

DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL

Documentos y Aportes en Administración
Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral
Argentina

Hernández Bonivento, José
DISEÑO INSTITUCIONAL PARA EL GOBIERNO ABIERTO MUNICIPAL: PROPUESTA
DE MEDICIÓN Y ANÁLISIS DEL CASO CHILENO
Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 16, núm. 27,
2016, pp. 101-128
Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337548646004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

DISEÑO INSTITUCIONAL PARA EL GOBIERNO ABIERTO MUNICIPAL: PROPUESTA DE MEDICIÓN Y ANÁLISIS DEL CASO CHILENO¹

José Hernández Bonivento ^(*)

Universidad Autónoma de Chile

RESUMEN

El artículo elabora un diagnóstico sobre los mecanismos institucionales de gobierno abierto, basados en los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas y colaboración, mediante la recolección de información de las municipalidades de Chile. Para ello, se analiza el marco institucional chileno, en especial las leyes de acceso a la información (20.285) y participación ciudadana (20.500), y se presenta un modelo de medición que permita observar qué tanto se cumplen sus disposiciones en las administraciones locales del país. Como resultado del análisis, se evidencia que el desarrollo institucional para el gobierno abierto a nivel municipal no se explicaría por variables socioeconómicas, pues solamente la variable población tendría una incidencia muy reducida.

PALABRAS CLAVE:

Gobierno Abierto, Gobernanza local, municipalidades, Chile.

ABSTRACT

The article produces a diagnosis on local open government institutional mechanisms, based on transparency, participation, accountability and collaboration, by collecting information from all municipalities in Chile. For this, it approaches the Chilean institutional framework, particularly the laws on access to information (20,285) and civic participation (20,500), and creates a measurement model to observe how much its obligations are fulfilled by local administrations. With this, it seeks to establish a baseline for further research, as well as raise some metrics that allow comparisons between countries of Latin America. The results show that the institutional development for open government does not depend on socio-economic variables, as only the variable population has a minimum incidence on the results.

KEY WORDS:

Open Government, Local Governance, municipalities, Chile.

^(*) E-mail: jhemandez@ichem.cl

RECEPCIÓN: 25/02/16

ACEPTACIÓN FINAL: 01/07/16

1 INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el concepto de gobierno abierto se ha convertido en un punto central para hablar sobre los aspectos relacionales entre el Estado y la sociedad. Basado en los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración, la finalidad de una apertura gubernamental es la de permitir, fomentar y apoyar la intervención y el involucramiento de la ciudadanía en el quehacer de lo público, de manera que puedan alcanzarse decisiones cada vez más legítimas y con la mayor cantidad de información posible, aportando a la eficacia y eficiencia de la acción estatal (Lathrop & Ruma, 2010; Meijer et. Al, 2010).

Aunque el enfoque de los últimos años en temas de gobierno abierto se ha dado principalmente en los gobiernos nacionales y federales, gracias a iniciativas internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto, el surgimiento de nuevas experiencias de participación e interacción social a nivel local ha sido un escenario común en América Latina (Hernández, Gandur & Najles, 2014). Dichas experiencias evidencian el relevante papel de los gobiernos subnacionales en cuanto a la creación de mecanismos de interacción social y su implementación, en aras de potenciar los beneficios de las estrategias de gobierno abierto en cuanto a la consolidación democrática y el mejoramiento de las políticas públicas en la región.

Pero los gobiernos locales en América Latina, sobre todo en los países unitarios, no existen en el vacío: cada uno de ellos se encuentra enmarcado en la institucionalidad establecida en los niveles superiores de gobierno, algo que las define en materia de capacidades, competencias y recursos. Por lo mismo, para entender los potenciales de la esfera local es necesario entender las estructuras nacionales (o federales y estatales) que afectan la consolidación de mecanismos de gobierno abierto a nivel municipal.

Con esto en mente, el presente artículo busca tanto elaborar un diagnóstico de la actual situación como marcar una línea de base para posteriores investigaciones sobre el diseño institucional que enmarca las acciones hacia el gobierno abierto municipal en Chile, en un intento por delinear, a su vez, algunos parámetros de medición que permitan realizar posteriores comparaciones entre países de la región. Para ello, el texto se divide en cinco apartados: en el primero se desarrolla el marco teórico propuesto, que enfatiza en los beneficios potenciales de la implementación de estrategias de gobierno abierto a nivel local. El segundo describe brevemente el marco institucional chileno en cuanto a estrategias de participación, transparencia, rendición de cuentas y colaboración entre gobiernos municipales y demás actores sociales que actúan en el territorio. En el tercer apartado se describe la metodología utilizada para realizar mediciones a nivel municipal en el caso chileno, así como la selección de variables y la propuesta de un Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal (IIGAM). Una cuarta parte se centra en la presentación y el análisis de los resultados obtenidos, luego de realizar la recolección de información de las municipalidades chilenas, para terminar, en las conclusiones, con ciertos hallazgos y limitaciones de dicho modelo, así como algunas perspectivas para nuevas investigaciones a futuro.

2 MARCO TEÓRICO

El gobierno abierto se ha convertido en una tendencia dentro de la administración pública que ha ganado terreno en la región latinoamericana, marcando una nueva manera de ver y entender las acciones del Estado, el papel de la ciudadanía y la esencia de la vida pública (Ramírez-Alujas & Dassen, 2014). Popularizado por la administración de Obama en los Estados Unidos, el gobierno abierto ha logrado una centralidad en la agenda internacional gracias a la consolidación de las nuevas tecnologías de la información (TICs), las cuales se han convertido en una plataforma ideal para la interacción entre actores sociales y su involucramiento, cada vez más activo, dentro de la vida pública de sus comunidades.

Pero aparte del énfasis otorgado a la prestación de servicios a través de mecanismos electrónicos (eGov), o de las páginas de transparencia y datos abiertos (Open Data), el gobierno abierto en realidad busca el mejoramiento de la prestación de servicios y del accionar general de los gobiernos por medio de la interacción con los demás sectores de la sociedad (Lathrop & Ruma, 2010). Por lo mismo, la apertura gubernamental no se queda únicamente en el acceso a la información y la implementación de mecanismos de gobierno electrónico o digital, sino que implica una nueva manera de concebir la sociedad y las funciones que los gobiernos deben cumplir en su interior (Naser & Ramírez Alujas, 2014).

Esta concepción se corresponde con el concepto de Gobernanza, un término multidimensional que, a pesar de ser criticado por su amplitud descriptiva, se ha convertido en una temática esencial de estudio en los últimos años desde la ciencia política y la administración pública (Levi-Faur, 2012), definiéndose como un modelo de dirección social basado en la interacción entre distintos actores sociales (sean públicos o privados) que buscan alcanzar metas sociales acordadas de interés público de manera participativa, colaborativa y corresponsable (Mayntz, 1998; Pierre & Peters, 2000; Kooiman, 2003; Jessop, 2003; Cerrillo i Martínez, 2005; Prats, 2005; Aguilar Villanueva L., 2008; Meuleman, 2010; Levi-Faur, 2012; Peters, 2012). Todos estos autores mencionan que, a pesar de la importancia del Estado como único actor con la legitimidad necesaria para promulgar reglas de obligado cumplimiento (leyes y normas), en nuestras sociedades modernas, caracterizadas por la diversidad, el dinamismo y la complejidad (Kooiman, 2003), el Estado ya no es el único actor relevante en la escena pública. Por lo mismo, los gobiernos actuales son impulsados a mantener una colaboración constante entre sectores de la sociedad, que construya, guíe y vigile redes de trabajo, que permita y promueva la inclusión de diversos actores en el accionar de lo público y que, a través de dicho ejercicio, logre identificar situaciones problemáticas y diseñar vías de acción innovadoras que permitan alcanzar soluciones de manera conjunta. En este contexto, las estrategias para el gobierno abierto dejan de ser simples cuestiones tecnológicas para convertirse en *mecanismos para la construcción* de una gobernanza democrática y colaborativa entre los diversos actores sociales.

A nivel regional, América Latina ha sido un escenario de suma importancia para el crecimiento e implementación de las ideas del gobierno abierto (Hoffman et Al, 2013; Oszlak & Kaufman, 2014). En la actualidad hay 15 países de la región que se encuentran adscritos a la Alianza por el Gobierno Abierto, cada uno de ellos con planes de acción enfocados hacia la implementación de acciones

concretas que sirvan como instrumentos para la gobernanza nacional y, en algunos casos, como en Colombia, República Dominicana y el mismo Chile, de su gobernanza subnacional. Dichos planes de acción se encuentran alineados a cinco ejes estratégicos: mejoramiento de servicios públicos, incremento de la integridad pública, gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos, uso íntegro del financiamiento interno y externo, creación de comunidades más seguras partiendo de la colaboración con la ciudadanía en cuestiones de riesgo y responsabilidad corporativa y redición de cuentas (Open Government Partnership, 2013). Aunque sigue siendo una estrategia que lleva pocos años y que enfrenta múltiples desafíos, los avances en la región han sido interesantes en cuanto a la búsqueda por «un vínculo más estrecho y menos asimétrico entre los gobiernos y la ciudadanía» (Ramírez Alujas & Dassen, 2014:34).

Esta idea de acercar las administraciones públicas a la ciudadanía, por su parte, es esencial para quienes abogan por una mayor transferencia de competencias y responsabilidades a los niveles territoriales de gobierno, algo que se corresponde con las ideas de proximidad administrativa y democratización de la gestión pública (Blanco & Gomà, 2002; Brugué & Gallego, 2007; Gomà & Font, 2007; Subirats, 2007; Villoria, 2010). Dichos conceptos se fundamentan en una mayor interacción de los gobiernos locales con sus comunidades, estableciendo mecanismos de intercambio directo de información, priorización de metas y elaborando planes de acción corresponsables y colaborativos. América Latina no ha sido ajena a estas ideas de proximidad: durante los años 80 y 90 del pasado siglo, múltiples reformas de descentralización se realizaron a lo largo y ancho de la región, al punto de ser llamada la «revolución silenciosa de América Latina» (Campbell, 2003).

Pero dichas reformas han producido resultados en gran medida contradictorios: el surgimiento de nuevos y renovadores liderazgos políticos, acompañados por espacios cada vez más amplios de participación, se enfrentan a la consolidación de poderosas élites patrimonialistas en el territorio y a casos de impresentable corrupción y apropiación de lo público en lo local. En muchos lugares de la región se observan múltiples contradicciones entre las grandes promesas de la descentralización y lo que en realidad sucede en los gobiernos locales (Grindle, 2010; Hernández-Bonivento, 2015). Ante esta situación, que ha generado en algunos países una contrarreforma hacia la recentralización (Cravacuore, 2014), las acciones hacia un gobierno abierto a nivel municipal cobra su mayor importancia: en la medida en que se provea de mayores y mejores mecanismos de interacción social entre las municipalidades y ciudadanía, mayores serían los beneficios de la proximidad administrativa y la

acción colaborativa. De esta forma, las estrategias de gobierno abierto se convertirían en *instrumentos para la construcción de una gobernanza abierta* a nivel municipal en la región. Esto no es sólo teoría, sino algo evidenciable en las buenas prácticas que, de manera espontánea, han surgido a lo largo y ancho de la región en los últimos años (Hernández, Gandur & Najles, 2014).

Se entiende entonces que, a pesar de los múltiples desafíos que enfrenta la descentralización del Estado, son también amplias las oportunidades que genera una lógica de gobiernos locales abiertos: un gobierno local transparente y con rendición de cuentas desincentiva el uso clientelar de los bienes estatales; un gobierno local participativo y colaborativo crea mecanismos para el involucramiento ciudadano, así como la posibilidad de construir proyectos colectivos que impacten directamente el bienestar de la comunidad; un gobierno abierto a nivel local consolidaría, entonces, mayor confianza en la institucionalidad y mayor sentido de pertenencia con el territorio, fomentando una ciudadanía activa y una administración profesionalizada de cara a la población, a sus exigencias y necesidades.

Pero, ¿de qué hablamos cuando hablamos de gobierno abierto? Aun siendo un término relativamente nuevo, son varios los autores que desde la academia o desde las organizaciones internacionales han trabajado dicho concepto tanto en América Latina como en el mundo (Lathrop & Ruma, 2010; OCDE, 2010; Meijer et. Al, 2010; Swartz, 2010; Ramírez Alujas & Güemes 2012; Meijer, Curtin & Hillebrandt, 2012; Peixoto, 2013; Open Government Partnership, 2013; Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014; Ramírez Alujas & Dassen, 2014; Harrison & Sayogo, 2014). Todos ellos coinciden, aunque no sin algo de debate, en la centralidad de ciertos principios básicos, ciertas características esenciales que definen si un gobierno es abierto o no, los cuales se reseñan a continuación:

- *Transparencia*: un gobierno abierto debe contar con mecanismos para el libre acceso a la información pública, de manera que la ciudadanía logre conocer de primera mano lo que sucede al interior de sus administraciones y gobiernos;
- *Rendición de Cuentas*: debe contar a su vez con herramientas de protección al ciudadano y control institucional para evitar opacidades, fomentar la revisión constante de los procesos y promover la fiscalización de políticas públicas por parte de la ciudadanía;
- *Participación*: debe crear, a su vez, espacios institucionales que fomenten la intervención constante y el involucramiento activo de los diversos actores sociales en la toma de decisiones gubernamentales;

- *Colaboración*: por último, debe buscar vías de acción que sean compartidas y corresponsables, con el objetivo de solucionar problemas, generar oportunidades y alcanzar metas de beneficio colectivo y de común acuerdo.

De estos principios, tanto el tema de participación ciudadana como de transparencia gubernamental son considerados atributos indiscutibles por todos los autores, mientras que en el caso de colaboración y rendición de cuentas suele haber algo más de debate, puesto que la colaboración puede entenderse como un atributo de la participación ciudadana (Prieto–Martín & Ramírez–Alujas, 2014) mientras la rendición de cuentas podría considerarse atributo de la transparencia gubernamental (Lathrop & Ruma, 2010; Meijer et. Al, 2010). En todo caso, sea de manera implícita o explícita, todos los autores mencionados señalan la necesidad de una participación que involucre y colabore con los diversos actores sociales, y una transparencia que permita la fiscalización y el seguimiento constante de los ciudadanos frente a sus gobernantes.

Estas cuatro características ideales de lo que sería el gobierno abierto sirven, a su vez, como dimensiones de variables para determinar el nivel de apertura de una administración, sea local, intermedia o nacional. Ahora, como ya hemos mencionado, en el caso de los gobiernos subnacionales es necesario observar el diseño institucional, pues aún en los casos de países federales, donde las municipalidades cuentan con mayor autonomía, ésta siempre se encuentra enmarcada (y en cierta medida limitada) en la legislación estadual o federal. Existe entonces una necesidad fundamental por detallar cuál es la forma de gobierno en los niveles locales, qué tipo de relación existe entre ellos y los niveles superiores de gobierno, cómo se realiza la rendición de cuentas que permita la fiscalización y el cumplimiento de la ley, qué tan institucionalizados están los mecanismos para la creación de capacidades administrativas a nivel local, entre otras muchas cosas. Todas estas cuestiones de diseño e infraestructura institucional definen, en gran medida, la manera como se presenta la interacción entre los gobiernos locales, sus organizaciones sociales y la ciudadanía en el espacio local de gobierno (Stoker, 2011; Zheng, Schachter & Holzer, 2014; Smith, 2015). Integrando tanto los atributos del gobierno abierto como la revisión del diseño institucional, en la Tabla 1 se inicia una propuesta de operacionalización de variables para el estudio.

Tabla 1.

Dimensiones de variables:
diseño institucional para el gobierno abierto municipal

Dimensiones de variables	Indicadores Nivel Nacional – Estadual	Indicadores Nivel municipal
Transparencia	Leyes de acceso a la información pública	Información en portales de transparencia y datos abiertos Niveles de cumplimiento exigencias legales
Rendición de cuentas	Mecanismos de control horizontal y vertical	Mecanismos de evaluación Manejo solicitudes de información
Participación	Leyes de participación ciudadana	Mecanismos institucionales de participación Niveles de cumplimiento exigencias legales
Colaboración	Mecanismos institucionales de colaboración entre sectores	Énfasis hacia la colaboración de los mecanismos de participación ciudadana

Fuente: elaboración propia

Como vemos, el modelo presentado implica un estudio cuidadoso de los marcos institucionales y sus representaciones en el territorio, haciendo un especial énfasis en las cuestiones institucionales y gubernamentales de la interacción social. Con esto no se busca observar cuestiones contextuales ni características propias de la sociedad civil ni de capital social. Se busca en cambio, en esta primera etapa, comprobar si existen mecanismos formalmente instaurados que permitan y fomenten la apertura gubernamental. En este sentido, esta visión institucional marcaría las herramientas con las que cuentan (o de las que carecen) los gobiernos municipales en un país específico para generar mecanismos de gobierno abierto, lo que permitiría, a su vez, realizar comparaciones entre países a nivel internacional. Todo esto con el ánimo de establecer un marco analítico de base que permita acercarnos a la interacción social a nivel local de manera comprensiva: si bien es cierto que se necesitan dos para bailar un tango (gobierno y sociedad civil), en estos casos, el diseño institucional es el que pone la música.

3 MARCO INSTITUCIONAL: EL CASO DE CHILE

Lo primero que se menciona al hablar del diseño institucional de Chile es su fuerte centralismo tanto en lo político como en lo fiscal y lo administrativo (Montesinos, 2005; Boisier, 2007; Larraín, 2008). Chile es el único país de la región donde la máxima autoridad del nivel intermedio, el intendente regional, es designada por la Presidencia de la República. A su vez, en su Carta Constitucional, así como en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) se habla de estas últimas como «administraciones locales» (más nunca como gobiernos) y les atribuyen tan solo cuatro atribuciones privativas: la planificación del desarrollo comunal (metas a mediano plazo para la comuna) y del territorio (regulación del uso de suelos); la promoción del desarrollo comunitario; aplicar disposiciones de urbanización dadas por el ministerio respectivo; y aseo y ornato. (Art. 3, LOCM). Todas las demás competencias de las municipalidades, en especial la salud y la educación, son compartidas con el gobierno central, quien diseña y planea la política pública y transfiere los fondos para su implementación de manera desconcertada y, en el mejor de los casos, delegada. Por último, la recaudación de impuestos se hace de manera casi exclusiva por el gobierno central, generando una alta dependencia de las municipalidades a los recursos de transferencia y del Fondo Común Municipal, mecanismo nacional de compensación y redistribución de ingresos entre las administraciones locales (Vial, 2013).

Ahora, dicha estructura centralizada ofrece, en la teoría, una ventaja fundamental: la consolidación de estructuras institucionales a través de leyes nacionales que establezcan, de manera generalizada, una base jurídica, legal e institucional para la interacción local en todas las municipalidades del país.

Es precisamente en este desarrollo legal que, en los últimos años, se han observado grandes avances en cuanto al acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas, la formación de asociaciones de la sociedad civil y la participación ciudadana en la gestión pública, todas ellas reflejadas en las Leyes 20.285 sobre acceso a la información pública y 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana.

La primera de ellas, expedida en el año 2008, establece algunas definiciones esenciales para todo el proceso de interacción entre sectores a nivel local:

- Define como información pública los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento y los procedimientos que se utilicen para

su dictación. A su vez es considerada pública toda información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen clasificación o procesamiento (Art. 5);

- Define el Derecho al Acceso a la Información, estableciendo que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado en la forma y condiciones que establece la Ley (Art. 10);
- Define como transparencia activa la acción de las administraciones de mantener a disposición permanente del público la información actualizada sobre su organización a través de sus sitios electrónicos, incluyendo presupuestos, contrataciones, trámites administrativos, transferencias recibidas, programas sociales y mecanismos de participación, entre otros (Art. 7);
- Define como transparencia pasiva cualquier solicitud de información formulada por escrito o por los sitios electrónicos de los órganos del Estado, así como los procedimientos para su realización y la subsecuente respuesta (Arts. 12-20);
- Define las únicas causales de secreto o reserva de la información pública en cuatro casos: cuando la divulgación afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, cuando se afecten los derechos de otras personas, cuando afecte el interés nacional o cuando una ley de quorum calificado haya declarado dicha información reservada o secreta (Art. 21);
- Crea el Consejo para la Transparencia (CPLT), cuyo objeto es promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información (Art. 32);
- Por último, establece infracciones y sanciones para las autoridades o jefaturas superiores de los órganos requeridos que hubiesen denegado, infundadamente, el derecho a la información. Se establecen sanciones con multas del 20 al 50% de la remuneración salarial (Art. 45).

Estas disposiciones son fundamentales pues establecen los parámetros por los cuales se debe transmitir la información pública. Al mismo tiempo, sus lineamientos para la transparencia activa han devenido en el desarrollo de páginas web y mecanismos de interacción virtual para todas las municipalidades del país. Por último, el surgimiento del Consejo para la Transparencia como garante establece un mecanismo constante de control y seguimiento de las administraciones públicas, incluyendo la creación del Índice de Transparencia Activa Municipal (ITAM) por el cual se mide el nivel de cumplimiento de las municipalidades chilenas en términos de publicidad y promoción de la información pública desde el 2012.

Por su parte, en la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública se hacen disposiciones sobre el derecho a la asociación y a la participación ciudadana ante los órganos administrativos, así como un énfasis al fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil como actores principales en la interacción de la ciudadanía con el Estado. A su vez, se disponen algunas modificaciones en otros cuerpos legales, entre las que se incluye la LOCM y su apartado sobre participación ciudadana a nivel municipal. Ahora, dichas modificaciones no son sustanciales en cuanto a las exigencias para los mecanismos de participación, y aparte de cambiar el nombre de algún consejo consultivo poco aporta en cuanto a modificaciones esenciales de los mecanismos obligatorios de participación ciudadana (Ley 20.500, Arts. 32). En específico se plantean cinco exigencias básicas: las ordenanzas municipales de participación ciudadana, los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), las audiencias públicas, las oficinas de informaciones, reclamos y sugerencias (OIRS) y los plebiscitos comunales. Al observar las disposiciones legales de estos mecanismos, se evidencian varios aspectos transversales:

- Tienen un fuerte componente corporativista, dando prioridad a las organizaciones de la sociedad civil y no tanto a la intervención del ciudadano no organizado;
- Son espacios con un diseño de arriba hacia abajo («top-down»), con una centralidad evidente de las administraciones locales sobre los demás sectores;
- Dicho diseño hace que dependan de la voluntad política, pues son los ediles quienes deciden qué mecanismos implementar a través de las ordenanzas;
- No existen castigos frente al incumplimiento ni mecanismos de revisión, así que las ordenanzas bien podrían quedarse en el cumplimiento de la formalidad sin que ello represente cambio alguno en la toma de decisiones de la comuna;
- En su gran mayoría son de carácter consultivo y con un fuerte componente de atención al público más que de construcción colaborativa de agenda;
- Los mecanismos que sí llegan a ser vinculantes, como los plebiscitos, son complejos en su realización y poco motivantes para los mandatarios locales (LOCM, Arts. 93-99; Ley 20.500, Arts. 32 y 33).

Aun así, la legislación chilena permite que en las ordenanzas se establezcan todos aquellos mecanismos de participación que la municipalidad considere relevante, dando un alto margen de maniobra en cuanto a los posibles espacios de participación institucional a nivel comunal. Este punto abre la puerta para

el surgimiento de nuevos e innovadores mecanismos que busquen un mayor involucramiento ciudadano, aparte de los estamentos establecidos por la Ley (Ley 20.500, artículo 31: modificación Art. 71 de LOCM). También es de mencionar aspectos más que positivos de la legislación, como el reconocimiento de la participación ciudadana en la gestión pública como un derecho, lo que implica la necesidad de proteger y fomentar la intervención de la ciudadanía en el quehacer del Estado (modificación Art. 69 LOCM). Por último, a comienzos del presente año de 2016 el gobierno nacional presentó el nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, un órgano que, como su contraparte para la transparencia, se establece como ente fiscalizador y promotor del derecho a la participación ciudadana.

En síntesis, a pesar del fuerte centralismo chileno, la legislación nacional ha proporcionado herramientas para la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración que, aún en un nivel formal, permitirían una mayor y mejor interacción entre la ciudadanía y las administraciones locales del país. Por lo menos en el papel, las estructuras están diseñadas y la música empieza a sonar. Ahora nos queda observar que tanto bailan las municipalidades chilenas.

4 MEDICIONES A NIVEL MUNICIPAL: PROPUESTA METODOLÓGICA

A continuación se presenta el trabajo realizado durante el segundo semestre de 2015, buscando observar qué tanto se han cumplido las disposiciones legales en cuanto a transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración en las municipalidades de Chile. Se entiende entonces que esta propuesta se enfoca en la institucionalidad formal, y aunque esto deja por fuera varios posibles análisis de contexto y de relaciones informales, bien permitiría una comparación entre países de la región. Para ello, se establecieron los siguientes parámetros de investigación, partiendo de las dimensiones de variables ya propuestas en el marco teórico (Tabla 2). La recolección de información, realizada para las 345 municipalidades chilenas, se realizó a través de fuentes secundarias, solicitudes de información, la revisión de las páginas web municipales y el estudio de todas las ordenanzas de participación.

Tabla 2.

Operacionalización: instituciones para el gobierno abierto municipal en Chile

Dimensión	Indicador	Dato utilizado
Transparencia	Información municipal abierta al público	Índice de Transparencia Activa Municipal – CPLT
Rendición de cuentas	Solicitudes de información a la municipalidad	Dato propio: solicitudes de transparencia pasiva
Participación	Mecanismos de Participación obligatorios (Ley 20.500)	Dato propio: revisión ordenanzas de participación
Colaboración	Énfasis en colaboración – otros mecanismos de participación	Dato propio: revisión ordenanzas de participación

Fuente: elaboración propia

Para la dimensión de *transparencia municipal*, donde se busca observar tanto la calidad de la información como el cumplimiento de las exigencias legales de la Ley 20.285, tomamos el Índice de Transparencia Activa Municipal (ITAM) que realiza el Consejo para la Transparencia para todas las comunas chilenas. En específico se toma la medición realizada para el año 2015, donde se evidencia un evidente incremento en el cumplimiento de la norma en el país, con un puntaje promedio del 64,72% frente al 30,26% observado en el 2012, cuando se inicia la medición (Consejo para la Transparencia, 2015). Para ajustarlo a los demás datos se establece una escala de 0 a 1 partiendo de los datos establecidos por el ITAM de 0 a 100.

En cuanto a la dimensión *rendición de cuentas*, donde se busca medir las posibilidades que dan las administraciones para la fiscalización de la ciudadanía frente a su municipalidad, se realizó un ejercicio de solicitud de información a través de los mecanismos de transparencia pasiva establecidos por la misma ley de acceso a la información. Aunque el Consejo para la Transparencia genera constantes informes sobre dichas solicitudes, la idea principal era que todas las comunas estuvieran en igualdad de condiciones y contar con un dato unificado, el cual consta de dos variables: el tiempo de respuesta (si responde dentro de los tiempos establecidos por la Ley) y la calidad de la información (si la respuesta fue adecuada y completa). Las categorías para la variable «tiempo» fueron: no entrega información (0), entrega con más de un mes de retraso (0,33), entrega con retraso inferior a un mes (0,66) y entrega a tiempo o con

solicitud de prórroga (1). A su vez, se establecieron las siguientes categorías en cuanto a la variable «calidad»: no entrega información (0), información deficiente (0,33), información incompleta (0,66), información completa (1).

Tanto para la dimensión de *participación* como para la dimensión de *colaboración* se revisaron las ordenanzas de participación comunal de las municipalidades chilenas, aunque con distintos enfoques: para la dimensión participación se observó si los mecanismos obligatorios (COSOC, audiencias públicas, OIRS y plebiscitos comunales) se encontraban reglamentados formalmente en la municipalidad, en pleno cumplimiento de la Ley 20.500; para la colaboración se buscó la existencia de mecanismos propios de cada municipalidad y su énfasis en el involucramiento ciudadano. Vemos entonces que las tres primeras variables se basan en el cumplimiento de las disposiciones legales establecidas por las leyes de transparencia y participación, mientras la dimensión «colaboración» se centra en los mecanismos propios de cada municipalidad. De esta manera se toma en cuenta tanto el diseño institucional nacional como las estructuras locales y sus iniciativas hacia el trabajo con la ciudadanía.

En el caso de la participación se establecen categorías de 0 a 1, siendo cero la ausencia de mecanismos y 1 el pleno cumplimiento de la Ley. Por parte de la colaboración se establece una escala que parte de los cinco niveles de participación ciudadana establecidos por la Asociación Internacional de Participación Ciudadana (IAP2): información (1), consulta (2), involucramiento (3), colaboración (4) y empoderamiento (5) (IAP2, 2007). Para normalizar este dato con los demás, se establece una ecuación de máximos y mínimos, con un mínimo real de cero y un máximo teórico construido con el máximo puntaje de cada una de las categorías, de manera que la municipalidad con mayor número de mecanismos extras no tuviera una calificación plena sino relativa. Toda la categorización se establece a continuación (Tabla 3).

Tabla 3.

Pesos de variables:

Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal en Chile

Dimensión	Variable	Escala	Categorías	
Transparencia (22%)	ITAM 2015	0 a 1	Sin categorías	
Rendición de cuentas (22%)	Tiempo (12,5%)	0 a 1	0	No entrega información
			0,33	Entrega muy retrasada (más de un mes)
			0,66	Entrega retrasada
			1	Entrega tiempo (con o sin prórroga)
	Calidad (12,5%)	0 a 1	0	No entrega información
			0,33	Muy deficiente
			0,66	Básica
			1	Completa
Participación (22%)	Mecanismos Obligatorios	0 a 1	0	Sin mecanismos
			0,25	Un mecanismo
			0,5	Dos mecanismos
			0,75	Tres mecanismos
			1	Todos
Colaboración (34%)	Énfasis mecanismos extras	Normalizada máx./mín.	0	Sin mecanismos
			1	Información
			2	Consulta
			3	Involucramiento
			4	Colaboración
			5	Empoderamiento

Fuente: elaboración propia

Como se observa en la Tabla 3, se asigna un mayor peso a la variable «colaboración» puesto que es la única que no conlleva una obligatoriedad legal en su cumplimiento, marcando entonces una voluntad política de las municipalidades en instaurar mecanismos colaborativos con sus conciudadanos.

Una vez realizada toda la recolección de información, con la asignación de los pesos de cada dimensión de variable, se construye el Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal (IIGAM 2016), el cual se presenta no sólo como una herramienta de diagnóstico o un ranking de medición, sino también como línea de base en cuanto a la implementación del diseño institucional en las municipalidades chilenas, además de ser un insumo analítico para investigaciones posteriores. A continuación se presentan los resultados más relevantes.

5 RESULTADOS

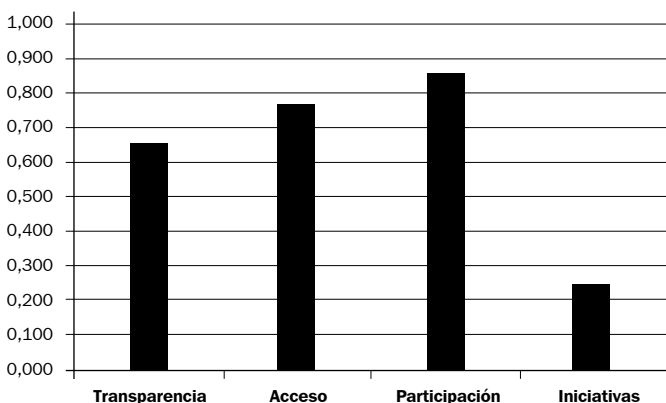
Se obtuvo información completa de 327 de las 345 municipalidades de Chile, obteniendo el máximo puntaje la municipalidad de Santiago, en la Región Metropolitana (0,877) y el mínimo la municipalidad de Palena, en la Región de Los Lagos (0,078). Se observa entonces que la mayoría de las municipalidades han concretado mecanismos formales de participación, transparencia, rendición de cuentas y colaboración partiendo de las leyes nacionales de transparencia y participación, aunque todavía queda mucho por avanzar para alcanzar un pleno cumplimiento.

Ahora, cuando se observan los datos por dimensiones se evidencia un notable avance en el cumplimiento de las disposiciones legales en cuanto a participación, donde casi la totalidad de las municipalidades han integrado en sus ordenanzas los mecanismos obligatorios. Le sigue la dimensión rendición de cuentas y un poco más abajo el índice de transparencia activa. En cuanto a la colaboración, que no se encuentra dentro de las obligaciones legales y que busca observar la iniciativa de las municipalidades chilenas, los resultados son muy bajos, con un promedio total de 0,25 (Gráfico 1). Vemos entonces que existe un bajo aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el sistema para generar mecanismos propios, conformándose la gran mayoría de las municipalidades chilenas con el cumplimiento de lo exigido por la ley.

116

Gráfico 1.

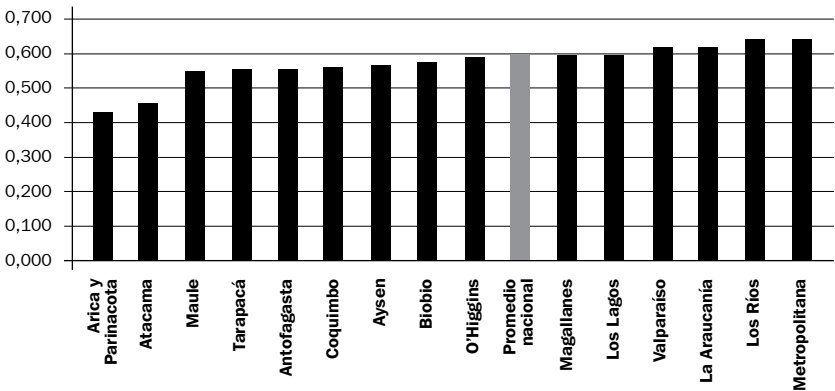
IIGAM promedio según dimensiones de variables



Fuente: elaboración propia

Una vez unificada la medición, se evidencia una relativa homogeneidad de resultados en todas las regiones, siendo las municipalidades de la Región Metropolitana, con un promedio de 0,638, las que evidencian mayor avance en la adopción formal de dichos mecanismos, frente a la Región de Arica y Parinacota que, con un promedio de 0,429, se muestra como la más rezagada (Gráfico 2).

Gráfico 2.
IIGAM promedio según región

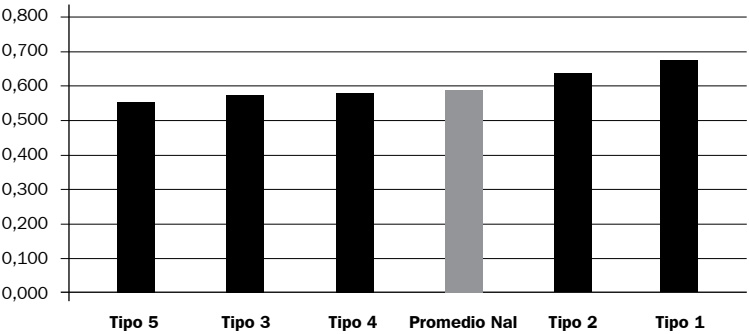


Fuente: elaboración propia

Un dato interesante es que no se observa una variación extrema entre las municipalidades urbanas y las rurales: si observamos los datos por tipo de municipalidad según la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), siendo el tipo 1 las comunas metropolitanas, urbanas y de mayor desarrollo económico, y siendo las de tipo 5 las comunas más rurales y con bajo desarrollo, la diferencia entre ambos extremos no genera, como se podría llegar a pensar, mayor contraste (Gráfico 3).

Gráfico 3.

IGAM promedio según tipo de comuna

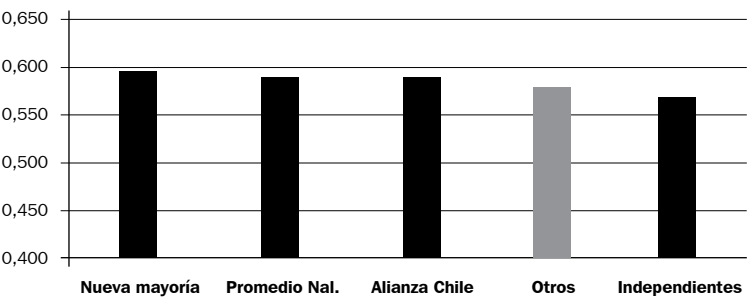


Fuente: elaboración propia

Otro punto que quisimos considerar para este estudio era el pacto político gobernante en las municipalidades. Los datos señalan que existen diferencias mínimas entre las municipalidades con alcaldes de la Alianza (0,586), de la Nueva Mayoría (0,595), independientes fuera de pacto (0,567) y de otras listas políticas (0,576), sin mostrar variaciones significativas entre una y otra (Gráfico 4).

Gráfico 4.

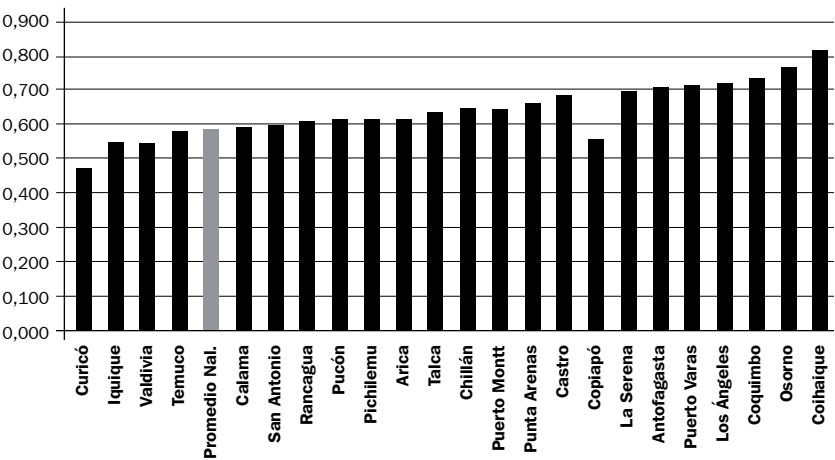
IIGAM promedio según pacto político gobernante



Fuente: elaboración propia

Por último, quisimos observar los resultados de las 23 ciudades intermedias de Chile (Maturana & Rojas, 2015), las cuales, dadas sus características tanto en capacidades administrativas como en recursos fiscales, se muestran como un grupo de ciudades con un alto potencial para la implementación de mecanismos de gobernanza local (Hernández-Bonivento, 2015). Se observa que la gran mayoría de ellas se encuentran por encima del promedio nacional, siendo la que señala un mayor rezago la ciudad de Curicó, en la Región del Maule, frente al primer lugar obtenido por Coihaique, en la Región de Aisén (Gráfico 5).

Gráfico 5.
IIGAM promedio ciudades intermedias



Fuente: elaboración propia

Vemos entonces que, aunque existen grandes diferencias entre algunos casos, las municipalidades chilenas han adoptado los mecanismos establecidos por la legislación nacional de manera generalizada, aunque sin alcanzar el pleno cumplimiento. Esto se evidencia tanto en regiones extremas como en las centrales, tanto en el conjunto de municipalidades urbanas como en las más rurales, tanto en comunas gobernadas por la izquierda como en la derecha. Entre las municipalidades con mayor puntaje se encuentran comunas de todo tipo, desde las densamente pobladas de Santiago como de las más rurales de Aisén o Magallanes (Tabla 4).

Tabla 4.

IGAM veinte municipalidades con puntajes más altos

	Región	Tipo subdere	Pacto político	IGAM
Santiago	Metropolitana	Tipo 1	Conc	0,877
Pudahuel	Metropolitana	Tipo 1	Conc	0,874
Providencia	Metropolitana	Tipo 1	Ind	0,850
Codegua	O'Higgins	Tipo 4	Conc	0,832
Viña del Mar	Valparaíso	Tipo 1	Alian	0,831
Quinta Normal	Metropolitana	Tipo 1	Conc	0,814
Coihaique	Aysén	Tipo 2	Alian	0,812
Doñihue	Maule	Tipo 3	Conc	0,811
Maipú	Metropolitana	Tipo 1	Conc	0,806
Machalí	O'Higgins	Tipo 2	Alian	0,797
Pozo Almonte	Tarapacá	Tipo 4	Otros	0,785
Tortel	Aysén	Tipo 5	Conc	0,782
Primavera	Magallanes	Tipo 4	Conc	0,781
Chonchi	Los Lagos	Tipo 4	Conc	0,780
Valparaíso	Valparaíso	Tipo 1	Alian	0,767
Lo Barnechea	Metropolitana	Tipo 1	Alian	0,763
Osorno	Los Lagos	Tipo 2	Conc	0,762
San Pedro La Paz	Biobío	Tipo 1	Conc	0,760
Hualpén	Biobío	Tipo 1	Conc	0,756
Penco	Biobío	Tipo 2	Conc	0,755

Fuente: elaboración propia

Indagando sobre posibles explicaciones de estos datos, se realizó una serie de correlaciones bivariadas con siete indicadores socio-económicos a nivel municipal: ingresos totales de la municipalidad, dependencia al Fondo Común Municipal (porcentaje del FCM sobre los ingresos totales de la municipalidad), población total, densidad poblacional, índice de pobreza municipal, número de organizaciones de la sociedad civil (OSC) registradas en el municipio, y porcentaje de la población que participa en OSC. Los datos fueron extraídos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) con última medición del 2014, la Encuesta CASEN de 2013 y del Servicio de Registro Civil e Identificación (SCREI). La normalización de los datos se realiza mediante la función de rango fraccional en porcentaje del SPSS. En la Tabla 5 se exponen los resultados obtenidos en las correlaciones con el IGAM (Coeficiente de Pearson).

Tabla 5.

Variables socio-económicas y correlaciones bivariadas IIGAM

Variables	Fuente	Tipo de dato	Coefficiente Pearson
Ingresos totales	SINIM 2014	Rango fraccional (%)	,308**
Dependencia FCM	SINIM 2014	Porcentaje	-,246**
Población	SINIM 2014	Rango fraccional (%)	,312**
Densidad poblacional	SINIM 2014	Rango fraccional (%)	,238**
Pobreza	SINIM 2014	Porcentaje	-,051
Número OSC	SCREI 2015	Rango fraccional (%)	,271**
Participación en OSC	CASEN 2013	Porcentaje	,124*

Fuente: elaboración propia. *Significancia al 0.05 ** Significancia al 0.01

Los datos evidencian cinco correlaciones lineales, con alta significancia estadística pero con poca fortaleza, entre el IIGAM y las variables socio-económicas estudiadas, siendo cuatro de ellas en relación positiva y una en relación negativa. En letra corriente, existen evidencias estadísticas, aunque con variaciones débiles, para afirmar que las municipalidades con mayor ingreso, mayor población, mayor número de organizaciones de la sociedad civil registradas, menor dependencia con el Fondo Común Municipal y mayor densidad poblacional, tienden levemente a contar con un mayor desarrollo institucional en cuanto a mecanismos de gobierno abierto.

Ahora, estas correlaciones no señalan una relación causal entre dos variables, sólo señalan que existe una relación estadísticamente significativa entre ambos atributos. Para buscar alguna relación causal se realizó una regresión lineal con aquellas que evidencian correlación con el IIGAM, estableciendo esta última como variable dependiente y cruzando los datos a través del programa estadístico SPSS. De entrada, el programa descarta las variables de Población y Densidad poblacional, integrando las restantes en tres modelos señalados según su significancia estadística (Tabla 6 y 7).

Tabla 6.

Tabla resumen modelo de regresión lineal IIGAM con variables seleccionadas

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	,306 ^a	,094	,091	,142026
2	,326 ^b	,106	,101	,141263
3	,343 ^c	,117	,109	,140593

^a Predictores: (Constante), Fractional Rank Percent of INGRESOS

^b Predictores: (Constante), Fractional Rank Percent of INGRESOS, Fractional Rank Percent of OSC

^c Predictores: (Constante), Fractional Rank Percent of INGRESOS, Fractional Rank Percent of OSC, FCM

Tabla 7.

Coefficientes de regresión lineal IIGAM y variables seleccionadas

Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados		
	B	Error estándar	Beta	T	Sig.
1 (Constante)	,554	,016	,306	34,645	,000
Fractional Rank Percent of INGRESOS	,002	,000		5,749	,000
2 (Constante)	,539	,018		30,732	,000
Fractional Rank Percent of INGRESOS	,001	,000	,228	3,542	,000
Fractional Rank Percent of OSC	,001	,000	,136	2,114	,035
3 (Constante)	,609	,039		15,670	,000
Fractional Rank Percent of INGRESOS	,001	,000	,133	1,674	,095
Fractional Rank Percent of OSC	,001	,000	,150	2,329	,021
FCM	-,001	,001	-,138	-2,011	,045

Fuente: elaboración propia

Vemos entonces que el primero de ellos, que aplica la variable ingresos como explicativa y que tiene el mayor nivel de significancia, tiene un r cuadrado ajustado de 0,091, lo cual indica que la regresión sólo aplica a un 9,1% de los datos. Si a esto le sumamos que su el coeficiente Beta es de 0,306 (siendo más fuerte la causalidad cuando tiende a 1), se evidencia que el carácter explicativo de la

variable ingresos sobre el mayor o menor desarrollo institucional para el gobierno abierto municipal es muy débil, aun cuando cuenta con significancia estadística tanto en la regresión como en el test ANOVA. Dado que los otros dos modelos se muestran aún más débiles en su capacidad explicativa, se entiende que los datos socioeconómicos no son explicativos del cumplimiento institucional.

6 CONCLUSIONES

El presente trabajo ha buscado realizar un diagnóstico sobre el diseño institucional que enmarca los mecanismos de gobierno abierto en las municipalidades chilenas, buscando establecer tanto los niveles de cumplimiento de dichas normativas como una línea de base que sirva para posteriores investigaciones. En este sentido, se observa que existe un cumplimiento formal relativamente homogéneo en todo el territorio de las disposiciones legales con respecto a transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración, pero que aún queda mucho por avanzar hasta llegar al cumplimiento pleno de la Ley. Se entiende que todo proceso de cambio suele llevar tiempo, aún en cuestiones formales, pero a ocho años de promulgada la ley de acceso a la información y a cinco la de participación aún existen grandes vacíos que atender.

La dimensión con mayor cumplimiento formal es la participación, que se explica por los cambios mínimos que la nueva ley generó en mecanismos obligatorios que ya existían desde el retorno de la democracia. Ahora, como ya hemos mencionado, una cosa es que los mecanismos de participación estén integrados en las ordenanzas, otra distinta es que dichos mecanismos se implementen, y otra aún más distinta es el impacto que estas instancias tengan realmente en la toma de decisiones. Aun así, en lo formal, en la gran mayoría de municipalidades existen mecanismos institucionales para el involucramiento ciudadano en las cuestiones públicas.

La segunda dimensión con mayor cumplimiento es la rendición de cuentas, que se explica por la obligatoriedad que tienen las municipalidades de contestar las solicitudes de información y las penalizaciones, a través de altas multas, para los funcionarios que lo incumplan. La existencia de un ente fiscalizador como la CPLT, con capacidad de fiscalización y sanción a quienes se alejen de las disposiciones legales, se convierte en un incentivo poderoso para alcanzar un nivel alto de cumplimiento en esta dimensión.

Pero el CPLT también regula la transparencia activa de las municipalidades, y en cambio el ITAM 2015 plantea niveles inferiores de cumplimiento que su

contraparte pasiva. Hay que entender entonces que la transparencia activa implica un mayor esfuerzo de capacidades y recursos que contestar preguntas puntuales de la ciudadanía, siendo entonces más complejo el cumplimiento de las disposiciones exigidas por la Ley en esta dimensión. Si se tiene en cuenta que estos esfuerzos son procesos lentos, y que existe un avance estable y continuo desde el inicio de dicho indicador en el 2012, es posible ser optimistas y ver el vaso medio lleno, esperando que dicho incremento anual se mantenga estable.

Por último, en cuanto a las dimensiones estudiadas, la menos desarrollada es la colaboración. En este caso se conjugan varias circunstancias negativas: no existe una exigencia legal a establecer mecanismos de participación aparte de los obligatorios, no existe un ente fiscalizador que haga seguimiento de los mismos, y todos los esfuerzos dependen de la voluntad política y la iniciativa de cada municipalidad. Se genera entonces una paradoja: aunque se busca un diseño institucional flexible, que se pueda adaptar a las circunstancias de cada municipalidad, depender exclusivamente de la discrecionalidad de los alcaldes y concejales puede no ser suficiente para desarrollar estrategias de colaboración con otros actores sociales. En este sentido, el apego riguroso a la norma pareciera evitar el surgimiento de mecanismos innovadores, conformándose la gran mayoría con el cumplimiento formal de la norma, no menos pero tampoco más de lo exigido.

Al entrar a observar los resultados agregados de la medición, se evidencia un cumplimiento significativamente homogéneo en todo el territorio, sin que se perciban rasgos que permitan explicar por qué una municipalidad desarrolla mecanismos formales de gobierno abierto por encima de otra. Salvo la variable ingresos totales, que marca una tendencia muy leve, las variables socioeconómicas señaladas no tienen capacidad explicativa frente a dicha medición. Esto se puede explicar dado el apego a la legislación y el centralismo chilenos, donde el cumplimiento de las condiciones formales establecidas por la Ley suelen darse de manera generalizada en el país, tanto en la ciudad como en el campo, tanto en el centro como en la periferia. Cabría preguntarse si lo mismo ocurre en otros países unitarios pero menos centralizados de la región. Ahora, estos resultados no deben ocultar a los rezagados ni castigar a los que más han avanzado. Por el contrario, observar que municipalidades con bajos recursos pueden llegar a contar con el mismo aparataje institucional que las grandes municipalidades de Santiago señalan las potencialidades de los chicos y generan mayor presión sobre los grandes. Esta es, al fin y al cabo, la finalidad de estas mediciones: convertirse en nuevos incentivos para mejorar los resultados.

Para terminar, es necesario mencionar que la presente propuesta se encuentra enfocada hacia la formalidad y el desarrollo institucional exclusivamente.

Este foco deja por fuera análisis de suma importancia sobre la sociedad civil, así como características culturales e informales que suelen afectar las relaciones entre los gobiernos y la ciudadanía. También queda por fuera la implementación de dichos mecanismos pues, como ya hemos mencionado, una cosa es que existan las herramientas para un gobierno abierto y otra muy distinta es cómo se utilizan y cuál es el impacto que tienen en la interacción local. Este último punto se torna más que interesante para posteriores investigaciones, que impliquen un acercamiento más cualitativo a través de estudios de caso.

Aun así, es de nuestro entender que el modelo propuesto permite un primer paso para obtener una visión sobre el desarrollo institucional del gobierno abierto a nivel municipal. Esto marcaría un punto de partida interesante para nuevas investigaciones no sólo en el contexto chileno, sino a nivel regional e internacional. Por lo mismo, este trabajo busca animar otros esfuerzos sobre estos temas en distintos contextos institucionales, algo que permitiría comprender mejor el impacto de las mismas sobre la implementación de mecanismos de interacción, transparencia y participación a nivel local.

NOTA

¹ El presente trabajo hace parte del proyecto interno de investigación DIP 44-2015 de la Universidad Autónoma de Chile. El autor agradece especialmente a Roberto Salas, del equipo

ICHEM, por su trabajo en la larga tarea de recolección de información que ha permitido el desarrollo del presente texto.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, L. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Blanco, I., & Gomá, R. (2002). «Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias». En I. Blanco, & R. Gomá, *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel Social, pp. 21-42.

Boisier, S. (2007). *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. (Memoria para optar al grado de doctor), Universidad Alcalá de Henares, Alcalá de Henares.

Brugué, J., & Gallego, R. (2007). «¿Una administración pública democrática?» En J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Campbell, T. (2003). *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Cerrillo i Martínez, A. (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

Consejo para la Transparencia (2015). *Ranking de Transparencia Activa Comunal 2015*. Santiago: CPLT.

Cravacuore D. (2014) «Descentralización y recentralización en América Latina» (ponencia). Quito: XIX Congreso CLAD.

Falleti, T.G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gomá, R., & Font, J. (2007). «La democracia local: un mapa de experiencias participativas». En J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Grindle, M.S. (2007). *Going Local. Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press.

Harrison, T., & Syogo, D.S. (2014). «Transparency, participation, and accountability practices in open government: a comparative study». *Government Information Quarterly* (31), 513–525.

Hernández Bonivento, J. (2015). *El Gobierno de las Grandes Ciudades. Tipología y análisis de los modelos de gobierno y gestión en ciudades de América Latina*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.

Hernández Bonivento, J.; Gandur, M.P.; Najles, J. (2014) *Gobierno Municipal Abierto. De la proximidad administrativa a la acción colaborativa*. Washington: OEA

Hofmann, A.; Ramírez Alujas, Á.; Bojórquez, J. (2013). *La promesa del Gobierno Abierto*. México: ITAIP.

International Association for Public Participation – IAP2. (2007). «Spectrum of Public Participation». Disponible en www.iap2.org.au/resources/iap2s-public-participation-spectrum (Consultado 03/02/2016)

Jessop, B. (2003). «Governance and Metagovernance: On reflexivity, requisite variety and requisite irony». En H. Bang, *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE.

Larraín, H. (2008). «De la actual re–centralización a la descentralización del país». In B. Horst & I. Irarrázaval Llon (Eds.), *Rompiendo cadenas del centralismo en Chile*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile; Instituto Libertad y Desarrollo.

Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open Government: collaboration, transparency and participation in practice*. Sebastopol, CA: O'Reilly Editors.

Levi-Faur, D. (2012). «From «big government» to «big governance»?». En D. Levi-Faur. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3–18.

Mayntz, R. (1998). «New challenges to governance theory». Florence, Italy: Jean Monet Chair Papers No. 50.

Meijer, A., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). «Open Government: connecting vision and voice». *International Review of Administrative Sciences* (78), 10–29.

Meijer, A., Hillebrandt, M., Curtin, D., Brandsma, G.J. (2010). «Open Government: connecting discourses on Transparency and Participation». Maastricht: Good Governance Colloquium.

Meuleman, L. (2010). «The cultural dimension of Metagovernance: why governance doctrines may failed». *Public Organization Review*, 49–70.

Montecinos, E. (2005). «Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile». *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 10. N° 31.

Naser, A., & Ramírez-Alujas, Á. (2014). *Plan de Gobierno Abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago de Chile: CEPAL.

ONTSI. (2010). *Open Government: 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*. Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León.

Olavarría, M. (2011). *La Institucionalización y Gestión Estratégica del Acceso a la Información y la Transparencia Activa en Chile*. Santiago: BID – CT.

Open Government Partnership. (2013). *Open Government Guide*. Washington: OGP.

Oszlak, O.; Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto. Lecciones de la experiencia internacional*. IDRC – RedGEalc – OEA.

Peixoto, T. (2013). «The uncertain relationship between Open Data and Accountability: a response to Yu and Robinson's «The new ambiguity of Open Government»». *UCLA Law Review Discourse* (60) 200–213.

Peters, B.G. (2012). «Governance as Political Theory». In D. Levi-Faur. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 19–32.

Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London: MacMillan Press.

Prats, J. (2005). *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza*. Madrid: INAP.

Prieto-Martín, P. & Ramírez-Alujas, Á. (2014). «Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto». *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (58) 61–100.

Ramírez-Alujas, Á. (2011). «Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene». *Revista Enfoques* (15) 99–125.

Ramírez-Alujas, Á., & Dassen, N. (2014). *Vientos de Cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. BID.

Ramírez Alujas, A. & Güemes, M. (2012). «Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica». Madrid: XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles.

Scharpf, F. (1994). «Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations». *Journal of Theoretical Politics* (6), 27–53.

SINIM (2014). Datos municipales. Disponibles en <http://datos.sinim.gov.cl/> (Consultado 06/09/2015).

Smith, C.R. (2007). «Institutional determinants of collaboration: an empirical study of county open-space protection». *Journal of Public Administration Research and Theory* (19), 1–21.

Stoker, G. (2011). «Was local governance such a good idea? A global comparative perspective». *Public Administration* (89), 15–31.

Subirats, J. (2007). «Nuevos mecanismos de participación y democracia: promesas y amenazas». En J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Swartz, A. (2010). «When is Transparency useful?» En D. Lathrop & L. Ruma, *Open Government: collaboration, transparency and participation in practice*. Sebastopol, CA: O'Reilly Editors.

Vial, C. (2013). «Political and fiscal and fiscal decentralization in South America: a comparative analysis of Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador and Peru». In J. R. Cuadrado-Roura & P. Aroca (Eds.), *Regional problems and policies in Latin America*. Berlin: Springer-Verlag.

Villoria, M. (2010). «La democratización de la administración pública: marco teórico». En J. Ruiz-Huerta, & M. Villoria, *Gobernanza democrática y fiscalidad*. Madrid: Tecnos.

Zheng, Y., Schachter, H.L., Holzer, M. (2014). «The impact of government form on e-participation: A study of New Jersey municipalities». *Government Information Quarterly* (31), 653–659.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Hernández Bonivento, J. (2016). «Diseño institucional para el gobierno abierto municipal: propuesta de medición y análisis del caso chileno», *DAAPGE*, año 16, N° 27 (jul-dic), 2016, pp. 101–128. Santa Fe, Argentina: UNL.
