históricamente, las revoluciones tecnológicas han provocado cambios en las organizaciones civiles, políticas, económicas, sociales y culturales, privilegiando, por sobre el resto de los ciudadanos, a los individuos que poseían y explotaban dicha tecnología. La Revolución Industrial situó a la humanidad en una senda que conducía a una mejora, sin precedentes, de los niveles de bienestar, pero, al mismo tiempo creó una gran brecha entre las naciones que lideraron el camino de la industrialización respecto de los países que dependían de la producción agrícola y del intercambio de materia prima.

La Revolución Industrial inicia un modelo de producción y de consumo que construye las bases del presente con crisis ambiental y la existencia de grandes desigualdades entre países y ciudadanos de todo el mundo. La transformación tecnológica, por la cual se está atravesando actualmente, bien podría ser categorizada como una nueva revolución. Además de la digitalización de la información, la capacidad para compartirla y procesarla, además de la comunicación instantánea entre miles de personas diseminadas por todo el globo, está la aparición de sistemas informáticos que imitan la inteligencia humana. Estas innovaciones están transformando la ciencia, la política, la cultura, los estilos de vida, las relaciones e interacciones personales. La automatización, la inteligencia artificial y la tecnología digital, entre otros avances tecnológicos, están reconfigurando los mercados laborales, las economías y las sociedades, muchas veces sustituyendo tareas que anteriormente realizaban personas. La pregunta que se hacen varios pensadores es, ¿será la

tecnología, nuevamente, fuente de mayores desigualdades entre naciones y entre diferentes sectores sociales?

La tecnología siempre ha generado progreso en todas las sociedades, creando problemas y oportunidades y, es por esta razón es que debe conducirse y no dejarla librada al azar. La mejora sostenida de la productividad y de los niveles de vida depende de un uso consciente, productivo y responsable de las innovaciones tecnológicas. La posibilidad de acceder y utilizar herramientas digitales impacta de manera directa en los patrones de producción y consumo y en la organización de la sociedad, de las comunidades e incluso de los hogares.

### *Sobre las Capacidades básicas de la tecnología*

#### Suscripciones a servicios de telefonía móvil

El informe del PNUD (2020), para abordar las capacidades básicas de las tecnologías, analiza las suscripciones a servicios de telefonía móvil para crear un indicador representativo y especialmente condicionante de las capacidades básicas vinculadas a la tecnología.

El impacto que ha tenido la revolución digital ha sido enorme, pero su alcance está muy lejos de ser universal. En 2017 había casi 2.000 millones de personas que no utilizaban teléfonos móviles y de los 5.000 millones de suscriptores a servicios de telefonía móvil en el globo, aproximadamente más de 2.000 millones carecían de acceso a Internet. Según datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, 2020), organismo especializado de Naciones Unidas, en 2007 había 102 suscripciones a servicios de telefonía móvil por cada 100 habitantes en los países desarrollados, 39 en los países en desarrollo y 15 en los países subdesarrollados. En 2019, la brecha se había reducido: por cada 100 habitantes habían 129 en los desarrollados, 104 en los en desarrollo y 75 en los subdesarrollados. En este caso, es correcta la afirmación de que la distribución de las suscripciones tiende a ser equitativa. Esta convergencia se produce como consecuencia de la expansión en la base de la distribución y como resultado de haber alcanzado una especie de límite en el tramo superior, donde el margen para continuar creciendo está casi agotado.

### *Sobre las capacidades ampliadas de la tecnología*

En la dimensión del acceso a tecnologías avanzadas, las desigualdades son mucho más profundas y estas se observan en la procedencia de las personas que acceden a determinadas tecnologías, como es una computadora, conexión a Internet o a la posibilidad de disfrutar de la banda ancha.

#### Hogares que cuentan con una computadora

En los países desarrollados, entre los años 2009 y 2019, los hogares que contaban con una computadora aumentaron un 16%, haciendo que al final de este periodo, el 82,3% de los mismos cuenten con esta herramienta. En los países subdesarrollados, la variación para el mismo lapso temporal fue de solamente el 6,6% resultando que, solamente el 9,5% de los hogares contase con una computadora.

#### Hogares que disponen de internet

Según lo relevado por ITU, la cantidad de hogares con acceso a internet era, en el 2009, del 62% en los países desarrollados y pasó a ser del 87% diez años después, incorporando el 25% de la población al servicio. En los países en vías de desarrollo, la variación fue del 29% y alcanzó, al final del mismo periodo, a incluir menos de la mitad de la población. Por su lado, en los países subdesarrollados, solamente el 2,6% de la población disponía de internet en el 2009 y, una década después, el acceso a internet alcanzó al 11,8% de la población total, incorporando al servicio solamente el 9% de la población.

#### Suscripciones a servicios de banda ancha fija y móvil.

El acceso a mayor cantidad de información y a la producción de contenidos potencian el empoderamiento de los ciudadanos. Según los indicadores del ITU, las brechas son amplias y van en aumento. En países desarrollados el 22% de los ciudadanos contaban con suscripción de banda ancha fija en el año 2009, mientras que en el 2019 a este beneficio accedía el 33,6% de las personas. La cantidad de ciudadanos con suscripción de banda ancha fija, en los países en vía de desarrollo, pasa del 2,9% en el 2009 al 11,2% diez años después. Mientras que, en los países subdesarrollados, pasa del 0,1%, en el 2009, al 1,6% para el año 2019. En cuanto a suscripciones activas de banda ancha móvil, acceso a internet que no requiere de conexiones cableadas, las brechas son aún más profundas. En los países desarrollados, las suscripciones eran de 121,7 cada 100 personas en el 2019. Esto indica que el 100% de la población contaba con una y en algunos casos con dos suscripciones. En los países en vías de desarrollo, era de 75,2 cada 100 y, en los subdesarrollados de 33,1 cada 100. El ancho de banda adquirirá mayor importancia a medida que avance la evolución de la inteligencia artificial y las tecnologías relacionadas. Un nivel de acceso a la banda ancha similar al que disfrutaban los sectores más avanzados es esencial para que el resto de las naciones puedan desarrollar su propia tecnología.

Las variaciones cuantificadas en los párrafos precedentes confirman la tendencia de que las brechas referidas a las capacidades básicas, entre los países desarrollados y los que se encuentran

en vías de desarrollo, están convergiendo a valores similares mientras que, las distancias referidas a las capacidades ampliadas están aumentando profundizando las desigualdades existentes.

## CAPÍTULO IV: TICS EN PROCESOS DEMOCRÁTICOS

En primer lugar, se desarrolla conceptualmente el término Crowd Law, acuñado en la última década para describir un enfoque emergente de participación ciudadana en la elaboración de leyes y políticas públicas y, en segunda instancia, se incorpora una breve caracterización de los gobiernos abiertos y procesos de innovación democrática. Se incluyen luego, casos de sistemas de participación on-line que, en la búsqueda de mejorar la legitimidad y la eficiencia de las leyes, organizan, promueven y facilitan la participación ciudadana. Entre estos, se analizaron los casos de “Better reykjavik” de Islandia, “Kansalaisaloite” de Finlandia, “Decide Madrid” de Madrid, España, “E-People” de Corea del Sur y los softwares desarrollados en este sentido de Consul Democracy, Decidim y Go vocal.

### 1. CROWDLAW

Según el manifiesto del Crowd Law (The Gov Lab, 2020), para mejorar la confianza pública en las instituciones democráticas, es necesario mejorar el proceso de gobernar mediante el uso de procesos y tecnologías innovadoras que contribuyan a una interacción dinámica y de calidad entre los representantes y los representados. En este sentido, el Crowd Law es cuando en cualquier proceso legislativo, ejecutivo o de toma de decisiones públicas se posibilite una participación ciudadana dinámica y de calidad, en una o varias etapas del proceso de toma de decisiones, incluyendo la identificación de problemáticas, la identificación de soluciones, la elaboración de propuestas, la evaluación o implementación de las mismas.

En Lévy (2004), se exploran las implicaciones de la inteligencia colectiva. Según el autor, la potencialidad de las redes y de la tecnología digital abren la posibilidad del intercambio de conocimientos a grandes escalas. Los sistemas de comunicación han transformado el ciberespacio. Este pasó de ser un centro de acceso a la información a un medio que propone una nueva forma de relación social basada en la colaboración y que avanza en la construcción de una inteligencia colectiva.

Entre los principios fundamentales que se habilitan con las condiciones tecnológicas actuales, el autor menciona la descentralización y autonomía de cada participante, la interconexión, la creación de conocimientos y la riqueza y diversidad de las contribuciones. De esta manera, cada miembro de la red tiene la posibilidad de participar sin la necesidad de contar con una estructura jerárquica para hacerlo, permitiendo mayor flexibilidad y posibilitando la adaptación a las necesidades de su entorno. En el mismo sentido, la interconexión que concede el ciberespacio facilita la vinculación de individuos geográficamente distantes, pero con intereses comunes y habilidades complementarias, propiciando la colaboración y el intercambio de conocimientos. Este intercambio es la base para la construcción de nuevo conocimiento, mejorando el conocimiento colectivo, creando nuevas ideas, ampliando las perspectivas, la solución creativa y la innovación continua.

Lévy afirma que la tecnología puede ser un catalizador para un nuevo tipo de sociedad más democrática y equitativa, donde el acceso y la participación en la creación de conocimiento están disponibles para todos. Esta nueva sociedad tiene el potencial de converger en estructuras sociales más inclusivas y eficaces, lo cual es especialmente relevante en contextos como el de Crowd Law, donde la participación colectiva en la legislación puede llevar a leyes más representativas y efectivas. En este sentido, el modelo Crowd Law, según The Gov Lab (2020), contribuye a una toma de decisiones inclusiva, informada y eficiente, mejorando significativamente la calidad del gobierno, fortaleciendo la confianza en las instituciones democráticas y asegurando una participación reflexiva y sostenible de todos los sectores de la sociedad (Lévy, 2004).

## **2. LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS GOBIERNOS ABIERTOS**

Según Vercelli (2013), un gobierno abierto se caracteriza por altos niveles de transparencia en la gestión, por promover la participación política activa de los ciudadanos y en la deliberación pública y colectiva de iniciativas, políticas y normativas. Para lograr estos cometidos, los gobiernos abiertos utilizan tecnologías digitales y plataformas on-line de público acceso. La ciudadanía tiene la efectiva posibilidad de participar de manera directa, o por intermedio de organizaciones sociales, de la gestión del gobierno. Los gobiernos abiertos pretenden la colaboración entre los funcionarios públicos, los ciudadanos, los partidos políticos, los sindicatos, las empresas y el resto de las organizaciones de la sociedad civil.

Continuando con el autor, tres elementos resultan ser los pilares fundamentales que representan las iniciativas de gobiernos abiertos: la transparencia, la participación y la colaboración. Para garantizar la transparencia, los gobiernos abiertos deben hacer accesible a los ciudadanos la

información sobre las actividades, decisiones y políticas gubernamentales de manera clara y sin restricciones, facilitando así una mayor comprensión y supervisión de la gestión pública. Para garantizar la participación activa de los ciudadanos en la elaboración y deliberación de políticas, iniciativas y leyes, los gobiernos abiertos fomentan espacios donde los ciudadanos puedan influir efectivamente en las decisiones políticas y administrativas del agente gubernamental. Por último, para garantizar la colaboración, los gobiernos abiertos promueven la colaboración entre una amplia gama de actores, alentando la construcción de sinergias, aprovechando las perspectivas diversas y avanzando en mejores procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas. El autor agrega, además de los citados principios, la gestión de los bienes intelectuales como elemento componente de los gobiernos abiertos. Incluyó, dentro de este componente, la gestión de bases de datos, de información pública, de obras intelectuales como software y publicaciones de investigación pública.

### **3. ASPECTOS COMUNES DE CROWDLAW Y LOS GOBIERNOS ABIERTOS**

Tanto el Crowd Law como el concepto de Gobierno Abierto, manifiestan que, para que las plataformas digitales pueden ser utilizadas para facilitar procesos gubernamentales más abiertos y participativos, estas deben garantizar la transparencia y el acceso a la información, la participación activa de los ciudadanos y la colaboración entre diversos actores para la solución de problemas comunes. Estos conceptos, juntos, sugieren que un enfoque tecnológico bien implementado podría conducir a una democratización más profunda de la gobernanza, una legislación más ajustada a las necesidades reales de la sociedad, y una mejora en la calidad y legitimidad de las decisiones políticas y legales.

En Bianchi (2017), compilador del libro “Recuperar la política: Agendas de Innovación Política en América Latina”, plantea categóricamente que “un gobierno sin una sociedad que luche activamente por sus derechos y por una gobernabilidad compartida del Común, solo es democrático desde el punto de vista formal”.

### **4. ANÁLISIS DE CASOS**

A continuación, se analizaron casos de plataformas gubernamentales on-line y de servicios que ofrecen sitios web que promueven la participación ciudadana en procesos democráticos. El propósito que se buscó con esta instancia fue acceder a experiencias digitales que posibilitaron el desarrollo de la propuesta final. Entre los casos analizados y, a partir de información publicada por sitios especializados de participación y gobierno abierto, se incluyeron entre plataformas

gubernamentales de participación ciudadana, los casos de “Better Reykjavik” de Islandia, “Kansalaisaloite” de Finlandia, “Decide Madrid” de Madrid, España y “E-People” de Corea del Sur. Y, entre los casos de sitios web que ofrecen la infraestructura digital para los sistemas de participación ciudadana, se consideraron Consul, Decidim y Go-vocal.

#### 4.A. CASO: “BETRI REYKJAVÍK”, ISLANDIA.

La plataforma “Betri Reykjavik”, desarrollada por la fundación islandesa sin fines de lucro Citizens Foundation, promueve desde el 2010 el empoderamiento ciudadano y la generación de ideas que busquen mejorar la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes. El sitio de participación en línea pertenece a la ciudad de Reykjavik, Islandia y es utilizado para la colaboración colectiva de soluciones a desafíos urbanos donde todos los ciudadanos tienen la oportunidad de presentar ideas. Esta herramienta digital permite a los residentes expresar, debatir y desarrollar una variedad de ideas que consideran cruciales, y “da a los votantes una influencia directa en la toma de decisiones” (Better Reykjavik, 2010).

La creación de Betri Reykjavik respondió a una crisis de confianza en las instituciones políticas y económicas en Islandia tras la crisis financiera global del año 2008. Esta situación generó un movimiento masivo de protesta social que exigía mayor transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. El lanzamiento del sitio se produjo previo a las elecciones municipales, en mayo de 2010 y proporcionó un espacio donde los ciudadanos pudieron proponer y debatir ideas para mejorar su ciudad (The Gov Lab, 2017).

La plataforma opera a través de la aplicación 'Your Priorities', un software diseñado para permitir que los ciudadanos publiquen y debatan ideas en foros temáticos creados por el municipio. Una característica destacada del sistema es que las propuestas más votadas pasan a revisión mensual por parte del ayuntamiento, quien evalúa su viabilidad y emite respuestas formales. Este modelo garantiza que la participación ciudadana tenga un impacto tangible en las decisiones municipales (Citizens Foundation, 2023).

Entre los proyectos que la aplicación ha impulsado desde su creación, uno de los más destacados fue "My Neighbourhood", que traducido al español significa “Mi Barrio”. Este es un programa anual de presupuesto participativo lanzado en 2011 en colaboración con el gobierno municipal, donde los ciudadanos pueden proponer y votar proyectos específicos para sus vecindarios, mejorando su entorno inmediato. El presupuesto asignado anualmente para este tipo de iniciativas supera los tres millones de euros y ha permitido la implementación de más de 600

sugerencias desde 2012 hasta 2017, entre las que se incluyeron mejoras en parques, construcción de infraestructura peatonal y revitalización de espacios públicos (The Gov Lab, 2017).

El impacto de Betri Reykjavik en la comunidad ha sido notable. Más de 70.000 ciudadanos, una proporción cercana al 60% de la población total, han participado en la plataforma. Más de treinta mil usuarios registrados han generado aproximadamente diez mil propuestas y más de veintiún mil puntos de debate a favor y en contra. De estas ideas, cerca de tres mil han sido evaluadas formalmente y aproximadamente mil se han implementado desde 2011 (Citizens Foundation, 2023).

Este nivel de participación refleja la efectividad de la plataforma como un medio para que los ciudadanos influyan en la gobernanza local. La deliberación pública no solo mejora la calidad de las decisiones, sino que también fomenta una cultura de colaboración y confianza mutua entre los ciudadanos y el gobierno municipal (The Gov Lab, 2017). La plataforma Betri Reykjavik ha demostrado que la tecnología puede ser un vehículo poderoso para la participación ciudadana y la gobernanza inclusiva.

Además de su capacidad para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, Betri Reykjavik ha demostrado ser una herramienta efectiva para fomentar la inclusión social y reducir la desconfianza en las instituciones gubernamentales. Al proporcionar un espacio accesible para la expresión de ideas, la plataforma ha permitido a los ciudadanos de diversos contextos sociales y económicos tener voz y voto en los asuntos que afectan sus vidas cotidianas.

#### **4.B. CASO: “KANSALAISALOITE”, FINLANDIA.**

Kansalaisaloite, que traducido al español significa “iniciativa ciudadana”, es una herramienta democrática creada en Finlandia que permite a los ciudadanos presentar iniciativas legislativas directamente al Parlamento. Este sistema, en funcionamiento desde el 2012, fue introducido tras una reforma constitucional que buscó expandir las formas de participación directa dentro de la democracia representativa. Esta reforma se materializó con la modificación de la Constitución Nacional, permitiendo que los ciudadanos pudieran presentar propuestas para que el Parlamento las considere para su implementación (Kansalaisaloite, 2023).

Según la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2024), el nuevo “Artículo 53° - Referéndum e iniciativa ciudadana”, ubicado en el “Capítulo 4 - Actividad Parlamentaria” de la Constitución de Finlandia, establece lo siguiente:

*“La decisión de organizar un referéndum consultivo se adopta mediante una ley que contendrá disposiciones sobre la fecha de celebración del referéndum y las opciones que han de presentarse a los votantes.*

*Las disposiciones relativas a la celebración de un referéndum se establecen en una ley.*

*Al menos 50.000 ciudadanos finlandeses con derecho a voto tienen derecho a presentar una iniciativa para la promulgación de una ley al Parlamento, conforme a lo dispuesto en una ley”.*

Según el sitio oficial de Kansalaisaloite, esta herramienta posibilita que un ciudadano con derecho a voto, luego de identificarse con credenciales o identificaciones oficiales, pueda realizar una propuesta legislativa o apoyar las que se encuentran abiertas en el servicio en línea. Una iniciativa ciudadana tiene que ser presentada por al menos cinco ciudadanos y la misma, para ser considerada, debe contener una propuesta de ley o una propuesta para iniciar la redacción de una. El proyecto presentado debe contar con las fundamentaciones pertinentes y debe estar referido a un asunto que corresponda exclusivamente al poder legislativo. El sistema excluye la posibilidad de presentar iniciativas que se refieran a la aceptación de obligaciones internacionales o a la extinción de compromisos vigentes. El Ministerio de Justicia, responsable gubernamental de la gestión del sitio y de garantizar el proceso, inspecciona que se hayan completado todos los pasos del proceso. Este verifica que la misma cumpla con los términos de uso, que no contenga material inadecuado y que tenga la cantidad suficiente de ciudadanos responsables que la avalen (Kansalaisaloite, 2023).

A partir del estudio “Innovaciones democráticas en Finlandia”, de Christensen (2016), las adhesiones de apoyo se recolectan de manera digital por la web oficial o en soporte papel en un formulario específico, impreso y acompañado por firma de la persona que apoya la iniciativa. Una vez alcanzadas las 50.000 declaraciones de apoyo y, luego de que la Agencia de Información Digital y Población comprueba los nombres y confirma el número de firmas aprobadas, la persona responsable de la iniciativa puede presentar la misma al parlamento dentro del año calendario. El Parlamento está obligado a examinar la iniciativa ciudadana, pero le corresponde a este decidir si desea aprobar la iniciativa, con o sin modificaciones, o rechazarla de pleno.

Desde su implementación, Kansalaisaloite ha sido una plataforma utilizada para propuestas de gran impacto. Entre los ejemplos más significativos se encuentra la iniciativa que permitió la legalización del matrimonio igualitario en Finlandia, que, tras reunir un número récord de firmas, llevó al Parlamento a debatir y aprobar el cambio legislativo en 2015. Continuando con Christensen (2016), iniciativas como esta destacan el potencial del sistema para incidir en la legislación, aunque los estudios también sugieren que muchas otras iniciativas no han tenido el mismo impacto legislativo. La citada publicación, encargada por Cancillería del Gobierno Finlandés, resalta que las

propuestas relacionadas con derechos civiles son las que generan mayor apoyo y visibilidad, mientras que temas más técnicos o administrativos tienden a recibir menos atención. La participación de los ciudadanos tiene mayor impacto en las decisiones cuanto más estrecha y concreta sea la cuestión.

Entre los aspectos que resalta la citada investigación es que la plataforma de Kansalaisaloite, parece activar a grupos políticamente inactivos como por ejemplo los jóvenes y que es posible impulsar una iniciativa ciudadana de manera exitosa sin el apoyo de los grandes medios de comunicación ni grupos de poder tradicionales. Se desprende del informe que cerca del 50% de los ciudadanos finlandeses está de acuerdo de que la iniciativa ciudadana ha contribuido al funcionamiento de la democracia en Finlandia. En este sentido, los autores afirman que Kansalaisaloite tiene el potencial de fortalecer la confianza política, dependiendo del éxito de las iniciativas y del nivel de equidad y transparencia de cómo se lleve a cabo el proceso.

Según Kansalaisaloite (2023), alrededor del 35 por ciento de los ciudadanos ha firmado al menos una iniciativa ciudadana, un 5,5 por ciento ha firmado tres o más, alrededor del 45,0 por ciento no ha firmado, pero estaría de acuerdo en hacerlo cuando encuentren una propuesta adecuada, mientras que sólo el 20 por ciento no estaba dispuesto a participar del proceso. Por otro lado, los temas más comunes de las iniciativas parecen ser cuestiones relacionadas con la salud, el bienestar y la vivienda, y aspectos relacionados con los derechos civiles y el orden público.

#### **4.C. CASO: “DECIDE MADRID”, MADRID, ESPAÑA.**

La iniciativa “Decide Madrid” es una plataforma de software libre y de participación ciudadana que permite a los residentes debatir y participar sobre proyectos, presupuesto y políticas locales. Según De Lucio (2018), esta herramienta creada en 2015, ha sido un éxito en términos de participación ciudadana y de resultados tangibles. Esta solución digital ha sido utilizada para tomar decisiones en políticas culturales, de transporte y de seguridad, entre otras.

Decide Madrid surge en un contexto determinante para entender su impacto y funcionamiento. La plataforma aparece como respuesta a la crisis de confianza en las instituciones políticas, exacerbada por la crisis financiera de 2008 y los escándalos de corrupción que golpearon a España. Estas circunstancias generaron un clima de descontento y movilización ciudadana que desembocó en la creación del movimiento 15-M, también llamado movimiento de los indignados y, en el ámbito institucional, emergieron nuevas propuestas y partidos políticos. Por estas razones, el Ayuntamiento de Madrid decidió implementar una política de participación ciudadana digital mediante la publicación de la plataforma, como parte de un compromiso más amplio de transparencia y gobernanza abierta (Royo, 2020).

Desarrollada por el software Consul Democracy, la iniciativa permite a los ciudadanos presentar propuestas, debatir, participar de encuestas, realizar consultas y votar por las iniciativas de otros. Los proyectos que resultan con más apoyo popular son considerados para su implementación por el gobierno local. En este sentido, las propuestas ciudadanas que alcanzan el apoyo del 1% de la población son sometidas a votación pública. El objetivo principal de Decide Madrid es permitir que los ciudadanos intervengan activamente en la toma de decisiones municipales, promoviendo una comunicación bidireccional, transparente, responsable y abierta entre el gobierno local y la ciudadanía. El sistema asegura que las decisiones tomadas en la plataforma reflejen las preferencias de los ciudadanos residentes, ya que, se verifica que todo usuario de la herramienta sea mayor de 16 años y que esté empadronado. Desde su creación, Decide Madrid ha registrado a más de 400.000 usuarios (Royo, 2020).

En el sitio web se pueden encontrar encuestas de satisfacción, consultas públicas sobre el diseño y la utilización de los espacios públicos, proyectos de presupuesto participativo, iniciativas de innovación y espacios de participación colectiva, como por ejemplo el Consejo Social de la Ciudad, Consejos de Proximidad, Consejos Sectoriales, Planes Integrales de Barrios y Espacios Asociativos, entre otros. En el mismo portal se incluyen, además de los espacios de participación ciudadana, un portal de transparencia que permite conocer qué hace el ayuntamiento y con qué recursos, y un portal de datos abiertos, poniendo a disposición de los ciudadanos información estadística y datos generales (Decide Madrid, 2023)

Desde Pineda Nebot y Goldfrank (2022) alertan sobre las barreras de la aplicación en su funcionamiento, considerando entre estas, limitaciones metodológicas en el debate y la interacción ciudadana digital, exclusión de sectores menos familiarizados con las Tics y de sectores con menor acceso a internet. En este sentido, y con el propósito de reducir estas dificultades, se han implementado estrategias complementarias, como la creación de Foros Locales para fomentar la deliberación presencial.

#### **4.D. CASO: "E-PEOPLE", COREA DEL SUR.**

El artículo "Las nuevas dinámicas de la democracia en Corea del Sur", de Martínez Garrigós (2022), describe cómo la democracia surcoreana ha evolucionado desde la transición de la dictadura a la democracia en la década de 1980 a la actualidad. Con un enfoque en la participación ciudadana y la transparencia gubernamental, el país asiático implementó una serie de reformas políticas y sociales para fortalecer su democracia. Entre estas, promovió la participación ciudadana a través de herramientas como la petición ciudadana en línea con la herramienta digital "E-People". Esta

plataforma, desarrollada por el gobierno, permite a los ciudadanos la presentación de peticiones electrónicas, propuestas legislativas y la participación en debates sobre temas de índole político.

Desde el final de la década del 80, Corea llevó adelante, de manera continua, programas y acciones estratégicas que la han convertido en un líder digital a nivel global. Conectividad absoluta, velocidad de internet en evolución continua y la tecnología presente en casi todos los aspectos de la vida cotidiana. United Nations Public Administration Network (UNPAN) valoró su desempeño ubicándola en el primer lugar de su Ranking de Gobierno Electrónico durante tres periodos consecutivos, 2010, 2012 y 2014 (Bavoleo, 2020).

En 1987, para erigirse como una potencia en e-government y durante transición hacia un régimen democrático, Corea inició con la conformación del Sistema Nacional de Información Básica. Este proceso de desarrollo de redes informáticas digitalizó registros habitacionales, financieros, de seguridad pública, educación e investigación, entre otros, con el propósito de conectar los organismos gubernamentales entre sí, para integrar y compartir la información. En 1995, lanza el Plan Coreano de Infraestructura de la Información, que construyó una red para servicios multimedia de alta velocidad (1995-1997), incrementó la competitividad de la industria de tecnologías de la información y avanzó con la expansión de la infraestructura (1998-2002), además reforzó empresas y promovió la reforma económica a través de la industria de la información (2003-2010). Simultáneamente, entre el 2004 y 2010, implementó el plan de convergencia de redes de banda ancha con el propósito de alcanzar una transmisión eficaz de servicios multimedia, integrando telecomunicaciones, radiodifusión e internet, cableados e inalámbricos.

La apuesta que realizó el país en su conjunto, en favor del e-government y la participación ciudadana, fue de una gran impronta. Asignó recursos públicos, modificó leyes y reglamentos, promovió la integración de los actores privados mediante incentivos, amplió el desarrollo de la banda ancha y llevó adelante políticas de alfabetización digital. En este sentido creó la Agencia Coreana para la Oportunidad Digital para llevar adelante programas de capacitación en TICS. Creó también, la Agencia Coreana de Seguridad de la Información y la Comisión de Seguridad de Internet con el objeto de proteger el comercio online y especialmente a los consumidores, garantizando la protección y seguridad de los datos. Con el objeto de garantizar que cada ciudadano acceda a una computadora, creó la Agencia Nacional de Desarrollo de Internet, que llevó adelante el programa "PC para todos", entre otras acciones como la promoción del comercio electrónico y la creación de empleos en el área de las industrias TICS.

El derecho a la petición ciudadana, en la que el Gobierno está obligado a responder, está consagrado en la Constitución Nacional de Corea, más precisamente en el artículo 26 de la misma (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2024). Los sistemas de peticiones civiles se encontraban dispersos por todas las organizaciones gubernamentales y desconectados entre sí. Las instancias de participación ciudadana eran gestionadas de manera separada por diferentes agencias, gobiernos y empresas públicas. Esta disposición creó barreras de participación para los ciudadanos que desconocían los canales adecuados para el envío de las peticiones, resultando en múltiples presentaciones en destinos equivocados.

En 2005, en un contexto de innovaciones tecnológicas, hace su aparición E-People. La Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles (CADC) es el organismo encargado de gestionar y sostener esta herramienta digital. Al principio solo siete agencias centrales se unieron a la aplicación y, desde entonces se han ido integrando la mayoría de las agencias gubernamentales. Según datos del 2015, E-People integró programas de petición de las 47 agencias centrales, 274 agencias en el extranjero, 244 gobiernos locales y 846 instituciones públicas de propiedad estatal. Entre los logros alcanzados en aquel momento, la CADC consideró la reducción del 40% en el tiempo de procesamiento de quejas y solicitudes, el aumento del 200% en las sugerencias recibidas y el incremento del 70% en la tasa de satisfacción general. Por otro lado, se informó que la mayoría de las peticiones estuvieron estrechamente relacionadas con la demanda de más transparencia en la gestión del gobierno y en la lucha contra la corrupción de los funcionarios públicos (Bavoleo, 2020).

#### **4.E. CASO: CONSUL DEMOCRACY.**

Consul Democracy es una plataforma de participación ciudadana desarrollada por el Ayuntamiento de Madrid con el objeto de involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones del gobierno local. Esta herramienta digital gratuita y de código abierto permite a los ciudadanos involucrarse en procesos de toma de decisiones, presupuestos participativos y en la redacción colaborativa de leyes. Tuvo su origen en el año 2015, como respuesta a la necesidad social de transparencia gubernamental y de participación ciudadana en la gestión pública. El contexto que da origen de la Consul estuvo caracterizado por un ambiente de desconfianza popular en las instituciones públicas y de un descontento social en aumento que demandó principalmente, entre otros puntos, la necesidad de fortalecer la democracia participativa. El movimiento “Democracia Real ¡Ya!” que emergió en mayo de 2011 y las protestas callejeras de “Los Indignados”, fueron ejemplos concretos de los reclamos populares (Consul Democracy, 2024).

Desde su creación, la plataforma se ha implementado en más de 250 ciudades y en alrededor de 135 organizaciones en todo el mundo, entre las que se incluyen ciudades como Sao Paulo, Múnich y Glasgow. La implementación de Consul en Sao Paulo ha permitido a los ciudadanos participar en la asignación de presupuestos participativos, logrando un alto nivel de participación y mejorando la transparencia en la gestión pública. En Múnich, ha facilitado debates y propuestas ciudadanas sobre temas clave como el transporte público y la sostenibilidad urbana, mostrando un impacto positivo en la relación entre los ciudadanos y el gobierno local. En Glasgow, los ciudadanos han sido parte del proceso de elaboración del Plan de Seguridad Vial de la ciudad.

Para registrarse y participar en Consul, los usuarios deben proporcionar información básica como nombre, correo electrónico y, en algunos casos, una dirección. El registro es gratuito y se garantiza la privacidad y seguridad de los datos, lo que facilita el acceso y uso de la plataforma por parte de un amplio espectro de la ciudadanía.

Entre los servicios que ofrece la herramienta se encuentran los debates, las propuestas ciudadanas, las votaciones, los presupuestos participativos y la redacción colaborativa de leyes. Estas funciones están diseñadas para proporcionar a los ciudadanos diversas formas de involucrarse en la toma de decisiones y contribuir activamente en la gestión pública. Por ejemplo, los debates permiten a los ciudadanos abrir espacios de diálogo y discusión sobre cualquier tema de interés público, fomentando el intercambio de ideas y opiniones. Esta función hace posible una comunicación constructiva entre la ciudadanía y las autoridades públicas con el objeto de identificar preocupaciones y necesidades de la comunidad. A su vez, las propuestas ciudadanas permiten a los miembros de una comunidad presentar ideas y recolectar adhesiones para la implementación de las mismas. Una vez que una propuesta alcanza suficiente apoyo, pasa a votación, donde puede ser aprobada o rechazada. Por su lado, el sistema de votaciones garantiza la privacidad de los electores, garantizando la integridad y confianza del proceso participativo. Los presupuestos participativos permiten a los ciudadanos decidir cómo gastar una parte del presupuesto público, evaluando y seleccionando propuestas ciudadanas para su implementación. Este proceso no solo promueve la transparencia en la gestión de los recursos públicos, sino que también empodera a los ciudadanos al darles un papel activo en la toma de decisiones financieras. Por último, la redacción colaborativa de leyes es una función destacada de Consul. Esta permite la elaboración conjunta de normativas y regulaciones por parte de los ciudadanos. Este proceso fomenta la participación directa en la creación de leyes, fortaleciendo la democracia y asegurando que las normas reflejen mejor las necesidades y deseos de la comunidad. Para que una propuesta ciudadana se convierta en normativa debe alcanzar un número suficiente de votos y ser evaluada por las autoridades competentes. Este

proceso garantiza que las leyes reflejen las necesidades y deseos de la ciudadanía, promueve la transparencia y la responsabilidad pública de los funcionarios en el proceso de creación de leyes (Consul Democracy, 2024).

De esta manera, Consul resultó ser una herramienta poderosa para la participación ciudadana que ha demostrado su eficacia en diversas ciudades y países alrededor del mundo. Su capacidad para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones y su enfoque en la transparencia y la responsabilidad han hecho de la plataforma una herramienta determinante para las ciudades e instituciones que decidieron su implementación.

#### **4.F. CASO: DECIDIM**

Decidim es una plataforma digital de participación ciudadana creada y lanzada en 2016 por el Ayuntamiento de Barcelona. Inspirada en Consul y al igual que esta, emergió como una respuesta tecnológica y social al Movimiento 15M en España. El cuestionamiento sobre la representatividad de la clase política bajo los lemas "No nos representan" y "Democracia real, ¡ya!" expuso la necesidad de redefinir la relación entre representados y representantes, tanto en Madrid como en Barcelona. La infraestructura de esta herramienta digital ofrece medios para la expresión ciudadana, permite canalizar demandas hacia formas de gobernanza más abiertas, colaborativas y transparentes y facilita la articulación de políticas públicas en red mediante tecnologías de código abierto (Barandiaran, 2017).

La adopción de Decidim trascendió los límites de Barcelona expandiéndose hacia otras ciudades como Hospitalet, Gavà, Badalona, Sabadell, Terrassa, Sant Cugat, Vilanova i la Geltrú, Mataró y Pamplona. El desarrollo y el alcance de la aplicación estuvo siempre acompañada por un alto nivel de participación ciudadana. Durante el primer año, en Barcelona, se registraron más de 26.700 usuarios, se iniciaron 12 procesos de participación y se realizaron 11.873 iniciativas ciudadanas. De las cuales, el 70 % se adoptaron como políticas públicas. Este éxito cuantitativo refleja el potencial de la plataforma para involucrar a los ciudadanos en procesos de gobernanza más directos y transparentes (Barandiaran, 2017).

Según el sitio oficial (Decidim, 2023), el funcionamiento de esta herramienta está estructurado a través de espacios de participación, que incluyen procesos, consultas, órganos e iniciativas ciudadanas, donde cada espacio cuenta con una serie de características que permiten la participación de los usuarios en diversas etapas del proceso. Entre estos componentes se destacan las propuestas abiertas, encuentros presenciales geolocalizados, debates abiertos, encuestas y sistemas de votación, incluidos mecanismos de presupuestos participativos.

Decidim es un software de código abierto, lo que facilita el acceso y su uso por cualquier interesado. A esta característica se suma que las funcionalidades están diseñadas en módulos permitiendo una configuración y una adaptación sencilla a cualquier proceso participativo que se pretenda crear sin la necesidad de conocimientos avanzados de programación. Este enfoque hace que Decidim sea flexible a diferentes contextos y realidades, desde procesos municipales hasta consultas de gran escala. La plataforma cuenta con distintos niveles de usuarios, organizados en tres categorías principales: visitantes, registrados y verificados. Los visitantes tienen acceso a leer el contenido, los registrados pueden comentar y proponer y los verificados, por su parte, tienen acceso a votar o firmar propuestas, garantizando una mayor seguridad y transparencia en la toma de decisiones. Para registrarse en la plataforma es necesario completar un proceso de identificación que asegura la autenticidad del usuario y su derecho a participar en determinadas actividades, especialmente en el contexto de procesos vinculantes (Decidim, 2023).

Una herramienta destacada del software que ofrece Decidim, es la "Legislación Colaborativa". Este es un módulo que permite a los ciudadanos participar en la elaboración y revisión de propuestas legislativas. A través de esta función se fomenta el debate abierto, la participación de expertos, ciudadanos y funcionarios públicos en la redacción de leyes o normas, asegurando un proceso inclusivo, democrático y tangible. Esta característica garantiza la trazabilidad, la transparencia y la participación física y digital, registrando y publicando todos los pasos del proceso (Decidim, 2023).

El éxito de Decidim como herramienta de participación democrática está respaldado por una serie de garantías que aseguran la implementación efectiva de propuestas ciudadanas. El código legal de garantías democráticas, que actúa como un contrato sociotécnico, vincula a los usuarios de la plataforma a principios de colaboración, transparencia, privacidad, respeto por las diversidades e igualdad de oportunidades. Estas garantías ofrecen un marco normativo que protege la integridad de los procesos, garantizando que las propuestas ciudadanas sean evaluadas de manera justa y objetiva, y que, en caso de ser aceptadas, se integren en la agenda política (Barandiaran, 2017).

El proceso de mayor impacto político y social fue el desarrollo del Plan de Actuación Municipal (PAM) 2016-2019 en Barcelona, que contó con múltiples fases participativas, miles de propuestas y un alto grado de integración de las ideas ciudadanas en políticas públicas. El PAM reúne, define y traza las líneas estratégicas de acción del gobierno municipal de Barcelona. Durante todo el proceso, que incluyó varias etapas, colaboraron y participaron 39.049 personas y 1.741 organizaciones. Este comenzó con la definición de los ejes centrales y las líneas de acción por parte del ayuntamiento. A esta le siguió una fase de recogida, debate y priorización de propuestas, donde

se consideraron las propuestas del ayuntamiento y donde la ciudadanía podía contribuir con nuevas ideas. Luego continuó un estudio de propuestas y retroalimentación, una instancia de alegaciones donde se reescribía el PAM para finalmente, realizar un seguimiento a la implementación de las acciones (Decidim, 2023).

#### 4.G. CASO: GO VOCAL

Go Vocal es otra plataforma digital, diseñada para facilitar la participación ciudadana en procesos de toma de decisiones públicas, proporcionando a las comunidades y funcionarios públicos un sistema que facilita la colaboración, la transparencia y la inclusión en la gobernanza local. De manera similar, esta propuesta permite a los ciudadanos sugerir proyectos, votar sobre opciones presentadas y participar activamente en la planificación y el desarrollo urbano. Incluye, además, funcionalidades como encuestas, debates y mapeo interactivo para recopilar y analizar las opiniones y necesidades de la comunidad (Go Vocal, 2023).

En un contexto de antipatía política y de falta de confianza en las instituciones públicas, Go Vocal surge como una respuesta a la demanda de herramientas digitales que promueven y facilitan la participación ciudadana efectiva y transparente en la toma de decisiones gubernamentales. Ésta integra diversas herramientas que fomentan la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos. La plataforma, que en el momento de su creación se denominaba CitizenLab, fue fundada en 2015 en Bélgica como respuesta a la complejidad de la participación tradicional en el gobierno local. El primer proyecto piloto se desarrolló en la ciudad de Hasselt. Luego de esta experiencia, y a partir de reconocimientos y nuevos financiamientos, el proyecto inicia un camino de expansión por todas las ciudades belgas, para luego ampliar la presencia a escala internacional. Países Bajos, Francia, Reino Unido, Dinamarca, Chile, Estados Unidos, Alemania, Austria, Suiza, Noruega, Suecia y Turquía fueron las naciones que implementaron el uso de la plataforma. Actualmente Go Vocal trabaja con más de 500 gobiernos y organizaciones locales en más de 20 países. Informan, además, que se han lanzado más de 15.000 proyectos en diversos ámbitos, desde la planificación urbana y la acción climática hasta la movilidad y los presupuestos participativos, involucrando a más de un millón de ciudadanos en la toma de decisiones a través de la plataforma (Go Vocal, 2023).

Go Vocal ofrece servicios como propuestas ciudadanas, debates, encuestas y presupuestos participativos. Sus funciones están diseñadas para fomentar la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, permitiendo la creación de propuestas, la discusión abierta y la votación de iniciativas. Los requisitos para registrarse y participar varían según la implementación local, pero generalmente incluyen la verificación de identidad para garantizar la integridad del

proceso participativo. Dentro de los servicios que ofrece esta herramienta, se encuentran las funciones “Deliberación”, “Propuestas comunitarias” y “Asambleas de Ciudadano”. Estas herramientas permiten a los ciudadanos participar en la elaboración y revisión de propuestas normativas, fomentando procesos inclusivos y democráticos. Las garantías para que las propuestas ciudadanas se implementen como normas o leyes dependen del compromiso de las autoridades locales y del diseño específico de los procesos participativos en cada jurisdicción (Go Vocal, 2023).

En cuanto a la accesibilidad, la herramienta digital pone un énfasis particular en este aspecto, buscando eliminar barreras para la participación y garantizar que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de ser escuchados. Desde la concepción de la plataforma, se han seguido las Directrices de Accesibilidad al Contenido en la Web (WCAG), asegurando que sea accesible para personas con discapacidad. Además, presta especial atención al diseño de la experiencia de usuario, facilitando la interacción para todos los grupos de edad y competencias digitales, contribuyendo así a que los esfuerzos por incrementar la representatividad en los proyectos de participación ciudadana digital resulten exitosos.

Go Vocal está orientado en la búsqueda de innovaciones significativas en el ámbito de la participación ciudadana, proporcionando herramientas digitales que facilitan una interacción directa y efectiva entre los ciudadanos y las autoridades locales. Su enfoque en la accesibilidad, la transparencia y la inclusión garantiza que cada ciudadano tenga la oportunidad de ser escuchado y de influir en las decisiones que afectan su comunidad. A través de funciones como encuestas, mapeo interactivo y de legislación colaborativa, la plataforma ha demostrado su capacidad para transformar los procesos de toma de decisiones, promoviendo una democracia más participativa, inclusiva y equitativa (Go Vocal, 2023).

## **5. CONCLUSIONES SOBRE LOS CASOS ANALIZADOS**

Para el cierre de la presente sección, se procedió a realizar un análisis comparativo con los casos desarrollados anteriormente, especialmente para dar respuesta al objetivo de la investigación. En primer lugar, se describieron los contextos en los cuales se desarrollaron inicialmente las plataformas, para luego describir las funciones principales de las mismas y, finalmente, para abordar las consecuencias legislativas de los resultados de los diferentes métodos de participación ciudadana.

Es posible afirmar que, en rasgos generales, las plataformas surgieron de dos causas o de dos contextos diferentes. Por un lado, como respuesta de actores pertenecientes a organizaciones

de la sociedad civil y por otro, iniciativas impulsadas desde ámbitos gubernamentales. En la mayoría de los casos, el contexto estuvo caracterizado por grandes crisis institucionales y por demandas de mayor participación y transparencia por parte de la ciudadanía. Las plataformas Decide Madrid (España) y Betri Reykjavik (Islandia) emergieron desde la comunidad por intermedio de asociaciones y fundaciones y, Kansalaisaloite (Finlandia) y E-People (Corea del Sur) tuvieron su origen por medio de acciones del gobierno mediante reformas constitucionales y desarrollos tecnológicos impulsados por el sector público.

Considerando las plataformas analizadas y los softwares desarrollados por Consul Democracy, Decidim y Go Vocal, las funciones integradas en las plataformas consideradas, son las siguientes:

- Propuestas ciudadanas: Iniciativas presentadas por ciudadanos que buscan influir en la agenda pública o proponer soluciones a problemáticas específicas. Estas propuestas dan inicio a procedimientos como debates, votaciones, recolección de firmas o evaluaciones realizadas por el gobierno.
- Co-creación de leyes: proceso colaborativo en el cual ciudadanos, expertos y legisladores trabajan conjuntamente para redactar y mejorar proyectos legislativos.
- Debates: Espacios de discusión en los que diferentes actores exponen, argumentan y confrontan ideas sobre un tema en particular. Los debates promueven el diálogo y la deliberación en la toma de decisiones.
- Votaciones: Procesos mediante los cuales los ciudadanos expresan su opinión o preferencia sobre temas específicos, propuestas, representantes o decisiones políticas.
- Presupuesto participativo: Mecanismo democrático en el cual los ciudadanos deciden directamente o priorizan el destino de una parte del presupuesto público, pudiendo participar activamente en la planificación y gestión de recursos.
- Consultas públicas: permiten a los ciudadanos expresar opiniones, comentarios o propuestas sobre políticas, proyectos o decisiones públicas antes de su implementación. Diseñadas para que el sector público conozca las posiciones ciudadanas en temas específicos.
- Encuestas: Herramientas para recopilar información sobre las opiniones, preferencias o necesidades de la ciudadanía en relación con temas específicos.
- Peticiones electrónicas: Solicitudes formales realizadas por ciudadanos para expresar demandas, solicitudes o inquietudes a representantes de entidades del sector público.

- Recolección de firmas digitales: Proceso de obtención de apoyos ciudadanos mediante la recopilación de firmas en formato digital para respaldar iniciativas, peticiones o propuestas.
- Mapeo interactivo: software que permite visualizar información geográfica de manera dinámica e interactiva, incorporando datos relevantes sobre problemáticas, recursos o iniciativas ciudadanas, facilitando la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas.

Las propuestas ciudadanas, la co-creación de leyes y los debates se encontraron en todos los casos analizados, mientras que los presupuestos participativos, las votaciones y las consultas públicas se encontraron en más de la mitad. Luego, las peticiones electrónicas, la recolección de firmas y el mapeo interactivo se encontraron en menor medida.

Sobre las consecuencias legislativas de los resultados generados por la participación ciudadana, en la mayoría de los casos, las resoluciones generadas por las plataformas digitales no producen consignas vinculantes al poder legislativo. Los debates, las consultas públicas, las encuestas y el mapeo interactivo son fuentes de información para los gobiernos que permiten conocer las posiciones y opiniones de los ciudadanos sobre determinados temas. Las votaciones y la recolección de firmas o de apoyos, de manera aislada funcionan de la misma manera, pero integradas a otros procedimientos pueden ser fuente de compromisos públicos. Las peticiones ciudadanas funcionan de manera similar que la Ley Nacional N° 27.275 - “Derecho de acceso a la información pública” en Argentina (Boletín Oficial de la República Argentina, 2019) y la Ley Provincial N° 9070 - “Acceso a la información pública” en Mendoza, obligan al sector público a brindar respuestas concretas sobre pedidos de información realizados por cualquier ciudadano (Boletín Oficial de Mendoza, 2019).

Los procedimientos que resultan en compromisos por parte del gobierno son el presupuesto participativo, que permite a los ciudadanos influir en la asignación de una parte de los recursos públicos y la co-creación de leyes. Esta, más allá de influir en la gestión gubernamental, tiene el potencial de reconocer y ampliar derechos ciudadanos. Entre los casos analizados, las plataformas Kansalaisaloite (Finlandia) y Decide Madrid (España) tienen la posibilidad de crear obligaciones concretas al gobierno sobre procedimientos legislativos.

Por ejemplo, Kansalaisaloite permite a los ciudadanos presentar propuestas legislativas directamente al Parlamento, pero para que estas sean consideradas por el órgano legislativo, las mismas tienen que cumplir con determinados requisitos. En primer lugar, deben reunir al menos 50.000 declaraciones de apoyo de ciudadanos finlandeses con derecho a voto en un plazo máximo

de seis meses, la iniciativa debe referirse a asuntos de competencia del Parlamento y no puede tratar sobre la aceptación de obligaciones internacionales o la extinción de compromisos vigentes. Una vez cumplidos estos requisitos, la iniciativa se presenta al Parlamento, que está obligado a examinarla y decidir sobre su aprobación, modificación o rechazo. En el caso de Decide Madrid, la situación es diferente. El sitio oficial afirma que “el gobierno municipal estudiará la viabilidad de las propuestas aprobadas con el objetivo de su implementación en la ciudad” (Decide Madrid, 2023). Para que las propuestas ciudadanas sean consideradas, estas, luego de ser presentadas en la plataforma, deben obtener el respaldo del 1% de las personas empadronadas mayores de 16 años en menos de 12 meses. Una vez alcanzado el apoyo requerido, la propuesta se somete a votación ciudadana y, en caso de ser aprobada en la web, el Ayuntamiento de Madrid está obligado a estudiar su viabilidad y su implementación.

## **CAPÍTULO V: DESARROLLO DE LA PROPUESTA DE MEJORA.**

Considerando las hipótesis planteadas, y lo descrito en el punto 2, del Capítulo II sobre los elementos básicos que componen una propuesta de ley, en la siguiente sección se procedió a desarrollar el contenido de la propuesta de mejora que consistió en la redacción de un proyecto de Ley para presentar al Poder Legislativo de la Provincia de Mendoza. El objeto de la propuesta es posibilitar la conformación de las bases que permitan un desarrollo social y económico integral e inclusivo, que promuevan un gobierno abierto, de mayor calidad y mayor transparencia, que mejoren la gobernanza de los ámbitos públicos, que otorguen mayor protagonismo a la participación ciudadana en los procesos de creación de políticas públicas y que fomenten la conformación de organizaciones sociales más convenientes, dinámicas y enfocadas en la persecución de los fines últimos de la comunidad. Luego de una breve fundamentación sobre la propuesta, se detallan algunos de los elementos básicos que debe contener un proyecto de ley.

### **A. FUNDAMENTOS PARA EL PROYECTO DE LEY**

El objeto principal de la propuesta es establecer las condiciones y procedimientos para la implementación del Sistema de Participación Ciudadana Digital que permite a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil de la Provincia de Mendoza hacer uso de su derecho a participar en la toma de decisiones de las políticas públicas, la co-creación de piezas legislativas y fomentar la transparencia y el acceso a la información públicas.

Se considera, como punto de partida para la fundamentación del presente, que el poder soberano descansa en el pueblo y por esta razón, ampliar la participación ciudadana en la gobernanza de lo público es recuperar los fundamentos básicos de la democracia. Según Gordillo (1978), la facultad de mandar, denominada “poder público”, es concedida por el pueblo soberano a través de la Constitución a la persona jurídica estatal. Esta facultad es distinta e inferior al poder soberano, ya que es creada por este. El alcance y los límites del poder público están siempre definidos y determinados por el pueblo, el verdadero poseedor del poder soberano. Por lo tanto, es

correcto afirmar que la configuración actual del sistema de gobierno es voluntad del pueblo soberano.

Actualmente los sistemas democráticos alrededor del mundo se encuentran sumergidos en una crisis de representatividad. En este sentido, la Corporación Latinobarómetro (2023), en su “Informe Latinobarómetro 2023”, afirma que en la región latinoamericana se han alcanzado importantes niveles de declive y vulnerabilidad de los sistemas de gobierno. Esto ha sido resultado de años de deterioro continuo y sistemático de la democracia. La recesión se refleja en la disminución de la confianza en la democracia. Si bien la pandemia no profundizó significativamente el descontento con la democracia, las desigualdades sociales y económicas persistentes y, especialmente la incapacidad de los gobiernos para abordar estas demandas ha intensificado el desencanto. El citado informe advierte también sobre el auge del populismo y el autoritarismo, impulsados por el malestar social y la debilidad estructural de las democracias. Entre las consecuencias de estos fenómenos se incluyen el debilitamiento institucional, alternancias frecuentes en el poder, crisis de representación, auge de personalismos, corrupción generalizada y desempeño gubernamental deficiente.

Por su lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2006) afirma que, con el objeto de avanzar en la ampliación de la participación ciudadana y que el poder soberano, o sea el pueblo, recupere parte del protagonismo delegado en el sector público, es necesario actualizar la normativa vigente. En este sentido resulta prudente la construcción de los mecanismos adecuados, de incorporar sistemas de resolución conjunta para problemáticas territoriales, de utilizar de manera permanente las consultas públicas, de fomentar la presentación de peticiones ciudadanas, de incorporar instancias reales de coparticipación a lo largo del proceso de toma de decisiones. La OCDE considera estratégico para un desarrollo armónico la construcción de procesos colaborativos que desarrollen proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el Estado, miembros del sector privado y organizaciones sociales.

En cuanto a la legislación vigente en la Provincia de Mendoza, mencionamos que la Ley 9.070 - Regulación de mecanismos de acceso a la información pública, la Ley 6.902 - Reglamento general de audiencias públicas, la Ley 9.003 - Procedimiento Administrativo, que establece los procedimientos para la Audiencia Pública convocada por el Poder Ejecutivo u órgano constitucional o legalmente competente, habilitan solamente instancias de participación de primer y segundo nivel (OCDE, 2006). Estos niveles consisten en que el gobierno únicamente brinda información sobre su gestión y los resultados de esta y, mediante un sistema de consulta, pretende conocer la opinión de los ciudadanos respecto de un tema particular para la definición unilateral de políticas públicas.

Considerando lo planteado por la Asociación Internacional de Participación Pública (IAP2, 2018), sobre el tercer nivel de participación. En este estamento, donde la participación ciudadana es activa, se incluyen mecanismos que permiten la “aceptación” de propuestas de la ciudadanía, la “colaboración” que implica un proceso de negociación derivado de demandas ciudadanas y, por último, la “delegación” de la toma de decisiones a la ciudadanía. En cuanto a la aceptación de propuestas de la ciudadanía, es pertinente destacar que, únicamente el Art. 122 bis del Reglamento interno de la Honorable Cámara de Senadores habilita la presentación de proyectos por parte de la ciudadanía. Esta norma permite que todo ciudadano de la Provincia de Mendoza o representante legal de Organización no Gubernamental pueda presentar proyectos de ley, resolución, declaración o pedidos de informes ante el Poder Legislativo Provincial. Generalmente, estas piezas legislativas descansan en los archivos ya que carecen de fuerza y compromiso por parte del cuerpo para que sean consideradas para su estudio e implementación.

Para el nivel más avanzado de participación, la “colaboración” y la “delegación” no están consideradas ni incluidas en el ordenamiento jurídico a nivel provincial, a diferencia del nivel local donde algunos municipios cuentan con herramientas como el presupuesto participativo. Esta herramienta presupuestaria brinda la oportunidad a los vecinos de poder determinar, de manera democrática, la asignación de recursos económicos a diferentes obras o actividades.

Mediante la implementación de la plataforma digital de participación ciudadana, que permitirá a la ciudadanía involucrarse en la toma de decisiones de las políticas públicas, de impulsar la co-creación de piezas legislativas y de fomentar la transparencia y el acceso a la información públicas, se inicia un proceso de construcción de instituciones inclusivas. En la obra “Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza”, Acemoglu y Robinson (2012) desarrollan este concepto. Las instituciones inclusivas son un conjunto de estructuras, políticas y económicas, que permiten una configuración equitativa y equilibrada del poder y fomentan el desarrollo sostenido integral. Estas entidades promueven una amplia distribución del poder político, evitando la concentración del mismo en una élite o un conjunto de actores políticos y económicos específicos y garantiza la participación de todos los ciudadanos en las decisiones de gobierno, políticas públicas, planes estratégicos y distribución de recursos. La sociedad exige permanentemente mayor transparencia y mayor calidad en la gestión pública y que pueda acceder a las herramientas y las oportunidades necesarias para desarrollarse y alcanzar sus aspiraciones y sueños.

Para garantizar que la plataforma pueda cumplir con los principios básicos en cuanto a su funcionamiento y objetivos planteados, es necesario crear la Unidad de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, un organismo extra poder con las facultades necesarias. Esta nueva unidad será

responsable del diseño de la arquitectura y software de la plataforma, del desarrollo e incorporación de las funciones, del mantenimiento y servicios necesarios para un correcto funcionamiento, de la promoción y difusión de la plataforma, programas y acciones, del lanzamiento y publicación. Además de llevar registro de los usuarios, de las intervenciones de cada uno, de garantizar la seguridad de datos, de garantizar los procesos de propuesta, producción, debate, apoyo y votación que realice el sistema y deberá estar integrada con el resto de los poderes públicos del estado y con las principales unidades que conforman el sector público de la Provincia de Mendoza.

De esta manera, consideramos determinante la construcción de herramientas participativas que mejoren la democracia representativa, que acerquen a los ciudadanos a las instituciones públicas y que el estado provincial esté al servicio de la satisfacción de las necesidades e inquietudes de todos los mendocinos. En este sentido, es preciso destacar la reciente aprobación de la Ley Nro. 9477 - Ley de Transformación Digital de Mendoza. Esta norma representa un avance significativo hacia la modernización y fortalecimiento de la infraestructura tecnológica en la provincia.

Por los argumentos anteriormente expuestos es que solicitamos a esta H. Cámara nos acompañe en la aprobación del presente Proyecto de Declaración.

## **B. ARTICULADO DEL PROYECTO**

### **ARTÍCULO 1° - OBJETO**

El objeto de la presente ley es crear el Sistema de Participación Ciudadana Digital que permita la intervención de los ciudadanos de Mendoza en procesos legislativos, estableciendo condiciones y procedimientos necesarios para que todas las personas física y las organizaciones de la sociedad civil de la Provincia de Mendoza ejerzan su derecho a protagonizar en la toma de decisiones de políticas públicas, crear piezas legislativas, monitorear la gestión del sector público, evaluar funcionarios, solicitar rendiciones de cuentas, fomentar la transparencia y el acceso a la información pública.

### **ARTÍCULO 2° - DEFINICIONES**

A los efectos de la presente, se entiende por:

Participación ciudadana: intervención individual o colectiva por parte de los ciudadanos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y actuaciones públicas, mediante instrumentos y procesos que permitan su comunicación con las Administraciones, entidades e instituciones.

Información pública: toda constancia producida por el Estado, en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato, cuya producción haya sido emanada, y/o financiada total o parcialmente por el Estado, que obre en su poder o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa o de parte del Estado Provincial y cuya finalidad u objeto sea el interés público.

Publicidad activa: la obligación por parte de las Administraciones, entidades e instituciones señaladas en el ámbito de aplicación de esta ley de publicar de manera continua la información pública prevista para garantizar la transparencia de su actividad pública.

### **ARTÍCULO 3° - FINALIDADES**

Son finalidades de la presente Ley:

- a) Fortalecer la participación ciudadana y su vinculación con el desarrollo territorial inclusivo, equitativo y sostenible, fomentando el desarrollo de instituciones políticas inclusivas.
- b) Propiciar herramientas y mecanismos participativos ciudadanos, adaptadas a cada territorio reconociendo las particularidades económicas, sociales y culturales de todo el territorio provincial.
- c) Garantizar la participación de una pluralidad de actores, tales como el sector académico, cámaras comerciales, sindicatos, asociaciones de profesionales y comunitarias, movimientos sociales, empresas locales, entre otros, para garantizar representatividad y diversidad.
- d) Implementar esquemas híbridos de participación para garantizar la participación digital e instancias presenciales, esenciales para la deliberación y el debate profundo, la participación, la consulta y la rendición de cuentas.
- e) Utilizar tecnologías libres y datos abiertos para garantizar transparencia y accesibilidad, permitiendo a los ciudadanos y organizaciones interactuar con las plataformas sin barreras tecnológicas o económicas, fomentando una participación más equitativa.
- f) Institucionalizar la participación ciudadana, asegurando que los mecanismos creados sean permanentes y no se limiten a iniciativas puntuales, dotando a organismos extra poder con las facultades necesarias para garantizar continuidad, permanencia, evaluación y mejora constante.
- g) Promover la educación cívica y digital, con el propósito de empoderar a la ciudadanía y capacitar funcionarios y representantes públicos, incluyendo programas educativos en todos los niveles educativos de la provincia, promoviendo una cultura de participación desde la formación básica hasta la profesional y técnica.

#### **ARTÍCULO 4° - PRINCIPIOS GENERALES.**

En la interpretación y aplicación de esta ley deberán regir los principios siguientes

- a) Principio de participación y colaboración ciudadana, que promueva la intervención e implicación de la ciudadanía, de manera individual o colectiva, promoviendo la diversidad de voces, alcanzando a minorías y grupos tradicionalmente no representados, en los asuntos públicos y en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.
- b) Principio de transparencia pública, por el que deberá proporcionarse y difundirse toda la información pública que obre en poder de los sujetos obligados por esta ley, así como la relativa a su organización y actuación, de forma que se permita conocer sus decisiones y el procedimiento de adopción de las mismas, la organización de los servicios públicos y sus responsables, acerca de los resultados de los proceso participación ciudadana y sobre los resultados de la implementación de los compromisos.
- c) Principio de libre acceso a la información pública, de acuerdo con el cual cualquier persona tiene el derecho de solicitar acceso a la información pública de manera oportuna, íntegra y sencilla.
- d) Principio de veracidad, de manera que la información pública debe ser cierta y exacta, y proceder de documentos respecto de los que se haya verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y trazabilidad.
- e) Principio de accesibilidad, de forma que el conjunto de actuaciones administrativas derivadas de esta ley garantice el principio de igualdad de oportunidades, no discriminación tecnológica y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, permitiendo que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones.
- f) Principio de gratuidad, de acuerdo con el cual tanto las solicitudes de acceso como su materialización serán gratuitas, sin perjuicio de los cargos que legalmente se encuentren establecidos por la expedición de copias o soportes, o por la prestación de la información en un formato diferente al original.

#### **ARTÍCULO 5° - ÁMBITO DE APLICACIÓN.**

El Sistema de Participación Ciudadana Digital deberá ser aplicado en toda la Provincia de Mendoza, extendiéndose a todos los mendocinos mayores de 16 años con pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, a todas las Organizaciones de la Sociedad Civil domiciliadas en la provincia y a todo el Sector Público Provincial considerado en el Artículo 4° de la Ley 8706.

#### **ARTÍCULO 6° - SUJETOS OBLIGADOS.**

Están obligados a implementar y utilizar la plataforma digital todo el Sector Público Provincial considerado en el Artículo 4° de la Ley 8706. Se invita a Organizaciones de la Sociedad Civil y a Municipios de la Provincia a adherir al sistema.

#### **ARTÍCULO 7° - INTEGRACIÓN LEY 9070 - ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

El Sistema de Participación Ciudadana Digital se integrará con los mecanismos previstos y desarrollados como resultado de la aplicación de la Ley 9070 de Acceso a la Información Pública, garantizando que la plataforma de participación ciudadana incluya una sección para solicitar información pública a los organismos del sector público, asegurando los procesos transparentes y accesibles para todos los ciudadanos.

#### **ARTÍCULO 8° - FUNCIONALIDADES DE LA PLATAFORMA**

El Sistema de Participación Ciudadana Digital deberá permitir las siguientes funciones:

- a) Registro de usuarios: Incorporar un sistema de registro seguro para ciudadanos y organizaciones, validando su identidad.
- b) Presentación de propuestas y peticiones: Facilitar que ciudadanos y organizaciones presenten proyectos legislativos, lineamientos para políticas públicas y planes estratégicos y reclamos y peticiones al sector público provincial.
- c) Co-creación de piezas legislativas: Facilitar la participación de los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos en procesos de creación conjunta de piezas legislativas vinculantes.
- d) Debates y audiencias públicas: Proveer espacios para debates ciudadanos organizados por áreas o por temas, consultas públicas y audiencias virtuales.
- e) Votación y aval: Incorporar mecanismos para que los ciudadanos puedan avalar y votar propuestas de manera transparente y segura.
- f) Acceso a información pública: integrar mecanismos que permitan realizar solicitudes de información pública, consultar noticias relevantes, información presupuestaria y enlaces a licitaciones en la plataforma del sistema y en los sitios web de cada unidad y organismo del Sector Público Provincial
- g) Comunicación oficial: integrar espacios y mecanismos para las respuestas del Sector Público Provincial acerca de peticiones, de solicitudes de información, de procedimientos de co-creación de piezas legislativas y de publicidad de la gestión y actividad pública.

h) Monitoreo de desempeño: Evaluar la implementación de las propuestas aprobadas, las acciones de los funcionarios públicos y el funcionamiento de unidades y organizaciones del sector público.

#### **ARTÍCULO 9° - BARRERAS FÍSICAS Y DIGITALES**

La Autoridad de Aplicación deberá desarrollar acciones estratégicas, en conjunto con Organizaciones de la Sociedad Civil y el Sector Público Provincial, para superar las barreras existentes con el objeto de garantizar el acceso equitativo a la plataforma, asegurando conectividad y acceso a internet en todas las localidades de la provincia, implementando programas de alfabetización y educación digital y dotando de dispositivos electrónicos en centros comunitarios y uniones vecinales para garantizar el acceso a sectores vulnerables.

#### **ARTÍCULO 10° - AUTORIDAD DE APLICACIÓN.**

Se creará, a los fines de dar cumplimiento con los objetivos de la presente ley, la Unidad de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto que funcionará dentro de la órbita de la Junta Electoral Provincial del Poder Judicial de Mendoza.

#### **ARTÍCULO 11° - FUNCIONES DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN.**

La Unidad de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto deberá confeccionar un reglamento para alcanzar las finalidades de la presente ley, perteneciendo a un organismo extra poder tendrá facultades especiales para exigir la adecuación de procedimientos específicos a otras jurisdicciones y unidades del Sector Público Provincial.

Estarán dentro de las responsabilidades de la autoridad de aplicación el diseño, el desarrollo, la publicación y el mantenimiento de los soportes digitales adecuados, aplicaciones móviles o sitios web y todo lo que esta considere necesario como servicio de hosting, monitoreo, evaluaciones y funcionalidades para el cumplimiento de las finalidades y principios que se proponen.

Para la convocatoria, conformación y contratación del personal que será parte de la Unidad de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto será obligatorio el uso de concursos públicos y abiertos, de antecedentes y oposición, cumpliendo con otras disposiciones del Régimen de Concursos para el Personal de la Administración Pública Provincial, Ley N° 9.015.

La autoridad de aplicación deberá garantizar, en conjunto con los municipios, la instalación de un dispositivo electrónico o pantalla con acceso a internet en cada centro comunitario, delegación u oficina pública, que permita que la plataforma pueda estar a disposición de los ciudadanos para interactuar con la misma, emitir un reclamo, un aval o voto afirmativo a propuestas presentadas, además de la posibilidad de participar en los debates abiertos de manera on-line.

Será responsabilidad de la Autoridad de aplicación realizar las acciones necesarias para que las entidades públicas y unidades gubernamentales creen espacios especiales y visibles en sus sitios web oficiales para la vinculación con la aplicación de participación ciudadana en línea y el acceso a información pública de manera sencilla, sintética y transparente.

#### **ARTÍCULO 12° - DERECHOS Y DEBERES**

Los ciudadanos y ciudadanas tendrán el derecho de acceder a la aplicación de participación ciudadana en línea, expresar sus opiniones y sugerencias sobre las políticas públicas, presentar reclamos, solicitar información, hacer propuestas, participar del diseño de piezas legales de manera colaborativa, elegir los proyectos de ley de su preferencia de manera libre, transparente y democrática, recibir respuestas de funcionarios públicos y entidades gubernamentales a sus opiniones, sugerencias, propuestas y reclamos en un plazo razonable, además de acceder a la información pública generada por las entidades públicas, herramientas informáticas digitales adecuadas y capacitaciones necesarias para la adquisición de habilidades y conocimientos para una correcta participación ciudadana digital.

Los funcionarios públicos y organismos del Sector Público Provincial tendrán el deber de implementar el Sistema de Participación Ciudadana Digital, hacer los esfuerzos necesarios para garantizar un óptimo funcionamiento del mismo, dar respuesta a las opiniones, sugerencias, propuestas y reclamos presentados por los ciudadanos y ciudadanas en un plazo razonable y garantizar, a todas los ciudadanos y ciudadanas de la Provincia de Mendoza, el acceso a la información pública y las herramientas informáticas digitales y de llevar a cabo capacitaciones necesarias para un adecuado uso de estas.

#### **ARTÍCULO 13° - INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

Sin perjuicio de otras formas e instrumentos de participación que reglamentariamente se determinen, se articularán los siguientes mecanismos de participación ciudadana digital:

- a) Contribuciones ciudadanas: constituyen el instrumento de participación libre más básico, mediante con el cuál, se registrará y publicará la opinión, propuesta legislativa, proyecto de ley, petición, reclamo o sugerencia de los ciudadanos y de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre cualquier temática relacionada con las políticas públicas y/o con la gestión pública, a través de medios digitales.
- b) Consultas públicas: mediante este instrumento se podrá recabar la opinión y sugerencias de los ciudadanos y de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre propuestas legislativas, proyectos de

ley o posiciones políticas, a través de medios informáticos, digitales y estructurados, en plazo y forma.

c) Procesos de deliberación participativa: mediante iniciativa de cualquier organismo del Sector Público Provincial, funcionario público, ciudadano o de Organización de la Sociedad Civil, se podrá convocar a participar en el diseño y evaluación de propuestas legislativas, proyectos de ley, políticas públicas, posiciones políticas.

d) Apoyos: procesos de recolección de adhesiones a propuestas legislativas, proyectos de ley, posiciones políticas, opiniones, entre otros, en el cual participan ciudadanos y/o Organizaciones de la Sociedad Civil.

e) Votación pública: procesos de elección de propuestas legislativas, proyectos de ley, planteos, posiciones, entre otros, en el cual participan ciudadanos y/o Organizaciones de la Sociedad Civil.

#### **ARTÍCULO 14° - CONSECUENCIAS LEGISLATIVAS DE LOS PROCESOS DE DELIBERACIÓN PARTICIPATIVA**

Se considerará aprobado un proyecto de ley, a la espera de promulgación y reglamentación por parte del Ejecutivo Provincial, a una propuesta legislativa ciudadana, que luego de superar el 1% del padrón electoral de adhesiones y, luego de ser votada afirmativamente por mayoría simple con la condición de que la cantidad de votos afirmativos superen el 5% del padrón electoral de la Provincia.

#### **ARTÍCULO 15° - REPRESENTANTES DE LA PROVINCIA DE MENDOZA**

Los representantes de la Provincia de Mendoza podrán hacer uso del Sistema de Participación Ciudadana Digital para consultar la opinión ciudadana sobre temas generales y/o particulares. Los representantes que podrán hacer uso del mecanismo de consulta ciudadana son los miembros del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo Provincial, representantes por Mendoza en el Congreso Nacional y en el Parlamento del Mercosur.

#### **ARTÍCULO 16° - SANCIONES EN CASO DE INCUMPLIMIENTO**

El incumplimiento de las obligaciones establecidas para funcionarios y representantes del Sector Público Provincial en la presente ley será sancionado de acuerdo con la normativa vigente que establece obligaciones y responsabilidades específicas para los funcionarios y empleados públicos en distintas áreas de la gestión pública.

#### **ARTÍCULO 17° - DÉ FORMA**

### **C. DESAFÍOS PARA LA GESTIÓN**

Esta propuesta representa un compromiso ético con el futuro democrático de Mendoza. Si bien, el trabajo parlamentario recae en las cámaras legislativas, la institucionalización de la participación ciudadana depende especialmente del Poder Ejecutivo. Con este proyecto se pretende sentar las bases para un Estado ágil, receptivo, más democrático y centrado en las personas, donde las decisiones públicas emerjan del diálogo colectivo y no de intereses particulares. La reciente Ley de Transformación Digital de Mendoza (N° 9477) ofrece un marco complementario para impulsar esta iniciativa, demostrando que la provincia está en condiciones para liderar innovaciones en gobernanza.

No obstante, el éxito dependerá de la voluntad política, la asignación estratégica de recursos, la activa colaboración interdisciplinaria y el protagonismo de la comunidad. Los profesionales de las Ciencias Económicas, con sus conocimientos y experiencia en gestión eficiente y análisis de datos, resultan pilares claves para transformar el espíritu que este proyecto persigue en una realidad que fortalezca la democracia, reduzca asimetrías de poder y construya una Mendoza más justa y próspera.

## GLOSARIO

- Absolutismo: denominación de un régimen político, una ideología o una forma de gobierno, caracterizados por la pretensión teórica de que el poder político del gobernante no estuviera sujeto a ninguna limitación institucional, fuera de la ley divina.
- Concejo Deliberante: órgano legislativo de un departamento o municipio. En este nivel del estado, según nuestra Constitución, existe solamente una cámara legislativa que recibe el nombre de Honorable Concejo Deliberante.
- Congreso de la Nación: Poder legislativo de la República Argentina. Es bicameral o sea que está compuesto por una Cámara de Diputados y otra de Senadores.
- Constitución: es la carta magna de un estado. Es el principal documento jurídico, la norma jerárquica más importante del ordenamiento jurídico de un estado. A nivel nacional es la Constitución Nacional de la República Argentina y a nivel provincial es la Constitución de la Provincia de Mendoza.
- Desarrollo sostenible: La sostenibilidad es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones, garantizando el equilibrio entre el crecimiento económico, el cuidado del medio ambiente y el bienestar social.
- Función Jurisdiccional: es el poder- deber del estado político moderno, emanado de su soberanía, para dirimir, mediante organismos adecuados, los conflictos de intereses que se susciten entre los particulares y entre estos y el estado, con la finalidad de proteger el orden jurídico.
- Inteligencia colectiva: forma de inteligencia que surge de la colaboración de muchos individuos y en la que los procesos deliberativos y los resultados son diferentes de los que se obtendrían individualmente.
- Legislatura de la Provincia de Mendoza: Poder legislativo de la Provincia. Es bicameral y está compuesta por una cámara de diputados y otra de senadores.
- Marco Normativo: conjunto de leyes, normas, decretos, reglamentos, entre otros, de carácter obligatorio o indicativo que rigen en un país, estado o institución.

- Ordenamiento Jurídico: conjunto de normas y reglas que forman parte de toda la estructura jurídica de un estado.
- Poder Ejecutivo: uno de los tres poderes y funciones primordiales del Estado; es el responsable de la gestión diaria del Estado, concibe y ejecuta políticas generales de acuerdo con las cuales las leyes tienen que ser aplicadas; representa a la nación en sus relaciones diplomáticas; sostiene a las fuerzas armadas y en ocasiones aconseja con respecto a la legislación.
- Poder Judicial: uno de los tres poderes y funciones primordiales del Estado; órganos judiciales o jurisdiccionales, juzgados y tribunales, que ejercen la potestad jurisdiccional, que suele gozar de imparcialidad, autonomía y poder absoluto dentro de la ley; básicamente es el responsable de la resolución de conflictos mediante la aplicación de normas y principios jurídicos.
- Poder Legislativo: uno de los tres poderes y funciones primordiales del Estado; tiene la exclusiva potestad para crear leyes para una entidad política como un país o ciudad, además de administrar el presupuesto del Estado.
- Poder Público: poder de mandar que tiene el estado como ente jurídico
- Poder Soberano: poder superior que radica en el pueblo que crea al Poder Público mediante la delegación de facultades.
- Quintiles: En estadística, los quintiles dividen una población en cinco partes ordenadas de acuerdo a algún criterio. En economía se utilizan para ordenar y dividir una comunidad según los ingresos que perciben. De esta manera, cuando se habla de un quintil se hace referencia a la ubicación del mismo. Por ejemplo, el quintil más bajo o más pobre representa al 20% de una población que percibe menos ingresos y el quintil más alto o más rico representa al 20% de una población que percibe los ingresos más altos.
- Resiliencia: capacidad que tiene el ser humano de sobreponerse y salir fortalecido de las condiciones adversas y/o desfavorables.
- Status quo: estado de las cosas en un determinado momento.
- Tasa de matriculación: se calcula dividiendo la cantidad de personas matriculadas en determinado nivel educativo por todos los individuos pertenecientes al mismo rango etario de una población.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Ediciones Deusto.
- Aguilar, F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann.
- Aguilar, L. (2007, 30 octubre – 2 noviembre). *El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza* [ponencia]. XII Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana.
- Argentina. (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Boletín Oficial de la República Argentina, N° 28.057.
- Aristóteles. (1988). *La política* (J. L. Calvo, Trad.). Gredos. (Obra original publicada ca. 350 a. C.)
- Atria, F. (2009). *La forma de las leyes: Ensayo sobre la teoría de la legislación*. Fondo de Cultura Económica.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2004). *Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco*. BID.
- Barandiaran, X., Calleja-López, A., Monterde, A., Aragón, P., Linares, J., Romero, C., & Pereira, A. (2017). Decidim: Redes políticas y tecnopolíticas para la democracia participativa. *Recerca*, 21, 137-150.
- Bavoleo, B. (2020). TIC y gobierno electrónico: Cooperación entre Corea del Sur y América del Sur. *Portes*, 14(28), 125-144.
- Better Reykjavik. (2010). [https://citizens.is/portfolio\\_page/better\\_reykjavik/](https://citizens.is/portfolio_page/better_reykjavik/)
- Bianchi, M. (Comp.). (2017). *Recuperar la política: Agendas de innovación política en América Latina*. Asuntos del Sur-Democracia en Red.

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2024). *Constitución de Finlandia* (Comparador de Constituciones).  
<https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/home>
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia* (2.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Boletín Oficial de la República Argentina. (2019). <http://www.boletinoficial.gob.ar>
- Boletín Oficial de Mendoza. (2019). <http://www.boletinoficial.mendoza.gov.ar>
- Bolívar Meza, R. (2002). La teoría de las élites en Pareto, Mosca y Michels. *Revista Iztapalapa*, (52), 386-407.
- Cardarelli, G., & Rosenfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza: Programas y proyectos sociales*. Paidós.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2009). *Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública*.
- Christensen, H. S., Jäske, M., Setälä, M., & Laitinen, E. (2016). *Innovaciones democráticas en Finlandia: Uso y efectos a nivel local y nacional* (Informe 56/2016). Cancillería del Gobierno de Finlandia.
- Citizens Foundation. (2023). [https://www.citizens.is/portfolio\\_page/better\\_reykjavik/](https://www.citizens.is/portfolio_page/better_reykjavik/)
- Closa Montero, C. (2007). El Libro Blanco sobre la gobernanza. *Revista de Estudios Políticos*, 119, 485-503.
- Consul Democracy. (2024). <https://consuldemocracy.org/>
- Corporación Latinobarómetro. (2023). *Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina*. <https://www.latinobarometro.org>
- Datos Abiertos UNESCO. (2020). <https://www.education-inequalities.org>
- De Lucio, J. (2018, 13 junio). Participación ciudadana local: Decide Madrid, un caso de éxito.  
<https://abcblogs.abc.es/riqueza-regiones>
- Decide Madrid. (2023, 10 abril). <https://decide.madrid.es>
- Decidim. (2023). *Documentación oficial*. <https://docs.decidim.org>

- D'Eramo, D. (2017). Gobernabilidad, gobernanza... en definitiva, el Estado. *Administración Pública y Sociedad*, 9, 126-135.
- Go Vocal. (2023). <https://www.go-vocal.com>
- Gobierno de Mendoza. (1916). *Constitución de la Provincia de Mendoza*. Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza, 11 de febrero de 1916
- Gordillo, A. (1978). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Fundación de Derecho Administrativo.
- Graglia, J. E. (2017). *Políticas públicas: 12 retos del siglo XXI*. Konrad Adenauer Stiftung.
- IAP2. (2018). *Public participation pillars*. <https://www.iap2.org>
- Kansalaisaloite. (2023). <https://www.kansalaisaloite.fi>
- Kliksberg, B. (1984). *La reforma administrativa en América Latina*. INAP-España.
- Kliksberg, B. (2013). *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?* Ministerio de Educación de la Nación.
- Kliksberg, B., & Sen, A. (2007). *Primero la gente*. Deusto.
- Legislatura de Mendoza. (2019). <http://www.legislaturamendoza.gov.ar>
- Lévy, P. (2004). *Inteligencia colectiva: Por una antropología del ciberespacio*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Martínez Garrigós, A. P. (2022). [Reseña del libro *The new dynamics of democracy in South Korea*, de Kim Chae-Han]. *Asia/América Latina*, 19(1), 166-168.
- Méndez Álvarez, C. E. (2009). *Metodología: Diseño y desarrollo del proceso de investigación* (3.ª ed.). McGraw-Hill.
- Montesquieu. (2007). *El espíritu de las leyes*. Losada. (Obra original publicada en 1748)
- Naser, A. (Coord.). (2021). *Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública: Selección de artículos de investigación* (Documentos de Proyectos, No. LC/TS.2021/114). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47249>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2006). *Manual sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. OCDE.

- Ossorio, M. (1995). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Heliasta.
- Oxfam. (2021). *Cinco datos escandalosos sobre la desigualdad extrema global y cómo combatirla*.  
<https://www.oxfam.org>
- Pineda Nebot, C., & Goldfrank, B. (2022). El presupuesto participativo digital y la cuestión de la deliberación: El caso de "Decide Madrid". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (82), 253-286.
- PNUD. (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019: Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*.  
<https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2019>
- Porrúa Pérez, F. (1954). *Teoría del Estado*. Porrúa.
- Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de Mendoza. (2019).  
<https://www.legislaturamendoza.gov.ar>
- Restrepo Botero, D. (1997). Relaciones Estado-sociedad civil: Una reflexión desde Colombia. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, (7).
- Rojas Crotte, I. (2011). Elementos para el diseño de técnicas de investigación. *Tiempo de Educar*, 12(24), 277-297.
- Royo, S., Pina, V., & García-Rayado, J. (2020). Decide Madrid: Análisis crítico de una iniciativa de participación electrónica. *Sustainability*, 12, 1674.
- Ruy Cirne Lima. (1964). *Principios de derecho administrativo*. Livraria Sulina.
- Sánchez González, J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Revista Espacios Públicos*, 18(43), 51-73.
- Santiago, A. (2020). Facultades legislativas delegadas al Poder Ejecutivo. <https://www.hcdn.gob.ar>
- Schattschneider, E. (1967). *El pueblo semi-soberano*. UTEHA.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Orbis.
- Sistema Argentino de Información Jurídica. (2019). <http://www.saij.gob.ar>
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Taurus.
- The Gov Lab. (2020, 2 marzo). *CrowdLaw model legislation – Annotated*. Medium.  
<https://medium.com/@TheGovLab>

Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2020). <https://www.itu.int>, ITU

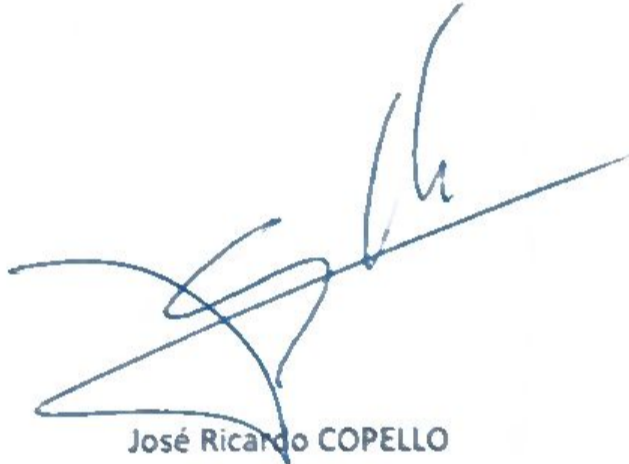
Velázquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J. Y Vargas, C. (2020) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Bogotá: Azoma Criterio.

Vercelli, A. (2013). Participación política ciudadana en la era digital. *Virtualis*, 4(7), 115-129.

## DECLARACIÓN JURADA RESOLUCIÓN 212/99 CD

El autor de este trabajo declara que fue elaborado sin utilizar ningún otro material que no haya dado a conocer en las referencias que nunca fue presentado para su evaluación en carreras universitarias y que no transgrede o afecta los derechos de terceros.

Mendoza, 14 de mayo de 2025.



José Ricardo COPELLO  
Reg. N:23729  
DNI.: 31.037.166