

## Índice de Participación Electrónica Municipal: Gobierno Electrónico Local en la Región Metropolitana.\*

*e-Participation Index: Local e-Government in the Metropolitan Region.*

*Nicolás I. Inostroza Oyarzún\*\**

**Resumen:** El presente artículo realiza un análisis sistemático de los portales web municipales de las comunas de la región metropolitana en Santiago de Chile, con el objetivo de medir el nivel de desarrollo de las propuestas de gobierno electrónico, particularmente lo referido a participación electrónica. Para ello, se toma como base el modelo de evaluación propuesto por la ONU para los países, adaptado para los gobiernos locales. El resultado, se sintetiza en un ranking que permitirá con futuras evaluaciones, monitorear el avance o retroceso de los municipios metropolitanos.

**Palabras Claves:** Gobierno electrónico, Participación Electrónica, Gobierno Local, TIC, Ranking, Chile.

**Abstract:** This article takes a systematic analysis of local government websites of the metropolitan region in Santiago de Chile, in order to measure the level of development of the proposals of the e-gov, particularly as regards e-participation. To do this, the basis is the evaluation model proposed by UN for countries, adapted to local governments. The result is summarized in a ranking to enable future assessments, monitor progress and retreat of the metropolitan municipalities.

**Keywords:** e-Government, e-Participation, Local Government, IT, Ranking, Chile.

---

\* Este artículo está basado en la Memoria de Grado, para optar al grado de Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado.

\*\* Nicolás Inostroza Oyarzún es Cientista Político de la Universidad Alberto Hurtado.

## Introducción

A partir de la década de los noventa el sector público se vio arremetido por un conjunto de medidas que buscaban mejorar la gestión, aumentar la eficiencia y transparencia de los organismos públicos. El desarrollo e incorporación constante de nuevas tecnologías cambió la forma en la cual se desarrollan muchos de los procesos internos de las organizaciones.

Unos de los elementos protagonistas dentro de este proceso es el internet, que desde su masificación ha generado variadas expectativas en relación al impacto que ejerce en la política y la democracia. A nivel mundial para los gobiernos, internet constituye una herramienta valiosa si se considera las posibilidades que representa para la transparencia, eficacia, reducción de procesos y costos asociados, pero por sobre todo las potencialidades existentes para desarrollar procesos participativos dentro de sistemas políticos cada vez más complejos y diversos, que enfrentan una pugna constante entre representatividad, el empoderamiento ciudadano y la participación. Stalker (2013: 47) señala que las Tecnologías de la Información y Comunicación, (TIC) “están empoderando a los ciudadanos de manera impensada poco tiempo atrás, mientras resignifican de una manera drástica el lenguaje, los medios y las interacciones sociales”, a esto se suma la conocida presión que tienen los organismos públicos por mejorar sus servicios, aumentar la eficiencia, dar transparencia y accesibilidad (Naser & Concha, 2011). Es ahí donde el Gobierno electrónico juega un rol fundamental como mediador entre el Estado y los ciudadanos digitales, en el sentido de ser un medio facilitador tanto para el Estado y sus objetivos como para el control y participación ciudadana. Por ejemplo, en la actualidad, es sencillo encontrar información detallada sobre votaciones, cuentas y actas públicas, trámites en línea, planes y programas, cosas impensadas décadas atrás para un ciudadano promedio. Este proceso global de modernización se enmarca dentro de la irrupción de la visión gerencial en el ámbito público, de la mano de la corriente de la Nueva Gestión Pública.

Como se verá dentro de este artículo, varios estudios señalan que Chile se encuentra bien posicionado en los rankings internacionales sobre gobierno electrónico y participación electrónica a nivel del gobierno central, sin embargo, existen brechas importantes en relación a los gobiernos locales o municipales.

Esta investigación tiene por objetivo principal dar cuenta de los avances que ha realizado los gobiernos municipales de la región metropolitana en el

área de la participación ciudadana electrónica. El análisis se centrará en las ofertas emanadas desde las municipalidades en gobierno electrónico, particularmente en participación electrónica, sin considerar el uso que le dan los ciudadanos. La elección de las comunas de la región metropolitana se funda en el hecho de que estas, constituyen una muestra lo suficientemente heterogénea de Municipios en cuanto a población, presupuesto y niveles de urbanidad y ruralidad.

Su estructura consta de cuatro secciones. La primera presenta elementos conceptuales del gobierno electrónico y la participación electrónica. La segunda contempla un modelo que permite analizar sistemáticamente las propuestas ofrecidas por los municipios. La siguiente ofrece una caracterización de los municipios en base a la información estadística recolectada. Y por último, se entregan las conclusiones.

Hay que tener presente que este estudio es de tipo exploratorio, por lo cual los descubrimientos y relaciones analizadas constituyen una aproximación inicial al tema y son susceptibles de ser ahondadas por investigaciones posteriores.

## **El gobierno electrónico**

Al hablar de Gobierno Electrónico nos encontraremos con diversas definiciones. En su mayoría todas convergen en a lo menos un elemento relevante como lo es el uso de las TIC, en el aparato público. No obstante, es común encontrar definiciones que tienden a realzar sólo determinados elementos del gobierno electrónico, que si bien son aspectos constituyentes del mismo, dejan de lado dimensiones relevantes. Es así como normalmente se encuentra definiciones que se orientan más hacia los componentes del "gobierno" mientras que otras hacia lo "electrónico".

En ese sentido, Eugenio Rivera (2006) establece a lo menos tres grandes grupos en torno a las definiciones existentes del gobierno electrónico.

El primer grupo, hace hincapié en los componentes electrónicos/informáticos, realizando el internet como un medio por el cual brindar servicios a través de portales electrónicos. En este grupo, se pierde la visión sobre la reorganización interna que deben tener los organismos públicos para hacer un uso más efectivo de las plataformas.

Un segundo grupo, orienta las definiciones hacia la administración y el gobierno, destacando las transformaciones que originan las TIC en las relaciones entre el gobierno, ciudadanos, empresas y otras entidades gubernamentales. El foco central, es el uso de TIC como herramientas para alcanzar objetivos como la eficiencia o combatir vicios como la corrupción.

Algunas definiciones de este grupo señalan al gobierno electrónico “como la aplicación de internet y tecnologías de conectividad de redes para facilitar digitalmente las relaciones del gobierno y los organismos del sector público con los ciudadanos, empresas y otras instituciones gubernamentales” (Valdés & Guzmán, 2011: 57). Por su parte, la OCDE (2003), define el Gobierno Electrónico como el uso de la información de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en particular el internet, para lograr un mejor gobierno. El Banco Mundial (2011) pone énfasis en el uso de Internet en el Gobierno como medio para mejorar la entrega de servicios y luchar contra la corrupción.

Un tercer grupo realza las definiciones como una nueva forma de organizar la gestión pública a fin de lograr determinados estándares como transparencia, eficiencia, accesibilidad y formas nuevas de relación tanto en la gestión interna como entre los ciudadanos.

Aquí encontramos definiciones como la formulada por Orrego, citado por Rivera (2006), en donde se resalta el uso intensivo y estratégico que se le da a las TIC, para entre otras cosas, mejorar la capacidad de respuesta a los ciudadanos. La definición de la carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007: 7), no realiza distinciones entre gobierno electrónico y la administración electrónica. Ambas se consideran como uso de TIC “para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”.

Una definición que busca de cierta forma sintetizar las visiones anteriores, es la que Rivera (2006: 265) citando a Kaufman (2003) señala:

“el gobierno electrónico conjuga NTIC, reingenierías de estructuras y cambios de culturas organizacionales para facilitar a los ciudadanos el acceso en línea a la información y a los servicios, explicitando las diversas dimensiones del esfuerzo por construir el e-gobierno. Al mismo tiempo, sugiere la necesidad de reflexionar sobre las maneras como el gobierno digital implica el desarrollo de formas asociativas que se insertan en la red de redes”.

Esta definición será la que tomaremos como eje principal para comprender las implicaciones que conlleva la incorporación de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información en los gobiernos.

### *El Gobierno Electrónico en Chile*

En Chile, el uso de internet ingresó al debate gubernamental hacia 1995, dando origen a la primera estrategia de gobierno electrónico en 1999 con el informe presidencial "Hacia la sociedad de la información", impulsado por la necesidad de modernizar el Estado y aumentar la competitividad internacional (Reilly, 2004). Desde entonces, el gobierno electrónico ha constituido uno de los pilares centrales dentro de la modernización del Estado chileno, ejemplo de ello es el ampliamente reconocido portal del Servicio de Impuestos Internos, cuya transformación hacia la entrega de servicios electrónico, ha permitido luchar contra la evasión de impuestos y facilitar a los contribuyentes la realización de trámites que antes resultaban engorrosos. Lo anterior lo ha llevado convertirse en objeto de estudio en varias investigaciones y un modelo de ejemplo a seguir (Barone Rodríguez, 2006).

El último informe publicado por la ONU (2012) sobre gobierno electrónico, posiciona a Chile en el décimo noveno lugar en la lista de líderes emergentes en el desarrollo de gobierno electrónico, trigésimo noveno en el ranking mundial, tercero en el ranking americano<sup>1</sup> y primero en el sudamericano.

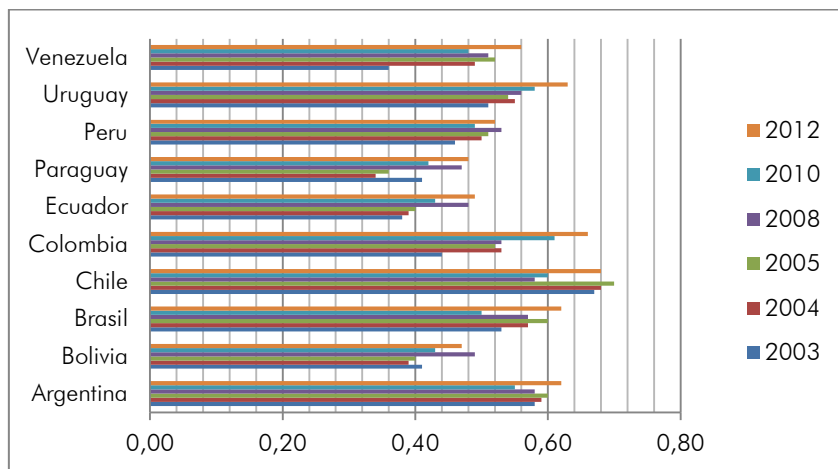
Pese a las variaciones, Chile ha mantenido una posición de liderazgo dentro de la región. El gráfico N°1 resumen las variaciones en el ranking mundial de los principales países sudamericanos.

Lo expuesto deja en evidencia la facilidad con que existen progresos y retrocesos en el ámbito del gobierno electrónico. Esto se debe principalmente a un tema de agenda y voluntad política. La primera en el sentido de que no en todos los países existe una agenda electrónica estable que guíe el rumbo de los proyectos y acciones de implementación del e-gobierno. La segunda, y muy ligada a la anterior, se encuentra la voluntad política del líder en dar prioridad o no al tema. Alejandro Barros (2007) señala que pese a los avances, las TIC no se constituyen como un tema relevante porque no se ve en ellas un impacto directo al desarrollo del país en sus distintos ámbitos.

---

<sup>1</sup> Estados Unidos lidera el ranking, seguido por Canadá.

Gráfico N°1: Evolución histórica en Ranking Mundial de los Países Sudamericanos



Fuente: Elaboración propia en base a los informes de la ONU, E-Gov Survey (2003, 2004, 2005, 2008, 2010, 2012)

### e-Gobierno Municipal

Lo anterior nos da una visión general de la valoración del Gobierno Electrónico del aparato público central, sin embargo en Chile, el eslabón más débil de la administración lo constituyen los Municipios. Si bien han existido progresos considerables, los esfuerzos se siguen concentrando a nivel del Gobierno central. Un estudio sobre los servicios electrónicos y participación electrónica menciona que al año 2006, un 43% de los municipios no tenía sitio web (Bustos & Alfaro, 2008), cifra que disminuye considerablemente a un 9% hacia el año 2009 (Chacón, 2011), este último estudio también menciona que nueve de cada diez Municipios contaba con conexión a internet por banda ancha. La encuesta sobre realidad tecnológica municipal (SUBDERE, 2009), evidenció que el 60% de los computadores presentes en los municipios poseían acceso a internet.

Desde el Gobierno central se han hecho esfuerzos por implementar servicios electrónicos o e-servicios en los Municipios. Un ejemplo de ello es la Ventanilla de trámites Municipales, un proyecto impulsado por la Sub-secretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE, que busca agilizar los trámites por vía online como el pago de los permisos de circulación y patentes.

## Participación ciudadana

Si consideramos las bajas tasas de aprobación al sistema político y participación ciudadana que en las elecciones presidenciales de 2013 alcanzaron niveles de abstención superiores al 50% del padrón electoral<sup>2</sup> (SERVEL, 2014) y las posibilidades que ofrece el gobierno electrónico como medio para ampliar la participación, veremos que existe un potencial que hasta ahora no se ha utilizado adecuadamente. Poggi (2013: 75) señala que una de las acciones que se pueden desarrollar en nombre del Gobierno Electrónico es empoderar al ciudadano, entendido esto como “aumentar a través del empleo de tecnología su capacidad de ser activo/proactivo en la sociedad”. Autores como Araya y Orrego (2002) señalan que por medio del gobierno electrónico es posible generar una nueva relación política con los ciudadanos, dando la posibilidad de participar en el diseño de políticas públicas o fiscalizar de mejor forma la labor pública. Bajo ese argumento, la labor que puede desarrollar el gobierno electrónico un municipio se torna importante, puesto que los Municipios al ser la unidad política administrativa más básica en Chile, posee una cierta ventaja en cuanto a la relación directa con los ciudadanos, ya que estos recurren constantemente hacia ellos en busca de servicios, y gran parte de las políticas estatales son aplicadas por medios de los municipios. Por lo tanto la gestión local adquiere un protagonismo desde el momento en que puede constituirse como actor transformador en los procesos de descentralización y participación, sobre todo cuando los últimos años ha surgido una fuerte identidad local.

La participación ciudadana se ha tornado un tema recurrente en el debate político. Esto se debe en parte a la crisis de representación de los sistemas políticos actuales, que ha llevado a un sentimiento de desconfianza hacia los procesos e instituciones, generando la necesidad de una mayor intromisión en los asuntos públicos por parte de los ciudadanos. Es por eso que uno de los grandes desafíos para los Estados Latinoamericanos es la construcción de formas más efectivas de rendiciones de cuentas para mejorar la calidad democrática (Mainwaring, 2003).

Según Velásquez y González (2003: 19), la participación ciudadana se define como un “proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder”.

---

<sup>2</sup> En Chile comenzó a operar la Inscripción automática y voto voluntario desde las elecciones Municipales de 2012.

Una propuesta emanada desde la Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM, (Citada por Bustos & Alfaro, 2008) define a la participación como la posibilidad de los ciudadanos en intervenir, tomar parte y ser considerados tanto en planos informativos, ejecutivos o evaluativos en las acciones que apuntes a solucionar los problemas que se suscitan en los ámbitos de la actividad municipal. La primera definición, incorpora un elemento fundamental de la participación ciudadana como lo es la intención de los individuos por incidir en los temas de su interés. La propuesta de la Asociación Chilena de Municipalidades limita el actuar de la participación en las tres dimensiones que señala, pero no incorpora un plano deliberativo. Esto se debe en parte a que la participación ciudadana local se encuentra regulada claramente por la ley y limitada a las audiencias municipales, las oficinas de partes y reclamos y los plebiscitos comunales. Por ejemplo, durante el año 2012, la Cámara aprobó un proyecto de ley que facilita la realización de los plebiscitos comunales eliminando la necesidad de notarización de las firmas por iniciativa popular estableciendo ministros de fe gratuitos, sin embargo, se eliminó la opción de convocar plebiscitos sobre temas de presupuesto.

### *La e-Participación*

A fin de este trabajo, entenderemos la participación electrónica o e-participación, como la capacidad de los ciudadanos de informarse, ser consultados y decidir en diversas materias de su interés por medio de herramientas generadas en el marco del gobierno electrónico, siendo sus objetivos aumentar la información a los ciudadanos para la toma de decisiones, mejorar la consultas electrónicas en miras de los procesos participativos y deliberativos, y apoyar la toma de decisiones electrónicas mediante el aumento en la entrada de los ciudadanos a los procesos decisionales. (Naciones Unidas, 2005)

La ONU (2005) establece un modelo bajo el cual analizar y medir las ofertas gubernamentales en torno a la e-participación, la cual es abordada desde tres dimensiones: e-Información; e-Consulta; e-Decisión.

La primera dimensión, alude principalmente a presentar a través de los sitios web gubernamentales, información sobre las políticas y programas, presupuestos, leyes y reglamentos, y cualquier información de interés público. A demás de incorporar mecanismos que permitan mejorar la difusión del contenido. A nivel Municipal, la información se relaciona con cuentas públicas, actas de consejo, ordenanzas, planes reguladores y planes de desarrollo

comunal.

La segunda dimensión, se enfoca en dar la posibilidad a los ciudadanos de compartir sus ideas o comentarios sobre temas de su interés, así como también la posibilidad de éstos participen activamente en la construcción de la agenda local.

La última dimensión alude directamente a la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, a la vez de la existencia de un fuerte compromiso en respetar las decisiones tomadas dentro del proceso por parte del Municipio, como también de informar la incidencia de la participación ciudadana en los resultados.

Cada uno de estas dimensiones supone un incremento en la complejidad de implementación y ejecución siendo lo más básico la e-información y lo más complejo la e-decisión. Esteves (2005) señala que la e-Democracia o la participación ciudadana electrónica, representa el nivel más complejo de implementar y desarrollar dentro del gobierno electrónico. Sin embargo, en la práctica es común que cada dimensión suela implementarse gradualmente e incluso de forma independiente en algunos casos, puesto que cada gobierno realiza ajustes de acuerdo a su realidad.

Lo anterior ha llevado a la existencia de un estado en donde las innovaciones, avances y retrocesos son bastantes comunes. Lagos (2011: 15) citando a Finkelievich y Prince (2008) señala que "la voluntad política, la existencia de un plan de gobierno digital interdisciplinario, de largo plazo e integrador, que cuente con financiación, infraestructura y con recursos humanos calificados" son elementos central a considerar para implementar un gobierno electrónico efectivo.

### *La e-Participación en Chile*

La e-participación ha ido adquiriendo una relativa importancia en los últimos años producto de la evolución y desarrollo del gobierno electrónico y los compromisos realizados por el gobierno central. La ley n° 20.500 (2011) sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, establece una serie de componentes que buscan fomentar y regular la participación ciudadana, tales como los Concejos Comunales de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los Municipios, las cuentas públicas participativas o aumentar la transparencia del Estado en sus distintos niveles. En aquellos elementos los medios electrónicos e internet constituyen herramientas fundamentales para la consecución de los

objetivos.

Desde el 2011, el Gobierno de Chile a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno y el PNUD ha organizado un encuentro anual abierto sobre e-participación en donde establecen bases de diagnósticos, principales avances y desafíos para el futuro. La idea central de estos encuentros es generar espacios de debate, siempre enfocado a la utilización de las TIC como canales y/o espacios de participación hacia la ciudadanía (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2014).

## Metodología

Para la realización de esta investigación se utilizó como fuente primaria la recolección de datos de los distintos portales o sitios web municipales de las 52 comunas que conforman la región metropolitana. Para evaluarlos se utilizó como base el modelo propuesto por la ONU (Naciones Unidas, 2012), adaptándolo a los Municipios, la cual aborda la e-Participación desde tres dimensiones: e-Información, e-Consulta, e-Decisión.

Cada dimensión posee determinados criterios o componentes (Ver Tabla N°1) que son contrastados en función de la realidad municipal. Cada componente es evaluado en torno a una escala de frecuencia en su utilización en el año, que va desde 0 hasta 4, en donde: 0=Nunca, 1=Algunas Veces, 2=Con frecuencia, 3=La mayoría de las veces y 4=Siempre.

La medición será acotada al año 2013. El índice final se construye sumando las puntuaciones de cada componente por dimensión y normalizando los valores obtenidos, bajo la fórmula:

$$\text{del Municipio } X = \frac{(y - a)}{(b - a)} = \text{Valor índice}$$

En donde:

y = puntaje obtenido por el Municipio X

a = menor puntaje obtenido en el conjunto de Municipios

b = mayor puntaje obtenido en el conjunto de Municipios

Por ende y como ejemplo, para un municipio x cuyo puntaje fue 29, y en donde el menor puntaje de cualquier municipio fue 0 y el mayor fuese 38, el valor de Índice correspondería a 0,7632 dado que:

$$\text{del Municipio X} = \frac{(29 - 0)}{(38 - 0)} = 0,7632$$

**Tabla N°1: Componentes del Índice de e-participación**

Dimensión	Componente
e-Información	Los Municipios informan y promueven los beneficios de la e-información
	Calendario de eventos / Listado de eventos por temas específicos abiertos a la participación ciudadana
	Herramientas relevantes para la comunicación ciudadano a ciudadano: foros web, listas de correo, grupos de noticias, chats, etc.
e-Consulta	Actas, Ordenanzas, Cuentas Públicas, Transparencia, Plan de desarrollo comunal, Plan Regulador
	Los Municipios informan, explican y promueven a los ciudadanos las maneras de hacer aportes o propuestas
	Herramientas y mecanismos de consulta en línea (que proporcionan oportunidades a los ciudadanos para comentar públicamente a través de Internet sobre temas escogidos por el municipio)
	Uso ciudadano, y calidad de la discusión, a juzgar por el contenido de los Foros de Discusión / listas, webcasts / reuniones, listas de distribución, entre los ciudadanos y el gobierno
	Elección de los temas de debate en línea
	Disponibilidad de un directorio de índice en línea de consultas / audiencias / y enlaces a documentos propuestos
	Alentar a los ciudadanos a participar en las encuestas / sondeos
e-Decisión	Invitar a la participación ciudadana en la definición de la agenda
	Alentar a los ciudadanos a participar en la discusión de temas clave
	El Municipio permite peticiones/votaciones online a los ciudadanos
	El Municipio toma en cuenta la participación ciudadana en la toma de decisiones
	El Municipio otorga un "acuse de recibo" en la comunicación con los ciudadanos incluyendo copia de lo recibido, por quién y hora/fecha de recepción, estimación del tiempo de respuesta
	El Municipio señala la retroalimentación existente sobre temas específicos

Fuente: Elaboración propia en base al eGov Survey Naciones Unidas (2005)

A modo de complementar el análisis se utilizarán una serie de variables que tienden a correlacionarse con el desarrollo del gobierno electrónico (Esteves, 2005), para lo cual se recurrió a fuentes secundarias. Para la población comunal<sup>3</sup>, Ingresos propios permanentes en miles de pesos y porcentajes de pobreza comunal, se utilizó la información proporcionada por el Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM. Para la cantidad de conexiones a internet por red fija, se utilizó los datos proporcionados por la SUBTEL (2013).

El índice de participación electrónica fue clasificado usando la técnica de

<sup>3</sup> Proyección otorgada por el INE para el año 2013 en base a los datos censales del 2002

análisis jerárquico de clúster o conglomerados, mediante el método de Ward. Este método en cada etapa, “une los dos clúster para los cuales se tenga el menor incremento en el valor total de la suma de los cuadrados de las diferencias, dentro de cada clúster, de cada individuo al centroide del clúster” (Gallardo 2006: 14).

## Resultados

El primer elemento a resaltar es que pese a la heterogeneidad de los municipios, la totalidad de las comunas la región metropolitana posee sitio web.

A nivel de dimensiones es posible observar que la dimensión informativa (e-información) es la que se encuentra mayor desarrollada. No obstante el promedio normalizado comunal de 0,384 dista mucho del valor máximo 1. La e-consulta logra un promedio de 0,118 y la e-decisión de 0,127.

Lo anterior nos aproxima a una realidad en donde se privilegia principalmente la información unidireccional, es decir la información que desde los municipios emana hacia los ciudadanos. Un dato interesante, es que el componente mejor evaluado de esta dimensión en prácticamente todos los municipios es el referente a transparencia. Primero porque la ley obliga a los organismos públicos a transparentar sus acciones y procesos. Y en segundo lugar, porque la forma más simple de llevar a cabo un proceso de transparencia activa, que esté disponible 24 horas al día, los siete días de la semana es vía web. Es por ello, que pese a la simpleza de algunos portales, la transparencia es uno de los elementos más presentes. Uno de los dilemas que surge, es que la calidad de la información otorgada es bastante precaria y desactualizada en algunos casos. Esto concuerda con lo planteado por Esteves (2005) dentro de su modelo evolutivo de gobierno electrónico, en donde las primeras fases de siempre están ligadas al desarrollo informativo, puesto que resultan las menos complejas de implementar.

Peruzzotti (2007) señala que para que un gobierno rinda cuentas, los ciudadanos deben poseer mecanismos efectivos para hacer escuchar sus demandas. Los datos nos muestran que la dimensión consultiva posee el más bajo promedio, y por ende el más bajo desarrollo a nivel comunal. En esta dimensión los canales de comunicación deberían ser bidireccionales, sin embargo son muy pocos los municipios que tienen implementados mecanismos que permiten realizar consultas hacia los ciudadanos, o viceversa. De los

municipios que poseen mecanismos de consulta, generalmente se limitan a encuestas online en donde no se especifica si los resultados serán utilizados de alguna forma. Una de las posibles explicaciones a la situación anterior, radica en que como señala la definición de Kaufman (2003), las iniciativas de desarrollo electrónico implican conjugar no sólo avances informáticos si no también reestructuraciones organizativas y cambios culturales. Para la e-información, es posible externalizar completamente el servicio informativo, sin embargo, las consultas bidireccionales entre ciudadanos y municipios requieren de un soporte institucional funcional que permita dar respuestas eficaces y con inmediatez, lo cual implica estructuraciones que pueden escapar a las facultades administrativas de un municipio, como la contratación de personal adicional.

La última dimensión, e-decisión presenta un poco mayor de desarrollo que la dimensión anterior. Una de las razones posibles para ello, es que los tiempos y temas en donde se hace uso de estos mecanismos son mucho más acotados. Los casos en donde se han realizado votaciones electrónicas se limitan principalmente a presupuestos participativos y modificaciones al plan regulador, y muchas veces se presentan como mecanismos complementarios a la tradicional votación. Por ende si bien la estructura que debe soportar esos procesos puede resultar más compleja de implementar, la frecuencia de utilización es bastante menor.

Luego de aplicar un análisis jerárquico de clúster podemos ordenar las Municipalidades en tres grupos basándose en el valor obtenido en el indicador de e-participación: Bajo, Medio y Alto. La tabla N°2 resume la caracterización de cada grupo en torno a ese valor.

**Tabla N°2: Caracterización de los niveles de e-participación**

Nivel de e-Participación	N	Media	Mínimo	Máximo	Desviación estándar
Bajo	34	,106138	,0000	,1739	,0568312
Medio	10	,295652	,2174	,3913	,0534466
Alto	8	,663043	,4783	1,0000	,1605923
Total	52	,228261	,0000	1,0000	,2159157

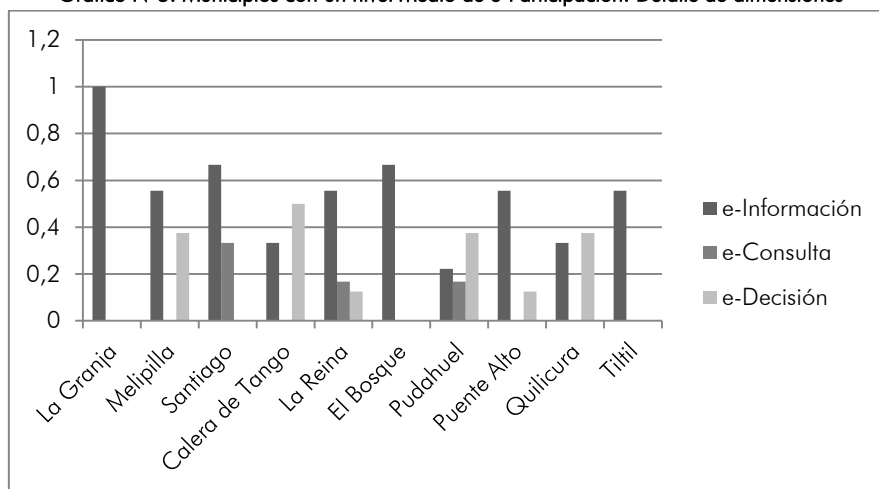
**Fuente:** Elaboración propia.

El primer nivel de e-participación, “bajo” está constituido por 34 de las 52 comunas, lo que equivale a un 65,4%. De estas 34 comunas, tan sólo cuatro presentaron un índice de e-participación igual a 0, puesto que en cada uno de los criterios de medición sus puntajes fueron igual a 0. Estas comunas son: Alhué, La Cisterna, Macul y San Ramón. Si bien como ya se mencionó, todas poseen sitios web, los de estas cuatro comunas en particular, descartando

aspectos de diseño, se encuentran en un nivel muy bajo en relación a sus pares de grupo. Las comunas restantes presentan principalmente avances en torno a la dimensión informativa, eso quiere decir que sus portales se centran casi exclusivamente en la entrega de contenido informativo, como actas, ordenanzas y transparencia. Sin embargo, aún dentro de este grupo es posible encontrarse con puntajes mayores en torno a otras dimensiones. El caso de Conchalí destaca por obtener 0,5 en la dimensión de Consulta, frente a un 0,1 en la dimensión informativa y 0 en el plano decisional. Lo anterior nos señala que es posible implementar un modelo de participación electrónica desarrollando cualquier dimensión primero, teniendo presente la complejidad que supone cada nivel.

El nivel medio agrupa a 10 comunas, constituyendo un 19,2% del total. Una de las características principales de este grupo es que no tan sólo la dimensión informativa se encuentra desarrollada, si no que existe un evidente desarrollo de las otras dimensiones. El gráfico N°2, nos muestra la relación entre los distintos puntajes de las dimensiones para el grupo que obtuvo un nivel medio de e-participación.

Gráfico N°3: Municipios con un nivel Medio de e-Participación: Detalle de dimensiones



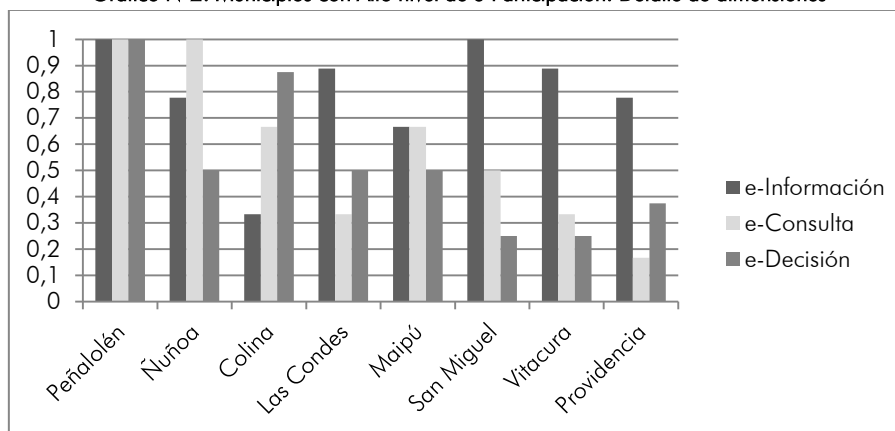
Fuente: Elaboración propia.

Es interesante notar la heterogeneidad del grupo. Existe una evidente diferenciación en torno a niveles de urbanidad visto en comunas como Tiltil o Calera de Tango, frente a comunas como Santiago o La Reina.

Por último, el nivel alto de e-participación está conformado por 8 comunas equivalentes a un 15,4% del total. Si observamos a los ocho municipios que poseen los mayores niveles de e-participación y lo desglosamos

en torno a las dimensiones que constituyen el indicador (Ver gráfico n°8), la base de la e-participación está constituida esencialmente por la e-información, disminuyendo considerablemente y sucesivamente en las dos dimensiones restantes. No obstante de ello, se aprecia la existencia de un mayor desarrollo de las otras dimensiones, incluso se puede notar cierta progresividad en su aplicación, aunque comunas como Ñuñoa o Colina destacan por tener otra dimensión como base de su participación electrónica, e-consulta y e-Decisión respectivamente.

**Gráfico N°2: Municipios con Alto nivel de e-Participación: Detalle de dimensiones**



Fuente: Elaboración propia.

Otro elemento destacable dentro de este grupo, es que salvo San Miguel, todas realizan algún tipo de promoción referente a los beneficios de la información electrónica, ya sea por ejemplo, señalando el ahorro de tiempo en trámites que se pueden hacer online, o señalando la disponibilidad y diversidad de información que se encuentra disponible vía web en distintos medios comunales.

A fin de comprender de mejor forma los resultados, se ha realizado una correlación a las variables que suelen estar relacionadas con el desarrollo del gobierno electrónico. La Tabla N°3 resumen la información obtenida.

Es posible apreciar, que el Nivel de e-Participación está fuertemente correlacionado con los Ingresos propios permanentes, es decir aquellos ingresos que son capaces de generar por su cuenta los municipios. Esta correlación es positiva, eso significa que a mayor cantidad de Ingresos Propios Permanentes, mayores niveles de e-Participación. Lo anterior toma sentido si consideramos los gastos que son necesarios para implementar mecanismos electrónicos de

participación, en donde evidentemente los municipios con mayores ingresos tendrán mayores posibilidades de desarrollar iniciativas de este tipo. A la vez, esta variable presenta niveles de disparidad considerables, siendo el mínimo M\$213.625 para la comuna de San Pedro y el máximo M\$90.694.852 para Las Condes.

Tabla N°3 Correlaciones para el Nivel de e-Participación

		Ingresos Propios Permanentes M\$	Conexiones Internet Red Fijas	Población Estimada 2013	% Pobreza.
	Correlación de Pearson	,504**	,535**	,382**	-,462**
Nivel de e-Participación	Sig. (bilateral)	0	0	0,005	0,001
	N	52	52	52	52

Fuente: Elaboración propia.

Para las conexiones a internet por red fija es posible apreciar una correlación similar, aunque un poco mayor que la anterior, en el sentido de que a mayores cantidades de conexiones mayores niveles de e-participación. Aquí la dispersión de los datos también es considerable. Las comunas con menos conexiones, son San Pedro con 6 y Alhué con 10, mientras que Santiago obtiene la mayoría con 115.843. Si consideramos la naturaleza del tema, resulta obvio que mientras mayor sea la penetración digital en la comuna o mayor sea el uso que se le dé a internet, mayor será el interés municipal en generar propuestas por este medio.

La población también presenta una correlación positiva aunque en una intensidad baja. En la misma forma en que aumenta la cantidad de población es posible encontrar un aumento en la e-participación, sin embargo el hecho de que todas las comunas presenten sitios web, independientemente de su población, nos habla de que la cantidad de población puede no resultar tan significativas a la hora de iniciar propuestas de gobierno electrónico. Lo anterior se puede entender si consideramos que en la actualidad hay ciertos estándares y compromisos, como la transparencia y rendición de cuentas que obligan a los municipios a poseer sitios web, sobre todo como una medida para mejorar la calidad de la democracia (Mainwaring, 2003).

Por último, el porcentaje de pobreza comunal presenta una correlación media, de forma negativa, es decir mientras mayor es la pobreza comunal,

menor es la e-participación. Resulta comprensible considerar que frente a la existencia de mayores niveles de pobreza los municipios tenderán a priorizar aquellas medidas que busquen mitigar los efectos de ella, frente a otras iniciativas como por ejemplo, el gobierno electrónico, que como señala Barros (2007) no existe una conciencia sobre los reales impactos de las TIC.

## **Conclusiones**

Esta investigación nos ha permitido evidenciar que existe un avance por parte de los municipios en implementar políticas de participación electrónica, sin embargo este desarrollo es bastante dispar entre las comunas y en general, salvo pequeñas excepciones, se encuentra aún en una fase muy incipiente.

A nivel de dimensión, la que más presenta mayores avances es la informativa y centrada principalmente en temas de transparencia o rendición de cuentas, lo cual nos muestra que la orientación que plasman los municipios a las iniciativas de gobierno electrónico se guía principalmente por un tema legal. Pese a que el macro objetivo de ello sea mejorar la democracia, el desarrollo de las otras dimensiones demuestra el poco interés en desarrollar propuestas a más largo plazo.

Dentro del ranking, las ocho comunas que presentan altos niveles de e-participación, también presentan una mejor distribución del desarrollo entre las distintas dimensiones, lo cual propicia un desarrollo más sostenible en el tiempo.

Considerando que uno de los principales problemas que señalan los municipios para llevar a cabo consultas ciudadanas o plebiscitos comunales es el alto costo que representan, el bajo desarrollo de mecanismos de participación y decisión electrónica nos habla de una alternativa que no está siendo considerada o aprovechada, lo cual vuelve confirmar la idea de que las TIC no constituyen aún un tema que sea de importancia para los gobiernos locales más allá de la puesta en marcha de un sitio web.

La creación de esta primera instancia de medición y la consecuente elaboración de un ranking, permitirá a futuro replicar y monitorear el estado de avance de los municipios en torno a la e-participación.

A modo de complementar el análisis en torno a la e-participación se sugiere profundizar la investigación con el grado de utilización e importancia que le otorgan los ciudadanos a las iniciativas de participación electrónica.

## Referencias Bibliográficas

- Araya, R., & Orrego, C. (2002). Gobierno electrónico y Ciudadanía. En Anuario, Chile 2001-2002: Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales. FLACSO-Chile.
- Banco Mundial. (2011). *Desarrollo del Sector Público: Gobierno Electrónico*. Recuperado el 22 de Abril de 2014, de Banco Mundial: <http://go.worldbank.org/5S12EIDL10>
- Barone Rodríguez, S. (2006). *Servicio de Impuestos Internos Chile*. Observatorio Internacional de Gobierno Electrónico.
- Barros, A. (11 de Noviembre de 2007). Recuperado el 01 de Julio de 2014, de El Escritorio de Alejandro Barros: <http://www.alejandrobarrros.com/content/view/120651/Los-temas-TIC-no-son-tema.html>
- Bustos, G., & Alfaro, R. (2008). *Participación Electrónica en Gobiernos Locales*. Recuperado el 15 de abril de 2014, de Escuela de Ingeniería Industrial: Universidad Católica de Valparaíso: <http://eii.ucv.cl/pers/gbustos/PDF/PartElectronica.PDF>
- Chacón, A. (2011). Transparencia Municipal y Gobierno Electrónico. En R. Lagos Flores (Ed.), *Gobierno Electrónico Municipal* (págs. 79-96). Santiago: ICHM, Universidad Autónoma de Chile.
- Esteves, J. (2005). *Análisis del Desarrollo del Gobierno Electrónico Municipal de España*.
- Gallardo, J. (2006). *Métodos Jerárquicos de Análisis de Clúster*. Recuperado el 20 de Junio de 2014, de Ampliación de Análisis de Datos Multivariantes: <http://www.ugr.es/~gallardo/pdf/cluster-3.pdf>
- Lagos Flores, R. (Ed.). (2011). *Gobierno Electrónico Municipal*. Santiago, Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- Ley 20.500. (16 de Febrero de 2011). Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143&buscar=20500>

- Mainwaring, S. (2003). Introduction: Democratic Accountability in Latin America. En S. Mainwaring, & C. Welna (Edits.), *Democrática Accountability in Latin America* (págs. 3-33). Nueva York: Oxford University.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2014). *Encuentros de e-participación*. Recuperado el 25 de Junio de 2014, de Participación Ciudadana: <http://www.participacionciudadana.gob.cl/encuentros-de-e-participacion/>
- Naciones Unidas. (2003). *UN Global E-government Survey*.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Global E-Government Readiness Report: Towards Access for Opportunity*.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Global E-Government Readiness Report: From E-Government to E-Inclusion*.
- \_\_\_\_\_. (2008). *UN Global E-government Survey: From E-Government to connected governance*.
- \_\_\_\_\_. (2010). *United Nations E-Government Survey: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2012: Gobierno electrónico para el pueblo*. Departamento de economía y asuntos Sociales, Nueva York.
- Naser, A., & Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- OCDE. (2003). *The e-Government Imperative*. Recuperado el Abril de 2014, de <http://pavroz.ru/files/egovimperative.pdf>
- Peruzzotti, E. (2007). *Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de control en America Latina*.

- Poggi, E. (2013). Gobierno Electrónico, Gobierno Local y Gestión Electrónica. En D. Pando, & N. Fernández Arroyo (Edits.), *El Gobierno Electrónico a nivel local: Experiencias, Tendencias y Reflexiones* (págs. 72-95). Buenos Aires: Argentina.
- Reilly, K. (2004). Estrategias de E-Gobierno en ocho países de América Latina. En R. Araya Dujisin, & M. Porrúa Vigón (Edits.), *América Latina Puntogob: Casos y tendencia en gobierno electrónico* (págs. 71-110). Santiago, Chile: FLACSO-CHILE.
- Rivera, E. (2006). Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. *Gestión y Política Pública*, XV (2), 259-305.
- SERVEL. (2014). *Estadísticas, Resultados Electorales*. Recuperado el 20 de Abril de 2014, de Servicio Electoral: [http://www.servel.cl/ss/Satellite?c=Page&cid=1374098176857&pagename=ServelOficial%2FPage%2FSO\\_Infografias](http://www.servel.cl/ss/Satellite?c=Page&cid=1374098176857&pagename=ServelOficial%2FPage%2FSO_Infografias)
- Stalker, G. (2013). Fortalecer la Democracia desde Abajo: Gobiernos Abiertos y Locales. En D. Pando, & A. Fernández (Edits.), *El Gobierno Electrónico a nivel local* (págs. 46-70). Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- SUBDERE. (2009). *Encuestas sobre realidad tecnológica Municipal 2009*. Recuperado el 15 de Mayo de 2014, de <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/encuestas-sobre-realidad-tecnol%C3%B3gica-municipal-a%C3%B1os-2004-y-2009>
- SUBTEL. (2013). *Serie estadísticas e informes anuales del sector telecomunicaciones: Serie conexiones internet fija (2002-2013)*. Recuperado el 25 de Mayo de 2014, de <http://www.subtel.gob.cl/informacion-estadistica-actualizada-e-historica4/informacion-estadistica4>
- Valdés, D., & Guzmán, M. A. (2011). Gobierno Móvil en administraciones locales: Conceptos, Desarrollo y Seguridad. En R. Lagos Flores (Ed.), *Gobierno Electrónico Municipal*. Santiago: Instituto Chileno de Estudios Municipales.

Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Recuperado el 14 de Abril de 2014, de Asociación Chilena de Municipalidades: [http://www.munitel.cl/file\\_admin/archivos\\_munitel/social/social36.pdf](http://www.munitel.cl/file_admin/archivos_munitel/social/social36.pdf)

XVII Cumbre Iberoamericana. (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Recuperado el 15 de Abril de 2014, de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf/view>

## Anexos

Tabla N°4: Índice de Participación Electrónica Municipal  
Región Metropolitana

Ranking	Municipio	Nivel	e-Participación	e-Información	e-Consulta	e-Decisión
1	Peñalolén	Alto	1	1	1	1
2	Ñuñoa	Alto	0,7391	0,7778	1	0,5
3	San Miguel	Alto	0,6957	1	0,5	0,25
4	Colina	Alto	0,6522	0,3333	0,6667	0,875
5	Maipú	Alto	0,6087	0,6667	0,6667	0,5
5	Las Condes	Alto	0,6087	0,8889	0,3333	0,5
6	Vitacura	Alto	0,5217	0,8889	0,3333	0,25
7	Providencia	Alto	0,4783	0,7778	0,1667	0,375
8	La Granja	Medio	0,3913	1	0	0
9	Santiago	Medio	0,3478	0,6667	0,3333	0
9	Melipilla	Medio	0,3478	0,5556	0	0,375
10	La Reina	Medio	0,3043	0,5556	0,1667	0,125
10	Calera de Tango	Medio	0,3043	0,3333	0	0,5
11	Quilicura	Medio	0,2609	0,3333	0	0,375
11	Puente Alto	Medio	0,2609	0,5556	0	0,125
11	Pudahuel	Medio	0,2609	0,2222	0,1667	0,375
11	El Bosque	Medio	0,2609	0,6667	0	0
12	Tiltil	Medio	0,2174	0,5556	0	0
13	Talagante	Bajo	0,1739	0,4444	0	0
13	Recoleta	Bajo	0,1739	0,3333	0,1667	0
13	Quinta Normal	Bajo	0,1739	0,2222	0	0,25
13	Peñaflor	Bajo	0,1739	0,4444	0	0
13	Padre Hurtado	Bajo	0,1739	0,4444	0	0
13	Isla de Maipo	Bajo	0,1739	0,4444	0	0
13	Huechuraba	Bajo	0,1739	0,4444	0	0
13	Conchalí	Bajo	0,1739	0,1111	0,5	0
13	Buín	Bajo	0,1739	0,3333	0,1667	0
14	Pirque	Bajo	0,1304	0,3333	0	0
14	Pedro Aguirre Cerda	Bajo	0,1304	0,3333	0	0
14	Paine	Bajo	0,1304	0,3333	0	0
14	María Pinto	Bajo	0,1304	0,3333	0	0
14	Lo Barnechea	Bajo	0,1304	0,2222	0	0,125
14	Lampa	Bajo	0,1304	0,3333	0	0
14	La Florida	Bajo	0,1304	0,3333	0	0
14	Independencia	Bajo	0,1304	0,3333	0	0
15	San Pedro	Bajo	0,087	0,2222	0	0
15	San Joaquín	Bajo	0,087	0,2222	0	0
15	San Bernardo	Bajo	0,087	0,2222	0	0
15	Renca	Bajo	0,087	0,2222	0	0
15	Lo Prado	Bajo	0,087	0,2222	0	0
15	Lo Espejo	Bajo	0,087	0,1111	0	0,125
15	La Pintana	Bajo	0,087	0,2222	0	0
15	Estación Central	Bajo	0,087	0,2222	0	0
15	El Monte	Bajo	0,087	0,2222	0	0
15	Cerro Navia	Bajo	0,087	0,2222	0	0

Ranking	Municipio	Nivel	e-Participación	e-Información	e-Consulta	e-Decisión
16	San José de Maipo	Bajo	0,0435	0,1111	0	0
16	Curacaví	Bajo	0,0435	0,1111	0	0
16	Cerrillos	Bajo	0,0435	0,1111	0	0
17	San Ramón	Bajo	0	0	0	0
17	Macul	Bajo	0	0	0	0
17	La Cisterna	Bajo	0	0	0	0
17	Alhué	Bajo	0	0	0	0