

ESCUELA DE GOBIERNO
ESCUELA DE COMUNICACIONES Y PERIODISMO
FACULTAD DE DERECHO



SENADOR VIRTUAL

16 AÑOS DE CROWDLAW EN EL PARLAMENTO CHILENO

AUTORES

MAYRA FEDDERSEN
LUIS E. SANTANA

EDITORES

JAIME CONSTANZO
GABRIELA DENIS
MARÍA PAZ HERMOSILLA

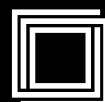
NOVIEMBRE DE 2019



HARVARD UNIVERSITY

DAVID ROCKEFELLER CENTER
FOR LATIN AMERICAN STUDIES

REGIONAL OFFICE



Gob_Lab UAI

UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ

A G R A D E C I M I E N T O S

Esta investigación fue realizada gracias a un convenio de investigación con el Senado de Chile, en el marco del proyecto “CrowdLaw: Tecnologías de Participación Ciudadana en el Proceso Legislativo”, un proyecto conjunto entre la Facultad de Derecho, la Escuela de Comunicaciones y Periodismo y la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, y la Escuela Kennedy de la Universidad de Harvard. Es coordinado por el GobLab UAI y cuenta con el apoyo del Harvard-UAI Collaborative Research Grant del David Rockefeller Center for Latin American Studies.

Queremos agradecer al Presidente del Senado, Jaime Quintana, a la Presidenta del Grupo Bicameral Diputada Paulina Núñez, al VicePresidente del Grupo Bicameral Senador Alfonso De Urresti, al Secretario del Senado, Raúl Guzmán a los funcionarios del Congreso Roberto Bustos, Patricio Álvarez, Cristián Carrión, Alejandra Carvallo, Valeska Espinoza, Lidia Fuentes, Rocío Noriega, Maryan Henríquez, Álvaro Sandoval y Verónica Seguel.

Extendemos un especial agradecimiento a la co-investigadora del proyecto CrowdLaw, Victoria Alsina, y a Marcela Rentería, directora ejecutiva de la oficina regional del David Rockefeller Center for Latin American Studies.

El ayudante de investigación en ciencia de datos del proyecto fue Jaime Constanzo. Los ayudantes de investigación cualitativos fueron Jim de la Rosa, Valeria Machmar, Daniela Pavez, José Pablo Arraño y Sebastián Lombera.

SENADOR VIRTUAL

16 AÑOS DE CROWDLAW
EN EL PARLAMENTO CHILENO

C O N T E N I D O S

4 RESUMEN EJECUTIVO

6 INTRODUCCIÓN

9 PLATAFORMA

13 CARACTERÍSTICAS DE LOS SENADORES VIRTUALES

15 PROYECTOS SUBIDOS A LA PLATAFORMA

19 DEL COMPORTAMIENTO DE LOS SENADORES VIRTUALES

21 OBSERVACIONES CUALITATIVAS AL SENADOR VIRTUAL

23 CONCLUSIONES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

24 REFERENCIAS

RESUMEN EJECUTIVO

Chile posee desde el año 2003 una plataforma digital de participación ciudadana, Senador Virtual, en la cual personas naturales pueden participar y dar su opinión en ciertos debates legislativos previo a la votación de los senadores. Los resultados de las votaciones virtuales son procesadas en un informe que es enviado a los Senadores parte de la comisión pertinente, para enriquecer el debate legislativo. En este trabajo se muestran los principales resultados del análisis a la plataforma y sus usuarios para luego entregar recomendaciones que permitan solidificar los años de experiencia y la robustez del sistema.

Durante los 16 años de funcionamiento del Senador Virtual, 289 proyectos se han subido a la plataforma, aunque su número ha ido disminuyendo en el tiempo, hasta llegar a solamente 7 en 2018.

Se han registrado en la plataforma 136.229 usuarios, los cuales al momento de inscripción deciden si entregan información personal. A pesar de su voluntariedad, más del 99% de los usuarios acepta entregar información personal. Del total de usuarios que entrega información, el 53,5% de inscritos son hombres, 58,4% de los usuarios declaran estar en el rango etario de 18 a 29 años en el momento de inscripción y 53% declara la región metropolitana como domicilio. Por lo tanto, existe una necesidad de mayor diversidad en los usuarios, lo que podría enriquecer la discusión en la plataforma.

Se analizaron también los proyectos más votados en los 16 años de funcionamiento de la plataforma, donde se destacan proyectos de alta connotación mediática, como la despenalización del uso de la marihuana, despenalización de aborto, eutanasia, etc. Los usuarios también pueden comentar en las votaciones. El análisis de número de comentarios (32.086 de los usuarios ha comentado al menos 1 vez) concuerda con los proyectos más votados. Al caracterizar a los usuarios, observamos que la mayoría de éstos comentan y votan una única vez. Investigaciones futuras debieran ir en la línea de identificar las razones detrás de este comportamiento.

Además de lo anterior, se realizó un análisis cualitativo, a través de entrevistas, a usuarios que ha participado en al menos 3 proyectos de ley, a los administradores de la plataforma, y a Senadores. También se hizo una observación etnográfica digital a la participación en 8 proyectos. Los usuarios recurrentes concuerdan en cierto grado sobre la importancia de la participación ciudadana, y a pesar de no recibir retroalimentación acerca del nivel de aceptación de la votación y/o comentarios, señalan que seguirán participando del Senador Virtual.

Del análisis cualitativo se concluye que el informe que se genera de las votaciones y comentarios presenta ciertas debilidades: en algunos proyectos una persona vota con más de un alias; los enunciados de las preguntas inducen

respuestas; en varios enunciados se pregunta más de una materia, lo que no necesariamente permite reflejar la intención del ciudadano; y los aportes están clasificados en base a las mismas ideas fundamentales sobre las que se votó, dejando fuera otra información relevante que podría surgir de los comentarios de los usuarios. Por último, el análisis de los comentarios se realiza de manera manual, y no necesariamente a cargo de un profesional con conocimiento en análisis cualitativo, lo cual induce a errores y sesgos en el informe. Todas estas deficiencias han resultado en que el informe finalmente no sea utilizado como un insumo clave en las discusiones de las comisiones, disminuyendo así el impacto real de la plataforma Senador Virtual.

En base a los hallazgos se efectúan una serie de recomendaciones. Estas buscan fortalecer la plataforma, aumentando su penetración en los ciudadanos, incrementando el número de usuarios, y la recursividad de su participación, y también fortaleciendo el rol que tienen los Senadores y el uso que estos le dan a la información obtenida de la participación ciudadana. Particularmente recomendamos:

1. Incluir un sistema de autenticación de personas para todos quienes se registren para identificar votos y comentarios con individuos.
2. Extender el uso de esta herramienta para capturar información útil para el proceso legislativo, aumentando el número de proyectos que se discute, el número de usuarios, buscando mayor heterogeneidad y diversidad a las votaciones y opiniones.
3. Favorecer e intencionar la participación de los Senadores Virtuales en más de una instancia en la plataforma.
4. Generar mecanismos para identificar las posturas más frecuentes, para luego separarlas de los puntos de vista que están ausentes del debate de medios y que puedan ser relevantes para la tramitación legislativa.
5. Tener un equipo con competencias en análisis cualitativo y carga horaria asignada de forma permanente que redacten las preguntas adecuadas y generen informes pertinentes y útiles a la discusión parlamentaria.
6. Incluir el informe en la historia de la ley y las métricas en el Sistema de Información Legislativa para mejorar el acceso de los resultados de las votaciones de modo tal que esté a disposición de los parlamentarios como “el input ciudadano” correspondiente al informe del Senador Virtual.

>1

INTRODUCCIÓN

La demanda por participación ciudadana en los procesos de gobernanza se ha expresado fuerte, en Chile y en el mundo. Los ciudadanos buscan expresarse sobre importantes temáticas, ya no solo a través de la elección de representantes o en redes sociales. Al parecer, las instituciones no han sabido responder a este fenómeno y la población ha ido constantemente perdiendo la confianza en sus representantes y en la elite política. La encuesta CERC-MORI de mayo 2019, señala que el Senado, los Diputados y el Parlamento son las 3 instituciones públicas con peor nivel de confianza. Los políticos, senadores y diputados también están dentro de las personas con bajo nivel de confianza (siendo superados únicamente por sacerdotes y obispos).

El mundo, y la forma de hacer democracia, y lo que entendemos por ella, está cambiando, y los Estados deben hacerse cargo de estos cambios, acercando los procesos a la ciudadanía, mejorando así su legitimidad. Es en este marco que la Organización de Naciones Unidas planteó, en 2015 que “Paz, Justicia e Instituciones sólidas” debía ser uno de los objetivos para un desarrollo sostenible, donde la meta 16 de este objetivo particular habla de “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas [...]” (Naciones Unidas, 2018).

En años recientes se ha hablado mucho de la importancia de implementar políticas de “Gobierno Abierto”. Gobierno Abierto tiene distintas definiciones, pero todas concuerdan en que un gobierno de estas características debe promover la participación y colaboración de la ciudadanía en los distintos temas de gobierno, aumentando también la transparencia en los procesos. Mayor participación ciudadana, no sólo fortalece las instituciones, sino que también “enriquece los procesos de deliberación y el contenido de la legislación” (PNUD, 2016). Es en línea con este desafío, que desde 2011 Chile es parte del “Open Government Partnership”, asociación que reúne a 79 países que se comprometen a realizar planes de trabajo para acercar el gobierno a la ciudadanía, con objetivos claros y medibles. La alianza reconoce que los retos de las sociedades modernas son complejos, por lo cual se requiere de nuevas formas de legislar, donde ya no basta con que quienes estén en el poder tomen las decisiones, la gente quiere participar. Diversos estudios han demostrado que una mayor participación ciudadana logra mejoras en salud, educación y economía (OGP, 2019). A partir del 2014, el Congreso de Chile se sumó a estos esfuerzos mediante la elaboración de tres planes de acción de Parlamento Abierto, coordinado por el Grupo Bicameral de Transparencia, el último correspondiente al periodo 2019-2020.

A pesar de que el movimiento de gobiernos abiertos es un fenómeno relativamente reciente, Chile cuenta desde 2003 con una plataforma web llamada Senador Virtual, donde las personas pueden aprobar, rechazar o abstenerse de proyectos de ley reales que están en discusión en las comisiones del Senado. Con los resultados de las votaciones se genera un informe el cual es entregado a los Senadores para su consideración en la discusión del proyecto de ley. De esta forma, y aunque las votaciones no son vinculantes, la ciudadanía puede dar su opinión directa de diversas materias en discusión.

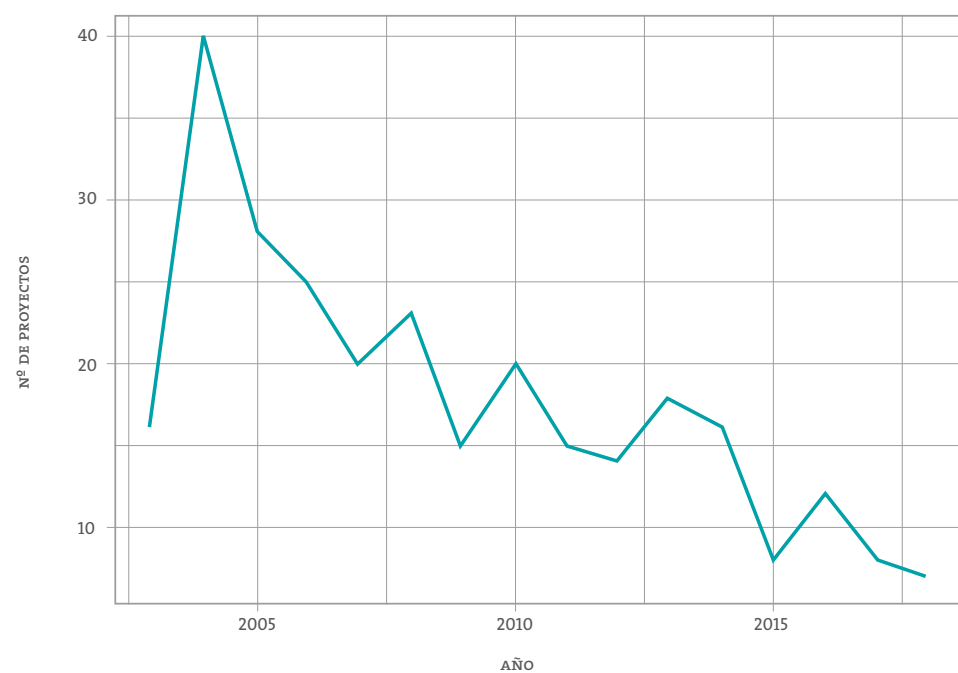
Si bien la plataforma existe, y este solo hecho es de gran importancia, es imperante entregarle mayor robustez, en línea con los desafíos de un gobierno abierto. En este informe se presentan los resultados más relevantes de un análisis realizado en esta plataforma, donde se incluyen los tipos de proyectos que se suben, la demografía de los participantes y el comportamiento de estos. Finalmente, se entregan recomendaciones de acciones a seguir para fortalecer los procesos de participación ciudadana en el Senador Virtual, y que pueden ser relevantes en el marco de la implementación de una nueva plataforma de participación denominada “Congreso Virtual” y otras acciones en este ámbito.

> 2 PLATAFORMA

La plataforma Senador Virtual si bien fue diseñada y hoy está administrada por el área de informática del Senado, fue gestionada desde el 2003 hasta el 2019 por el departamento de informaciones. Asimismo, ha operado con la asesoría de un comité adhocrático de funcionarios compuestos por abogados secretarios de comisión, de Prensa Senado y de la oficina de información que son quienes deciden qué proyectos y por cuánto tiempo están sometidos a votación del público. Luego, el departamento de información sistematiza los resultados, generando un informe que se entrega vía email a las comisiones.

En sus 16 años de funcionamiento, 289 proyectos han sido ingresados al Senador Virtual con el objetivo que los usuarios voten respecto de estos (i.e., favor/contra/abstención). Si bien la media de proyectos ingresados a la plataforma corresponde a 18, ésta presenta una disminución sostenida a lo largo de los años, tal como lo muestra la figura 1.

FIGURA 1: NÚMERO DE PROYECTOS SUBIDOS A SENADOR VIRTUAL POR AÑO



En la figura podemos observar que el flujo de proyectos no se ha mantenido constante en el tiempo, presentando una tendencia a la baja luego del peak alcanzado en el año 2004, segundo año de funcionamiento de la plataforma en el que se subieron 40 proyectos de ley. Esta tendencia logró su punto más bajo en el año 2018 donde solo 7 proyectos se subieron a la plataforma Senador Virtual. Si bien las razones por las cuales se tomó la decisión de subir menos proyectos se pueden explicar por motivos internos de la organización, no podemos determinar cuál fue la incidencia de esta tendencia en la participación. Sin embargo, lo que sí podemos afirmar que es una plataforma que ha mantenido un flujo de proyectos en las cuales el usuario puede manifestar su opinión.

Todas las personas pueden acceder al registro histórico de los resultados de los proyectos de votaciones anteriores y pueden ver el estado actual de votación de los proyectos en proceso. Sin embargo, para poder votar en un proyecto, y dejar comentarios, es necesario llevar a cabo un proceso de registro, donde se pide únicamente un correo electrónico válido donde las personas deben verificar su identidad. Si bien el total de personas que se han registrado en el Senador Virtual alcanza 136.229 en estos 16 años de funcionamiento, este total no necesariamente representa el número definitivo de usuarios que han interactuado en la plataforma. Dada la dificultad para conocer a priori si una cuenta de correo electrónico es válida o no, o si la persona finalmente decide validar su identidad, lo único que podemos concluir es que existen 93.103 usuarios sobre los cuales se ha podido verificar que han participado en al menos 1 vez de manera activa en la plataforma. No obstante, como no ha sido posible verificar que los demás usuarios no existen, a lo largo de este informe se trabajará con el universo completo de 136.229 usuarios registrados.

> 3 CARACTERÍSTICAS DE LOS SENADORES VIRTUALES

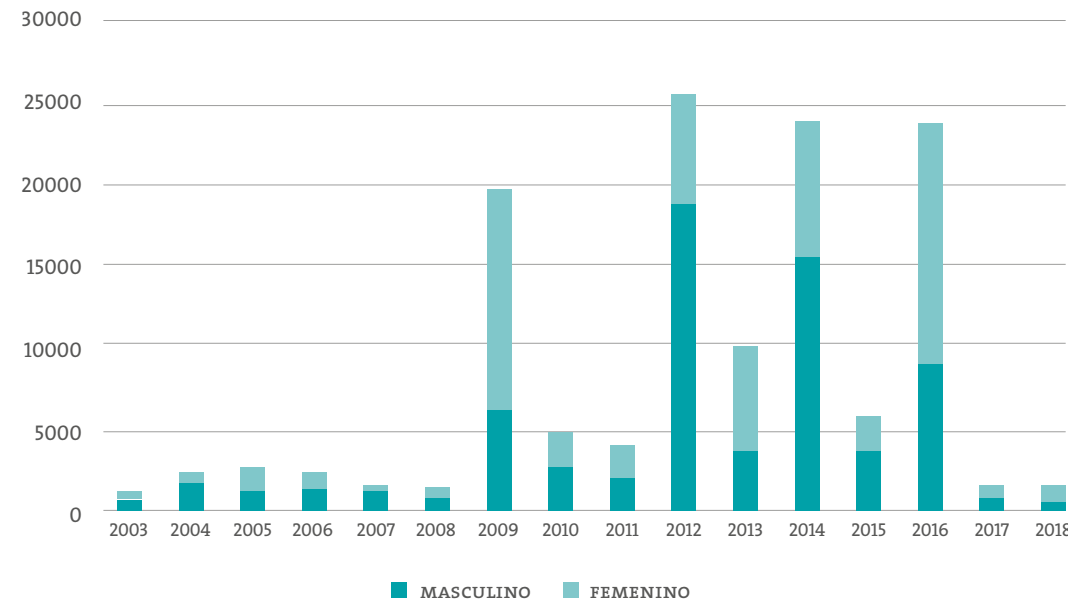
Al momento de realizar la inscripción en la plataforma, a los usuarios se les solicita entregar datos personales (i.e., género, rango etario, región en la que residen y ocupación) de manera voluntaria, por lo que no se cuenta con datos demográficos de todas las personas inscritas¹. En este mismo sentido, tampoco existe forma de verificar que los datos entregados sean correctos.

Teniendo presente las limitaciones presentadas anteriormente, se ha optado por analizar las características personales de los usuarios con el fin de crear un perfil de los Senadores Virtuales que sirva como referencia del tipo de usuarios que acceden a esta plataforma.

Al desagregar por género, encontramos que las mujeres representan el 46,5% del total de usuarios inscritos. A modo de comparación, en el Censo más reciente las mujeres representan un 51,1% de la población total (INE, 2018). La figura 2 muestra el flujo de nuevas inscripciones desagregadas por género desde el año de la creación del Senador Virtual hasta 2018.

¹ El 99,8% de los usuarios declara género y/o grupo etáreo, el 99,7% de los usuarios declara región de domicilio.

FIGURA 2: NÚMERO DE INSCRITOS POR AÑO Y GÉNERO



La figura 2 muestra 2 fenómenos interesantes: primero, peaks de inscripción, y segundo, años donde se inscribieron más mujeres que hombres. Con respecto al primer fenómeno, vemos que durante los primeros 6 años de vida de la plataforma, muy pocas personas se inscribían para participar de éste (menos de 3.000 usuarios), lo que podría hacernos pensar que la situación se podía explicar por un desconocimiento de la plataforma en sus etapas iniciales. Sin embargo, esta tendencia se mantiene constante en el tiempo, a excepción de algunos peaks de inscripciones en los años 2009, 2012, 2013, 2014 y 2016.

Con respecto al segundo fenómeno identificado, vemos que existe una correlación positiva entre una inscripción mayoritaria de mujeres y los peaks de inscripción recién identificados, los años donde se inscribieron más mujeres que hombres fueron los años 2009 (68,5%), 2013 (63,4%), 2016 (61,3%) y 2018 (61,1%), todos años de peaks de inscripción a excepción de 2018. Es interesante también destacar que, en general, cuando la inscripción de mujeres aumenta lo hace de manera muy significativa, por sobre el 55%. Por otro lado, es importante mencionar la tendencia inversa que se observa en los años 2008 (59,2%), 2012 (73,8%), 2014 (65,7%) y 2015 (64,8%) donde los hombres se inscribieron mayoritariamente en esta plataforma. Una primera hipótesis que podría explicar estas diferencias podría relacionarse con el tipo de proyectos que se discutieron en esos años. Más adelante se desarrollará con mayor detalle esta posibilidad.

Al separar a los Senadores Virtuales por grupo etario encontramos que la mayoría de los usuarios inscritos se encontraban en el rango 18-29 años a la fecha de su inscripción, independiente del género.

TABLA 1: USUARIOS INSCRITOS POR GRUPO ETARIO Y GÉNERO

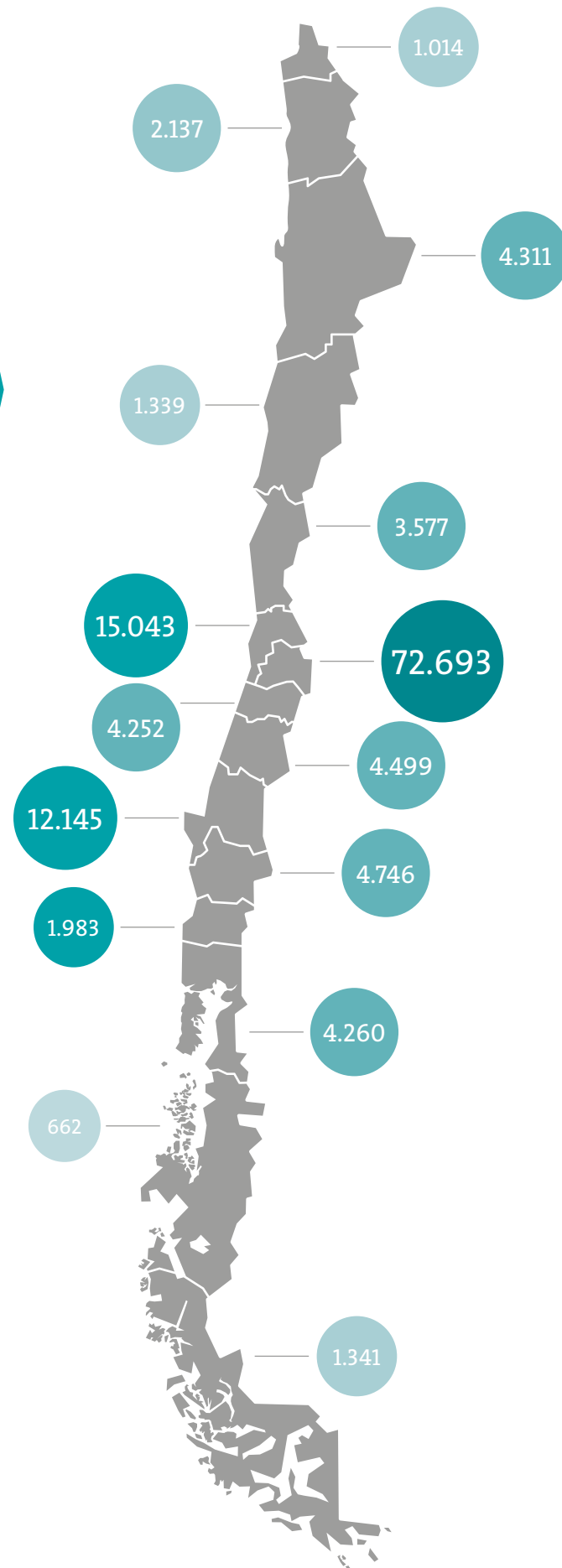
GRUPO ETARIO	MASCULINO	FEMENINO	TOTAL
1-17	4.024	4.558	8.582
18-29	44.645	34.827	79.472
30-49	17.354	16.904	34.258
50+	7.421	6.246	13.667
TOTAL	73.444	62.535	135.979

Es importante destacar que el formulario de inscripción solicita que las personas seleccionen por rango etario, y no su año de nacimiento, por lo cual no podemos concluir que las proporciones aquí presentadas se mantengan en la actualidad. Sin embargo, es importante destacar que, al momento de la inscripción, la mayoría de los usuarios se declara dentro del rango etario 18-29 años, independiente del género del usuario. Resulta interesante que solamente el 10% de los usuarios declara tener más de 50 años al momento de la inscripción, siendo que según el Censo 2017, el 28,8% de la población se encontraba sobre los 50 años (INE, 2018). Esta tendencia es distinta a otros sistemas de participación tradicional en las que predominan adultos de mediana edad y adultos mayores, como son las votaciones populares, haciendo de este un mecanismo que abre espacios para una participación política diversa.

Si analizamos la distribución por regiones de los usuarios, vemos que, de los 135.954 (99,7% del total de inscritos) usuarios que declaran región de domicilio, el 53% de los usuarios dicen vivir en la región metropolitana, seguido por el 11% que declara quinta región, y de la octava región con 8,9% de usuarios. Estos números nuevamente suponen un desafío de representatividad de la plataforma.

DISTRIBUCIÓN DE USUARIOS POR REGIONES

TOTAL: 135.954



En cuanto a la ocupación declarada por los usuarios, predomina “estudiante” con 43%, lo cual hace sentido con el alto porcentaje, 58%, de usuarios que declaran rango etario 18-29 años. La segunda categoría con alto porcentaje es “trabajador dependiente” con 31%. En todas las categorías se presenta una mayor proporción de hombres que mujeres, con excepción de “dueña de casa”, pero este fenómeno puede deberse a que esa opción implica género femenino.

Podemos concluir, a modo general, que la mayoría de los usuarios registrados declararon tener entre 18 y 49 años (82%). Más del cincuenta por ciento es de sexo masculino (54%), y generalmente declaran ser estudiantes (43%) o trabajadores dependientes (31%). El domicilio de la mayoría de éstos es la región metropolitana (53%) y en segundo lugar en la V región (11%).

Estos datos demográficos son preguntados una única vez, en el proceso de inscripción, por lo cual no podemos concluir sobre las características demográficas actuales de los usuarios, pero sí podemos señalar que se debe aumentar la diversidad de los usuarios, para tener una mejor representación de la ciudadanía en el proceso legislativo.

> 4 PROYECTOS SUBIDOS A LA PLATAFORMA

A continuación, se presenta el análisis de todos los proyectos subidos al Senador Virtual en sus 16 años de funcionamiento. El siguiente cuadro muestra los 10 proyectos más votados en la plataforma, incluyendo el resultado general de la votación.

TABLA 2: DIEZ PROYECTOS MÁS VOTADOS EN SENADOR VIRTUAL

Nº	PROYECTO	FECHA	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	TOTAL
1.	Permite auto cultivo de marihuana para uso personal o terapéutico o espiritual	21-08-2014	20.087	1.230	159	21.476
2.	Permite auto cultivo de marihuana para uso personal	10-08-2012	17.182	964	106	18.252
3.	Despenaliza la interrupción del embarazo en tres causales	02-04-2016	4.389	12.798	105	17.292
4.	Responsabilidad por daños ocasionados por animales peligrosos	05-11-2009	1.686	9.638	499	11.823
5.	Proyecto de ley que despenaliza el aborto en los casos que indica	19-12-2014	3.034	7.106	130	10.270
6.	Establece un plebiscito para el cambio de la Constitución mediante una Asamblea Constituyente	13-09-2012	6.156	387	73	6.616
7.	Modificaciones a ley penal juvenil	18-03-2016	5.194	150	188	5.532
8.	Deduce de la dieta de los parlamentarios, las ausencias injustificadas a sesiones de Sala o de Comisiones	05-09-2014	4.512	97	144	4.753
9.	Regula la eutanasia	03-10-2014	3.062	1.491	109	4.662
10.	Permite el contrato de matrimonio entre personas del mismo sexo	18-08-2010	2.405	2.170	59	4.634

En la tabla anterior, observamos que presentan mayor votación aquellos proyectos con alta presencia en medios de comunicación, como responsabilidad por daños ocasionados por animales peligrosos, el proyecto que permite el auto cultivo de marihuana para uso personal, terapéutico o espiritual, el que permite el auto cultivo de marihuana para uso personal y el proyecto que despenaliza la interrupción del embarazo en tres causales. Es importante destacar que todos estos proyectos (a excepción del último) fueron discutidos en la plataforma en los años donde se observó una mayor inscripción de personas. Sin embargo, hay que ser cautelosos en no establecer una relación causal entre un fenómeno y otro, ya que no se cumple la relación para ambos lados (por ejemplo, no aparece ningún proyecto en 2013 en el listado de los más votados).

Al analizar los proyectos con mayor cantidad de comentarios, encontramos que existe una correlación positiva entre los proyectos más comentados y los más votados (9 de 10 proyectos se repiten en la categoría de más votados). Este resultado nos permite hipotetizar que en los proyectos más votados existe un interés de parte de la ciudadanía de expresar una opinión o justificar una postura, más allá de marcar su voto.

> 5 DEL COMPORTAMIENTO DE LOS SENADORES VIRTUALES

Como se dijo anteriormente, dado el sistema de autenticación de los usuarios, no podemos decir quiénes, de los 136.229 usuarios, son usuarios válidos, pero sí podemos concluir que, al menos, 93.201 existen ya que han interactuado con la plataforma al menos una vez. Sin perjuicio de lo anterior, hemos clasificado a los distintos usuarios del senador virtual en 4 categorías:

- 1. Observador:** se inscribe, pero no participa.
- 2. Oportunista:** ha participado en una única instancia.
- 3. Esporádico:** ha participado en 2 instancias.
- 4. Recurrente:** ha participado en 3 o más instancias.

Los Senadores Virtuales pueden participar en la plataforma a través de 2 mecanismos: proyectos de ley e ideas fundamentales. La votación de los proyectos de ley responde a la pregunta ¿Está usted de acuerdo en que se legisle sobre esta materia?, mientras que la votación de ideas fundamentales pregunta sobre el nivel de acuerdo que tiene un Senador Virtual sobre los aspectos más generales de la ley. Es importante recalcar que no todos los usuarios votan en ambos mecanismos, por lo cual la Tabla 3 muestra a los distintos tipos de votantes para cada tipo de votación.

TABLA 3: CARACTERÍSTICAS DE LOS USUARIOS SEGÚN FRECUENCIA Y TIPO DE VOTACIÓN

VOTACIÓN PROYECTO DE LEY	NÚMERO DE VOTOS	VOTACIÓN IDEA FUNDAMENTAL	NÚMERO DE VOTOS
RECURRENTE (>3)	30.182	RECURRENTE	31.054
ESPORÁDICO (=2)	12.618	ESPORÁDICO	15.117
OPORTUNISTA (=1)	50.303	OPORTUNISTA	46.097
OBSERVADOR (=0)	41.906 ²	OBSERVADOR	42.741 ³
TOTAL	135.009	TOTAL	135.009

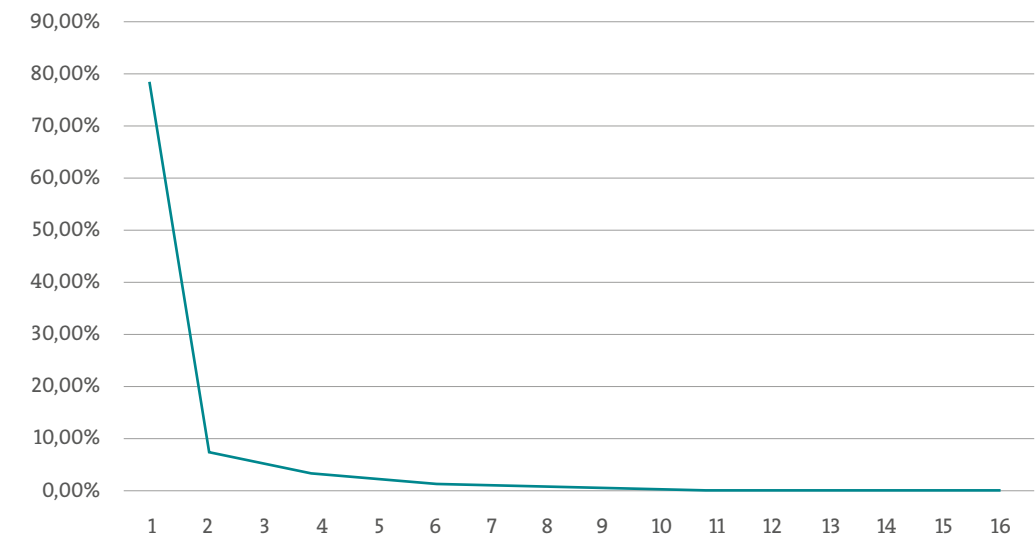
Dentro de los usuarios observadores podemos eliminar 1.220 que tenemos la certeza que son correos inválidos, por errores ortográficos o extensiones incorrectas. Vemos en la tabla 3 que la mayoría de los usuarios son oportunistas, seguidos de usuarios observadores. Sin embargo, existe una proporción importante, un 23%, que participa activamente de la plataforma, en más de 3 proyectos de ley. Con respecto al 31% de los usuarios que nunca han participado, podemos entregar razones técnicas para explicar estos números, por ejemplo, el correo fue ingresado erróneamente, o nunca recibieron el mail verificador, etc. Sin embargo, pensar que todos los usuarios observadores tuvieron un problema técnico es una generalización que no podemos realizar. Teniendo presente lo anterior, sería interesante estudiar a futuro por qué las personas decidieron inscribirse, pero nunca participar de la plataforma, para de esa forma llevar a cabo políticas que hagan más atractiva la participación.

Si bien la gran mayoría de los usuarios, 69%, participa en al menos 1 proyecto de ley, podemos observar que el interés de participar de la plataforma no se mantiene estable en el tiempo, e incluso hace pensar que una gran proporción de usuarios se inscribe para participar específicamente de un proyecto que les puede interesar por motivos personales, dado el alto número de usuarios oportunistas. La figura 3 muestra la tasa de sobrevivencia de la participación en la plataforma a través de los años de todos los usuarios inscritos.

² Se descuenta a los usuarios observadores (1.220) por ser usuarios con correos inválidos.

³ Se descuenta a los usuarios observadores (1.220) por ser usuarios con correos inválidos.

FIGURA 3: SOBREVIVENCIA DE PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS



Vemos en la figura 3 que la mayor participación de los usuarios se da en el primer año de inscripción en la plataforma, y decae fuerte y sostenidamente en adelante. Al primer año de inscripción, el 78% de los usuarios participa de alguna forma en la plataforma, mientras que al segundo año de su inscripción sólo lo hace el 7%. Este fenómeno, en conjunto con la gran cantidad de usuarios que participan solo una vez, evidencian que la plataforma Senador Virtual tiene un enorme potencial, pero también el desafío de lograr fidelizar a los usuarios para que sigan participando de los distintos proyectos de ley que se ingresan a esta plataforma.

Además de votar en los proyectos de ley, los usuarios pueden dejar sus comentarios. Estos son revisados por un moderador que decide si el contenido del comentario es apto o no para publicarse. Los usuarios “comentadores” ascienden a 32.086, lo cual representa un 24% de la totalidad de usuarios registrados. Al igual que en el punto anterior, podemos dividir a los comentadores en oportunista (comenta 1 sola vez), esporádico (comenta 2 veces) y recurrente (comenta 3 o más veces). La tabla 4 muestra la relación entre usuarios votantes y comentadores en las distintas categorías.

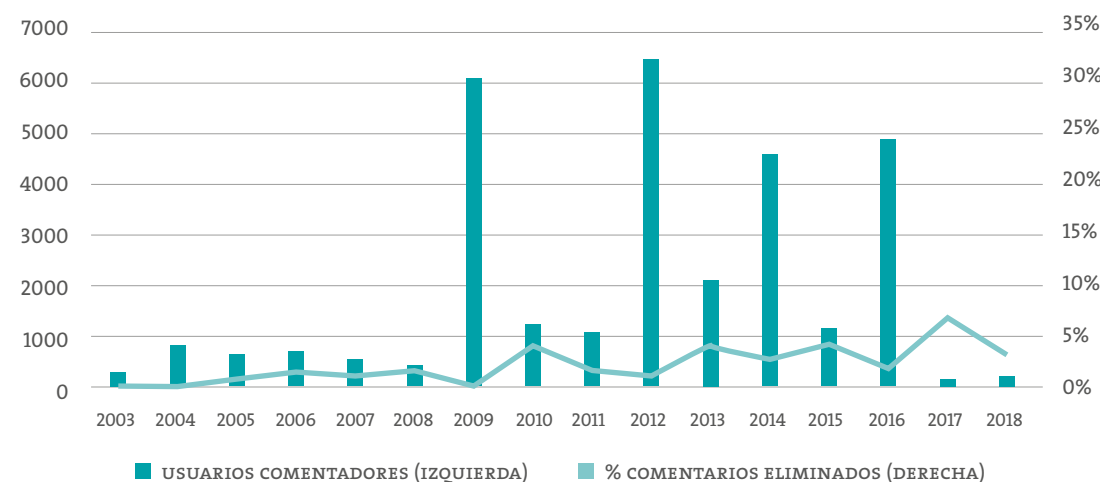
TABLA 4: TIPO USUARIO COMENTADOR POR TIPO DE USUARIO VOTACIÓN EN PROYECTO DE LEY

TIPO DE USUARIOS COMENTADOR	TIPO DE USUARIO VOTACIÓN PROYECTO DE LEY			
	RECURRENTE	ESPORÁDICO	OPORTUNISTA	TOTAL
RECURRENTE	2.466	697	3.341	6.504
ESPORÁDICO	1.569	496	2.131	4.196
OPORTUNISTA	8.292	2.427	10.667	21.386
TOTAL	12.327	3.620	16.139	32.086

Vemos en la tabla 4 que la mayor cantidad de usuarios comentaristas son oportunistas, es decir, comentan una única vez, seguido por los comentaristas recurrentes. Sin embargo, no podemos establecer ningún tipo de relación entre los tipos de usuarios votantes y comentaristas, es decir, no podemos predecir que mayor recursividad en la participación se traduciría también en mayor número de comentarios que deja cada usuario.

La mayor cantidad de comentarios eliminados se registra en el año 2014 (155), seguido por el año 2016 (107), 2012 (92) y 2013 (96), años donde se presentaron peaks de participación y también de comentarios. Es importante, en todos los años de funcionamiento de la plataforma, sólo el 0,8% de los comentarios han sido eliminados. Cabe destacar que los comentarios eliminados no alcanzan a superar el 0,8% del total.

FIGURA 4: NÚMERO DE USUARIOS COMENTADORES Y PORCENTAJE DE COMENTARIOS ELIMINADOS POR AÑO



Entre las 45 palabras más comunes de los comentarios eliminados, la primera palabra con una connotación claramente negativa es “ladrones” que se encuentra recién en el puesto 42, y con sólo 21 repeticiones en 700 comentarios. Mientras que los primeros lugares están ocupados por palabras comunes, que no tienen una connotación negativa, tales como “ley”, “pregunta”, “Temuco”, “Chile”, etc. En el análisis de las 45 palabras más comunes no aparece en ningún momento garabatos ni descalificaciones de otro tipo. La seriedad y lenguaje respetuoso de los comentarios contribuye a la creación de una esfera pública saludable en las discusiones que se llevan a cabo en el Senador Virtual.

> 6 OBSERVACIONES CUALITATIVAS AL SENADOR VIRTUAL

Junto con el análisis estadístico, en el año 2018 y 2019 se realizaron una serie de entrevistas a los usuarios y operadores del sistema, junto con una etnografía digital de 8 proyectos de ley que habían sido votados en la plataforma con el objetivo de conocer con mayor profundidad las interacciones que se daban dentro de esta. Consideradas ambas fuentes de información en conjunto, se logró precisar una serie de aspectos que complementan el análisis cuantitativo anteriormente expuesto.

Por un lado, en cuanto a la operación de la plataforma, se pudo determinar que el procedimiento para seleccionar los proyectos de ley que son ingresados está dado por la agenda de los medios y no por el valor de contar con información útil para el proceso legislativo —o que “eduque” a la población sobre el funcionamiento del Congreso (objetivo atribuido en el origen de la plataforma).

Por otra parte, pese a la preocupación por redactar preguntas más claras, algunas de ellas inducen las respuestas de parte de los votantes e influyen en los resultados de la votación. Algunas preguntas son compuestas, haciendo difícil comprender y determinar exactamente qué se está aprobando o rechazando. Finalmente, se comprobó que no se ha intencionado la difusión de la herramienta, lo que explica que el número de registrados decaiga año a año.

A través de las entrevistas a los usuarios que han participado más de tres veces en la plataforma, pudimos identificar que - pese a que no existe retroalimentación sobre sus aportes- ellos le reconocen un valor a participar en Senador Virtual. Este valor está dado por la posibilidad de involucrarse en el proceso de formación de la ley y de consignar su punto de vista. Junto con lo anterior, en el proceso de participación virtual, estos ciudadanos realizan su vocación pública, lo que en algunas ocasiones, los motiva a involucrarse en nuevas instancias de participación.

En relación con las interacciones en la plataforma mediante una técnica de investigación cualitativa conocida como etnografía digital, nos preocupamos de documentar patrones en interacciones, lenguajes y normas. Nuestro equipo de 7 investigadores determinó tres formas de relacionarse con la plataforma. Primero, los comentarios dejados por los usuarios son escritos en lenguaje y etiqueta formal “Estimados Senadores...”, “Señores del congreso...” Segundo, la mayoría de los usuarios firma con sus nombres reales al final de sus comentarios. Tercero, muchos comentarios tienen más de 300 caracteres y respetan una estructura lógica que da cuenta de cierta reflexión y tiempo dedicado a la plataforma. Por último, en la revisión más profunda de los aportes, descubrimos, cuatro tipos de comentarios: a) 17,9% emitían una opinión y 76,4% argumentaban; b) 25,19% eran ideológicos; c) 5% eran anecdóticos y; d) 65% aportaban información al debate.

En lo que concierne al procesamiento de la información que se obtiene de la plataforma, se verificó que la oficina de informaciones envía el resumen de los resultados antes de que los proyectos se discutan en las comisiones. Sin embargo, hay debilidades observadas en cuanto a la validez y confiabilidad de su reporte, como por ejemplo: que en algunos proyectos una persona vota con más de un alias; que los enunciados de las preguntas inducen respuestas; que en varios enunciados hay más de una pregunta contenida, lo que no necesariamente permite reflejar la intención del ciudadano; y que los aportes están clasificados en base a las mismas ideas fundamentales sobre las que se votó, dejando fuera otra información relevante que podría surgir de los comentarios de los usuarios.

El procesamiento de los datos cualitativos se realiza de forma manual, con personal no capacitado en ciencias sociales o análisis cualitativo, por lo que este presenta problemas de confiabilidad debido a que los comentarios son categorizados según si guardan relación con las ideas fundamentales, en caso contrario, quedan en la categoría de “otros aportes”. Asimismo, esta clasificación se efectúa en las primeras dos semanas de votación, con lo cual se pierde información que se agrega con posterioridad. Por último, el informe sólo destaca los comentarios que a juicio del moderador son los más frecuentes, sin incluir información que sea nueva.

Además, se realizaron entrevistas con los Senadores, donde ellos manifestaron el mismo tipo de cuestionamientos a la plataforma y/o informe. Esto podría explicar por qué el informe final no repercute en las discusiones y ha ido quedando como un insumo no revisado dentro de los equipos, sorprendiendo que exista un desconocimiento casi absoluto de la plataforma por quienes podrían resultar beneficiados con los datos que ofrece.

Por último, en cuanto al uso de la información que se genera en Senador Virtual, se identificó que el reporte de resultados no se usa ni se consulta durante la discusión legislativa, sino que sólo se menciona al inicio del trabajo en comisión. Además, los resultados de esta plataforma no se integran con otras fuentes de información que se producen en el Senado y que podrían ser relevantes para los Senadores. Por ejemplo, la información podría integrarse en el Sistema de Información Legislativa (SIL) o a la historia de la ley.

>7 CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Se puede concluir que la plataforma Senador Virtual cuenta con múltiples fortalezas, como es, por ejemplo, una experiencia consolidada, reflejada en sus 16 años de funcionamiento, que ha logrado generar un espacio formal de participación, con reglas claras y con usuarios que actúan con respeto y seriedad, justificando sus opiniones. A pesar de lo anterior, en la sistematización de nuestros hallazgos, también pudimos advertir algunas debilidades. Las deficiencias más evidentes están relacionadas con el análisis de la información que los usuarios producen y con la generación de los reportes de votación que no permiten utilizar el potencial de la información recolectada y de las dinámicas generadas entre los usuarios.

Sugerencias para fortalecer la plataforma Senador Virtual

- Incluir un sistema de autenticación de personas. El sistema debe ser capaz de identificar que los votos y contribuciones corresponden a personas. Esto no significa incrementar barreras a la participación, pues nuestro estudio indica que la generación de estándares de participación y métodos de “autenticación” brindan seriedad al involucramiento y la hacen parecer más institucional. Se podría pseudo anonimizar (no accesible para otros usuarios) pero sí autorizando ser contactados por las comisiones y parlamentarios. Esto agregaría valor al saber que cada voto corresponde a una persona lo suficientemente interesada en el proyecto para votar en él (siempre sabiendo que esas proporciones no representan las proporciones de la ciudadanía fuera de la plataforma).
- Extender el uso de esta herramienta para capturar información útil para el proceso legislativo, agregando valor a la discusión parlamentaria. Para ello es necesario aumentar el número de usuarios, en cantidad y en heterogeneidad; incrementar los proyectos que se votan, cambiando el criterio de selección de los mismos; y realizar campañas de difusión, posiblemente focalizadas, de la plataforma. De esta forma se podrá aumentar la participación y representatividad de los usuarios y sus opiniones vertidas en el Senador Virtual.
- Favorecer e intencionar la participación de los Senadores Virtuales en más de una instancia en la plataforma mediante comunicaciones directas con los usuarios que los inviten a participar de nuevos proyectos. Aumentar la participación de la ciudadanía para que las votaciones de la plataforma sean más representativas.
- Generar mecanismos para identificar las posturas más frecuentes, para luego separarlas de los puntos de vista que están ausentes del debate de medios y que puedan ser relevantes para la tramitación legislativa, destacándolos en el informe final y dándoles un tratamiento pormenorizado que permita extraer de ellos información útil para el proyecto de ley en discusión.

- Tener un equipo con competencias en análisis cualitativo y carga horaria asignada de forma permanente para generar informes. Además de las categorías temáticas sobre las que se votan, los informes deben contener otra información útil para el proceso legislativo, ofreciendo subdivisiones según los tipos de aportes. Esto sería coherente con los objetivos iniciales con los que se diseñó esta plataforma.
- Incluir el informe en la historia de la ley y las métricas en el Sistema de Información Legislativa para mejorar el acceso de los resultados de las votaciones para que esté a disposición de los parlamentarios como “el input ciudadano” informe del Senador Virtual.

Las recomendaciones aquí entregadas se desprenden del análisis cuantitativo y cualitativo de la plataforma senador virtual, así como también de las impresiones de los Senadores sobre la importancia y rol de la plataforma, y buscan fortalecer el rol del Senador Virtual - y de futuras plataformas de participación que implemente el Congreso de Chile - como una manera de acercar los procesos legislativos a la gente, siguiendo los lineamientos de un Gobierno Abierto y los desafíos tomados por el gobierno de Chile y su parlamento en el marco del “Open Government Partnership”.

REFERENCIAS

- CERC-MORI (2019), Barómetro de la Política, Santiago
- Instituto Nacional de Estadísticas (2018) Censo 2017, Santiago
- López, J. F. (2014). ¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas?: Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe.
- Naciones Unidas (2018), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.
- OGP (2019), Open Government Partnership Informe Global.
- PNUD (2017). La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno, Santiago.

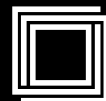
SENADOR VIRTUAL

16 AÑOS DE CROWDLAW
EN EL PARLAMENTO CHILENO

WWW.UAI.CL



 HARVARD UNIVERSITY
DAVID ROCKEFELLER CENTER
FOR LATIN AMERICAN STUDIES
REGIONAL OFFICE



Gob_Lab UAI
UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ