

# LOS EFECTOS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LA ACCIÓN PÚBLICA



CLAIRE LAUNAY GAMA  
OLIVIER DABÈNE  
(COORDINADORES)

**SciencesPo**  
OBSERVATOIRE POLITIQUE DE  
L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAÏBES

 **TRANSPARENCIA  
POR COLOMBIA**  
CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

  
**teseo**

 **Fondation Charles Léopold Mayer**  
pour le Progrès de l'Homme



**LOS EFECTOS  
DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS  
EN LA ACCIÓN PÚBLICA**



# LOS EFECTOS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LA ACCIÓN PÚBLICA

Claire Launay Gama  
Olivier Dabène  
(coordinadores)

**SciencesPo**  
OBSERVATOIRE POLITIQUE DE  
L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAÏBES

**teseo** 

 **TRANSPARENCIA  
POR COLOMBIA**  
CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

 **Fondation Charles Léopold Mayer**  
pour le Progrès de l'Homme

Los efectos de los procesos participativos en la acción pública /  
Claire Launay Gama ... [et al.]; coordinación general de Claire  
Launay Gama; Olivier Dabène. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de  
Buenos Aires: Teseo, 2019. 234 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-191-5

1. Participación Ciudadana. 2. Democracia Participativa. I. Launay  
Gama, Claire II. Launay Gama, Claire, coord. III. Dabène, Oli-  
vier, coord.

CDD 323.6

Imagen de tapa: Alice Donovan Rouse en Unsplash

© Editorial Teseo, 2019

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra,  
escribanos a: **info@editorialteseo.com**

**www.editorialteseo.com**

ISBN: 9789877231915

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son  
responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design ([www.teseopress.com](http://www.teseopress.com))

# Índice

Introducción .....	9
Organizaciones “ciudadanas” y coproducción de las políticas públicas. Ciudadano Inteligente, Espacio Público y la Agenda de Probidad en Chile (2015-2016)....	17
<i>Antoine Maillet, Antoine Faure y Sebastián Carrasco</i>	
“Poner el cuerpo”. La contingencia del vínculo entre formatos de involucramiento y efectos en las formas de participación de la era digital.....	51
<i>Rocío Annunziata</i>	
Los efectos de la participación ciudadana desde una perspectiva relacional. El caso de las conferencias de mujeres de Recife y Londrina (Brasil).....	91
<i>Marie-Hélène Sa Vilas Boas</i>	
Innovación institucional, rendición de cuentas y control ciudadano en Paraguay. El caso del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación .....	125
<i>Damien Larrouqué</i>	
Espacios de diálogo público en contextos de polarización política. Control ciudadano al proceso de paz y al sector extractivo en Colombia .....	155
<i>Claire Launay Gama y Ana Carolina González</i>	
Análisis transversal. Lecciones aprendidas e implicaciones normativas/recomendaciones del libro ...	199
<i>Claire Launay Gama</i>	
Epílogo. El decálogo de la incidencia .....	217
<i>Dennis P. Petri</i>	



## Introducción

Decir en nuestros días que la democracia en el mundo está en crisis es una suerte de truismo. Después de haber progresado regularmente desde mediados de los años 70<sup>1</sup>, este tipo de régimen retrocede<sup>2</sup>, sin que se multipliquen los golpes de Estado militares instalando dictaduras duraderas. Aunque este oscuro diagnóstico es ampliamente compartido en nuestros días, se tienden a subestimar los progresos realizados en materia de profundización de la democracia. Estos pasan muchas veces desapercibidos cuando la evaluación de la democracia se hace en función de las condiciones del ejercicio de sufragio y las modalidades de la representación política. Cuando se desplaza la mirada hacia las prácticas participativas a una escala más local, emerge otro panorama. Los dispositivos que permiten a los ciudadanos deliberar y contribuir a la toma de decisiones se han multiplicado y cuentan con un éxito<sup>3</sup> real. Los presupuestos participativos son, por ejemplo, muy solicitados por doquier en el mundo. Ciertamente, la literatura que recoge estas experiencias padece, en ocasiones, de un sesgo positivo, silenciando la manipulación política de la que pueden ser objeto. Sin embargo, estos dispositivos pueden contribuir a progresos democráticos significativos. Los avances son aún más notables en el caso de las iniciativas espontáneas de individuos o grupos de ciudadanos buscando poner

---

<sup>1</sup> Huntington, Samuel, *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, Norma, The University of Oklahoma Press, 1991.

<sup>2</sup> Diamond, Larry, Plattner, Marc & Christopher Walker (ed.), *Authoritarianism goes global: the challenge to democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2016.

<sup>3</sup> Blondiaux, Loïc & Yves Sintomer, "L'impératif délibératif", *Politix*, 15(57), 2002, p. 17-35.

a los gobiernos bajo vigilancia. La vigilancia ciudadana de la acción pública puede ejercerse de múltiples formas y producir efectos muy diversos.

Si bien la democracia participativa en su modalidad institucionalizada y conferida por los poderes públicos, es objeto de una literatura abundante, las iniciativas ciudadanas siguen estando insuficientemente exploradas. Este libro ofrece una contribución a esta literatura al inclinarse por el estudio de las modalidades y la incidencia de estos dispositivos ciudadanos de vigilancia y control. Se propone establecer una distinción entre la vigilancia que el ciudadano “común” puede ejercer de una manera pasiva, pero informada, y el control que implica la construcción de un contra-poder.

Este libro esclarece dispositivos poco conocidos desde la teoría y la práctica, apoyándose en estudios de casos exhaustivos realizados en cinco países de América Latina.

Pero ¿por qué América Latina? Este continente se ha mostrado innovador desde hace tres décadas, con tres olas de reformas que han reforzado las prácticas participativas. La primera es una reacción a la decepción suscitada por las transiciones democráticas de los años 80. Ante el desencanto, se lanzaron diversas experiencias de participación, como el famoso presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil). La segunda es producto de las reformas neoliberales de los años 90. Se supone que la participación de los usuarios en la toma de decisión está llamada a aportar una mayor eficiencia y legitimidad durante la elaboración e implementación de las políticas públicas. Finalmente, la tercera ola es impulsada por la izquierda en el poder durante los 2000. En aras de mejorar la calidad de la democracia, se multiplican las instancias deliberativas.

Por todo esto, América Latina constituye un laboratorio de experiencias democráticas que puede aportar numerosas enseñanzas. Este libro propone una exploración de algunas de estas experiencias, organizadas en torno a cuatro preguntas: ¿cuál es el contexto político e institucional de

la participación ciudadana? ¿Cuáles son los actores implicados? ¿Mediante qué modalidades prácticas se ejerce la vigilancia y el control ciudadano? Y ¿cuáles son los efectos sobre la acción pública, principalmente en términos de transparencia y rendición de cuenta? Cada capítulo aporta a estas preguntas respuestas críticas que evocan, asimismo, dimensiones de la problemática del control ciudadano propias de cada país.

De esta manera, Antoine Maillet, Antoine Faure y Sebastián Carrasco se interesan por el rol jugado por la sociedad civil en el transcurso de la elaboración de un conjunto de leyes sobre la probidad y el financiamiento de la vida política en Chile. Aun cuando la presidenta Bachelet tuvo problemas para cumplir sus promesas de campaña, su “agenda de probidad y transparencia” suspendida por diversos escándalos de corrupción, dio lugar a la rápida aprobación de diversas leyes que reforman en profundidad el sistema político. Los autores explican este suceso mediante el rol determinante de dos fundaciones, Ciudadano Inteligente y Espacio Público. Gracias a estrategias innovadoras, estas fundaciones ejercieron una presión directa en la implementación de esta agenda. Tal éxito, no obstante, debe ser matizado. No fue la sociedad civil la que estuvo asociada a la elaboración y puesta en práctica de la política. Las fundaciones reaccionaron en nombre de la sociedad civil, lo que les permitió legitimar el trabajo de un gobierno con muy poca popularidad. Esta pretensión de representatividad no respalda el importante papel desempeñado en términos de transparencia y defensa del interés general. Los autores realizan un importante trabajo de cartografía conceptual, con el objetivo de especificar el rol exacto de las fundaciones: ni grupos de interés o de presión, ni *lobbies*, ni movimientos sociales, ni *think tank* o *watchdogs*; están en la intersección de estas categorías bien establecidas con anterioridad, y hacen un uso “cívico” de las nuevas tecnologías (*civ techs*).

Damien Larrouqué, por su parte, analiza un caso de innovación institucional que ha permitido desarrollar el control ciudadano en un país y sector improbables.

Paraguay, en efecto, se encuentra a menudo a la cola del ranking de calidad de la democracia en la región. El sector educativo también se ve particularmente afectado por la corrupción y el clientelismo. El Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) que estudia el autor, es producto de una iniciativa ciudadana. Un pequeño grupo de periodistas buscó proteger un fondo importante proveniente de la renegociación de un acuerdo con Brasil sobre los beneficios generados por una represa hidroeléctrica en el río fronterizo. El trabajo de *lobbying* realizado conduce a la adopción de una ley, que representa una primera victoria. El segundo motivo de satisfacción para los precursores del proyecto reside en la modalidad de gestión del fondo. Al escoger la forma jurídica de fideicomiso, optan por una gestión público/privada que a priori debe poder prevenir las tentativas de malversación de este fondo consagrado a la educación. Representantes de la sociedad que forman parte del Consejo de gestión del fondo imponen incluso ciertas decisiones a los funcionarios representados. Estos contribuyen también a la transparencia de la gestión del fondo, lo que representa una innovación en Paraguay.

Marie-Hélène Sa Vilas Boas se interesa en su capítulo por dos dispositivos de participación ciudadana similares en dos ciudades de Brasil: Recife y Londrina. Las “Conferencias de Mujeres” creadas por el presidente Lula, toman formas variadas y la autora muestra correctamente que sus efectos son distintos de una ciudad a otra, pues los dispositivos pueden ser objeto de apropiaciones y usos diferenciados. Así en Recife, una “Coordinación de la Mujer” está integrada al gabinete del alcalde, lo que le confiere una posición de autoridad transversal de cara al conjunto de integrantes de la municipalidad. Las conferencias sirven de espacio de encuentro y de negociación intersectorial. En Londrina, en cambio, poseen una Secretaría de Mujeres

desprovista de autoridad. Las conferencias de mujeres sirven principalmente a reforzar esta institución donde el trabajo está centrado en las cuestiones de género.

Más allá, la autora muestra las capacidades de los diferentes dispositivos para dotar de autoconfianza, identidad grupal o poder político a los actores participantes. El Consejo de Mujeres de Recife, por ejemplo, es calificado como “lugar de socialización de la acción colectiva feminista”. En esta ciudad, mucho más que en la otra, las conferencias de mujeres están en condiciones de llevar a buen término las demandas.

Rocío Annunziata, en su capítulo sobre Argentina, suscita el cuestionamiento sobre la eficacia de los dispositivos de participación y control ciudadano *online*. A partir del estudio comparado de una manifestación contra la violencia de género (#NiUnaMenos) y de la plataforma Change.org, ofrece una serie de reflexiones que cuestionan la idea según la cual solo la movilización de calle sería eficaz.

La primera movilización tomó la forma de una convocatoria a manifestarse lanzada por periodistas en las redes sociales. La iniciativa fue un éxito, con casi un millón de personas en las calles del país el 3 de junio de 2015. La segunda movilización tuvo una tasa de “éxito” récord con 66% de participantes en Argentina, contra el 33% de promedio en el mundo. Los efectos de las movilizaciones a través de las redes son complejos. La autora distingue cuatro tipos de efectos: institucionales, político-electorales, sociales y culturales y en los actores. Sobre esta base, la autora clasifica ocho registros de movilización en función de la intensidad del compromiso que implican. La tipología toma forma de un continuum que consta de dos extremos: el simple *like* en las redes sociales que ella califica de “poroso”, y en el otro extremo, la marcha en el espacio público.

Finalmente, Ana Carolina González y Claire Launay estudian el control ciudadano en el contexto de una sociedad profundamente polarizada como lo es la Colombia actual, que encara dos debates escindidos concernientes a

los procesos de paz y la explotación de recursos mineros. Colombia adoptó en 1991 una nueva constitución que situó la participación ciudadana en el centro del funcionamiento del Estado. Dos leyes, en 2014 y 2015, crearon asimismo nuevas herramientas para asegurar la transparencia de la acción pública y desarrollar la rendición de cuenta. En aplicación directa de este marco legislativo, el Acuerdo de Paz firmado en 2016 pone bajo control ciudadano el conjunto de medidas destinadas a pacificar de manera sostenible el país. El sector minero, por el contrario, ha desarrollado muy poco la participación ciudadana, a excepción de algunos casos de consultas previas en las comunidades concernientes. En respuesta, desde principios de la década del 2000, muchas movilizaciones sociales han obligado a las autoridades y las empresas a ser más transparentes.

En 2013, Colombia adhiere la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). Guiado por un comité tripartito (gobierno, sector privado, sociedad civil), el EITI se enfrentó a dificultades de funcionamiento. Los representantes de la sociedad civil sufrieron un déficit de información y enfrentaron grandes dificultades para inscribir la temática del impacto ambiental en la agenda de trabajo. El balance es moderado, pero se ha abierto un espacio de diálogo para atenuar la polarización.

Concerniente al Acuerdo de Paz, las autoras muestran que diversas organizaciones de la sociedad civil fueron solicitadas durante la fase previa a la negociación para establecer un diagnóstico y hacer propuestas. La filial colombiana de Transparency International, por ejemplo, estuvo a cargo de la temática del control ciudadano y la rendición de cuentas. Estas organizaciones han luchado para que la puesta en práctica de sus recomendaciones sea automática y que puedan ejercer luego un seguimiento.

En resumen, González y Launay concluyen con una calificación positiva. Ninguna de las dos experiencias ha podido resolver el delicado problema de la representatividad de los actores de la sociedad civil llamados a integrar

los dispositivos deliberativos, pero su acción ha logrado progresos en la transparencia y la rendición de cuenta. El futuro dirá si la vigilancia ciudadana asegurará la sostenibilidad de los procedimientos establecidos, y si los actores de la sociedad civil saben protegerse de la fuerte polarización política que caracteriza a Colombia, con el fin de continuar trabajando por el bien común.

Los capítulos que componen esta publicación extraen su material empírico de un importante trabajo de campo. Se benefician asimismo de numerosas discusiones colectivas entre investigadores y especialistas que han trabajado juntos en el marco del proyecto “Gobernanza y participación ciudadana en América Latina” dirigido por dos instituciones asociadas: Transparencia por Colombia (filial colombiana de Transparency International) y el Observatorio político de América Latina y el Caribe (OPALC) de Sciences Po, con el apoyo financiero e institucional de la Fundación Charles Leopold Mayer.

Este proyecto se ha propuesto el doble objetivo de hacer progresar el conocimiento y de ofrecer herramientas a los activistas y profesionales de la sociedad civil y de la cooperación internacional. Es por ello que incluye conclusiones a modo de recomendaciones.

Ya sea que las experiencias recogidas sean fruto de iniciativas espontáneas o de la apropiación de los dispositivos existentes, todas ellas proporcionan cierto sostén. La vigilancia ciudadana es una realidad que avanza en América Latina; sin embargo, puede progresar mucho más.

La conclusión del libro evoca las implicaciones normativas de una investigación que es concebida como un aporte a la reflexión de los activistas comprometidos con las acciones de defensa. Los estudios de caso compilados en este libro contienen aprendizajes sobre la manera en la que los dispositivos de control ciudadano pueden ser mejorados. La conclusión los explicita con la esperanza de que promuevan la discusión.



# Organizaciones “ciudadanas” y coproducción de las políticas públicas

*Ciudadano Inteligente, Espacio Público  
y la Agenda de Probidad en Chile (2015-2016)*

ANTOINE MAILLET, ANTOINE FAURE Y SEBASTIÁN CARRASCO<sup>1</sup>

Durante su segundo mandato, la presidenta de Chile Michelle Bachelet (2014-2018) promulgó una serie de leyes pertenecientes a la llamada Agenda de Probidad y Transparencia. La más emblemática fue la Ley para el fortalecimiento y Transparencia de la Democracia, que revisa entre otras materias las modalidades de las campañas electorales, con especial énfasis en su financiamiento. También se aprobó una nueva ley de partidos políticos, que obliga, entre otras medidas, a los partidos a proceder a la reinscripción de todos sus militantes y a aceptar una supervisión externa de sus procesos electorales internos. Estas distintas disposiciones, junto con otras que no detallamos aquí<sup>2</sup>, constituyen un cambio relativamente importante en la operación de la

---

<sup>1</sup> Antoine Maillet: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile e investigador adjunto Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social. Antoine Faure: Centro de Investigación y Documentación, Universidad Finis Terrae. Sebastián Carrasco: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Los autores agradecen los comentarios formulados durante la jornada de trabajo en Bogotá (abril 2017), así como a Alejandro Olivares por su aguda lectura (julio 2017) y los precisos comentarios de los participantes al Seminario Internacional “Nuevos canales de la participación” (PUC, diciembre 2017).

<sup>2</sup> Un sitio web lanzado por el gobierno da cuenta del conjunto de leyes <http://www.lasnuevasreglas.gob.cl/>.

política formal en Chile, y parecen responder a una cierta “crisis de legitimidad” nacida de la desconfianza hacia la élite política del país<sup>3</sup>.

Resulta relativamente sorprendente la facilidad con la cual el ejecutivo pudo avanzar en estos proyectos. Por una parte, los actores tradicionales, en particular las cúpulas partidarias y los parlamentarios, son en general reacios a este tipo de modificaciones, ya que afectan directamente sus intereses políticos particulares. Por otra parte, el gobierno ha mostrado dificultades para avanzar en algunos proyectos emblemáticos, como la reforma de la educación superior. Por lo tanto, es llamativo que en pocos meses se haya podido aprobar una reforma de esta envergadura, en una materia donde los actores involucrados tienen una importante capacidad de veto. La explicación de esta aparente paradoja está en el rol que han jugado algunos actores e iniciativas “ciudadanas” que se ubican al margen de la forma en que se desarrollan tradicionalmente estos procesos políticos.

Específicamente, cuando se observa en detalle el proceso de elaboración e implementación de la Agenda de Probiidad, aparecen en distintos puntos actores externos a la política formal, que reivindican una mediación entre el campo político y la ciudadanía. Destacan en particular dos organizaciones, Ciudadano Inteligente (CI) y Espacio Público (EP), que participan bajo distintas modalidades, más cooperativas o confrontacionales, tanto en la emergencia del problema de la probidad y de la transparencia, como en la elaboración de estas reformas políticas, desde su puesta en la agenda hasta la votación de las leyes. Este proceso de elaboración conjunta de la política constituye el caso que abordamos de

---

<sup>3</sup> La idea de una “crisis de legitimidad” en Chile se ha vuelto parte del lenguaje común para referirse al momento político experimentado en el país. Los medios de comunicación, pero también académicos (como Gabriel Salazar [<https://bit.ly/2QIKznZ>]) y políticos (como Gonzalo Martner [<https://bit.ly/2FIUXCf>] o Ricardo Lagos [<https://bit.ly/2Qnl99A>]) han caracterizado durante los últimos años al cuestionamiento y desconfianza de la clase política como una “crisis de legitimidad”.

manera exploratoria, para así tratar la pregunta más general sobre el rol que tienen organizaciones que apelan al carácter “ciudadano” de su acción, en las distintas fases de la construcción de las políticas públicas. El estudio de caso utiliza fundamentalmente fuentes cualitativas primarias, con una reconstitución del proceso en base a información de prensa, análisis de información oficial proporcionada por las historias de ley, los sitios web gubernamentales y de las organizaciones, junto con 10 entrevistas realizadas a actores claves del proceso. El caso resulta más llamativo aun en la medida que el *policy-making* chileno ha sido descrito como relativamente cerrado, y propio de la élite (Aninat, Navia, Londregan y Vial, 2011; Olavarria-Gambi, 2016), por lo que el proceso que nos interesa aquí sería relativamente excepcional. Sobre esta observación volveremos en la conclusión.

Del cuestionamiento general ya mencionado se desprenden tres preguntas específicas. Primero, se trata de determinar la modalidad de la participación y control que ejercen estas organizaciones sobre la política pública, con especial énfasis en los repertorios de acción a los cuales recurren para incidir en la elaboración de la política (Tilly, 1995). En segundo lugar, exploramos los significados de este concepto de “ciudadano” en el caso de estas organizaciones y su acción, tanto en el discurso que tienen como en los dispositivos de control del campo político que proponen a los ciudadanos. El uso del término ha sido masivo en los últimos años, en una calidad de “significante vacío” (Laclau, 2005) que instala una tensión entre esta figura discursiva y lo que pretende representar. Así sea mediante una cosificación –el ciudadano como un objeto inerte– o antropomorfización –se le prestan las características de un individuo–, se desconoce por un lado su carácter de constructo social y político; y por el otro, de recurso discursivo estratégico, rasgo sobre el cual más nos concentramos. Finalmente, abordamos la problemática de la novedad del fenómeno, a partir de una mirada longitudinal al *policy-making* chileno, que destaca la ruptura de este particular

proceso con las prácticas tradicionales. Si bien las reformas políticas tienen especificidades que las distinguen de las políticas públicas en general, igualmente este estudio abre posibilidades de investigación sobre este tipo de dinámicas en otras materias.

Con el fin de enmarcar el estudio, estas preguntas son tratadas primero teóricamente. Luego, reconstituimos la secuencia que llevó de los escándalos político-financieros a la promulgación de distintas leyes. Mostramos el rol jugado por las organizaciones que en base a un repertorio diverso –y en particular un uso estratégico de la etiqueta “ciudadana”– contribuyen decisivamente a dotar de legitimidad estas medidas. En conclusión, situamos los aportes de este estudio de caso para la reflexión sobre la coconstrucción “ciudadana” de las políticas públicas, considerando tanto sus particularidades como aspectos que permitirían generalizar algunos hallazgos.

## **I. Los actores ciudadanos en la coproducción de las políticas públicas: ¿un remedio a la crisis de legitimidad de las democracias?**

Antes de abordar empíricamente este caso, lo enmarcamos teóricamente en una reflexión sobre la naturaleza misma de estas organizaciones que hemos denominado ciudadanas, además de sus formas de intervenir en la elaboración de las políticas públicas. En efecto, si bien estas son relativamente novedosas, la literatura nos entrega algunas coordenadas para explorar su naturaleza. En general, su aparición se da en un contexto de crisis de legitimidad de los actores tradicionales del sistema político, lo que, en América Latina, abre espacios para que actores no tradicionales puedan penetrar con fuerza en espacios de decisión antes mucho más restringidos. En Chile, la persistente incapacidad de los partidos políticos de representar y canalizar los intereses

ciudadanos, junto con los casos de corrupción que se han conocido en años recientes, deriva en una crisis del sistema político (Luna y Mardones, 2017). En consecuencia, la tensionada relación entre la clase política y la ciudadanía, agudizada por la poca credibilidad y por la crisis de legitimidad, podría haber repercutido en la búsqueda de nuevas formas de interacción entre los actores involucrados. Así, se vuelve posible que las “organizaciones ciudadanas” entreguen legitimidad a las políticas públicas implementadas (como aceptabilidad, cf. Hassenteufel y Smith, 2002; Mayaux, 2015). El eje problemático remite entonces a saber si las llamadas “organizaciones ciudadanas” señalan –o no– una fase nueva de la coproducción de políticas públicas. Dado que las “organizaciones ciudadanas” estudiadas apuntan a influenciar la producción de las políticas públicas, el marco teórico busca situarles en el espacio político, entre grupos de interés, movimientos sociales y *think tanks*. Luego, en el mismo apartado teórico, se introduce la discusión en torno a las *civic technologies* (*civ techs*) para interrogar sus prácticas.

En primer lugar, estas “organizaciones ciudadanas” podrían remitir al concepto de “grupo de interés” en su sentido amplio, al ser consideradas como

... agrupaciones y agrupamientos, puntuales o durables, que sus voceros hacen actuar para promover a título principal o accesorio, la defensa de intereses sociales de cualquier naturaleza que sea, en un debate sobre la delimitación y la división del trabajo de representación política con los voceros de los partidos políticos. (Offerlé, 1998: 37, traducción personal<sup>4</sup>)

En otros términos, podría tratarse de grupos que se organizan para influenciar la agenda de gobierno (es decir los problemas relevantes de los que se encarga la acción gubernamental) como las decisiones y sus implementaciones. Sin embargo, no hay que asumir de manera adelantada

---

<sup>4</sup> Todas las traducciones del francés o del inglés al castellano son de los autores.

la privatización de la acción pública que coproducen las fundaciones. A diferencia de los grupos de presión que defienden intereses particulares (sectores económicos, grupos empresariales, etc.) o categoriales (jóvenes, cesantes, etc.), las fundaciones apelan en su discurso a los ciudadanos en su globalidad, es decir, a una figura que une todos los miembros del cuerpo cívico más allá de las singularidades, propias de procesos de cosificación o antropomorfización. Así, reivindican la representación de una voluntad más amplia, y el problema mismo de la probidad y de la transparencia hace un eco directo a las prácticas democráticas.

Para superar el desajuste entre la noción de “grupo de interés” y las fundaciones que analizamos, estas organizaciones pueden ser estudiadas a partir de la literatura sobre movimientos sociales. Si bien no pueden ser equiparadas organizacional y funcionalmente a los movimientos, sí es posible analizarlas desde la caracterización de sus “repertorios de acción”, es decir por lo que hacen. Según Tilly, “cada población tiene un repertorio limitado de acciones colectivas, en otras palabras medios de actuar en común sobre la base de intereses compartidos” (Tilly, 1995, traducción personal). En este caso, vemos emerger un repertorio de acción que tiene que ver con la apelación a la práctica participativa, lo que remite al concepto de “imperativo participativo” (Blondiaux y Sintomer, 2002).

De esta forma, a través de la identificación de las prácticas y los repertorios ocupados, es posible discutir sobre el tipo de organización bajo estudio, así como también la supuesta novedad de su acción. A su vez, recurrir a la literatura sobre los movimientos sociales permite asumir el trabajo de las “organizaciones ciudadanas” como otro tipo de acción colectiva pacífica, con comportamientos de representación de un interés que operan en una relación de fuerza entre el Estado y los ciudadanos. Es entonces una manera de plantear que las “organizaciones ciudadanas” se inscriben en un continuum entre movimientos sociales, comportamientos políticos convencionales y la esfera institucional.

Así, avanzando en la caracterización de las organizaciones, también es posible identificar que comparten rasgos con los centros de estudios o *think tanks*, entendiendo a estos como una organización privada que aspira a la intervención en políticas públicas, junto con influir en ellas a través de la producción de ideas y de la gestión de experticia, todo esto manteniendo al menos cierta autonomía de los partidos políticos (Pinilla, 2012; Botto, 2011).

Sintéticamente, las prácticas de los *think tanks* remiten principalmente a un repertorio de acción de experticia (Offerlé, 2008). Algunos buscan la simplificación de la evidencia disponible y su transmisión al público a través de los medios de comunicación. Otros, generan su propia experticia basada en la producción de informes técnicos y evaluaciones de intervenciones de políticas. La especialización en áreas puntuales de la política pública es fundamental, por lo que su incidencia recae en campos exclusivos donde se enfocan en agendas sectoriales. En general, su experticia se construye mediante agendas de trabajo propias, equipos de investigación estables y legitimidad de sus productos en la opinión pública (Pinilla, 2012). Desde la noción de “repertorios de acción”, parece entonces que las “organizaciones ciudadanas” usan en parte las prácticas típicas de los *think tanks* (producción de informes y evaluaciones, mediatización, asesoría institucional, acción judicial) para implementar su trabajo político, pero tampoco corresponden a un solo tipo de *think tanks*, y a sus respectivos repertorios.

En efecto, más allá de estas formas organizacionales ya existentes, también tenemos que considerar las innovaciones que las fundaciones se precian de aportar. En tal sentido, parecen diversificar los repertorios de acción gracias al uso de *civic technologies* (*civ techs*), es decir “*prácticas y herramientas numéricas que apuntan a revitalizar una democracia representativa contestada*” (Blondiaux, 2016). Desde esa perspectiva, la novedad hace eco a la profecía técnico-política de refundación de la democracia liberal y racionalización

del proceso de decisión gubernamental<sup>5</sup> a partir de las posibilidades de interactividad y bidireccionalidad que implicaría Internet. En efecto, las TIC usadas están propuestas desde un discurso de neutralidad en la misma actividad de transparencia y de vigilancia de las instituciones, neutralidad entregada por el dispositivo tecnológico en sí mismo. Así, estos dispositivos socio-técnicos usados para apelar a la dimensión ciudadana de la acción colectiva podrían validar la apertura de esa nueva fase de coproducción de políticas públicas.

Para los más optimistas, las nuevas tecnologías podrían incluso llevar a nuevas formas de legitimación. La adopción de TIC por parte de la díada Estado-ciudadano, apuntaría a establecer una relación recíproca y directa entre ambos, superando los grupos intermedios (Ramírez-Alujas, 2011). Sobre las mismas bases, los partidarios de las *civ techs* aspiran a una remodelación de la participación ciudadana fomentada desde la sociedad civil. En el caso bajo estudio, son fundamentales en el discurso experto que acompaña las “organizaciones ciudadanas”, especialmente al momento de coproducir las políticas públicas.

En ese sentido, usar el potencial de la gestión estratégica de las TIC, siguiendo a Surman y Reilly (2003), implicaría una compenetración de las redes tecnológicas con la sociedad civil, en términos de una mayor y mejor colaboración entre los mismos *think tanks*; permitiría producir y compartir la información dispersa en conjunto con los ciudadanos para transmitirla e intentar influir en la agenda (desde una lógica *bottom-up*). También, generaría un mayor activismo (virtual) por las causas compartidas de la organización. Así, la tecnología no solo serviría para entregar información a la ciudadanía (como consumidores pasivos que habría que concientizar), sino que daría herramientas de control

---

<sup>5</sup> Cuyo indicio histórico reside en Chile con el proyecto de inteligencia artificial a uso político iniciado bajo el gobierno de Allende, el *Cybersin* (Medina, 2013).

y observación de las acciones de distintos actores que son relevantes para los ciudadanos, como grupos económicos o gubernamentales, entre otros (para fiscalizar el funcionamiento institucional en democracia). El uso de *civic technologies* de parte de las organizaciones ciudadanas plantearía entonces una nueva manera de ocupar el trabajo ligado al rol de *watchdog* (central en la teoría de la democracia liberal), que sea tanto de vigilancia o supervisor de las instituciones, así como de los actores (Rao, 1998; Wille, 2016).

De esta forma, las fundaciones se diferencian de los *think tanks* tradicionales, en cuanto a que el rol del ciudadano se valora tanto en el proceso de elaboración como en la etapa de implementación de las políticas públicas. En consecuencia, la influencia en la agenda pública y la producción de información, será útil en la medida en que así sea percibido por los ciudadanos para que tomen acciones respecto de la institucionalidad y políticas públicas. La tecnología se pone en el centro de esta acción, apostando a que la vinculación entre los entes gubernamentales y la sociedad se realice de forma más directa y recíproca. Esto produce que la organización se mantenga como actor, pero donde ella no es lo principal, como eran los *think tanks*, sino que asume y se precia de ser un intermediario. Por lo mismo, se debe interrogar el trabajo de mediación política a partir de dispositivos tecnológicos que parecen inclusivos a primera vista, pero podrían no serlo tanto, por ejemplo si perpetuaran brechas ya existentes, o peor aún, si no existiera real intermediación, sino solo la existencia discursiva de una ciudadanía cosificada.

Se abre entonces un espacio de pregunta sobre el rol atribuido a lo ciudadano, así como sobre la concepción misma que se hace del ciudadano. Parecería que las organizaciones consideradas pretenden ahora hablar en nombre de los ciudadanos no solo en torno a asuntos técnicos (principalmente la política económica del país), sino también al Estado del régimen democrático. En esta perspectiva, enuncian un discurso en contrapunto directo con la manera en el

que el pluralismo suele estar implementado en Chile, y que se integra en la discusión de las concepciones minimalistas (Schumpeter, 1950) y poliárquicas de la democracia (Dahl, 1992). Con la intención de cambiar la manera de demandar cuentas al campo político y en los procesos de políticas públicas, como a través de la moralización de la actitud ciudadana, las “organizaciones ciudadanas” antropomorforzarían o cosificarían “lo ciudadano” y pondrían en tela de juicio la concepción de lo que es político. Por todo ello, es necesario interrogar el uso de las tecnologías que hacen esos centros de estudio, pero también sus prácticas en general y el discurso teórico-político que sostienen, específicamente en su manera de pensar y activar la idea de democracia. El desarrollo del estudio de caso a continuación permite una aproximación empírica a estas problemáticas.

## **II. De los escándalos a la reforma política: el rol clave de las organizaciones “ciudadanas” en la legitimación de la reforma política**

Si bien la “crisis de legitimidad” que Chile vive tiene raíces profundas, se ha hecho más manifiesta desde el año 2015. Al destape de diversos casos de financiamiento irregular de campañas políticas, tanto de ministros como de parlamentarios de todo el espectro –que se conocen como “casos” Penta y SQM respectivamente– se sumaron las acusaciones de tráfico de influencias en contra del hijo de la presidenta de Chile<sup>6</sup>, en el denominado Caso Caval. La presión de los medios derivó en distintas decisiones del Ejecutivo destinadas a hacerle frente a estos problemas.

El hecho más significativo para efectos de este capítulo corresponde a la creación de la Comisión Asesora Presidencial (CAP) contra los conflictos de interés, el tráfico de

---

6 Fuente: BBC. Disponible en: <https://bbc.in/2AsH70R>.

influencia y la corrupción, también conocida como Comisión Engel, la cual fue nombrada por la presidenta de la República el 11 de marzo del año 2015. El mandato de la presidenta para con la comisión fue que esta generase “propuestas de regulación sobre conflictos de interés, tráfico de influencias y corrupción”<sup>7</sup>. Para ello, se les confirió un plazo de 45 días antes de presentar un informe. A pesar de la transversalidad de la crisis, esta medida no logró unanimidad, dado que la oposición y algunas organizaciones no gubernamentales (como Chile Transparente, el Capítulo Chileno de Transparencia Internacional) no vieron con buenos ojos en un primer momento esta comisión, debido a que esperaban que ante la coyuntura política el ejecutivo hubiese concretado medidas con un efecto inmediato.

A pesar de la presión mediática y política, la comisión funcionó con normalidad, dentro de los plazos establecidos, entregando un informe final con 260 propuestas, organizadas en torno a cinco capítulos, en las materias que eran de su competencia. Cuatro días después de que la comisión entregara su informe a la presidenta, esta anunció la creación de una Agenda de Probidad y Transparencia. Se formó de manera paralela a lo que era la agenda principal del gobierno y se desarrolló en base a las propuestas que le había hecho la comisión contra la corrupción y los conflictos de intereses, en donde se planteaban distintas medidas administrativas y legales que se llevarían a cabo en el corto y mediano plazo para regular de mejor manera la relación entre los negocios y la política, pero también a la política en sí misma. Finalmente, este proceso condujo a la aprobación y promulgación de distintas leyes hasta el año 2017<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Fuente: La Tercera. Disponible en: <https://bit.ly/1I1yZn1>.

<sup>8</sup> Al momento de escribir este capítulo, las leyes que se había aprobado eran: Ley N.º 20911 que crea el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado; Ley N.º 20915 que fortalece el carácter público y democrático de los partidos y facilita su modernización; Ley N.º 20900 sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia; Ley N.º 20860, reforma constitucional que otorga autonomía

Las discusiones de estos proyectos estuvieron marcadas por un constante rechazo por parte de distintos parlamentarios<sup>9</sup>, pero aun así esta agenda consiguió un avance superior al resto del programa de gobierno. ¿Cómo fue esto posible? A continuación, entregamos un detallado análisis del proceso que permite este cambio en la esfera política. Como principal hipótesis se plantea que en diversos momentos claves durante la tramitación de estos proyectos intervinieron organizaciones cuyos repertorios de acción apelan a la figura ciudadana para legitimar una nueva legislación en materia de probidad. En específico se analizan los casos de Ciudadano Inteligente y de Espacio Público, además del Observatorio Anticorrupción, instancia de colaboración conjunta de estas organizaciones que hacía un seguimiento al avance de la Agenda de Probidad del Gobierno. En seguida, reconstituimos el proceso propiamente tal, poniendo especial énfasis en los repertorios usados por las organizaciones.

## 1. La Comisión Engel

El principal objetivo de la Comisión Engel era proponer un marco normativo para controlar el tráfico de influencias, prevenir la corrupción y combatir los conflictos de interés

---

constitucional al Servicio Electoral; Ley N.º 20922 que modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo; Ley N.º 20870 que establece la cesación en los cargos parlamentario, alcaldes, consejeros regionales y concejales por infracción a las normas sobre transparencia, límites y control de gasto electoral; Ley N.º 20955 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección del Servicio Civil; Ley N.º 21000 que crea la comisión para el Mercado Financiero.

<sup>9</sup> Este rechazo puede ser observado en distintas declaraciones de políticos de la época. Algunas de estas son: “El proyecto es tremendamente injusto y discrimina a los partidos emergentes” (Pedro Browne). “Le dijimos (al gobierno) que teníamos observaciones sobre diversos puntos” (Felipe Harboe, PPD). “Nos parecía impresentable que no se incluyera a la máxima autoridad del país” (Hernán Larraín, UDI). Fuente: *La Tercera*. Disponible en: <https://bit.ly/2P6bNKJ>.

(Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción, 2015). En el contexto de crisis ya descrito, la comisión se conformó con 16 miembros, incluido su presidente Eduardo Engel, los cuales provienen de distintas instituciones y representan distintas tendencias políticas, tal como se observa a continuación.

**Tabla 1. Caracterización sintética de los miembros de la Comisión Engel**

<b>Miembro</b>	<b>Profesión</b>	<b>Grado académico</b>	<b>Vinculación a ONG y centros de estudios</b>
Eduardo Engel	Ingeniero Civil	Doctor en Economía	Presidente de Espacio Público
Agustín Squella	Abogado	Doctor en Derecho	
Álvaro Castañón	Abogado	Licenciado	Coordinador Legislativo Ciudadano Inteligente
Andrea Repetto	Economista	Doctor en Economía	Directora Espacio Público
Benito Baranda	Sicólogo	Doctor en Sociología	Director Internacional de América Solidaria (ONG)
Claudio Fuentes	Historiador	Doctor en Ciencia Política	Pertenece a la Red Espacio Público
Daniel Zovatto	Abogado	Doctor en Derecho Internacional	Director para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)
Alfredo Etcheberry	Abogado	Magíster en Derecho Comparado	
José Andrés Murillo	Abogado	Doctor en Ciencias Jurídicas y Políticas	Presidente de la Fundación para la Confianza (contra el abuso infantil)

Lucas Sierra	Abogado	Doctor en Ciencias Sociales y Políticas	Subdirector del Centro de Estudios Públicos ( <i>think tank</i> del gran empresariado)
Manuel Riesco	Ingeniero Civil Industrial	Magíster en Economía	Vicepresidente del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo ( <i>think tank</i> de izquierda)
Marcela Ríos		Doctor en Ciencia Política	Oficial a cargo del Programa de Gobernabilidad del PNUD en Chile. Directora Espacio Público
Olga Feliú	Abogado	Licenciada	
Paulina Veloso	Abogado	Licenciada	
Rosanna Costa	Ingeniero comercial	Licenciada	Subdirectora de Libertad y Desarrollo ( <i>think tank</i> cercano a la UDI)
Vittorio Corbo	Ingeniero comercial	Doctor en Economía	Investigador Asociado Senior del Centro de Estudios Públicos ( <i>think tank</i> del gran empresario)

Fuente: Elaboración propia.

Los miembros de la comisión tienen características altamente políticas, aunque no son militantes de partidos. Si bien las invitaciones que el gobierno hace para formar parte de la comisión son a título personal, existe claridad sobre las instituciones de las cuales vienen, su postura ideológica y su afiliación partidaria. Esta forma de representación mediante la participación de distintos sectores apunta para el ejecutivo a evitar potenciales conflictos, tanto con el Congreso como con organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, dentro de estas instancias políticas se produce una subrepresentación de la oposición del gobierno y así, a pesar de que participa con integrantes que representan sus intereses, no tienen poder real de decisión frente a una mayoría de

comisionados de un corte ideológico que puede ser considerado como de izquierda dentro del espectro político chileno. A este respecto, uno de los comisionados dirá que

... la comisión tiene votos de minoría; ahora, dicho eso ¿qué significan votos de minoría cuando tú una comisión la nombras a dedo? O sea, yo creo que los votos de minoría son reflexiones más que votos de minoría. Porque la composición hace que los votos sean de minoría o de mayoría. (Entrevista, miembro de la comisión Engel)

Si bien la composición de la comisión pretende representar la diversidad de la sociedad, se tiende sin embargo a esconder este componente político en su funcionamiento. Así, uno de los comisionados señala que

... yo creo que efectivamente ahí hay un problema que rebasa a las comisiones, pero que apunta a esta división artificial entre lo experto y lo político; ¿por qué es artificial? Porque Lucas Sierra presenta un mundo, yo, la Marcela Ríos, el mismo Eduardo. Todos presentamos mundos ideológicos, y en donde se hace esta división artificial entre lo técnico y lo político. (Entrevista, miembro de la comisión Engel)

Estas dificultades y la invisibilización política que engendra se ve inclusive en la forma en que se presenta a la comisión en su informe final: expertos, la mayoría con doctorados y de larga trayectoria en trabajar estos temas; pero no se habla sobre el partido político al cual pertenecen o son cercanos, ni de los intereses que representan.

Más allá de las características políticas de los miembros de la comisión, la hipótesis de unos repertorios de acción principalmente orientados hacia la experticia se sustenta entonces sobre la actividad profesional y el nivel de estudio de los expertos. En efecto, de los dieciséis miembros, doce tienen relación explícita con el ámbito de los *think*

*tanks* y ONG<sup>10</sup>; ocho son abogados, mientras que diez son doctores en ciencias sociales y jurídicas (Sociología, Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Economía, etc.). El asesoramiento experto, basado en las credenciales académicas de los miembros de la comisión es el elemento más evidente que permite entender su conformación. En este sentido, esta comisión comparte un rasgo común con otras comisiones que han operado desde la vuelta a la democracia, en el sentido de que los comisionados “han construido su prestigio y reputación sobre la base de saberes técnicos, especialización y labor en el ámbito de lo público [...] tienen cierto conocimiento acumulado que los convierte en puntos de referencia para debates de política pública” (Aguilera y Fuentes, 2011, p. 130). En tal sentido, la elección de un comisionado siempre va a considerar una estrecha vinculación con el área de política pública sobre la cual va a elaborar una propuesta.

Estas características socioprofesionales remiten a la misma misión que contempla la comisión desde un primer momento, es decir, elaborar sus propuestas “recogiendo las mejores prácticas a nivel mundial, escuchando a la ciudadanía, a expertos y organismos internacionales mediante audiencias”, según las palabras de la misma presidenta Bachelet<sup>11</sup>. Esta “capacidad técnica” es el sustento de las propuestas presentadas por la comisión a la presidenta, y sirvió de base a una agenda de probidad y transparencia, en donde todos los puntos que se abordan, anteriormente se encontraban de una u otra forma plasmados en el informe de la Comisión Engel.

---

<sup>10</sup> Para los que no, dos tienen una afiliación política clara, Olga Feliu, quien fue abogada de Augusto Pinochet en una acusación constitucional (1998), y Paulina Veloso, quien fue ministra secretaria general de la presidencia durante el primer gobierno Bachelet.

<sup>11</sup> Fuente: *La tercera* (10 de marzo de 2015). Disponible en: <https://bit.ly/2Qp-Xoh4>. Consultado el 2 de febrero de 2017.

Después de la Comisión, el Ejecutivo se apropia de un número importante de las propuestas del informe. Así queda conformada la Agenda de Probidad y Transparencia elaborada por el gobierno. Sin embargo, el proceso más inesperado se produjo más adelante, bajo el impulso del presidente de la comisión, Eduardo Engel. Académico de la Universidad de Chile y presidente de la Fundación Espacio Público, quién tuvo un rol muy activo durante la discusión pública de las reformas que se estaban proponiendo, apareciendo en reiteradas ocasiones en los medios de comunicación dando declaraciones, así como también manteniendo discusiones con distintos actores políticos relevantes, principalmente congresistas. La situación previamente descrita no es casualidad, ya que existía un acuerdo informal entre los miembros de la Comisión para que solo diera declaraciones el presidente de esta, hasta que no hubiesen finalizado el trabajo que les había encargado la presidenta. En una entrevista a uno de los excomisionados, se señala que

... el primer acuerdo fue el no decir nada, ninguno de los comisionados, ni nadie, solamente hablaba Eduardo y nos designaba hasta que terminara la Comisión, o sea no íbamos a filtrar nada respecto de qué tipo de propuestas íbamos a hacer, absolutamente nada, y yo creo que eso se cumplió. (Entrevista, miembro de la comisión Engel)

En términos de dispositivos de acción, ello denota el desarrollo de una estrategia comunicacional de este grupo, que primeramente implica una señal de unidad, a través del establecimiento de un mensaje oficial que era transmitido por su vocero, junto con una muestra de autonomía en su actuar respecto de otros actores.

Tras el fin de la Comisión y la proclamación de la Agenda de Probidad, lejos de aminorar la presencia de Engel en los medios de comunicación, esta se agudiza. Pero no solo eso, sino que también comienzan a tener una creciente presencia otros miembros de la comisión, como Marcela Ríos, Claudio Fuentes, Olga Feliú y Álvaro Castañón, entre

otros. Por tanto, el efecto que se produce corresponde a una “extensión de la comisión”; en palabras de uno de los comisionados: “la comisión, directa o indirectamente buscó prolongarse en el tiempo, y yo creo que esa una cosa que vale la pena meditar” (entrevista, miembro de la comisión Engel). Esto se entiende por la permanente presencia que algunos exmiembros de la comisión seguían teniendo en la discusión pública, a tal punto que desde el gobierno y el Congreso se les veía como un grupo que estaba organizado en torno a la agenda que habían ayudado a construir, para asegurarse de que esta se llevara a cabo (entrevista miembro de la comisión Engel). En una proyección bastante performativa de parte de los comisionados, se esparció la convicción de que, “para la opinión pública en general como que la Comisión siguió existiendo” (entrevista, miembro de la comisión Engel). En consecuencia, se constituyó como un grupo informal que cumplía un rol de presión y marcaba pauta en la agenda, ya sea con sus declaraciones, columnas o con la sola presencia de estos miembros en algunas comisiones del Congreso en donde se discutían estos temas.

Así, el papel que estaban teniendo los comisionados se podría entender bajo la figura del *watchdog*, es decir la vigilancia, la supervisión y la denuncia, tanto de las instituciones como de los actores, que tendrían prácticas y comportamientos inadecuados en materia de probidad. Sobre la base de la experticia de la comisión, opera una observación permanente por parte de los comisionados en relación al avance que estaba teniendo la agenda. En cierto punto era efectivo, puesto que ante el actuar de los comisionados los congresistas tenían distintas respuestas. En tal sentido, esta suerte de extensión de la comisión sirvió para generar presión en la aprobación de distintos proyectos de ley, a pesar

de que las acciones no fuesen sistemáticamente planificadas, sino que se desarrollaran de forma reactiva ante lo que estaba ocurriendo en el Congreso y en el debate público<sup>12</sup>.

Este proceso y el juego de presiones que implica, adquiere una nueva dirección tras la puesta en marcha del Observatorio Anticorrupción, proyecto conjunto entre las fundaciones Espacio Público y Ciudadano Inteligente. La presencia en medios de comunicación de los comisionados decae y en cambio comienza a tener un mayor protagonismo el Observatorio. La figura del *watchdog*, que había aparecido de forma un tanto improvisada con el actuar de los comisionados, ahora se estaba institucionalizando, a partir de una labor sistemática y elaborada. Así pronto, el Observatorio comenzó a tener un rol inusitado. Lo interesante para nuestro propósito es que, después de una etapa de experticia, este trabajo de vigilancia y denuncia se desarrolla, de ahora en adelante, con una clara apelación a la figura ciudadana. En los siguientes apartados, se analizan la especificidad e impacto que ha tenido este proyecto en la coproducción de las políticas públicas.

---

<sup>12</sup> Un claro ejemplo de esta situación se observa en la discusión sobre las donaciones anónimas a partidos políticos y a campañas electorales. También se contemplaba un financiamiento basal a los partidos, que fuese repartido de manera igualitaria. Sobre este punto, la Comisión había establecido que las donaciones debían ser públicas, o bien, que se mantuvieran anónimas, pero estableciendo un monto máximo de 20 UF. Sin embargo, en el Senado, la Comisión de Probidad había definido montos mucho más altos, y un financiamiento a los partidos que fuese proporcional a los resultados que tuvieran en las elecciones. Ante esto, muchos miembros de la comisión, incluido Eduardo Engel, salieron a criticar la forma que estaban adoptando estos proyectos en reiteradas ocasiones. El mismo Engel establece que los nuevos requerimientos “son exagerados y perjudican a los nuevos partidos políticos”. A su vez, se hace una crítica más general al trabajo legislativo, en el marco de una discusión pública permanente entre los legisladores y los exmiembros de la comisión Engel. Finalmente la ley prohibió los aportes de personas jurídicas a las campañas y bajaron los montos de aportados reservados que podían hacer las personas naturales, en relación a lo que había determinado la comisión en el Senado.

## 2. Observatorio Anticorrupción

Tanto Espacio Público como Ciudadano Inteligente, las instituciones que desarrollan el Observatorio, son organizaciones relativamente nuevas, teniendo menos de una década de existencia cada una de ellas. Ciudadano Inteligente se funda el año 2009, en el contexto de las elecciones presidenciales y legislativas que se estaban realizando en ese momento, cuestión que se materializa en el proyecto Vota Inteligente, consistente en una plataforma web que permitía a los ciudadanos formular propuestas de política pública que fuesen tomadas en cuenta por los candidatos presidenciales y parlamentarios. Desde entonces, la fundación ha desarrollado permanentemente distintos proyectos tecnológicos que buscan vincular a la ciudadanía con la clase política. Espacio Público a su vez constituye un centro de estudios, autodeclarado independiente de centroizquierda nacido en 2012, cuyo objetivo es contribuir a mejorar el debate, diseño y ejecución de políticas públicas. El equipo ejecutivo de trabajo está constituido por una docena de profesionales, desempeñando su trabajo en distintas áreas de políticas. Cuenta con un amplio directorio, compuesto por destacados académicos, expertos y personalidades relevantes de la sociedad civil chilena. Para llevar a cabo su labor, la fundación desarrolla recomendaciones legislativas, propuestas de políticas públicas, aunque también han desarrollado encuestas, realizado foros y seminarios, y han mantenido una activa presencia en medios de comunicación, que van desde la publicación de columnas de opinión hasta la participación y cocreación de programas de televisión (como por ejemplo *Chile Check*).

En el siguiente apartado se analizará la manera en que estas dos organizaciones se vinculan en un trabajo colaborativo que da como resultado la creación del Observatorio Anticorrupción.

## 2.1. Creación del Observatorio

El Observatorio Anticorrupción nace el 6 de octubre de 2015, es decir, apenas unos 6 meses después de que la Comisión Engel hiciera entrega de su informe. Este proyecto, como ya se adelantaba, es una iniciativa conjunta entre Ciudadano Inteligente y Espacio Público. El mismo Engel señala que este espacio nace para “dar seguimiento a cómo se están ingresando, tramitando y aprobando los proyectos de ley y las medidas para materializar las propuestas emanadas del consejo que presidí, todo con el objetivo de hacer de Chile un país más transparente y democrático” (Engel, 2015). Esta última parte de la cita da cuenta de la presencia implícita de la idea de control ciudadano en el discurso sobre el Observatorio. Por una parte se busca dar continuidad a lo realizado por la CAP, pero por otra, presenta un objetivo que contiene al país entero. De esta forma, el Observatorio no estaría representando los intereses de dos organizaciones específicas, sino que su finalidad última es mejorar el país en su conjunto.

Asimismo, en el portal del Observatorio se señala que el objetivo de la alianza entre ambas organizaciones es “monitorear la discusión relativa a la puesta en marcha de las propuestas del Consejo Asesor Presidencial liderado por Eduardo Engel”<sup>13</sup>. Por su parte, desde Ciudadano Inteligente, Pablo Collada (Director Ejecutivo de la Fundación) sobre lo mismo señalaba que “estamos frente a un momento histórico donde, si el gobierno, los parlamentarios y la ciudadanía nos comprometemos, podemos lograr un país más democrático, transparente y justo”<sup>14</sup>. En otras palabras, el control (“monitorear”) y el carácter ciudadano de la acción están en el corazón del proyecto de Observatorio, lo

---

<sup>13</sup> Fuente: Observatorio Anticorrupción. Disponible en: <https://bit.ly/2BCeL-Da>.

<sup>14</sup> Fuente: Hub Sustentabilidad. Disponible en: <https://bit.ly/2DNQ6Ns>.

que produciría la transferencia de la figura del *watchdog* desde una comisión experta hacia un dispositivo que arraiga voluntariamente su acción en la esfera pública.

Es necesario volver a la comisión para entender la gestación de esta alianza, ya que esta fue la instancia que dio paso a una colaboración posterior. Entre los miembros de la comisión existían personeros tanto de Espacio Público como de Ciudadano Inteligente, lo que operó como plataforma para generar redes entre ambos. Una figura clave en todo este proceso fue María Jaraquemada, quien fuera la encargada del área de investigación e incidencia de Ciudadano Inteligente, pero que desde 2015 comenzó a trabajar en Espacio Público, en su área de incidencia. Así, a través de este actor se establece un nexo directo entre ambas fundaciones.

Al lanzamiento del Observatorio Anticorrupción asistió la presidenta Bachelet, junto con otros políticos, académicos, funcionarios públicos, directivos de organizaciones internacionales y de otras ONG. Este variado panorama dice relación con la importancia que la clase política le da a este proyecto. La presencia de la presidenta señala la voluntad de buscar aliados estratégicos para llevar adelante estas reformas. Esto se manifestó después, en la atención permanente que se estableció por parte del gobierno en lo que hace el observatorio (entrevista, asesor gubernamental), así como una relación basada en la colaboración para avanzar en este proyecto, expresada a través de reuniones entre miembros de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y de las fundaciones estudiadas.

Igualmente, es necesario reconocer matices en cómo se desarrolla esta relación, ya que en ocasiones también el gobierno ha manifestado diferencias con respecto al trabajo del Observatorio, haciendo ver su preocupación por la evaluación que han hecho sobre proyectos específicos. Sin embargo, hay una necesidad de mantener como aliado al Observatorio debido a que permite ser una instancia que presiona desde las afueras del campo político tradicional,

y en nombre de la ciudadanía –aunque fuera cosificada–, para impulsar la agenda, ya que con la baja aprobación que tiene el gobierno, este no puede utilizar todo su capital político en la promoción de estas políticas por cuanto llegaría a ser contraproducente (Entrevista Directivo EP). De manera simultánea al trabajo de monitoreo de la Agenda de Probidad, surge entonces un efecto colateral y más escondido, que consiste en la legitimación de esas organizaciones intermedias y la relegitimación de la élite política.

A continuación, se analizan los dispositivos que han logrado marcar pauta en la agenda pública, convirtiéndose en referentes en estas materias a nivel nacional.

## 2.2. *Dispositivos de acción*

En esta sección se indaga acerca de los dispositivos de acción específicos que utiliza el Observatorio Anticorrupción y cómo operan para incidir en la agenda pública. El proyecto del Observatorio encarna la instancia particular a través de la cual las fundaciones ya mencionadas operan conjuntamente, para así monitorear e incidir sobre la Agenda de Probidad. En ese sentido, hacen propia la bandera de “lucha contra la corrupción”, generando distintas estrategias de incidencia que van a enmarcarse en el Observatorio Anticorrupción. De este modo, se reconoce en primer lugar la *expertise* técnica, la cual se expresa en la metodología misma que utiliza el Observatorio. Como segundo dispositivo se encuentra la relación que el Observatorio ha establecido tanto con la prensa como con la ciudadanía; esta última, sin embargo, se configura como una relación bastante peculiar.

En cuanto a la *expertise*, es posible observarla en la metodología que establece el Observatorio, respecto a la cual Engél señala que:

El Observatorio mostrará el grado de avance de cada una de las cinco áreas del informe del Consejo Asesor. La metodología utilizada mide, por un lado, la calidad de las iniciativas –es decir, si estas cumplen con los objetivos de las propuestas del consejo– y, por otro lado, el grado de avance de estas en su tramitación legislativa en el Congreso. De este modo, se puede distinguir entre una buena iniciativa que no avanza en el Congreso (bajo avance, nota media-alta) y una iniciativa que no apunta a los objetivos propuestos por el Consejo Asesor y que es aprobada rápidamente (alto avance, nota baja). (Engel, 2015)

Concretamente este método se expresa en distintas calificaciones con las que el Observatorio mide la calidad de la iniciativa que se aprobó en relación a las propuestas que emitió la comisión. Además, se determina el porcentaje de avance de cada proyecto, dando una breve explicación que sustenta las evaluaciones. Todo ello se complementa con el componente tecnológico del proyecto, consistente en la utilización de una plataforma web que es actualizada permanentemente, entregando información sistemática y completa, a la vez que destaca por su sencillez y atractivo visual, haciendo de esta una plataforma muy útil para los usuarios y la prensa.

El análisis de la información y su representación en una calificación concreta han sido factores claves para el avance de la agenda. Tal *expertise* es equivalente al trabajo de los *think tanks* tradicionales. La diferencia con respecto a este tipo de construcción de conocimiento está dada por la metodología de evaluación en torno a calificaciones. Su sencillez y carácter gráfico lo hacen muy atractivo para la prensa, ya que esta usa las evaluaciones para informar sobre lo que está ocurriendo en el Congreso con el avance de estas iniciativas. Así, la evaluación que hace el Observatorio periódicamente acerca del avance de la Agenda de Probidad, se ha convertido en un referente obligado para la prensa. Ello alimenta la discusión en torno a los proyectos, mantiene activa la figura del *watchdog* (lo que

de por sí puede generar un cambio de comportamiento) y permite una mayor contestación de estas organizaciones, ya que tienen la tribuna desde donde hacerlo. En definitiva, los elementos metodológicos y tecnológicos que utiliza el Observatorio, en principio, permitirían una mayor representación democrática de una ciudadanía desencarnada (Blondiaux, 2016). En efecto, esta iniciativa de Observatorio permite agregar intereses, manteniendo una relación simbiótica entre la ciudadanía y el Estado; así lo que en principio es de una cierta *expertise*, también sirve como un elemento legitimador.

El impacto de este instrumento es reforzado por una apelación discursiva a la ciudadanía, mediante la cual Ciudadano Inteligente y Espacio Público obtienen legitimidad de representación que tradicionalmente pertenece a otros grupos, como lo son los partidos políticos (Matas, 2005). Esto les permitió tener un rol clave en la reconfiguración de la acción pública en este campo específico. En una columna de opinión publicada a propósito del lanzamiento del Observatorio, Eduardo Engel señala que:

La experiencia internacional sugiere que estas reformas solo suceden en tiempos de crisis. Sin embargo, no es cierto que toda crisis lleve a reformas. Si se aprovecha o deja pasar una oportunidad como esta depende, en gran medida, del rol que juegue la sociedad civil. A través de sus organizaciones, sus dirigencias y sus líderes de opinión, la ciudadanía tiene un rol clave para transformar esta crisis de confianza en una oportunidad para fortalecer nuestra democracia.<sup>15</sup>

Para luego continuar con una evocación directa a la figura de la ciudadanía:

El Observatorio permitirá a la ciudadanía seguir con atención los avances en cada una de las áreas de la agenda de probidad. Quienes quieran opinar ahora podrán indagar fácilmente.

---

<sup>15</sup> Fuente: Espacio Público. Disponible en: <https://bit.ly/2zwb9MP>.

Quienes quieran saber cómo avanza un tema específico, tendrán la posibilidad, semana a semana, de supervisar lo que sucede. Quienes quieran organizarse en torno a una reforma en particular, podrán desde ahora hacerlo sin mayores problemas.<sup>16</sup>

Desde la primera línea hay una apelación a la ciudadanía al señalar que el Observatorio actuará como un intermediario entre la ciudadanía y el gobierno, sobre la base de una *expertise*. En los siguientes párrafos, el discurso que se configura se vuelve más potente aún, porque el Observatorio permitiría, como en un acto performativo, que el deseo de los ciudadanos se transforme en supervigilancia, organización y participación en los asuntos relativos a la Agenda de Probidad y Transparencia. Se elabora aquí muy claramente la figura del *watchdog*. Tal como en el caso clásico de la prensa, implicaría que actores intermediarios operen investigaciones, monitoreen, comprueben y fiscalicen los abusos de poder (en este caso, en términos de probidad).

Ante el debilitamiento de las estructuras tradicionales en Chile, las élites políticas parecen atraídas por la idea de consulta a la ciudadanía para llevar a cabo estas grandes reformas y así darle legitimidad al proceso, en lo que puede ser entendido bajo la idea del “imperativo participativo” (Blondiaux & Sintomer, 2002). En este caso, esa legitimación vendría dada por el rol que ejerce el Observatorio al representar los intereses ciudadanos. Sin embargo, los dispositivos de acción del Observatorio se desarrollan según una lógica que dista de ser una incorporación ciudadana propiamente tal, y se parece más a la acción de un grupo de interés que habla en nombre de otros desencarnados.

---

<sup>16</sup> *Idem.*

### 2.3. La paradoja del discurso ciudadano de un grupo de interés

En esta última sección se consolida una mirada crítica al discurso “ciudadano”. En efecto, la concepción “ciudadana” de la acción del Observatorio solo se establece en el plano discursivo. Por cierto, permite legitimar su acción en la esfera pública, pero en un plano más analítico se revela que sus prácticas se asemejan más bien a las de un grupo de interés. Esta situación es reconocida por sus propios miembros: “nosotros tenemos una estrategia un poco distinta a las de otras organizaciones que quizá están metidas en esto, un poco más de lobby” (entrevista, directivo CI). Es decir, por un lado, se reconoce que existe una limitación para poder llegar al ciudadano, sin embargo, el elemento discursivo de representación de los intereses ciudadanos les permite legitimarse en la esfera pública, como actores relevantes que tienen la capacidad de discutir como iguales ante los actores del mundo político. Por otro lado, en la cita se reconoce la práctica de una acción *lobbista*. En el fondo, el tema central es que se manifiesta una tensión entre el establecimiento de un discurso ciudadano y la realización de lobby, puesto que con esto cabe la duda sobre si el actuar de las organizaciones responde a una voluntad soberana o más bien a intereses de un grupo particular. De esta forma es como el anhelado vínculo entre participación y ciudadanía en la práctica no se manifiesta, por cuanto la naturaleza y la acción de estas fundaciones se mantiene más bien elitista<sup>17</sup>.

A la par del discurso ciudadano, el trabajo del Observatorio siguió el repertorio tradicional del lobby. Ello se puede apreciar en las constantes invitaciones que han recibido por parte del Senado para participar de las comisiones que discuten los proyectos de ley de la Agenda de Probidad. Esta instancia permite entablar una relación directa de discusión con los parlamentarios, en donde se busca influir desde

---

<sup>17</sup> Incluso para algunos no podría ser de otra forma (Entrevista directivo Chile Transparente).

una posición específica, para sacar adelante los proyectos de ley de acuerdo a los intereses que las fundaciones tienen sobre estos. También han mantenido reuniones de trabajo con la Secretaría General de la Presidencia, así como con otras organizaciones de la sociedad civil (preferentemente Chile Transparente) para coordinar un trabajo conjunto en esta temática.

En este punto es necesario recordar que acá el concepto de lobby se usa en un sentido laxo para referirse a un grupo que se organiza para influir en la agenda de gobierno. Pero la diferencia con lo que podrían ser otros grupos radica en que para el Observatorio tratar de influir no se basa en buscar posicionar un interés particular para ser tratado en la agenda, sino en la apelación a la figura del ciudadano. Así, cuando miembros del Observatorio participan exponiendo a una comisión, lo hacen en el entendido de que representan algún interés general, aunque en la práctica lo hagan desde una posición particular.

En ese sentido, tanto CI como EP reconocen sus limitaciones, en particular que la llegada a la “ciudadanía” (siempre abstracta y despersonificada) tiene como principales limitantes la temática abordada y el lenguaje, ya que son considerados como de “élite” (entrevista, profesional EP). Una mayor probidad es considerada como una cuestión normativamente deseable, pero discutir acerca del detalle de cada proyecto contempla elementos técnicos difíciles de digerir, lo que además complica el entendimiento acerca de la magnitud de las reformas en relación a lo existente previamente.

...yo creo que siempre se busca esa mayor conexión con la ciudadanía, que no es fácil, menos porque yo creo que a diferencia de Ciudadano Inteligente, acá se habla un lenguaje mucho más de élite, que es el de la política pública y yo creo que uno de los desafíos de Espacio Público es como bajar ese lenguaje, como llegar más a la gente, pero tú vas a hacer un

seminario (...) y no vas a tener hordas de gente queriendo ir, o sea no es un concierto, no es entretenido. (Entrevista, profesional EP)

Las apariciones en los medios de comunicación constituyen un objetivo perseguido por las organizaciones, ya que se reconoce la relevancia de este dispositivo para lograr incidir en el debate público, y en definitiva en las políticas públicas. Sin la tribuna que entregan los medios de comunicación, las fundaciones quedan relegadas en un segundo plano en lo que a discusión pública se refiere. De hecho, durante 2015 y 2016 este tipo de organizaciones han logrado aparecer sistemáticamente en distintos medios de comunicación, tales como la televisión, la radio y la prensa escrita. Una señal potente de que esto genera un impacto directo en los tomadores de decisión son las declaraciones que distintos parlamentarios entregan en la prensa para así responder a declaraciones previas que han hecho miembros del Observatorio.

De esta forma, estimamos posible establecer que las acciones llevadas a cabo durante el proceso han sido fundamentales para impulsar la Agenda de Probidad. Es difícil medir el impacto preciso que han tenido, pero sin duda es posible vincular el actuar de CI y EP con el avance legislativo de los proyectos pertenecientes a la Agenda. Las intervenciones de los “actores ciudadanos” fueron claves para que se pudieran concretar varios proyectos, a tal punto que es posible hablar de una alianza tácita con el gobierno en algunos momentos.

## **Conclusión**

La presente investigación ha buscado explicar los factores que en definitiva han permitido una transformación en la acción pública a través de la producción de reformas políticas, considerando el rol que juegan otros actores no

tradicionales en estos procesos. Analizando los elementos contextuales que llevaron al establecimiento de una Agenda de Probidad, así como del proceso que permitió que dicha agenda se transformara en reformas concretas, se establece que la capacidad política del gobierno no era suficiente para llegar al nivel de avance que se ha logrado en estas políticas. A partir de esto es que se analizó el rol que jugaron algunas organizaciones de la sociedad civil; específicamente Ciudadano Inteligente y Espacio Público, a través de su proyecto conjunto, el Observatorio Anticorrupción, en el proceso de formulación de las políticas de probidad. Así, estas organizaciones han generado recomendaciones basadas en criterios técnicos, pero con un discurso que apela a la figura de la ciudadanía como forma de legitimar su actuar. Sin embargo, esta referencia al ciudadano escasamente traspasa el ámbito de una élite. Las propias organizaciones y sus representantes son conscientes de aquello, y hasta preocupadas. Constatar esta nueva realidad política abre posibilidades para seguir indagando en torno a estos fenómenos que reconfiguran la relación entre sociedad civil y Estado.

Llama la atención el carácter normativo del proyecto de CI y EP y, en consecuencia, el potencial de legitimación de la política que tiene la acción pública de esos actores situados al límite de la esfera institucional. Por tanto, más que augurar un progresivo declive de las organizaciones de la sociedad civil, es menester entender que hoy los organismos se enfrentan a nuevos desafíos a los que deben hacer frente, mediante un proceso de adaptación. Así, no solo nos parece importante caracterizar la organización jurídica y la composición sociológica de CI y EP, sino que es decisivo estudiar tanto sus repertorios de acción como sus usos políticos, para entender de mejor manera la dimensión normativa de la democracia sobre la que operan.

Reafirmamos entonces la necesidad de discutir respecto a la hipótesis, que el trabajo “ciudadano” de estos actores permite, antes que todo, una rearticulación entre las élites políticas y las élites civiles, legitimando una acción pública

tradicional fuertemente descreditada en Chile. Esa hipótesis general se sustenta sobre tres elementos decisivos: la composición elitista de las fundaciones; un uso de las TIC como oferta que enmarca la participación ciudadana potencial; y una “renovación” de la democracia chilena que apunta antes que todo a reanudar el vínculo entre ciudadano-sociedad civil-Estado.

Sin embargo, en relación a las TIC, es importante no caer en la profecía de la revolución de las comunicaciones, y más bien se requiere sondear la manera en la que se construye la relación entre Estado y ciudadano. Contribuimos a este debate sobre las consecuencias de esos cambios que implican un acceso equivalente de todos los ciudadanos a la tecnología, una competencia técnica y, en una versión más oscura, una mayor capacidad de vigilancia y control, y de manipulación de los datos individuales y globales. Seguimos los enfoques sociológicos más clásicos cuando recuerdan también que se necesitan ciudadanos activos y que el potencial tecnológico no se realiza siempre a favor de la democracia (Subirats, 2002). Hace falta entonces preguntarse si los repertorios socio-numéricos de acción usados por las fundaciones permiten una participación ciudadana o una simple consultación, como oferta política de parte de élites civiles asociadas a élites gubernamentales.

## Referencias bibliográficas

- Aguilera, C. y Fuentes, C. (2011). Comisiones y políticas públicas en el gobierno de Bachelet. En Joignant, A. y Güell, P. (eds), *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de la sociología de las élites en Chile (1990-2010)*, , 127-151. Santiago, Chile: Ediciones UDP.
- Aninat, C., Londregan, J., Navia, P., y Vial, J. (2011). Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas públicas en Chile.

- En Scartascini, C. et.al., *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?*, 161-206. Washington: BID.
- Botto, M (2011). "Think tanks" en América Latina: Radiografía Comparada de un Nuevo Actor Político. En Mendizábal, E. y Correa, A. (eds.), *Vínculos entre Conocimiento y Política: El rol de la investigación en el debate público de América Latina*, 83-112. Lima, Perú: CIES y Universidad del Pacífico.
- Blondiaux, L. y Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 15(57), 17-35.
- Blondiaux, L. (2016). *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*. Le Seuil. Paris.
- Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (2015). *Informe Final*. Santiago de Chile.
- Dahl, R. A. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona, España: Paidós.
- Engel, E. (8 de noviembre de 2015). *Rayando la cancha*. Voces La Tercera. Recuperado de: <https://bit.ly/1Pw3vIG>.
- Hassenteufel, P. y Smith, A. (2002). L'analyse des politiques publiques à la française. *Revue française de science politique*. 52(1), 53-73.
- Laclau, E. (2005). *La Razón Populista*. Buenos Aires y México: FCE.
- Luna, J. y Mardones, R. (2017). Introducción: Estado, partidos y sociedad en Chile pre-1973 y pos-1990. En Luna, J. y Mardones, R. (eds.), *La columna vertebral fracturada. Revisitando intermediarios políticos en Chile*, 15-32. Santiago, Chile: Ril Editores.
- Matas, J. (2005). Los partidos políticos y los sistemas de partidos. En Caminal, M. (ed.), *Manual de ciencia política*. Madrid, España: Tecnos
- Mayaux, P. L. (2015). La production de l'acceptabilité sociale. *Revue française de science politique*, 65(2), 237-259.

- Medina, E. (2013). *Revolucionarios cibernéticos: tecnología y política en el Chile de Salvador Allende*. Santiago: LOM Ediciones.
- Offerlé, M. (1998). *Sociologie des groupes d'intérêts*. Paris: Montchrestien.
- Offerlé, M. (2008). Retour critique sur les répertoires de l'action collective (XVIIIe-XXIe siècles). *Politix*, (1), 181-202.
- Olavarria-Gambi, M. (2016). Agenda and Public Policy: Evidence from Chile. *International Journal of Public Administration*, 39(2), 157-172.
- Rao, H. (1998). Caveat Emptor: The Construction of Non-profit Consumer Watchdog Organizations. *American Journal of Sociology*. 103, 912-961.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica. *GIGAPP Estudios Working Papers*, (9), 1-24.
- Pinilla (2012). Think tanks, saber experto y formación de agenda política en el Chile actual. *Revista de la Universidad Bolivariana*, 11(32) 119-140.
- Scartascini, C., et al., *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?*, 161-206. Washington: BID.
- Schumpeter, J. A. (1950). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper.
- Subirats, J. (2002). Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación. En Cairo, H. (comp.), *Democracia digital. Límites y oportunidades*, 89-114. Barcelona, España: Trotta.
- Surman, M., y Reilly, K. (2003). *Appropriating the Internet for Social Change: Towards the strategic use of networked technologies by transnational civil society organizations*. SocialScience Research Council. Information Technology and International Cooperation Program.

- Tilly, C. (1995). Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. En Traugott, M. (org.), *Repertoires and cycles of collective action*, 15-42. Durham, NC: Duke University Press.
- Wille, Anchrit. (2016). L'évolution du paysage de l'imputabilité dans l'Union européenne: une Union de plus en plus dense. *Revue Internationale des Sciences Administratives*. 4(82), 733-754.

# “Poner el cuerpo”

## *La contingencia del vínculo entre formatos de involucramiento y efectos en las formas de participación de la era digital*

ROCÍO ANNUNZIATA<sup>1</sup>

### Resumen

El presente trabajo se propone analizar los efectos de las formas de participación y control ciudadano que posibilitan las nuevas tecnologías en Argentina. El análisis se apoya en el estudio de dos experiencias recientes: la movilización #NiUnaMenos del 3 de junio de 2015 y la plataforma de peticiones Change.org que funciona en Argentina desde 2013. La primera experiencia fue una masiva movilización convocada por medio de las redes sociales por un grupo de periodistas ante el aumento de casos de femicidios y violencia contra las mujeres. En el segundo caso se trata de una plataforma *online* que ha logrado un significativo número de “victorias” (peticiones con respuesta positiva) a través de la identificación y presión sobre los decisores políticos por efecto de la viralización de peticiones. Luego de reseñar brevemente el contexto argentino, este capítulo relata ambas experiencias poniendo el énfasis en los rasgos de la participación y del control. En segundo lugar, aborda el tipo de actores que caracterizan a cada una de las experiencias. Finalmente, explora los efectos institucionales, políticos, sociales y sobre los propios actores. La observación de los

---

<sup>1</sup> Investigadora del CONICET y profesora de la UNSAM-UBA.

efectos permite advertir que, en el marco de la era digital, no siempre “poner el cuerpo” *offline* y de manera sostenida produce los efectos más tangibles y completos; los efectos de la participación parecen mantener entonces una relación contingente con el formato de involucramiento ciudadano.

## Introducción

Una de las grandes problemáticas que ha signado siempre las investigaciones sobre participación y control ciudadano ha sido la de los efectos, tanto de las instituciones participativas como de las protestas o movilizaciones ciudadanas. Sin embargo, pese a ser una preocupación constante de estos estudios: “...desde hace cuarenta años ahora, la observación de los procedimientos y el estudio de los dispositivos no dejan de mostrar que, en la inmensa mayoría de los casos, muy poco de lo que era esperado se produce” (Blondiaux y Fourniau, 2011: 22). También se ha demostrado que las movilizaciones generan efectos inesperados que no coinciden necesariamente con los objetivos iniciales de sus organizadores, que muchas veces los propios objetivos son difusos y que los mismos efectos pueden ser interpretados por algunos actores e investigadores como exitosos mientras son simultáneamente vistos como fracasos por otros (Gold, 2016). El análisis de los efectos de la participación ha sido y sigue siendo un terreno incierto.

Con el auge de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) las formas de participación se han transformado y todo un nuevo campo de estudios e investigaciones se ha consagrado a evaluar sus efectos. En este contexto ha surgido y circulado el concepto de clicactivismo o *slackactivism*. La literatura sobre clicactivismo considera que la participación *online* constituye una forma superficial, no reflexiva y disminuida de participar y cuestiona la potencialidad que pueda tener este tipo de

práctica (Christensen, 2011; Breuer y Farooq, 2012; Waisbord, 2015; Sorj, 2015). También llamado “activismo de sillón”, la noción remite peyorativamente “al apoyo de causas sociales que permiten que los individuos se sientan bien sin haber realizado el esfuerzo de la militancia. En numerosas ocasiones se describe que este tipo de activismo digital no produce efectos reales en las causas apoyadas” (Savazoni y Copello, 2016: 128). La literatura coincide entonces en que la participación *online* requiere la mayoría de las veces un mínimo esfuerzo personal y parece más importante la autosatisfacción que los objetivos políticos de la acción. El clickactivismo sería, en definitiva, “una forma perezosa de hacer política” (Sorj, 2016: 17).

Frente a esto, tanto investigadores como activistas suelen convocar a “poner el cuerpo”, reivindicando un compromiso más intenso con la acción, o un tipo de militancia más tradicional, organizada y “cara a cara”, que tendría a su vez mayores efectos<sup>2</sup>. Este es el presupuesto que inspira las preguntas del presente trabajo. Por un lado: ¿es la participación *online* efectivamente poco comprometida o perezosa y opuesta a un involucramiento más intenso en el que “se pone el cuerpo”?<sup>3</sup> Por otro lado, en lo que podemos llamar la era digital y una vez que las nuevas tecnologías han impactado de manera irreversible sobre las formas de participación: ¿es evidente que a mayor implicación se produzcan mayores efectos?

En lo que sigue intentaremos responder a estas preguntas mediante el análisis de dos experiencias de participación ciudadana atravesadas por las nuevas tecnologías de

---

<sup>2</sup> Por ejemplo: “Para producir consecuencias efectivas, las demandas virtuales deben encarnarse en individuos que se vuelcan a la calle y posteriormente por organizaciones *offline* capaces de dar continuidad a las movilizaciones virtuales y callejeras” (Sorj, 2015: 58).

<sup>3</sup> Es posible extender este interrogante a la calidad o las condiciones de la deliberación cuando se compara una asamblea “cara a cara” con un foro deliberativo *online*. Es pertinente al menos relativizar el supuesto de que el “cara a cara” produce en términos absolutos una mejor deliberación (Annunziata, 2016).

información y comunicación que tuvieron lugar recientemente en Argentina. Por un lado, la movilización contra la violencia machista #NiUnaMenos del 3 de junio de 2015; por otro lado, la plataforma de peticiones *online* Change.org que funciona en el país desde 2013. Estas experiencias fueron seleccionadas porque ambas pueden considerarse exitosas si nos enfocamos en los efectos de la participación ciudadana: la primera ha sido una de las movilizaciones más masivas de los últimos años en Argentina y ha tenido un impacto extraordinario incluso en el plano internacional; la segunda ha demostrado ser abundante en “victorias”, es decir, en el logro de los objetivos de las peticiones generadas, siendo Argentina el país con más victorias por usuarios activos. Es indudable que se trata de formas muy distintas de participación: la movilización #NiUnaMenos tiene el formato de una protesta callejera, en la que la convocatoria nacida en las redes sociales conduce a movilizarse en el espacio público *offline*; por su parte, Change.org es una plataforma *online* que, si bien muchas veces exige articulaciones con acciones y actores *offline*, permite observar en varios otros casos el impacto de un activismo puramente *online*, lo que se revela muy significativo para discutir los alcances del “clikactivismo”. El tratamiento de dos experiencias tan diversas<sup>4</sup> se justifica en el hecho de que puede mostrar un abanico de efectos variados<sup>5</sup> (inmediatos y de largo plazo, parciales y completos, individuales y colectivos)

---

4 Ambas experiencias de participación pueden ser consideradas asimismo formas de control ciudadano, en la medida en que van acompañadas de diagnósticos precisos sobre las situaciones que las disparan (violencia machista en el primer caso y estados de cosas injustos en múltiples terrenos y temas en el segundo caso) y vehiculizan reclamos o demandas concretas a las autoridades políticas que identifican como responsables.

5 Este capítulo se pregunta, no por los *efectos de las nuevas tecnologías*, sino por los *efectos de la participación*. Sobre el tema de los efectos de las nuevas tecnologías en la participación se está desarrollando una abundante literatura actualmente, que reúne a los trabajos optimistas sobre el rol de las TIC –atribuyéndoles efectos fuertes o determinantes (Ghoniem, 2013; Castells, 2012)– y a los pesimistas, que las consideran solo como un nuevo dispositi-

e ilustrar bien los posibles contrastes entre formas de involucramiento, en las que “poner el cuerpo” no adquiere una única significación.

Ambas experiencias se abordaron a través de técnicas de investigación cualitativas, particularmente entrevistas en profundidad y observaciones no participantes *online* y *offline*, realizadas entre agosto y noviembre de 2015<sup>6</sup>. El enfoque de la investigación tuvo en cuenta el imprescindible entrecruzamiento entre la información proveniente de los ámbitos *online* y *offline*, que delinea lo que puede considerarse una nueva y necesaria forma de “triangulación” (Mosca, 2014).

## I. Experiencias recientes de participación ciudadana en Argentina

En Argentina han tenido lugar recientemente experiencias innovadoras de participación y control ciudadano ligadas a las nuevas tecnologías. Por un lado, se han producido manifestaciones ciudadanas surgidas de las redes sociales,

---

vo en el que tienen lugar los fenómenos o prácticas políticas tradicionales, o que subrayan incluso efectos nocivos (Diani, 2011; Weyland, 2012; Welp y Breuer, 2014; Welp, 2015; Waisbord, 2015).

- 6 En el caso de la movilización se entrevistaron a algunas de las periodistas impulsoras y a dirigentes de organizaciones sociales que intervinieron. El día de la movilización se realizó una observación participante en el punto de encuentro más importante, la Ciudad de Buenos Aires. En paralelo se confeccionó un dossier de prensa de los principales diarios nacionales (*Clarín*, *La Nación* y *Página/12*), de medios alternativos (*Mu*, *Anfibia*, *La Izquierda Diario*) y de materiales producidos por los actores, y se realizó un seguimiento de los perfiles de redes sociales de las impulsoras y de la cuenta NiUnaMenos. En el caso de Change.org se realizaron entrevistas al director de la plataforma en Argentina, con peticionantes y con un funcionario destinatario de petición que respondió. También pudo realizarse una observación participante de la reunión entre los directivos de la plataforma y una peticionante para organizar una entrega de firmas en el Congreso. En el caso de Change.org también se realizó un análisis específico, cuantitativo descriptivo, de las “victorias” que tuvieron lugar durante 2015. La investigación recibió el apoyo de Plataforma Democrática, Sao Paulo.

las primeras de las cuales fueron el ciclo de los llamados “cacerolazos” en 2012-2013 que expresaron sobre todo un rechazo al oficialismo (Annunziata y Gold, 2017), y la más destacada por su impacto público y masividad fue la movilización #NiUnaMenos el 3 de junio de 2015. Por otro lado, han surgido plataformas para la deliberación sobre proyectos como Demos, impulsada por el Partido de la Red en el marco de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, o de control de la veracidad del discurso de los gobernantes como Chequeado.com; entre las plataformas participativas *online*, la más exitosa en el país ha sido la plataforma de peticiones mediante recolección de firmas Change.org (Annunziata, Arpini, Gold y Zeifer, 2016).

Es importante destacar algunos factores del contexto de estas dos experiencias. Por un lado, en un sentido general, ambas experiencias forman parte de la diversificación de formas de participación ciudadana no electoral que siguió a la crisis de 2001, en la que se puso de manifiesto un profundo rechazo ciudadano a los partidos y a la clase política en su conjunto. Si a fines del siglo xx dos actores habían caracterizado la especificidad de la participación ciudadana en Argentina, los movimientos de derechos humanos primero y los movimientos “piqueteros” después, a comienzos del siglo xxi se desplegaron los llamados “dispositivos participativos” en los gobiernos locales y tuvieron lugar protestas que reivindicaban la espontaneidad y la ausencia de organización por parte de actores políticos tradicionales, como las manifestaciones reclamando por seguridad convocadas por J. C. Blumberg. Las experiencias que analizamos aquí sobresalen en este contexto general por su novedad. La movilización #NiUnaMenos puede ser leída como un hito del movimiento feminista o de mujeres, pero al mismo tiempo tiene rasgos inéditos por su convocatoria desde las redes sociales y por la amplitud de la participación que superó muchísimo cualquier acción que pudiera planificar el movimiento social organizado. También fue novedosa respecto de otras movilizaciones nacidas en las redes, como

los cacerolazos, en la medida en que, como veremos, no se caracterizó por un componente “antipolítico” o “antipolíticos”. Change.org recupera una práctica antigua en las democracias, la de peticionar ante las autoridades (Rosanvallon, 2015), pero la amplificación que produce su componente digital es completamente inédita, no solo por la difusión de las peticiones y la veloz acumulación de apoyos en la que puede redundar, sino también por la exposición pública de los decisores destinatarios de las peticiones.

En segundo lugar, es importante considerar el contexto coyuntural de las experiencias analizadas. 2015 fue un año electoral muy significativo en Argentina porque las elecciones generales que tuvieron lugar marcarían el fin del ciclo de gobiernos kirchneristas. #NiUnaMenos se vio atravesada por esta coyuntura porque los candidatos en campaña buscaron asociarse a una consigna que se revelaba como exitosa; sin que la lucha contra la violencia machista se transformara en un tema clave de los principales discursos de campaña y sin que entrara como eje de los debates presidenciales, el contexto electoral amplió sin dudas la visibilidad de la problemática. El contexto electoral también impactó en el caso de Change.org, en la medida en que permitió que algunas peticiones crecieran muy rápidamente, como la que pedía la boleta electrónica y que otras que ya habían sido lanzadas en otros contextos sin eco pasaran al centro de la escena, como la que pedía la obligatoriedad de los debates presidenciales.

Por último, es preciso mencionar las condiciones de acceso y uso de las nuevas tecnologías en el marco de las cuales ambas experiencias tuvieron lugar. Argentina ha venido achicando lo que se denomina como la “brecha digital” durante los últimos años y es uno de los países de la región menos afectado por las desiguales condiciones de acceso y uso de nuevas tecnologías. Según la Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación, entre 2011 y 2015 se elevó significativamente tanto el acceso a computadoras como

el acceso a Internet en los hogares (pasando de 56,4% a 67,0% y de 41,0% a 61,8% respectivamente) para el total de 31 aglomerados urbanos relevados (ENTIC, 2015). No obstante, la concentración geográfica en las áreas urbanas y provincias más pobladas sigue siendo un factor a tener en cuenta: en septiembre de 2014, por ejemplo, se registraron 13 366 561 accesos residenciales a Internet, de los cuales un 77,7% estaba concentrado en la ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza (INDEC, 2014)<sup>7</sup>.

Narremos ahora en qué consistieron las experiencias de #NiUnaMenos y Change.org.

La primera fue una masiva movilización que tuvo lugar el 3 de junio de 2015 contra los femicidios y la violencia machista, reuniendo alrededor de 200.000 personas en la Ciudad de Buenos Aires y de un millón de personas en todo el país. La convocatoria surgió por impulso de un grupo de periodistas en las redes sociales. El 11 de mayo de 2015 se hizo pública la noticia de un nuevo y conmovedor caso de femicidio en Argentina, frente a la cual la periodista Marcela Ojeda se preguntó en su cuenta de Twitter: “Actrices, políticas, artistas, empresarias, referentes sociales... mujeres, todas, bah... no vamos a levantar la voz? NOS ESTÁN MATANDO”. Este fue el origen de la convocatoria a la movilización, a la que rápidamente respondieron un grupo de periodistas y comunicadoras en las

---

<sup>7</sup> Dos políticas públicas lanzadas en 2010 pueden haber impactado en la reducción de la brecha digital, aunque aún no se ha realizado una evaluación completa de sus efectos. Por un lado, el Programa Conectar Igualdad se propuso ampliar el acceso a recursos tecnológicos, distribuyendo netbooks a alumnos y docentes de las escuelas secundarias, de educación especial y de los institutos de formación docente de gestión estatal, para su uso en establecimientos educativos y en hogares. Por otro lado, el Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada se propuso ampliar la red de fibra óptica mediante la construcción de infraestructura y la provisión de equipamiento, pensándose como una estrategia integral de conectividad enfocada particularmente en localidades alejadas de los grandes centros urbanos (“no rentables” para las empresas de telecomunicaciones).

redes y viralizaron la fecha del 3 de junio para salir a la calle bajo la consigna #NiUnaMenos. Al día siguiente, el 12 de mayo, los principales medios de prensa levantaron los datos y los testimonios que brindaba la asociación civil La Casa del Encuentro, que llevaba un registro de femicidios ante la ausencia de cifras oficiales. De este modo, circuló masivamente una información que hasta el momento no era visible: cada treinta horas, una mujer era asesinada en Argentina por el solo hecho de ser mujer.

Enseguida se sumaron a la convocatoria todo tipo de organizaciones sociales, colectivos de mujeres, agrupaciones feministas, y también políticos de los distintos partidos, candidatos y personalidades de la cultura y el espectáculo. La amplitud de las adhesiones que generó la convocatoria en los medios de comunicación tradicionales y en las redes sociales produjo un debate sobre la legitimidad de la apropiación de la consigna por personajes que habían mantenido actitudes públicas misóginas o machistas. Se cuestionaba, por ejemplo, que mujeres famosas de la farándula que habían sostenido durante su vida discursos que profundizaban la desigualdad de género apoyaran la consigna, o que lo hicieran conductores de programas de televisión considerados sexistas<sup>8</sup>. Las periodistas impulsoras no habían previsto el impacto público que tendría la convocatoria ni podían controlar los sentidos que adquiriría la consigna a medida que diferentes dirigentes políticos o celebridades

---

<sup>8</sup> En las redes sociales se multiplicaron los flyers con leyendas como: “Para decir ‘Ni una menos’, hay que dejar de ver a Tinelli”, “Para decir ‘Ni una menos’, hay que dejar de decirle ‘piropo’ al acoso callejero”, “Para decir ‘Ni una menos’, hay que dejar de ir ‘de putas’ fomentando la trata”, “Para decir ‘Ni una menos’, hay que dejar de criar princesas indefensas y machitos violentos”, “Para decir ‘Ni una menos’, hay que legalizar el aborto”, “Para decir ‘Ni una menos’, hay que dejar de preguntar qué tan corta era la pollera de Melina”.

“se sacaban la foto con el cartel”<sup>9</sup>. En un año de elecciones presidenciales en Argentina, ningún candidato quería permanecer al margen. Las impulsoras decidieron entonces acordar un documento de cinco puntos con reclamos concretos que sirvió para pedir el compromiso de los políticos de los diferentes partidos con el hashtag: #Delafotoalafirma.

Esta selección de los “5 puntos” de la demanda oficial procuró también darle a la convocatoria una significación precisa pero lo suficientemente amplia como para que la movilización fuera masiva. El documento de “5 puntos” solicitaba:

- Implementar con todos los recursos necesarios y monitorear el Plan nacional de Acción para la Prevención, la Asistencia y la Erradicación de la violencia contra las mujeres, tal como lo establece la ley 26 485.
- Garantizar que las víctimas puedan acceder a la Justicia. En cada fiscalía y cada comisaría debe haber personal capacitado e idóneo para recibir las denuncias. Las causas de los fueros civil y penal deben unificarse; las víctimas deben tener acceso a patrocinio jurídico gratuito durante todo el proceso judicial.
- Elaborar el Registro Oficial único de víctimas de la violencia contra las mujeres. Realizar estadísticas oficiales y actualizadas sobre femicidios. Solo dimensionar lo que sucede permitirá el diseño de políticas públicas efectivas.
- Garantizar y profundizar la Educación Sexual Integral en todos los niveles educativos, para formar en la igualdad y para una vida libre de discriminación y violencia machista. Sensibilizar y capacitar a docentes y directivos.

---

<sup>9</sup> Según la consultora Es Viral 687 políticos se retrataron con el cartel #NiUnaMenos: 99 diputados, 34 senadores, 180 intendentes, 11 gobernadores. Además, los seis principales candidatos a presidente se mostraron apoyando la marcha.

- Garantizar la protección de las víctimas de violencia. Implementar el monitoreo electrónico de los victimarios para asegurar que no violen las restricciones de acercamiento que les impone la Justicia.

El 3 de junio la concentración más numerosa tuvo lugar frente al Congreso de la Nación en la Ciudad de Buenos Aires, pero hubo también manifestaciones en más de 120 ciudades del país, en las que se habían establecido previamente puntos de encuentro. En el acto oficial, a las 17 horas, los reconocidos actores J. Minujín y E. Rivas y la historietista M. Burundarena leyeron el manifiesto y los cinco puntos de reclamo inmediato pactados previamente por las impulsoras y la organización La Casa del Encuentro. Cerca del escenario y con un rol protagónico se encontraban los familiares de víctimas de femicidios. En la movilización participaron muchas organizaciones y colectivos feministas y de mujeres, así como ciudadanas y ciudadanos sin pertenencias organizativas. Asimismo, el día de la manifestación, el hashtag fue *trending topic* global a las 20 horas, con más de 13 400 menciones por minuto.

A diferencia de otras movilizaciones también surgidas en el ámbito de las redes sociales, #NiUnaMenos logró tener una impronta transpartidaria y no antipolítica, al mismo tiempo que vehiculizó una comprensión del problema de la violencia machista como una cuestión de Derechos Humanos y no de Seguridad. Pero fue sobre todo la negatividad de la consigna “#NiUnaMenos. Basta de Femicidios!” lo que permitió reunir a quienes repudiaban las muertes de las adolescentes como otros tantos casos de inseguridad y se indignaban con la ineficacia de la justicia para condenar a los culpables, con quienes veían en los femicidios el último eslabón posible de una cadena de violencias machistas en la que las mujeres eran tenidas por objeto de los varones y cuyo repudio implicaba tanto rechazar el acoso callejero como defender el derecho al aborto y la autonomía sobre el propio cuerpo.

Change.org constituye una experiencia diferente de participación y control ciudadano, más focalizada en sus acciones y más centrada en el activismo *online*. Se trata de una plataforma de peticiones mediante recolección de firmas *online* que funciona en Argentina desde enero de 2013 y que ha logrado hasta el presente muchas respuestas positivas y cambios institucionales significativos. En el mundo, Change.org tiene más de 110 millones de usuarios en 196 países. En Argentina la plataforma cuenta con 2 millones y medio de usuarios activos (2,9 millones de usuarios en total).

Desde que comenzó en el país, Change.org creció rápidamente porque se produjeron peticiones con gran resonancia pública y política<sup>10</sup>. Esto posicionó a Argentina como el país que más victorias tiene en relación a la cantidad de usuarios. El 38% de los ciudadanos activos experimentaron victorias a lo largo de tres meses en el mundo, mientras que en Argentina el promedio es del 66%. Entre 2013 y 2015 se habían producido más de 400 victorias.

El potencial de Change.org para conseguir “victorias” (resultados positivos en los efectos buscados) reside en su forma de ejercer presión sobre los decisores políticos, y se alimenta de la producción de indignación y empatía en los potenciales firmantes, a partir de la narración de historias singulares de situaciones injustas. Los peticionantes son los usuarios que crean las peticiones, siempre dirigidas a un destinatario (uno o varios) bien identificado como el responsable capaz de dar solución al problema planteado, y buscan el apoyo de los firmantes a través de la propia plataforma y difundiendo su petición en las redes sociales.

---

<sup>10</sup> Una de las peticiones que aumentó la visibilidad de la plataforma desde su lanzamiento fue la que pedía la reincorporación del fiscal José Campagnoli, suspendido en el ejercicio de su labor mientras se encontraba investigando un caso de corrupción asociada al poder político. La petición contó con más de 340 000 firmas y finalmente Campagnoli fue restituido y él mismo agradeció a través de un video a las personas que lo habían apoyado en Change.org.

La dinámica de la plataforma para ejercer presión sobre los destinatarios es parte importante de su éxito. Cada vez que un usuario firma una petición llega un *e-mail* a la casilla de correo electrónico pública del gobernante o funcionario al que se dirige; no solo es público el pedido dirigido al destinatario con nombre y apellido, sino que además su casilla se inunda con correos electrónicos. La presión se potencia por medio de las redes sociales, mediante las menciones del funcionario o gobernante, que puede ser por ejemplo, “arrobado” en Twitter.

La mayor herramienta de difusión de las peticiones originadas en esta plataforma son las propias redes sociales, pero la resonancia que fue adquiriendo desde su lanzamiento hizo que muchos de los temas tratados fueran recuperados también en los medios de comunicación tradicionales. Incluso muchas veces los medios tradicionales han ido “en busca de historias” a la plataforma, en la medida en que el registro predominante es la narrativa y el testimonio.

Change.org no tiene una agenda específica<sup>11</sup>, es decir, no se posiciona institucionalmente sobre las peticiones y tampoco inicia por sí misma peticiones; su objetivo es que sean los mismos usuarios los que tengan la iniciativa y la plataforma solo colabora en la difusión de aquellas peticiones que logran reunir una cantidad de firmas considerable y parecen mostrar potencial de obtener la “victoria”. Este aspecto “metademocrático” de la plataforma (Annunziata, Arpini, Gold y Zeifer, 2016), en la medida en que trabaja sobre el funcionamiento de la propia democracia más que sobre políticas concretas, conduce incluso a que puedan convivir en la plataforma peticiones opuestas. Para mencionar solo un ejemplo, el caso de las peticiones sobre el Centro Cultural Kirchner es ilustrativo en este sentido. El nombre del centro cultural inaugurado en 2015 había sido objeto de controversia en la opinión pública.

---

<sup>11</sup> En este sentido, Change.org se distingue de otras plataformas *online* de peticiones globales como Avaaz.

Así, Roberto López, creó el 13/07/2015 la petición titulada “Cambiar el nombre del Centro Cultural Kirchner. (Palacio de Correos)”; y Fabián Cherny creó el 08/08/2015 la petición titulada “Mantener el nombre Néstor Kirchner al Centro Cultural”.

## II. Nuevos actores de la participación

Las experiencias que acabamos de reseñar son reveladoras de nuevas configuraciones de actores de la participación y el control ciudadano. No se trata de organizaciones tradicionales como partidos, sindicatos o grupos de interés, tampoco de organizaciones de la sociedad civil ni de movimientos sociales en el sentido que le suele dar la literatura al concepto (Diani, 2015). Los actores o sujetos protagonistas de estas experiencias participativas no tienen los rasgos de los actores tradicionales de la acción colectiva: identidad, ideología, organización (Bennett y Segerberg, 2013).

En el caso de #NiUnaMenos, las periodistas impulsoras de la movilización no eran un grupo organizado. Antes de que surgiera la convocatoria en Twitter, la mayoría de ellas no se conocía siquiera personalmente, y varias se encontraron por primera vez en la propia movilización. Existía previamente un grupo de Facebook del que participaban algunas de las periodistas y comunicadoras, y desde el cual se había organizado en el mes de marzo de 2015 una maratón de lectura sobre el problema de la violencia machista y los femicidios bajo el título de “Ni una menos”. La consigna de la movilización del 3 de junio sería recuperada de estos encuentros literarios, pero la viralización de la convocatoria y por lo tanto la creación del acontecimiento se dio sobre todo a través de Twitter. Solo algunas del grupo inicial de twitteras participaban también del grupo de Facebook y de las actividades previas. Como reconocían las protagonistas, la creación de esta suerte de colectivo en Twitter fue a la

vista de todo el mundo y casi azarosa, en la medida en que dependió de quién estaba conectada en el momento en que la periodista Marcela Ojeda lanzó su comentario en su cuenta personal.

No obstante, el hecho de que fueran periodistas y comunicadoras reconocidas impactó en el modo en que se desarrolló el acontecimiento. En primer lugar, impactó en la difusión de la convocatoria, dado que muchas de ellas tenían gran cantidad de seguidores en las redes y seguidores muy influyentes. Del mismo modo, algunas de las periodistas tenían acceso privilegiado a los medios de comunicación tradicionales, así como una agenda de contactos con políticos y funcionarios y una destacada *expertise* en la puesta en marcha de campañas de marketing, diseño de flyers, estrategias de comunicación, etc. Las periodistas no eran en efecto dirigentes de una organización que convocaba a una movilización, pero a medida que se viralizaba la convocatoria, fueron asumiendo un liderazgo inesperado y tratando de imprimir un límite a la significación de la manifestación. Al igual que en otras acciones surgidas en las redes sociales, las impulsoras iniciales no eran dueñas de los sentidos que podía adquirir ni estaba en sus manos controlarlos, pero sí buscaron deliberadamente que la movilización no se transformara en un reclamo de seguridad ni en una marcha antioficialista, y que los políticos que “se sacaban la foto” con el cartel de #NiUnaMenos se comprometieran también con una agenda de medidas.

Ahora bien, #NiUnaMenos sirvió como acontecimiento de confluencia de organizaciones sociales, multisectoriales, espacios culturales e incluso sectores sindicales y partidarios que sí sostenían una existencia y acción continuadas con anterioridad al 3J. Esto no significa que la enorme variedad de grupos mencionados “organizara” la movilización, que en la práctica no hubiera sido posible si la convocatoria surgía de manera institucional. El movimiento que apareció con la proximidad del 3J fue en los hechos un sujeto completamente nuevo; pero la existencia

de muchas organizaciones diversas, de mujeres y feministas, grandes y pequeñas, favoreció la masividad de la manifestación en las calles.

En cuanto a los partidos políticos, se hicieron presentes y visibles agrupaciones oficialistas (como Unidos y Organizados, La Cámpora, Nuevo Encuentro, Socialistas para la Victoria) y agrupaciones opositoras, fundamentalmente de izquierda (como el Partido de Trabajadores Socialistas, el Partido Obrero, el Movimiento Socialista de los Trabajadores, Izquierda Socialista, Nuevo Más, Frente de Izquierda, Autodeterminación y Libertad); movimientos sociales organizados como Libres del Sur o el Movimiento Evita también se hicieron presentes. Dentro de los muchos partidos políticos, predominaron sus organizaciones de mujeres o comisiones de género (como Pan y Rosas o Las Rojas, asociadas a partidos de izquierda). Lo mismo ocurrió con los sindicatos, cuya presencia fue muy significativa. Las agrupaciones políticas oficialistas decidieron marchar también a Tribunales, para mostrar la responsabilidad compartida del Poder Judicial. Estas y las organizaciones políticas de izquierda fueron las más visibles en la movilización; el resto de los líderes se presentó individualmente y no como parte de un colectivo, tomándose selfis en la movilización y subiendolas inmediatamente a Twitter para dejar constancia de su presencia<sup>12</sup>. Pero los partidos políticos y sindicatos

---

<sup>12</sup> Los principales dirigentes políticos que lo hicieron fueron, por el FPV: Florencio Randazzo (ministro del Interior), Julián Domínguez (presidente de la Cámara de Diputados Nacional), Juan Manuel Abal Medina (senador nacional), Juliana Di Tullio (diputada nacional), Agustín Rossi (ministro de Defensa), Carlos Tomada (ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), Cecilia Rodríguez (ministra de Seguridad), Alberto Sileoni (ministro de Educación), Martín Sabbatella (presidente de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina), Daniel Filmus (senador nacional), Jorge Taiana (legislador por la CABA), Carlos Kunkel (diputado nacional); por el Frente Renovador: Mirta Tundis (diputada nacional); por la UCR: Ernesto Sanz (senador nacional y presidente del Comité Nacional del partido), Ricardo Alfonsín (diputado nacional), Ricardo Gil Lavedra (diputado nacional), Roy Cortina (diputado Nacional), Alfredo Martín (senador nacional), Mario Cimadevilla (senador nacional); por ECO: Martín Lous-

—o la Iglesia católica— no fueron los únicos actores organizados que se mostraron como tales en la movilización. Grandes organizaciones de la sociedad civil como La Casa del Encuentro o la Campaña Nacional por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito estuvieron al lado de una infinidad de organizaciones civiles más pequeñas, algunas en defensa de víctimas de femicidios, otras en defensa de los intereses LGBT (Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales) y otras agrupaciones como Centros de Estudiantes, la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA), centros culturales, grupos de actores de teatro, colectivos de mujeres de diversas localidades, etc. Este rasgo que diferencia la experiencia de #NiUnaMenos de otras movilizaciones surgidas de las redes en Argentina (Annunziata y Gold, 2017) se cristalizó también en el modo de mostrarse de los actores participantes en la manifestación: estos no disimularon las pertenencias a organizaciones de distinto tipo, y hubo presencia de banderas de agrupaciones políticas, colectivos, multisectoriales, etc. Los colectivos en defensa de víctimas de femicidios, portando carteles con fotografías y nombres de las mujeres asesinadas, tuvieron un protagonismo en la movilización, lo que estuvo orientado también por las impulsoras. Por otra parte, si bien se visibilizaron los actores organizados, muchos ciudadanos autoconvocados o independientes participaron de la movilización portando sus propias consignas y creativas pancartas caseras.

En definitiva, los actores protagonistas de la movilización #NiUnaMenos no resultan fácilmente catalogables y no corresponden sin dudas a la imagen de los actores tradicionales de la sociedad civil organizada. Cabe sintetizar una

---

teau (diputado nacional), Fernando Sánchez (diputado nacional), Graciela Ocaña (legisladora CABA); por SUR: Fernando “Pino” Solanas (senador nacional); por el FAP: Victoria Donda (diputada nacional); por el PRO: Gabriela Michetti (senadora nacional), Hernán Lombardi (ministro de Cultura CABA); por el PTS: Myriam Bregman (diputada nacional), Nicolás del Caño (diputado nacional), Christian Castillo (diputado provincial de Buenos Aires).

caracterización del siguiente modo: #NiUnaMenos surgió por la convocatoria de un grupo de “impulsoras” que no fueron “organizadoras” ni pertenecían a una organización, pero que permitieron la confluencia de un conjunto muy grande y heterogéneo de actores sí organizados que no hubieran podido por sus propios medios o por sí solos producir un acontecimiento como el del 3 de junio de 2015.

La experiencia de Change.org nos muestra otro aspecto de la novedad en los actores o sujetos contemporáneos: la singularidad. En la era digital los participantes movilizan el registro de las historias singulares, los testimonios y las voces personales frente a las institucionales. En la plataforma Change.org, en efecto, las peticiones iniciadas por peticionarios individuales, en tanto que “ciudadanos comunes” y sin ninguna pertenencia institucional, son más exitosas. Las peticiones institucionales o de organizaciones tienen muchas menos chances de viralizarse y de conseguir firmas. Aun en los casos en que los peticionantes formen parte de alguna organización y se encuentren articulando acciones con la sociedad civil o con algunos actores políticos, la tendencia que se observa, más exitosa y recomendada también por la plataforma, es la presentación de las peticiones como ligadas a historias de vida o experiencias singulares. De acuerdo con el responsable de la plataforma en Argentina, los peticionantes individuales representan, en efecto, el 95% frente al 5% de peticionantes organizados en asociaciones civiles. Si consideramos el total de victorias que tuvieron lugar durante el año 2015, vemos que, de 199 peticiones victoriosas, solo 21 fueron iniciadas por peticionantes colectivos como organizaciones o asociaciones, mientras que 178 correspondieron a peticionantes individuales (lo que equivale a un 90% frente a un 10%).

El tipo de peticionante privilegiado y predominante está vinculado al registro también privilegiado: el *storytelling*. La plataforma misma aconseja que las peticiones narren historias y que vayan acompañadas de fotografías. No es recomendable un registro formal, experto, institu-

cional, sino el testimonio de los sufrimientos, dolencias e injusticias singulares, con los que potenciales peticionantes se pueden identificar. En efecto, Change.org apela a generar empatía. Es en este sentido que las organizaciones no gubernamentales o asociaciones de la sociedad no son exitosas.

Mientras que la empatía es lo que moviliza a los firmantes, y la amenaza sobre su reputación pública a los destinatarios, los peticionantes suelen decidir iniciar las peticiones movidos por la indignación o la necesidad de desahogo. Tal es, por ejemplo, el caso de la petición iniciada por María Pazo, exigiendo la reparación del desagüe de una esquina de su barrio en un día de mucha lluvia. María decidió iniciar la petición luego de indignarse por el peligro que implicaba cruzar la avenida inundada y apenas llegó a su casa, todavía mojada por la lluvia, la escribió y publicó. También es el caso de la petición que inició Natalia Luque, luego de volver de votar en una jornada electoral y de indignarse frente a lo engorroso que le resultó el sistema llamado de “lista sábana”, para pedir que se instaurara la boleta electrónica como sistema de votación.

Hay que señalar que, en algunas situaciones, cuando la demanda o reclamo vehiculizado por medio de la plataforma supone la reforma o creación de nueva legislación, los peticionantes suelen realizar acciones por fuera de Change.org en acuerdo con asociaciones u organizaciones. Este es el caso de la Ley de Diabetes, de la Ley de Protección Integral para Personas Trasplantadas o de la prohibición de las carreras de galgos. Por ejemplo, en este último caso, la asociación Proyecto Galgo Argentina tuvo un rol muy significativo en el proceso.

### III. Efectos de la participación en la era digital

En el caso de la movilización #NiUnaMenos, la evaluación de los efectos buscados de la participación puede parecer facilitada por la existencia del documento de los cinco puntos que mencionamos anteriormente. Las demandas contenidas en ese documento no se han satisfecho al día de hoy, pero es posible distinguir diversos efectos parciales y también efectos que van más allá de los cinco puntos.

#### 1. Efectos institucionales

Luego de la movilización se produjeron rápidas respuestas institucionales a nivel nacional y provincial y anuncios de medidas cuyo resultado sigue siendo incierto en la mayor parte de los casos. La Corte Suprema de Justicia de la Nación anunció la creación del Registro Nacional de Femicidios en coordinación con las cortes provinciales, consistente en un sistema *online* de carga sistemática de casos que sea fácilmente accesible. También se hizo pública la existencia de una unidad del Gobierno nacional que funcionaba desde hacía meses, pero no se había dado a conocer: la Unidad de Registro, Sistematización y Seguimiento de Femicidios y de Homicidios Agravados por el Género, dependiente de la Secretaría de DD. HH. de la Nación. Por su parte, el Ministerio de Salud de la Nación actualizó y publicó una nueva versión del “Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo”, obligando al sistema público y privado a cumplir con todos los abortos de mujeres víctimas de una violación o cuya vida o salud corra riesgo. Se creó la Unidad Fiscal Especializada en Violencia Contra las Mujeres (UFEM) en el marco de la Procuración General de la Nación con el objetivo de potenciar las estrategias de investigación y persecución de delitos específicos contra las mujeres.

A nivel provincial se produjeron asimismo reacciones institucionales diversas. Por ejemplo, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobó la creación de Unidades Fiscales especializadas en violencia doméstica, a partir de un proyecto de Cristian Ritondo (legislador del PRO)<sup>13</sup> y la creación de “La semana de la eliminación de la violencia contra las mujeres” (del 25 de noviembre al 1 de diciembre), a partir de un proyecto de Gabriela Cerruti (legisladora del partido Nuevo Encuentro); en la provincia de Buenos Aires se envió un proyecto de ley a la Legislatura para la realización obligatoria de un curso sobre violencia de género antes de los casamientos civiles apoyado por el ministro de Justicia de la Provincia, Ricardo Casal; varias otras provincias anunciaron creaciones de registros de violencia de género, patrocinios jurídicos gratuitos para las víctimas, centros de atención y refugios y programas de concientización<sup>14</sup>.

A cinco meses de la movilización, la Cámara de Diputados convirtió en ley el proyecto para la creación de un cuerpo de abogadas y abogados gratuito para las víctimas de violencia machista, presentado por el senador Juan Manuel Abal Medina. Se trata de la Ley 27 2010. Pero ni esta ni en

---

<sup>13</sup> Con la aprobación de dicha ley, los fiscales podrían disponer de “medidas urgentes” y expeditivas para proteger a las víctimas denunciantes.

<sup>14</sup> En la provincia de Mendoza se instrumentó el Patrocinio Jurídico Gratuito para las víctimas de violencia machista, se implementaron pulseras magnéticas para monitorear a sujetos violentos y se presentó un paquete legislativo de medidas para crear una Fiscalía y un Observatorio de Género; en Chaco se anunció la creación de un Registro Único para casos de violencia de género, con la puesta en funcionamiento de un sistema de seguimiento de expedientes bajo órbita judicial; en Neuquén se anunció la puesta en funcionamiento de un refugio para víctimas de violencia de género; en Salta se creó una comisión legislativa para rever la situación judicial de los casos de violencia de género en base a la Ley 26 485; en Tucumán se creó y articuló conjuntamente con la CSJN un registro de femicidios y casos de violencia; en Mar del Plata se inauguró La Casa de la Mujer para coordinar todas las acciones tendientes a prevenir crímenes de género y presentar asistencia a mujeres víctimas y se abrió la nueva sede de la Comisaría de la Mujer, especializada en violencia de género; en Santa Fe se anunció la creación de un Centro de Atención a las Víctimas, que entró inmediatamente en funcionamiento.

general la Ley Nacional 26 485 han sido reglamentadas por el Poder Ejecutivo, y las provincias que no habían adherido formalmente a la ley continúan sin hacerlo (Córdoba, Salta, San Juan y Misiones)<sup>15</sup>.

## 2. Efectos político-electorales

Pese a ser un año de elecciones presidenciales, en 2015 los principales candidatos no incluyeron el problema de la violencia machista en los debates televisivos como habían pedido las periodistas impulsoras. Podría considerarse como un efecto electoral menor de la movilización la derrota del candidato del PRO en la provincia de Santa Fe, Miguel Del Sel, a quien las encuestas pronosticaban ganador pocos días antes de los comicios. El humorista Del Sel había sido criticado por las expresiones machistas contenidas en su *spot* principal de campaña. Sin embargo, la misma fuerza política que sostenía a este candidato en Santa Fe, el PRO, terminaría por ganar la presidencia de la nación unos meses más tarde.

Al asumir Mauricio Macri la presidencia en 2016, un gesto político de reacción al acontecimiento del 3J y su impacto público y social fue la designación por parte del PE de Fabiana Tuñez como directora del Consejo Nacional de las Mujeres. Fabiana Tuñez había sido dirigente de La Casa del Encuentro, la principal organización de la sociedad civil en el contexto de la movilización y la única entidad que llevaba estadísticas de los femicidios. El Consejo Nacional de las Mujeres elaboró un Plan Nacional de Acción, Asistencia y Erradicación de la violencia contra las mujeres, uno de los reclamos de la movilización del 3J, presentado por el presidente Mauricio Macri en julio de 2016. Pero

---

<sup>15</sup> En 2017 se ha constatado una desfinanciación y desjerarquización del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (Ley 26 150). Por otra parte, se han comenzado pruebas piloto de pulseras electrónicas de geolocalización de victimarios de violencia machista en algunas provincias (Córdoba, Salta, Chubut, Buenos Aires y Mendoza).

este plan no solo no se puso en marcha, sino que en enero de 2017 el CNM y el Plan Nacional sufrieron un recorte presupuestario de 67 millones de pesos, decisión sobre la que el gobierno tendría que dar marcha atrás por la presión de organizaciones de la sociedad civil.

### 3. Efectos sociales y culturales

Los efectos sociales y culturales, más imprecisos que los institucionales, fueron sin embargo los más fuertes y los más inmediatos de la movilización. Fue impactante, en primer lugar, el aumento de las denuncias de violencia de género en la sociedad. La línea telefónica 144 de atención nacional pasó de 1000 consultas diarias a 13 700, y la línea gratuita (0800) de la Ciudad de Buenos Aires triplicó la cantidad de llamados. La Oficina de Violencia Doméstica de la CSJN presentó también un incremento de llamados con pedidos de información, incluso de dependencias judiciales provinciales que no encontraban acceso a ciertos casos de femicidios o antecedentes penales. El impacto social del acompañamiento ciudadano que significó la movilización para muchas mujeres sufriendo violencia y la posibilidad de hablar de un problema que estaba invisibilizado fueron quizá el mayor potencial del 3J y probablemente el efecto de más largo plazo. Muchas mujeres se animaron a contar sus historias y salir del silencio el mismo día de la manifestación. Tal como lo relata Ada Rico, presidenta de la Asociación Civil La Casa del Encuentro:

Una mujer se me acercó, del otro lado de la valla. Me preguntó si podía entrar. Le expliqué que allí solo estaban los familiares, y le pregunte: '¿Vos estás pasando por una situación de violencia?' Y me dijo que sí. La volví a ver en un

grupo de acompañamiento hace poco. Me dijo: ‘¿Te acordás de mí? Yo estuve con vos en la plaza, el 3’. Se animó ese día. (Rodríguez, 2015: 168)<sup>16</sup>

Las periodistas impulsoras de la movilización comenzaron a dar charlas en ámbitos educativos y observaban poco tiempo después del acontecimiento que la mayor influencia se daba en las nuevas generaciones. Tal como lo expresaban en un manifiesto publicado en la revista *Anfibia* a un mes de la movilización: “En principio, hubo un efecto social, evanescente pero perceptible en la vida cotidiana, en las conversaciones en las escuelas, en la calle, en los lugares de trabajo: charlas y reflexiones sobre el tema, el ensayo de nuevas prácticas”. Para las impulsoras, la significación que instaló el #NiUnaMenos fue la de un nuevo “Nunca más”<sup>17</sup>. Los medios de comunicación, por su parte, comenzaron a enmarcar las noticias de violencia contra las mujeres en términos de “femicidios” y no ya como acostumbraban anteriormente en tanto que “crímenes pasionales”.

Paradójicamente, este impacto social y cultural no redundó en un descenso de los femicidios ni en una disminución de la violencia machista. Desde esa movilización, los femicidios se siguieron sucediendo y en 2017 una mujer muere cada 18 horas por el hecho de ser mujer.

#### 4. Efectos en los actores

Además del impacto social en el plano psicológico que ya hemos mencionado, es posible pensar que la movilización produjo un nuevo sujeto colectivo o una nueva identidad. La sucesión de movilizaciones en torno a la misma consigna consolidó la emergencia de este sujeto difuso. El 3 de junio

---

<sup>16</sup> Este efecto también incluyó a dirigentes políticos y sociales y personalidades de la cultura. Por ejemplo: en Tierra del Fuego la gobernadora recién electa (Fabiana Ríos, del FPV) reveló en una entrevista radial que fue víctima de abuso infantil.

<sup>17</sup> Ver: <https://bit.ly/2NBT8Ha>.

de 2016, volvió a realizarse una movilización con la consigna #NiUnaMenos al cumplirse un año del primer acontecimiento. El 19 de octubre del mismo año se convocó a un paro de mujeres, con cese de actividades, “ruidazo” en los lugares de trabajo y movilización. El 8 de marzo de 2017 el colectivo #NiUnaMenos convocó al Paro Internacional de Mujeres, con una movilización que reunió cerca de 300 000 personas en la Ciudad de Buenos Aires. Como describimos más arriba, existían previamente muchas organizaciones, colectivos de mujeres, agrupaciones, centros culturales, que actuaban en torno a la lucha contra la violencia machista, pero la movilización dio resonancia pública a todo este conjunto de actores y al mismo tiempo desdibujó su heterogeneidad en función de una identidad más amplia. El eco internacional de las movilizaciones que tuvieron lugar en Argentina y el hecho de que muchos otros países retomaran las consignas<sup>18</sup> configuraron también la imagen de un sujeto con cierta continuidad, identidad y organización que no preexistía al 3J.

En el caso de la plataforma de Change.org, los efectos buscados positivos son identificados con “victorias”. Como mencionamos más arriba, Argentina es uno de los países en los que la plataforma produce más “victorias”, es decir, en los que logra los efectos institucionales buscados. Comparada con otras formas de participación *online*, la especificidad y la direccionalidad de la demanda parecen volverla

---

<sup>18</sup> Ya en noviembre de 2015 tendría lugar en Madrid una multitudinaria movilización contra la violencia contra las mujeres, que recuperaría la consigna #NiUnaMenos; más tarde tendría lugar el Paro de Mujeres en Polonia (octubre de 2016) como reacción a un proyecto de legislación prohibitiva y punitiva del aborto, y más recientemente ocurriría la movilización conocida como Women’s March (enero de 2017) contra el machismo y la misoginia en el contexto de la asunción de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, que reunió un millón de personas en Washington DC y alrededor de 5 millones en el mundo. El Paro Internacional de Mujeres del 8 de marzo de 2017 tuvo lugar en más de 50 países, y el 3J argentino funcionó como inspirador y acontecimiento fundacional de este ciclo de protestas protagonizadas por las mujeres.

especialmente efectiva. No obstante, es importante tener en cuenta que lo que se gana en efectividad se pierde en generalidad de las respuestas o soluciones. Como se reconoce desde la propia plataforma, Change.org no aspira a transformar toda la democracia, ni a poner en cuestión la relación entre representantes y representados, ni a cuestionar otro tipo de desigualdades estructurales<sup>19</sup>, sino que se propone alcanzar cambios desde la perspectiva del individuo. Es también por esta razón que sus mayores efectos son institucionales, en la medida en que se trata de demandas muy focalizadas con respuestas puntuales, aunque la plataforma puede producir también algunos efectos sociales y en los propios actores, que no son su objetivo buscado deliberadamente.

## 1. Efectos institucionales

En cuanto a los efectos institucionales de Change.org, es posible distinguir dos escenarios. El primero es aquel en el que la petición constituye un reclamo o demanda específica, dirigida a un destinatario único, generalmente, funcionario

---

<sup>19</sup> Es interesante comparar el funcionamiento de una movilización surgida de las redes como fue #NiUnaMenos con una plataforma exclusivamente *online* como Change.org sobre la misma problemática: la violencia de género. Mientras que en el primer caso la demanda ciudadana fue global y social, del mismo modo que los efectos, en Change.org encontramos algunas peticiones puntuales sobre casos singulares de violencia machista. Estas peticiones reclaman, por ejemplo, justicia por una víctima de femicidio en cuya causa no hay imputados, la captura de un hombre que atacó a su pareja, la no reducción de pena a un violento, el no otorgamiento de libertad condicional a un violador, juicio político y destitución a un juez que liberó a un feminicida. Unas pocas peticiones piden que no se desmantele un refugio para víctimas de violencia o que se otorgue cadena perpetua a los violadores. Es significativo que varias de estas peticiones sean posteriores al 3 de junio de 2015 y que busquen referenciarse en el acontecimiento: 37 peticiones de la plataforma –a nivel internacional– contienen en el título la etiqueta #NiUnaMenos. Pero las peticiones en Change.org no pueden ni aspiran a transformar estructuralmente la desigualdad entre varones y mujeres propia del machismo, y los efectos logrados por la movilización no podrían haberse logrado por una sumatoria de peticiones orientadas a casos particulares.

del poder ejecutivo y del nivel del gobierno local. En estas situaciones, la plataforma puede reemplazar los canales institucionales ordinarios de reclamo. Es el caso de la petición sobre el arreglo del desagüe que mencionamos más arriba. La peticionaria podría haber ido a presentar un reclamo formal en el gobierno de la comuna, pero eso habría sido más costoso y lento, y su pedido podría haberse acumulado con tantos otros en una pila de expedientes. Con Change.org hizo la petición en cinco minutos. Al mismo tiempo, se aseguró de que su mensaje llegara directamente al destinatario responsable de darle solución, y para el destinatario también resultó más fácil leerla desde su celular.

En estas situaciones también puede darse un contraefecto, o un efecto no deseado de la participación. La presión que ejerce la plataforma sobre los decisores genera un desordenamiento de la planificación de las acciones de gobierno, una alteración en el orden de prioridades de la gestión, un desvío de recursos de otros programas que quizá respondían a necesidades más urgentes. Desde la perspectiva del funcionario que recibe la demanda, Change.org produce ciudadanos que tienen la actitud de “colarse en la fila”. La efectividad que muestra la plataforma en el tratamiento de problemas caso por caso no se traduce después en una solución general para quienes sufren el mismo tipo de injusticias, es decir, no se traduce en respuestas más sistémicas, ni se produce un pasaje de la solución puntual para uno al derecho para todos los eventuales afectados. No porque la petición exigiendo el arreglo de un desagüe se transforme en victoria, se repararán todos los desagües de la ciudad<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Algo similar ocurre con las peticiones, muy habituales en Change.org, dirigidas a obras sociales o responsables de los sistemas de salud, que exigen garantizar coberturas de medicamentos, tratamientos o recursos especiales. Estas peticiones suelen transformarse en victorias. Así el peticionante logra la prótesis o la silla de ruedas que estaba necesitando, pero esto no se hace extensivo a todos los casos en los que las obras sociales actúan de manera injusta con sus beneficiarios.

El segundo escenario corresponde a las peticiones que suponen la creación de una nueva normativa o legislación o la reforma de normativa existente<sup>21</sup>, y que, por lo general, necesitan del consenso entre varios actores políticos para materializarse en decisiones. En un presidencialismo bicameral y federal como el argentino, esta situación puede darse cuando se requiere el acuerdo entre distintos bloques o entre decisores multinivel. En estos casos, el rol de Change.org es más bien el de “acelerar” que el de reemplazar los procesos institucionales y gran parte de las acciones tienen que tener lugar por fuera de la plataforma.

En contraste con la respuesta inmediata que puede dar el destinatario de un reclamo puntual y particular, en estos casos, luego de la petición se requiere de la acción conjunta *offline* de varios actores: trabajo en comisiones legislativas, debate de proyectos de ley, acuerdos con el poder ejecutivo, etc. Además, es frecuente que este tipo de peticiones sucedan a otras formas de activismo en las que intervienen organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles y ciudadanos, como campañas en medios de comunicación tradicionales, marchas, cartas formales o audiencias con funcionarios. Muchas veces, al revés, las peticiones son un momento de procesos institucionales ya en curso, coronando una estrategia que se venía desarrollando desde el ámbito político, como cuando existe un proyecto de ley ya presentado en el poder legislativo y algún legislador respalda una petición que logra los apoyos suficientes para aumentar la visibilidad y la legitimidad de su propuesta. Es el caso de la ley de diabetes que fue motorizada por el legislador Ernesto Sanz (UCR). En síntesis, cuando la decisión requerirá del consenso o negociación entre varios actores, las peticiones en Change.org tienen más probabilidades de

---

<sup>21</sup> Del total de 199 victorias de 2015, sin embargo, solo 2 peticiones lograron cambios en la legislación vigente. Con respecto a los destinatarios, 9 peticiones fueron dirigidas al Congreso de la Nación en su conjunto, a legisladores nacionales o a alguna comisión legislativa. Este segundo escenario es entonces mucho menos habitual que el primero.

convertirse en victorias si forman parte de una estrategia más integral, en la que antes y/o después, suceden acciones diversas por fuera de la plataforma.

Change.org puede ser vista entonces como alternativa o como complemento de los canales institucionales para la resolución de demandas y reclamos ciudadanos. En el primer escenario se vuelve una vía ágil y poco costosa de obtener respuestas, pero se trata de respuestas focalizadas y fragmentadas. En el segundo escenario, la plataforma proporciona el empuje de la presión sobre los decisores y el apoyo ciudadano, pero no es garantía por sí sola de que se satisfaga la demanda.

En ambos casos, gran parte de la efectividad de Change.org está dada por la correcta identificación de los responsables, que deben ser aquellos con las atribuciones y capacidad para resolver el problema en cuestión. Una vez identificados los destinatarios, un tramo importante del camino está recorrido. Aunque podría pensarse que existe una relación entre cantidad de firmas obtenidas por las peticiones y victorias, lo cierto es que no se verifica una relación directa en este sentido. Muchas veces se transforman en victorias peticiones que no llegan a sumar tantos apoyos porque se han resuelto en un plazo breve<sup>22</sup>; en cambio, hay peticiones que permanecen abiertas durante mucho tiempo y juntan firmas a lo largo del tiempo, pero no se convierten nunca en victorias.

## 2. Efectos político-electorales

La plataforma puede producir también efectos políticos de acuerdo al modo en que los destinatarios reciben las peticiones que se les dirigen, es decir, de acuerdo a cómo reaccionan a la presión sobre su reputación pública. Los

---

<sup>22</sup> Entre las 199 victorias del año 2015, el rango de firmas obtenidas por las peticiones hasta lograr su objetivo varió entre un mínimo de 3 y un máximo de 188 014.

destinatarios no suelen responder a los peticionantes en la misma plataforma, pero muchas veces lo hacen en las redes sociales o por medio de otros canales; también intentan a veces, por vías menos públicas, contactar a los peticionantes para lograr que la petición sea retirada rápidamente. Pero Change.org puede ser asimismo “usada estratégicamente” por los decisores cuando estos comprenden su alcance y repercusión. Para los actores políticos, el hecho de que los ciudadanos utilicen la herramienta dirigiéndoles peticiones que pueden satisfacer en su ámbito de responsabilidad de manera sencilla, (como en el poder ejecutivo local o municipal, por ejemplo), puede redundar a su favor si saben reaccionar. Puede citarse el caso del show de pirotecnia cerca de zoo de Buenos Aires, en el que los funcionarios del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires comprendieron este posible uso estratégico de la plataforma. A raíz de una petición iniciada por el grupo “Derecho Animal en Argentina”, que buscaba “concientizar e informar sobre los avances del derecho animal en Argentina” el entonces jefe de Gobierno electo de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, se manifestó en sus cuentas de Facebook y Twitter a favor del cuidado de los animales y anunció que el show reprobado por los peticionantes había sido cancelado. En este sentido, es posible pensar que la plataforma no es “intrínsecamente antioficialista”.

Como mencionamos anteriormente, en algunas oportunidades los actores políticos pueden ser quienes “desde arriba” se encuentren interesados en promover apoyos concretos para determinados proyectos junto con los ciudadanos. Es posible en esos casos que las peticiones busquen reforzar procesos ya iniciados en arenas legislativas. En este sentido, Change.org puede funcionar como una fuente de legitimación ciudadana para algunos actores políticos y sus proyectos.

Es interesante observar que en algunas ocasiones la coyuntura política cambia los efectos posibles de la plataforma. Tenemos por ejemplo la petición iniciada por Diego

Muzio pidiendo la obligatoriedad de los debates presidenciales. El peticionante ya había iniciado una petición sobre el tema sin mayores repercusiones, pero cuando la volvió a iniciar en 2015, en un contexto en el que podía suponer una mayor presión sobre los actores por tratarse de un año electoral y en el que ya existía un proyecto presentado para una ley de debates en la Cámara de Diputados, obtuvo rápidamente una gran cantidad de firmas y Change.org le propuso organizar una estrategia de prensa.

Si bien a priori la plataforma no puede asociarse a una agenda en particular, y por lo tanto mucho menos a un color político en particular, puede notarse un cambio en el contenido de las peticiones a partir de la asunción del nuevo gobierno en diciembre de 2015. Entre 2013 y 2015 muchas peticiones eran dirigidas a funcionarios gubernamentales, y en 2016 y lo que va de 2017 se ha observado un predominio de peticiones dirigidas a obras sociales y prestadores médicos. Resulta apresurado sacar conclusiones de esta observación, pero es una tendencia que podría ser interesante seguir para comprender las fluctuaciones de la plataforma y sus usuarios ante la alternancia política.

### 3. Efectos sociales y culturales

Change.org se propone el cambio social como acumulación del compromiso individual. No busca producir tal o cual transformación cultural o social concreta, pero es innegable que sus campañas han tenido el efecto no esperado de concientizar sobre algunos problemas, como el maltrato animal en Argentina. Muchas de las peticiones de Change.org están relacionadas con las causas ecologistas y animalistas, como también ocurre con las acciones de la plataforma en otros países. En estas situaciones, y sobre todo por su estrecha conexión con las redes sociales, Change.org puede funcionar como una caja de resonancia para problematizar temas sociales.

Otro ejemplo es el de la petición que narraba la experiencia de discriminación y homofobia sufrida por Ezequiel y Gustavo en un hospital público de la Ciudad de Buenos Aires. Al presentarse uno de ellos a donar sangre para su pareja luego de un accidente, se había encontrado con un cuestionario que señalaba que no estaba permitido realizar donaciones de sangre a quienes hubieran tenido un contacto sexual con otros hombres. La pareja dirigió una petición a la ministra de Salud de la Ciudad de Buenos Aires que se convirtió en victoria a los pocos meses, cuando la Legislatura Porteña decidió modificar el contenido homofóbico del cuestionario. La petición apuntó a crear conciencia sobre las situaciones cotidianas de discriminación por orientación sexual a partir del testimonio de la experiencia vivida por la pareja.

#### 4. Efectos en los actores

Los efectos que es posible identificar en los propios actores protagonistas (los peticionantes), son también efectos no buscados de la plataforma. En ocasiones la dinámica generada por una petición que consigue apoyos rápidamente posiciona a los peticionantes como “expertos” en la problemática y los obliga a manejar información desde el punto de vista técnico, científico y legal, que no era necesario que dispusieran al momento de crear la petición. Es, por ejemplo, el caso mencionado más arriba de Germán Montenegro, impulsor de la petición victoriosa por la ley de trasplantados. Esta *expertise* se va desarrollando en la medida en que el peticionante se transforma públicamente en un referente sobre el tema de la petición y comienza a ser solicitado para entrevistas en medios, charlas y consultas de otros ciudadanos<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> El saber que desarrolló Germán en la cuestión específica que lo movilizaba, pero también la experiencia de la empresa que llevó adelante condujo a que le ofrecieran integrar como independiente una lista de concejales en la ciudad de Corrientes. Muchos ciudadanos comunes comenzaron a tomarlo

#### IV. ¿“Poner el cuerpo”? La contingencia del involucramiento en los efectos

Hemos visto hasta ahora que cada una de estas formas de participación y control ciudadano tiene diversos efectos, y también distintos efectos cuando se las compara. A grandes rasgos podemos decir que los efectos de una movilización como #NiUnaMenos son más sociales y culturales y de mediano plazo que institucionales e inmediatos. En cambio, los efectos de una plataforma de peticiones *online* basada en la presión sobre la reputación de los decisores, son mayormente institucionales e inmediatos, pero también focalizados. Evaluar la medida en que se logran los efectos buscados por estas formas de participación y control es más sencillo cuando los objetivos declarados son específicos y direccionados. Change.org cumple más esta condición que #NiUnaMenos, pero hay que tener en cuenta, de todos modos, que esta última movilización se distingue de otras manifestaciones contemporáneas similares en las que a la negatividad estructural no se le añade una agenda positiva de políticas y medidas a tomar como sí ocurrió con el documento de los cinco puntos (Annunziata y Gold, 2017).

Esta heterogeneidad en los efectos permite al menos matizar la división tajante que establece la literatura del clickactivismo entre “poner el cuerpo” como una forma efectiva de participar y “hacer click desde el sillón” como una forma infectiva. Pero también las prácticas que se desarrollan en la era digital permiten que nos interroguemos sobre otra división, la que separa el “poner el cuerpo” como prueba del esfuerzo comprometido, del activismo *online* como perezoso y poco comprometido de parte de los ciudadanos. Las protagonistas de #NiUnaMenos subrayaban

---

con un referente en la cuestión y a enviarle mensajes privados consultándole cómo cambiar de obra social, y algunos médicos le dan su contacto a los pacientes para que les informe sobre los aspectos legales de los derechos de los trasplantados.

como virtud del acontecimiento el paso de las redes a las calles. Desde ya, para esa forma de participación, no alcanzaba con “sacarse una foto con el cartel” y subirla a las redes o con compartir el evento en Facebook. Su intención, como ellas mismas lo vieron, no era “ser un *trending topic*”. En el caso de Change.org, su responsable en Argentina señalaba que narrar una historia personal con nombre y apellido, ofrecer la propia imagen, la identidad y el testimonio de una experiencia íntima a la viralización pública no era menos “poner el cuerpo” que otras acciones de activismo contemporáneo *offline*. Los peticionantes muestran y comprometen mucho de sí, pero también los firmantes exponen su identidad al apoyar con nombre y apellido. También es cierto que puede implicar un compromiso mayor la creación de contenido y los comentarios de posts en las redes que el anonimato de la movilización.

Si en ambos casos los actores protagonistas coinciden en que las nuevas tecnologías “bajan los costos” de la participación, todavía los estudios no han reflexionado sobre cómo “suben” los costos, o cómo pueden ordenarse en la era digital los formatos de compromiso ciudadano. La literatura se ha enfocado también en los beneficios de las tecnologías para abaratar la participación y disminuir el compromiso necesario sin que este sea verdaderamente repensado. Por ejemplo, Earl y Kimport (2011) enfatizan en el hecho de que las nuevas tecnologías permiten la asincronía y disminuyen los costos de la participación, lográndose así prescindir de los niveles de organización que eran necesarios en el pasado para los movimientos sociales; González Vaillant *et al.* (2015) asumen por su parte que la movilización *online* reduce los costos de la participación en cuanto a recursos invertidos y riesgos tomados, presupone un menor esfuerzo y no lleva al compromiso de seguir participando como sí lo hace la intensa participación cara a cara.

Las escalas de participación en la literatura se han inspirado sobre todo en Arnstein (1969), pero han sido pensadas generalmente desde el punto de vista de cuánto poder

se le da al ciudadano y no de cuánto se involucra o se compromete el ciudadano por su parte. Desde enfoques de psicología social y educacional se han desarrollado escalas de compromiso, pero en el plano de la conciencia del individuo (compromiso afectivo y cognitivo) y no de sus prácticas (PytlikZilling *et al.*, 2013).

En la era digital los niveles o formatos de involucramiento ciudadano se multiplican y se superponen con distintas significaciones. Distinguirlos y ordenarlos es una de las tareas pendientes más desafiantes de las investigaciones sobre participación ciudadana contemporánea. De la investigación que hemos recogido en estas páginas surge que el trabajo o la inversión de recursos (tiempo, dinero, *expertise*, organización) no es lo único que se compromete en la participación de la era digital, sino que adquiere creciente importancia la exposición de sí, la publicitación de las posturas y la propia identidad, que muchas veces el cara a cara puede dejar en el anonimato. En base a estos hallazgos podemos sugerir una clasificación de los formatos del involucramiento ciudadano en la era digital combinando las variables de “trabajo” y “exposición de sí”.

#### Formatos de involucramiento en la era digital

Trabajo		Exposición de sí	
		+	-
	+	Involucramiento alto	Involucramiento medio
-	Involucramiento medio	Involucramiento bajo	

De este modo, podemos acercarnos a un ordenamiento básico de los niveles de involucramiento por la combinación de ambos factores. Cuando es alta la inversión de recursos y la exposición de sí, puede considerarse que nos encontramos frente a un involucramiento ciudadano alto.

En esta categoría habría que incluir la creación de contenido en las redes sociales para expresar posiciones en polémicas públicas, la convocatoria a movilizaciones *offline* o su difusión combinadas con la asistencia, la creación de una petición en una plataforma de recolección de firmas narrando la propia historia e incluyendo una fotografía. Dos casos pueden ser considerados como de involucramiento medio, aquellos en los que uno de los factores es bajo mientras que el otro es alto, es decir: significativa inversión de trabajo, pero poca exposición de sí; o alta exposición, pero con poco esfuerzo. En esta categoría se incluirían tanto el asistir a una movilización de manera anónima sin haber expuesto ningún apoyo previo, como firmar peticiones creadas por otros en sitios o plataformas que requieren un registro de usuario específico, difundir peticiones con el objetivo de colaborar en la recolección de más firmas, crear contenido en redes sociales porosas como Facebook o Twitter. Por último, cuando el trabajo es mínimo y también lo es la exposición de sí, podemos considerar que el involucramiento ciudadano es bajo. En esta categoría cabría incluir especialmente el likear, compartir o retuitear contenido creado por otros en las redes sociales porosas que no exigen tampoco una cuenta de usuario con un registro específico para esa tarea (sino que suelen combinar en el mismo ámbito actividades de esparcimiento, ocio, información y vida privada). Si la literatura sobre clic-kactivismo tiene razón en parte de lo que sostiene, parece ser particularmente en lo que hace a esta última categoría de involucramiento, que combina poco esfuerzo y con una muy baja puesta en juego de la propia identidad.

Respondiendo a los dos interrogantes que nos planteábamos al comienzo, tenemos que reconocer, en primer lugar, que los niveles de involucramiento *online* pueden ser muy variados, y que una campaña de peticiones o de difusión y convocatoria a una movilización, con creación de contenido y mostración explícita de la identidad puede suponer un involucramiento mayor que la asistencia

anónima y por única vez a una movilización. La frontera entre lo *online* y lo *offline* debe ser relativizada al tiempo que no todo activismo *online* se revela como “perezoso”.

En segundo lugar, pueden producirse efectos de diverso alcance. Según lo que se desprende de la comparación entre las experiencias de #NiUnaMenos y Change.org, los efectos pueden ser completos o incompletos, inmediatos o de largo plazo, puntuales o generales. Un involucramiento de medio a bajo como sería la firma de una petición en Change.org puede producir efectos completos, inmediatos y puntuales. Un involucramiento alto como puede ser convocar a una movilización por las redes, crear flyers, posteos, subir una foto con una consigna y asistir a la movilización puede producir efectos incompletos, de largo plazo, pero generales. Es cierto que esta lectura solo puede realizarse desde el punto de vista del involucramiento individual. Y, desde el punto de vista individual, ya la ciencia política de mediados del siglo xx mostró que con un compromiso tendiente a cero era posible obtener los mayores efectos (Olson, 1965). El desafío es entonces encontrar las formas de analizar los efectos de la participación en la era digital desde una óptica colectiva, algo que tampoco ha intentado por el momento el enfoque del clickactivismo.

Mientras este nuevo terreno para la investigación continúa desarrollándose y se acumulan los análisis de diversas experiencias, lo que podemos observar hasta el presente, y a partir de los casos que hemos descripto aquí, es que el vínculo entre los niveles de involucramiento y los efectos del activismo ciudadano solo puede entenderse en los términos de un desajuste, una desconexión o, al menos, de una profunda contingencia.

## Referencias bibliográficas

- Annunziata, Rocío (2016): “Dinámicas de deliberación ciudadana on-line y off-line”, en *Iberoamericana*, Instituto Iberoamericano de Berlín, XVI, 62 (2016), mayo, pp. 211-216.
- Annunziata, Rocío; Arpini, Emilia; Gold, Tomás; Zeifer, Bárbara (2016): “Argentina”, en Sorj, Bernardo; Fausto, Sergio (comps.): *Activismo político en tiempos de Internet*. San Pablo: Ediciones Plataforma Democrática.
- Annunziata, Rocío y Gold, Tomás (2017): “Manifestaciones ciudadanas en la era digital. El ciclo de cacerolazos (2012-2013) y la movilización #NiUnaMenos (2015) en Argentina”, en *Revista Desarrollo Económico*, IDES, en prensa.
- Arstein, Sherry (1969): “A Ladder of Citizen Participation”, en *Journal of the American Institut of Planners*, vol. 35, n.º 4, julio de 1969.
- Bennett, Lance y Segerberg, Alexandra (2013): *The Logic of Connective Action. Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Blondiaux, Loïc y Fourniau, Jean-Michel (2011): “Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie: beaucoup de bruit pour rien?”, en *Participations*, n.º 1, De Boeck Université.
- Breuer, Anita y Farooq, Bilal (2012): “Online Political Participation: Slacktivism or Efficiency Increased Activism? Evidence from the Brazilian Ficha Limpa Campaign”, Ponencia presentada en 2012 ICA Annual Conference San Francisco, May, pp. 24-28.
- Butler, Mary (2011): “Clicktivism, Slacktivism, or ‘Real’ Activism. Cultural Codes of American Activism in the Internet Era”, tesis presentada para el Master of Communication, University of Colorado.

- Diani, Mario (2011): "Networks and Internet into perspective", *Swiss Political Science Review*, vol. 17, n.º 4, pp. 469-474.
- Diani, Mario (2015): "Revisando el concepto de movimiento social", en *Encrucijadas. Revista crítica de ciencias sociales*, n.º 9, 1-16.
- Christensen, Henrik Serup (2011): "Political activities on the Internet: Slacktivism or political participation by other means?", en *First Monday*, Volume 16, Number 2, 7 February 2011. Disponible en: <https://bit.ly/1kw-NG6X>.
- Earl, Jennifer y Kimport, Katrina (2011): *Digitally Enabled Social Change. Activism in Internet Age*, Cambridge Massachusetts: The MIT press.
- Ghonim, Wael (2013): *Revolution 2.0. The power of the people is stronger than the people in power*. New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Gold, Tomás (2016): "¿Quién escucha la voz de la calle? Reflexiones sobre las consecuencias políticas de la movilización #NiUnaMenos en Argentina", Ponencia presentada en el V Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales, Buenos Aires, 28-30 de julio de 2016.
- González Vaillant, Gabriela; Tyagi, Juhi; Akin, Idil Afife; Page Poma, Fernanda; Schwartz, Michael y van de Rijt, Arnout (2015): "A Field-experimental Study of Emergent Mobilization in Online Collective Action", *Mobilization: An International Quarterly* 21(3): 281-303.
- Mosca, Lorenzo (2014): "Methodological Practices in Social Movement Online Research", en Della Porta, D. (ed.): *Methodological Practices in Social Movement Research*, Oxford: Oxford University Press.
- Olson, Mancur (1965): *The logic of collective action*, Harvard University Press.

- PytlíkZilling, Lisa M. *et al.* (2013): “The Varieties of Individual Engagements (VIE) Scales: Confirmatory Factor Analyses across Two Samples and Contexts”, *Journal of Public Deliberation*, vol. 9, issue 2.
- Rodríguez, Paula (2015): *#NiUnaMenos*, Buenos Aires: Planeta.
- Rosanvallon, Pierre (2015): *Le bon gouvernement*, Paris: Seuil.
- Savazoni, Rodrigo y Copello, Kalinca (2016): “Brasil”, en Sorj, Bernardo y Fausto, Sergio (comps.): *Activismo político en tiempos de Internet*. San Pablo: Ediciones Plataforma Democrática.
- Sorj, Bernardo (2015): “On-line/off-line: la nueva onda de la sociedad civil y la transformación de la esfera pública”, en Sorj, Bernardo y Fausto, Sergio (org.): *Internet y movilizaciones sociales: transformaciones del espacio público y de la sociedad civil*, Ediciones Plataforma Democrática, Fundación IFHC, Centro Edelstein se desvanece en twitter. Análisis del movimiento social #Yosoy132 (México 2012), en *PostData*, vol. 20.
- Sorj, Bernardo (2016): “Online/Offline: el nuevo tejido del activismo político”, en Sorj, Bernardo; Fausto, Sergio (comps.): *Activismo político en tiempos de Internet*. San Pablo: Ediciones Plataforma Democrática.
- Welp, Yanina (2015): “Cuando todo lo sólido se desvanece en twitter. Análisis del movimiento social #Yosoy132 (México 2012)”, en *PostData*, vol. 20, n.º 2: 417-439.
- Welp, Yanina; Breuer, Anita (eds.) (2014): *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America: Opportunities and Risks*. UK: Routledge.
- Weyland, Kurt (2012): “The Arab Spring: Why the Surprising Similarities with the Revolutionary Wave of 1848?”, *Perspectives on Politics*, vol. 10, n.º 4, pp. 917-934.
- Waisbord, Silvio (2015), “El optimismo digi-activista y sus problemas”, en Amado, Adriana; Rincón, Omar (comps.), *La comunicación en mutación*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

# Los efectos de la participación ciudadana desde una perspectiva relacional

*El caso de las conferencias de mujeres  
de Recife y Londrina (Brasil)*

MARIE-HÉLÈNE SA VILAS BOAS<sup>1</sup>

¿Por qué un mismo dispositivo ejerce efectos diferentes según su contexto de implementación? Esta pregunta, objeto de numerosos trabajos en Brasil, ha sido abordada principalmente a través del estudio de los presupuestos participativos (PP). Para comprender los resultados diferenciados de los dispositivos designados bajo la etiqueta de presupuesto participativo, la literatura ha explorado fundamentalmente la combinación de tres dimensiones: la tradición asociativa local, el diseño del dispositivo y el voluntarismo del gobierno<sup>2</sup>. Desde esta perspectiva, la existencia de un entorno asociativo denso junto con la creación de un dispositivo con competencias de toma de decisiones y la presencia de funcionarios electos comprometidos con la participación ciudadana, explican el “éxito” de la experiencia de Porto Alegre bajo los mandatos del PT. Por el contrario, un menor impacto de dispositivos similares deriva

---

<sup>1</sup> Laboratorio ERMES y Universidad Côte d’Azur. La autora agradece los comentarios de los demás participantes del proyecto de investigación.

<sup>2</sup> Leonardo Avritzer y Zander Navarro, *A Inovação democrática no Brasil*, São Paulo, Cortez Editora, 2003; Julian Borba y Lígia Helena H. Lüchmann, *Orçamento participativo. Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*, Florianópolis, Editora Insular, 2007.

de la ausencia de uno de estos factores, en particular el voluntarismo del gobierno. Es el caso del BP de Recife<sup>3</sup> bajo los gobiernos del PMDB y del PFL<sup>4</sup> después.

Esta primera oleada de análisis permitió poner en evidencia los efectos variables de un dispositivo que ha adquirido el estatus de emblema de la democracia participativa en América Latina<sup>5</sup>, no obstante, se ha apoyado en una diferenciación estricta entre el “Estado” y la “sociedad civil”, estando esta última, llamada a transformar un ámbito político-administrativo deficiente<sup>6</sup>. Esta dicotomía, así como las representaciones en las que se apoya, se han replanteado recientemente en beneficio de una aproximación más centrada en las interacciones entre poderes públicos y sociedad civil. Algunos autores han cuestionado también el rol jugado por los militantes una vez que acceden al poder<sup>7</sup>; otros recuerdan que los modos de acción privilegiados por la sociedad civil no pueden activarse independientemente de las instituciones políticas<sup>8</sup>. En el terreno de la democracia participativa, Françoise Montambeault cuestiona, a la luz de una perspectiva relacional, el grado de democratización

---

3 Tarciso da Silva, “Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade de Recife”, en Leonardo Avrizer y Zander Navarro (dir.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, *op. cit.*, pp. 297-334.

4 El Partido do Movimento Democrático Brasileiro es un partido heterogéneo, en el centro del escenario político. El Partido da Frente Liberal (PFL) fue creado en 1985 y reagrupa una parte de los representantes electos que apoyaron o participaron en la dictadura. Este se transforma en Partido Democrático (Dem) en 2007.

5 David Garibay, “Vingt-cinq ans après Porto Alegre, où en est (l'étude de) la démocratie participative en Amérique latine?”, *Participations*, vol. 11, n.º 1, 2015, pp. 7-52.

6 Para una revisión de la literatura, cf. Marie-Hélène Sa Vilas Boas, “The genesis of participatory democracy in Brazil: a scientific (re)construction”, *Brazilian Political Science Review*, vol. 11, n.º 1, 2017, e008, <https://bit.ly/2SdxILu>.

7 Rebecca Abers y Marisa Von Bulow, “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”, *Sociologias*, vol. 13, n.º 28, 2011, pp. 52-84.

8 Adrián Gurza Lavalle y José Szwako, “Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate”, *Opinião Pública*, vol. 21, n.º 1, 2015, pp.157-187.

generado por los dispositivos locales en Brasil y México. Según la autora, la democratización se consolida aún más cuando los actores político-administrativos y la sociedad civil colaboran en el seno de dispositivos, mientras se preserva la autonomía de acción de la sociedad civil<sup>9</sup>.

Poniendo atención a esta relación y, por consiguiente, a la construcción recíproca de los poderes públicos y de la sociedad civil, estos trabajos ofrecen una mirada renovada sobre la profundización de la democracia<sup>10</sup> y la acción colectiva. Aun así, la relación entre los dispositivos participativos y la acción pública sigue siendo menos estudiada desde esta perspectiva. Este texto tiene como objetivo capturar los efectos que tiene la participación ciudadana sobre la acción pública desde una perspectiva relacional, centrada en la naturaleza de los vínculos establecidos entre actores político-administrativos<sup>11</sup> y participantes. Para ello el estudio se apoya en un mismo dispositivo, las conferencias municipales de mujeres, llevadas a cabo en contextos distintos, Recife y Londrina.

Las conferencias en su condición de dispositivo, constituyen un caso de estudio interesante en la medida en que han adquirido progresivamente la condición de “buenas prácticas” desde los mandatos de Lula (2004-2010)<sup>12</sup>. Este

---

<sup>9</sup> Françoise Montambeault, *The politics of local participatory democracy in Latin America. Institutions, actors and institution*, Stanford, Stanford University Press, 2015.

<sup>10</sup> Más allá de la obra de Françoise Montambeault haremos referencia también a Brian Wampler, *Activating Democracy in Brazil: Popular Participation, Social Justice, and Interlocking Institutions*, Notre Dame, Indiana, 2015.

<sup>11</sup> La expresión “actores político-administrativos” es utilizada en Francia en los trabajos de sociología de las organizaciones para demostrar los vínculos que unen a actores políticos y agentes administrativos en un sistema de regulación cruzada (*système de la régulation croisée*). En nuestro caso no se emplea la expresión con el mismo sentido. La expresión “actores político-administrativos” tiene como objetivo señalar la inestabilidad de fronteras entre los actores políticos y los agentes administrativos, en un sistema clientelista (*spoils system*) que se manifiesta en los tres niveles de la federación.

<sup>12</sup> Leonardo Avritzer y Clóvis Henrique Leite de Souza, *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*, Brasília, IPEA, 2013.

fue sujeto de una amplia difusión tanto a escala nacional como local. En este período, se contabiliza la creación de 82 conferencias nacionales en sectores públicos diversos, al punto de ser reconocido como la “principal palestra de discusión entre el gobierno y la sociedad civil”<sup>13</sup>. Entre las conferencias nacionales estudiadas, la conferencia de mujeres es, según varios autores, la más influyente<sup>14</sup> e inclusiva<sup>15</sup>. Esta conclusión invita a profundizar en el estudio de este dispositivo con el fin de determinar, por una parte, si los efectos observados a escala nacional son identificables en otros niveles de gobierno, y, por otra parte, cuáles son los factores que permiten explicar el mayor o menor grado de incidencia que ha tenido sobre la acción pública.

Trasladaremos la mirada al estudio de las conferencias de mujeres a escala municipal, en dos ciudades que han tenido un rol pionero en la materia, Recife y Londrina. En estas dos ciudades, las conferencias son valoradas de manera diferente por las mujeres que las integran. Mientras que, en la capital de Pernambuco, las conferencias son percibidas por sus promotoras y participantes como “influyentes”, en Londrina el consenso que se desprende tiende a su relativa vacuidad. Este artículo busca comprender por qué las conferencias de mujeres no son evaluadas de la misma manera en las dos ciudades y analiza sus efectos en la acción pública desde una perspectiva relacional.

---

13 Claudia Faria, Feres Silva, Viviane Petinelli, e Isabella Lourenço Lins, “Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?”, *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 7, 2012, p. 260.

14 Viviane Petinelli, “Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais”, en Leonardo Avritzer y Clóvis Henrique Leite de Souza, *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*, *op. cit.*, pp. 207-242.

15 Leonardo Avritzer, “Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação no Brasil”, en Leonardo Avritzer y Clóvis Henrique Leite de Souza, *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*, *op. cit.*, pp. 125-140.

De manera más precisa, la comparación de estos dos campos de estudio permite explorar las diferencias en la incidencia de un dispositivo similar según el tipo de mujeres que forman parte de él, los usos que estas le dan y las relaciones que establecen los poderes públicos con las participantes. En efecto, en Recife, durante el período estudiado, el dispositivo favorece la adopción de ciertos programas de acción pública. En Londrina, por el contrario, solo ejerce un rol marginal en la construcción de la acción pública. Este texto busca demostrar que, en nuestros casos de estudio, la influencia del dispositivo depende de la movilización de sus protagonistas, es decir, las organizadoras y las participantes, a lo interno y externo del ámbito político-administrativo. En otras palabras, el dispositivo logra efectos cuando se integra en la cotidianidad administrativa y está respaldado por una acción colectiva.

En un primer momento, interrogamos el uso que las organizadoras de las conferencias hacen de la participación ciudadana en el ámbito político-administrativo. En segundo lugar, abordamos los efectos que tienen las conferencias de mujeres en las participantes a través de la noción de *empowerment*. En un tercer momento, destacamos los resultados distintos del mismo dispositivo en función de la relación establecida entre organizadoras y participantes.

### **Las conferencias de mujeres**

En Recife, las conferencias de mujeres son instauradas en el año 2002 después de la elección de una coalición de izquierda, representada por el alcalde del PT, João Paulo Lima e Silva. En Londrina, este dispositivo fue creado en 1998 por el alcalde Antonio Belinati, tradicionalmente presentado como “populista”, por lo que las afiliaciones

políticas evolucionaron a merced de las circunstancias<sup>16</sup>. El gobierno del PT lo mantuvo en el poder, elegido en el 2000 y reelegido en el 2004.

Este dispositivo somete a deliberación colectiva las políticas municipales de igualdad entre hombres y mujeres. Se convoca bienalmente y se desarrolla en tres etapas. Durante un primer ciclo de asambleas (las “preconferencias”), los habitantes son invitados a formular proposiciones de políticas públicas. Al final de cada asamblea, las representantes (las “delegadas”) son elegidas.

En un segundo momento, las delegadas deliberan en asamblea plenaria sobre el total de proposiciones formuladas durante el primer ciclo. El resultado de las deliberaciones constituye, en teoría, el programa del gobierno municipal en materia de política de igualdad entre hombres y mujeres. A estas deliberaciones les sigue la elección de los miembros del Consejo Municipal de las Mujeres de entre las representantes, para cumplir un mandato de dos años. El Consejo tiene como misión acompañar y controlar la correcta implementación de las deliberaciones.

Nuestra investigación de campo, de una duración de 16 meses, se realizó en 2006 y 2007 y consistió en la observación etnográfica del dispositivo en las ambas ciudades, la realización de 57 entrevistas semiestructuradas a los participantes y actores político-administrativos y un estudio documental. De marzo a junio de 2006, se realizó también una pasantía en la administración de la Coordinación de la Mujer en Recife, que está a cargo de las políticas de género locales.

---

<sup>16</sup> Antonio Belinati fue primero elegido alcalde de la ciudad bajo el estandarte del Movimiento Democrático Brasileño (MDB) a finales de los años 1970, durante la dictadura militar. Luego se afilia al Partido Laborista Brasileño (PTB) en los años 1980. A finales de 1990, en el transcurso de su tercer mandato, se une a la derecha al afiliarse al Partido del Frente Liberal (PFL), y luego al Partido Progresista (PP).

## I. La participación en la cotidianidad administrativa

En un primer momento, para comprender la repercusión de las conferencias de mujeres en la acción pública, es conveniente alejarnos de una aproximación sumamente estática de las condiciones de influencia de los dispositivos participativos. No conviene considerar la “voluntad” del gobierno de responder o no a las deliberaciones, como un factor preexistente al dispositivo que dependería de un proyecto político único de los actores o partidos en el poder. Esta “voluntad” debe ser analizada desde una perspectiva gradual, como resultado de múltiples procesos. En esta parte del texto se cuestionan los efectos de las conferencias de mujeres en el ámbito político-administrativo a partir del estudio de los usos que hacen sus promotoras. Según Guillaume Gourges “en lugar de comenzar desde los propios dispositivos para considerar sus efectos, esta vía propone estudiar los modos de integración de los dispositivos participativos en el proceso cambiante de construcción de políticas públicas, con el fin de entender los usos y efectos, esperados e inesperados, ligados al uso del dispositivo”<sup>17</sup>. En nuestro caso de estudio, las conferencias de mujeres no son empleadas de la misma manera por sus promotoras, dígase los miembros de las administraciones a cargo del género. Mientras que, en Recife, las conferencias son movilizadas para cuestionar las lógicas sectoriales de la acción pública, en Londrina estas son objeto de usos más internalistas, generando así una capacidad distinta para implementar las deliberaciones.

---

<sup>17</sup> Guillaume Gourges, “Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français”, *Participations*, vol. 2, no. 1, 2012, pp. 30-52.

## 1. Negociar las fronteras sectoriales en Recife

En Recife, las conferencias de mujeres constituyen un instrumento de negociación de las fronteras sectoriales de la acción pública. Los miembros de la administración a cargo de las políticas de género, la Coordinación de la Mujer, movilizan las conferencias como un recurso argumentativo y práctico para incitar a las secretarías asociadas a incluir la cuestión de la igualdad entre hombres y mujeres en sus programas de acción. El dispositivo impregna las relaciones administrativas y favorece una coordinación entre diversas secretarías. Antes de describir de manera más precisa sus usos, conviene para comprenderlos, remitirse a la Coordinación de la Mujer en la jerarquía administrativa y en el perfil de los actores que la integran.

La Coordinación de la Mujer al estar integrada al despacho del alcalde dispone de autoridad sobre las secretarías municipales y tiene como misión coordinar la acción de estas para la inclusión del género en las políticas locales<sup>18</sup>. Esta posición y sus competencias transversales determinan, por una parte, los usos que la Coordinación hace de las conferencias. Estas últimas le permiten un punto de apoyo a partir del cual se justifica la superación de lógicas sectoriales, fundamento mismo de su existencia.

Gracias a su alta posición institucional en la jerarquía del gobierno municipal y por el vínculo directo con el representante principal del ejecutivo local, sus miembros son nombrados por el alcalde. Este modo de selección favorece un perfil particular, el de personas con una trayectoria militante en un partido político y en una organización del movimiento social. En el momento de su creación en 2001, esta estructura estaba dirigida por un representante de la tendencia de inspiración trotskista del PT, la “Democracia Socialista” (DS). Esta estaba compuesta por seis personalidades que representan los diversos partidos de la coalición:

---

<sup>18</sup> Coordenadoria da Mulher, Plano estratégico, gestión 2001-2004, p. 2.

a decir 3 militantes del PT, una representante del Partido Comunista de Brasil (PCdoB), una del Partido Socialista Brasileño (PSB) y una feminista independiente. De entre las militantes partidistas, tres eran miembros además de una organización feminista local antes de entrar al gobierno municipal.

Estas mujeres traen al ámbito político-administrativo algunas de sus concepciones y prácticas militantes. Es así como, en nombre de un ideal participativo que el PT debe asumir, que ellas negocian las fronteras sectoriales de la acción pública.

La participación ciudadana es, en primer lugar, empleada como un recurso argumentativo para justificar la adopción de programas públicos en favor de las mujeres, en particular cuando su puesta en práctica incumbe a otros servicios administrativos. La Coordinación de la Mujer justifica la inclusión en la agenda de ciertos problemas refiriéndose a los “principios” de la democracia participativa, a los cuales el gobierno del PT se supone que se adhiere. Basándose en la “expresión directa de los ciudadanos” así como “la inclusión de los excluidos” para la “democratización de la democracia”, los miembros de la Coordinación de la Mujer crean una trama argumentativa de proyectos que luego someten a sus colegas de la administración. Este recurso se basa en una concepción del orden político legítimo<sup>19</sup>. No es una simple estrategia de legitimación, sino que tiene un doble efecto sobre las prácticas y las representaciones de los actores administrativos que la movilizan. Restringe tanto como sirve a la acción del personal

---

<sup>19</sup> La expresión recurso argumentativo tal como se emplea aquí puede aproximarse al concepto de gramática expuesto por Boltanski y Thévenot, como un conjunto de reglas que permiten a los actores hacer converger sus juicios y acciones desde sus experiencias y la relación que mantienen con esta. Ver Luc Boltanski y Laurent Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, coll. “NRF-Essais”, 1991.

administrativo<sup>20</sup>. Moviliza la idea de que los actores políticos y administrativos serán los representantes directos de una población “excluida”, que se expresa a través de los dispositivos participativos, como lo demuestra un documento interno de la dirección de la Secretaría de Trabajo, en vista de la creación de formaciones vocacionales para mujeres negras:

La elección de un gobierno progresista, sensible a las cuestiones sociales y comprometido a responder a las reivindicaciones de la población y los movimientos sociales, con el objetivo de modificar la realidad, ha sido uno de los deseos de una parte de la sociedad, lo que la llevó a votar por el Partido de los Trabajadores (PT) [...]. Con motivo de la existencia de diferencias de género y étnicas, la Coordinación de la Mujer, que es sensible a las reivindicaciones del Movimiento de negras y negros, definidas durante la primera conferencia municipal de la mujer, creó un eje temático titulado “Política de Género y de la Igualdad Racial”. Durante esta conferencia fue definido que una de las acciones que la Coordinación debe realizar es la creación de formaciones vocacionales, como instrumento de inserción de las mujeres en el mundo laboral.<sup>21</sup>

La participación ciudadana constituye un registro de justificación e influye, de igual forma, en las prácticas de los actores político-administrativos. Las conferencias de mujeres son a la vez un espacio de reencuentro entre los propios actores administrativos, y entre el “Estado y la sociedad civil”. Para los miembros de la Coordinación de la Mujer, las conferencias deberían permitir la creación de una red de “actrices” por la defensa de las políticas de género dentro del ejecutivo. Una “preconferencia del ejecutivo” está integrada al primer ciclo de asambleas de conferencias de las mujeres con la misión de “definir la posición

---

<sup>20</sup> Cécile Blatrix, *La "démocratie participative", de mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Tesis de Ciencia Política, Paris, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne, 2000, p. 12.

<sup>21</sup> Coordenadoria da mulher, *Termo de referência do projeto, traçando ideias*, febrero 2004, pp. 5-6.

del gobierno” sobre las deliberaciones adoptadas por los habitantes. Solo los agentes administrativos del sexo femenino son invitados a formar parte. Las prácticas con un carácter no mixto adoptadas por algunas organizaciones feministas son importadas de esta manera al aparato estatal, así como la concepción en la que descansan, es decir, que solo los dominados tienen legitimidad para definir las medidas que garantizarían su emancipación. Los representantes administrativos están llamados a acoger la causa de las mujeres por el género, pero igualmente a nombre de la “unidad” gubernamental:

*Preconferencia del ejecutivo: 17 mujeres están presentes, entre ellas cuatro son miembros de la Coordinación de la Mujer*

- Representante de la Coordinación de la Mujer: Nosotros organizamos la tercera conferencia de las mujeres y reservamos 50 plazas al ejecutivo. Cada secretaria puede enviar al menos dos mujeres [...]. El objetivo de esta reunión es sentarse a discutir, a lo interno del gobierno, para definir la política gubernamental tal como lo hace la sociedad civil cuando se reúne. La salud, el turismo, la educación no existen independientemente del gobierno. Es necesario que se comunique para definir lo que queremos como políticas de género.
- Representante de la Secretaría de Educación: Pero es necesario definir primero cuál es el trabajo de la Coordinación de la Mujer antes de comenzar...
- Representante de la Coordinación de la Mujer: Hemos convocado a las personas que ocupan un puesto de responsabilidad en el gobierno. Debemos posicionarnos como miembros de un mismo gobierno. Posiblemente es oportuno recordar que la conferencia es un momento de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil. Es necesario que sepamos lo que estamos dispuestos a aceptar durante la conferencia y aquello que no podemos cumplir.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Notas de campo, 6 de junio de 2006.

La celebración de las conferencias va unida a un llamado a la definición de una acción conjunta entre las secretarías. La pertenencia a un “mismo gobierno”, instado a responder a una “sociedad” movilizada, es tanto más invocada cuando la representante de la secretaría de educación cuestiona el alcance de las competencias de la Coordinación al recordar la realidad de las fronteras administrativas. La fractura Estado/sociedad es reivindicada aquí para justificar un compromiso de los socios administrativos en el área de las políticas de género.

Además de las reuniones organizadas para la conferencia de mujeres, los miembros de la administración a cargo de las políticas de género también participan en las conferencias establecidas por otras secretarías. En 2007, los miembros de la Coordinación de la Mujer se dieron cita en las conferencias de salud y educación con la finalidad de “asegurar la adopción de deliberaciones de la conferencia de mujeres de 2006”<sup>23</sup>. Los miembros elaboran una lista de las decisiones que su administración no tiene los recursos para implementar y las someten a deliberación colectiva durante las asambleas de la conferencia de la salud con el apoyo de miembros del Consejo. Se trata de un proceso en el cual se evitan las negociaciones internas para hacer emerger ciertas reivindicaciones como una “demanda” proveniente del público movilizada por las secretarías asociadas. La secretaría de la educación subraya de esta manera la proximidad entre las deliberaciones adoptadas en su propia conferencia con las de las mujeres:

A veces la Coordinación de la Mujer nos reprocha por no integrar completamente el género, por no avanzar con mayor celeridad o porque las cosas continúan sin hacerse. Y es en ese momento en el cual debatimos. Pero también tenemos demandas para las mujeres en nuestras conferencias, que son relativamente similares a las que la Coordinación nos envía.

---

<sup>23</sup> Notas de campo, 27 de septiembre de 2007.

Los dispositivos participativos constituyen un recurso de coordinación de la acción para la administración a cargo de las políticas de género, al multiplicar los espacios de reencuentro y de negociación entre los actores administrativos. Esta coordinación no está exenta de conflictos y alimenta los debates recurrentes sobre las competencias de cada administración. Pero muestra la proliferación de interacciones entre las administraciones, bajo la influencia de los dispositivos participativos. La Coordinación de la Mujer los emplea para impulsar un compromiso de sus socios en su sector de políticas públicas.

## 2. Consolidar la autonomía de la administración en Londrina

Otra es la situación en Londrina. En esta ciudad, las conferencias de mujeres son objeto de un uso más internalista, en la medida en que el dispositivo se moviliza para reforzar la autonomía de acción de la Secretaría de Mujeres a lo interno del ejecutivo municipal. A diferencia de Recife, donde las secretarías asociadas son interlocutores clave de la Coordinación de la Mujer, son los participantes quienes son invitados a encontrar los medios para poner en práctica las proposiciones de las conferencias de mujeres. Al igual que en la capital de Pernambuco, estos usos deben ser aprehendidos en función del peso de la administración a cargo de las políticas de género y del perfil de sus miembros.

Creada en 1993, es decir cinco años antes de la creación de las primeras conferencias de mujeres, la administración a cargo de las políticas de género es, primero que todo, una Coordinación similar a la de Recife. Esta deviene Secretaría en 1997, lo que le permite beneficiarse de recursos materiales y humanos más importantes. En 2007, contaba con 11 personas, a diferencia de Recife que contaba con 7, teniendo tres veces más habitantes. Igualmente, su presupuesto es ligeramente superior al de la Coordinación de la

Mujer en Recife. Si bien puede beneficiarse de prerrogativas transversales, esta administración no goza de una posición de autoridad frente a sus socios administrativos.

La consolidación de esta administración va acompañada del reclutamiento de su personal mediante concurso. Con la excepción de su principal representante, la secretaria de mujeres y militante del PT, los miembros de esta administración son también funcionarios de carrera. Este perfil influye en la manera en la que definen su misión, teniendo más en cuenta el ángulo técnico que las desavenencias políticas. Mientras que en Recife “el modo de gobierno del PT” constituye un recurso argumental que es evocado con regularidad, en Londrina los proyectos partidistas son percibidos como una fractura potencial, tal como lo indica la responsable de la dirección de la violencia contra la mujer.

Nuestra acción no es política, sino técnica. Las personas de la Secretaría hacen su trabajo independientemente del partido en el poder. Yo reflexiono en función de la acogida de las mujeres víctimas de violencia y no en función de los partidos. Creo que es necesario un buen conocimiento de las cuestiones de género para hacer este trabajo. Las cuestiones políticas son secundarias en nuestra acción y creo que estas nos alejan de nuestro objetivo.

La afirmación de una neutralidad burocrática respecto a las cuestiones partidistas va acompañada de una valoración del tema de género entendido como una técnica de gobierno y no como un proyecto político.

La posición de la secretaria de mujeres y el perfil de sus miembros influye en los usos que se hacen de las conferencias de mujeres. Este dispositivo, menos que en Recife, se utiliza como una herramienta de coordinación con las secretarías asociadas. La Secretaría de Mujeres mantiene relaciones frágiles con las administraciones locales pese a su decenio de existencia, lo que es descrito como una novedad por el responsable del departamento de políticas públicas:

MH: ¿Cuáles son las administraciones con las que la Secretaría mantiene mayor vínculo?

C: Agricultura... aunque no tengamos ningún proyecto con ellos, tenemos relaciones. Eh... También tratamos de contactar la Secretaría de Educación, para ver si podemos hacer... de hecho, hemos comenzado a organizar un grupo de trabajo para ver qué podemos hacer juntos. Pero es el comienzo. Intentamos abrir una brecha [...]

MH: Me dice que intentan abrir brechas con ciertas secretarías como la de educación o salud. ¿Esto se traduce en programas que están implementándose?

C: Bueno, todo está por hacer. Veremos, no lo sé.

La débil articulación entre otros actores administrativos va acompañada, por el contrario, de una llamada a la movilización de participantes en las conferencias de mujeres, en particular al Consejo, para reforzar las capacidades de acción de la Secretaría. Las participantes son también invitadas a paliar la escasez de recursos de la Secretaría al contribuir a las misiones realizadas tradicionalmente para la puesta en práctica de un programa público. Las participantes se integran a las actividades de la Secretaría de Mujeres, que les delega una serie de tareas, en particular las que conciernen a la implementación de los resultados de las conferencias o la organización del mismo dispositivo.

[secretaría de Mujeres]: Para la organización de la conferencia, nos gustaría tener pausas para el café, pero para ello, debemos pedir los recursos a [la Secretaría del] presupuesto. Me gustaría que el Consejo les envíe una petición, porque le recuerdo que las conferencias no son una actividad del secretariado, sino del Consejo.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Notas de campo, reunión del Consejo de la Mujer el 17 de mayo de 2007.

[representantes vecinales]: La comisión relativa al trabajo quisiera que se creara un préstamo destinado a las organizaciones de mujeres, tal como se ha hecho en Salvador y funciona bien. Me han hablado de un banco que tiene una misión social en relación a las mujeres.

[secretaria de Mujeres]: Será necesario que la comisión encargada de la pobreza se reúna y contacte al Instituto de Desarrollo de Londrina (CODEL) para ver si es posible.<sup>25</sup>

Los usos que la Secretaría de Mujeres hace del Consejo no le confieren una autonomía administrativa mayor porque son poco difundidos entre las participantes, que no participan mucho en las comisiones del Consejo de la Mujer. En varias actas de las reuniones de esta institución, se hace mención a que esta comisión “no ha podido reunirse con motivo de la ausencia de una parte de sus miembros”<sup>26</sup>, que otra “ha sido disuelta porque las personas no lograban reunirse”<sup>27</sup>. Se trata entonces de un sentimiento de “parálisis”<sup>28</sup> del Consejo experimentado por la Secretaría de mujeres, que se queja de que las “participantes no hacen su trabajo” o que no “tienen una fibra militante”. Esta “parálisis” contribuye al aislamiento en el seno del ejecutivo municipal.

La capacidad de estas administraciones de dar seguimiento a las deliberaciones se ve influenciada por los usos de las conferencias de mujeres, que en Recife consisten en cuestionar las fronteras sectoriales y en Londrina a reforzar la autonomía de la administración a cargo de las políticas de género. El aislamiento del secretariado de Mujeres de Londrina lo lleva a apoyarse en sus propios recursos, escasos de por sí, para responder a las deliberaciones. En Recife, por el contrario, el mecanismo contribuye a un diálogo regular

---

25 Notas de campo, reunión del Consejo de la Mujer de Londrina, el 4 de abril de 2007.

26 Reporte de la reunión del 18 de abril de 2004, CMDM de Londrina.

27 Reporte de la reunión del 29 de abril de 2005, CMDM de Londrina.

28 Notas de campo, reunión del Consejo de la Mujer el 17 de mayo de 2007.

entre la Coordinación de la Mujer y ciertas secretarías asociadas, favoreciendo así la puesta en común de recursos y la integración del género en los programas existentes de acción pública.

## II. Un *empowerment* desigual de los actores participantes

Al igual que los actores administrativos son tratados de manera desigual por las conferencias, estas últimas también ejercen efectos heterogéneos en las participantes. Precisamente, según sus dinámicas internas y el contexto de la ejecución, el mecanismo conduce, o no, a un *empowerment* de los actores participantes. La noción de *empowerment* es un término confuso que otorga diversos significados. Para nuestro estudio, adscribimos el sentido atribuido por los movimientos de mujeres americanas de los años 70, retomado luego en los estudios de trabajo social, y que abarca tres dimensiones<sup>29</sup>: individual, en primer lugar, que consiste en la construcción de una imagen positiva de sí y confianza en sus capacidades de acción; colectiva, luego, que se refiere a la consolidación de grupos organizados en torno a una causa; y política, finalmente, que aspira a la transformación de la sociedad y el cuestionamiento de las desigualdades.

Veremos que el dispositivo conduce al refuerzo de capacidades de acción individuales de las participantes y por tanto tiene efectos distintos en los colectivos femeninos y las reivindicaciones que se defienden en las dos ciudades estudiadas. En función de la definición antes planteada, el caso de Recife tiende a un mayor empoderamiento de los actores participantes en comparación con Londrina. En este apartado, nos dedicaremos principalmente a estudiar

---

<sup>29</sup> Marie-Hélène Bacqué y Carole Biewener, *L'empowerment, une pratique émancipatrice?* Paris, La Découverte/Poche, 2015.

los efectos que tiene la participación en las mujeres vinculadas por más tiempo, es decir, las mujeres miembros del Consejo de la Mujer en ambas ciudades.

## 1. La participación como “aprendizaje”

Tanto en Recife como en Londrina, las participantes que integran el Consejo de la Mujer presentan su participación como “un aprendizaje”. Ocupar una silla en el Consejo les permite adquirir conocimientos sobre el funcionamiento estatal y el ámbito político, que influye en la percepción que tienen de sí mismas. En efecto, el compromiso con el Consejo conlleva a un refuerzo de las capacidades de acción individual, pero distinto según las trayectorias de las mujeres.

Las mujeres que no han tenido una experiencia en el mecanismo participativo previamente a su ingreso en el Consejo de la Mujer describen su participación como un aprendizaje a todos los niveles. A diferencia de una formación percibida como incompleta, la participación en el Consejo les permite compensar lo que es percibido como una “falta” o una insuficiencia en términos de conocimientos y de saberes. Es lo que indica Maria, dirigente de una asociación barrial de mujeres en Londrina:

Maria: Yo participo en el Consejo para aprender. Porque en todos los consejos se aprende mucho. Voy principalmente por eso, porque no sabemos prácticamente nada. ¡Es realmente una buena experiencia!

MH: Dices que aprendes mucho, ¿podrías especificar un poco más?

Maria: ¡Políticamente! Es eso, acabo de encontrar la palabra. El Consejo es político. Las políticas públicas, la política de partido un poco también. Hay muchas cosas que no sabía... el número de víctimas de violencia... hemos tenido acceso incluso a la comisaría a través del Consejo, nos hemos reunido con la responsable de la comisaría. Solamente

estando en el Consejo tomas conciencia de la realidad que te rodea. Cuando hay un seminario en la ciudad, se nos mantiene al tanto. Porque me gusta mucho esta dimensión cultural.

Esta enumeración de saberes adquiridos en materia de políticas públicas y de dinámicas partidistas viene a contrabalancear el sentimiento general de incompetencia que Maria evoca en un primer momento, atribuyéndolo a su posición inicial en el espacio social (“no sabemos nada”)<sup>30</sup>. El Consejo constituye un lugar de adquisición de competencias políticas, donde “ella toma conciencia de la realidad”, pero igualmente la vía de acceso a un universo cultural al cual no estaba integrada y en el que la causa de las mujeres es el principal referente: conferencias universitarias, proyecciones de películas, obras de teatro, etc. Esta institución juega, como ciertas organizaciones políticas, una función similar a la del sistema educativo, en la medida en que permite la adquisición de ciertos esquemas de pensamiento e igualmente un acceso a ciertas prácticas propias al medio social escolarizado<sup>31</sup>.

Para otros participantes, esta iniciación general en la vida política está asociada a un mejor control de su ambiente. El Consejo es el lugar donde se obtienen diversas informaciones, relativas a la vida política y administrativa, que facilitan sus acciones del cotidiano. Es el caso de Isaura, en Londrina:

Isaura: En el Consejo aprendemos... a día de hoy sabemos dónde encontrar la información que necesitamos. Antes, cuando necesitábamos alguna información, no sabíamos a dónde dirigirnos. Ahora, está el Consejo. Por ejemplo, si necesitas un abogado, te indican dónde encontrar uno y te ayudan. Entonces, para encontrar información, es importante. Lo que pienso es que ahora sabemos adónde dirigirnos.

---

<sup>30</sup> El énfasis es nuestro.

<sup>31</sup> Daniel Gaxie, *Le cens caché, Inégalités culturelles et ségrégation politique*, París, Editions du Seuil, 1978.

La participación permite “saber” lo que los participantes “no sabían” antes. La importancia conferida a este término permite suponer que el compromiso se acompaña del desarrollo de un sentimiento de competencia difuso, que no se restringe a un conocimiento del ámbito político, o sea a un proceso de “politización”. Por ejemplo, Maria e Isaura, indican que cuentan de ahora en adelante con los recursos necesarios para recurrir a los servicios públicos y acceder a sus derechos sociales<sup>32</sup>.

Sin embargo, cuando las mujeres tienen una experiencia participativa previa, sus saberes y competencias adquiridos en el Consejo, tienden a ser definidos de forma más restrictiva. En primer lugar, se presentan de manera diferente sin poner por delante su supuesta incompetencia. El aprendizaje al interior del Consejo indica principalmente la adquisición de saberes especializados que vienen a reforzar sus propias competencias y que reutilizan en su vida asociativa. Para Rosa, dirigente de una asociación barrial en Londrina, el aprendizaje es sinónimo de un mayor conocimiento sobre la salud de la mujer:

Rosa: Trabajo sobre todo el problema de la salud de la mujer. Y estando en el Consejo de la Mujer y de la Salud... esto te permite ser más precisa cuando tomas la palabra, cuando reivindicas tus derechos, pero también para trabajar con las políticas públicas. Cuando conversas con el personal administrativo sobre la salud de la mujer... cuando conoces bien el tema, eso hace la diferencia. Porque no te pueden decir cualquier cosa.

Rosa valora las competencias adquiridas en los consejos de la mujer y de la salud porque estas le permiten un mejor control de las interacciones con los agentes del Estado, ya sea para la acción colectiva, como para su

---

<sup>32</sup> Sobre los determinantes sociales del disfrute de los derechos sociales y los servicios públicos, ver Philippe Warin, *L'accès aux droits sociaux*, Grenoble, PUG, coll. “Politique en plus”, 2007.

organización cuando participa en la ejecución de políticas sociales. En Recife, igualmente, Celia se especializa en el Consejo y en su barrio, en el tema de la violencia de género. En 2007, creó una asociación para acoger a mujeres y niños víctimas de violencia. La habilidad que adquirió en el Consejo sobre esta problemática tiene una gran influencia en su militante asociativo:

Celia: Desde principios de año estando en el Consejo, trabajo un poco más sobre la cuestión del género. Es una buena experiencia porque en el Consejo se conversa mucho. Aprendemos mucho también. Aprovecho las formaciones que ofrece la Coordinación. Permite saber más, principalmente sobre la cuestión de la violencia [...] Actualmente soy parte del grupo de trabajo sobre la violencia en el Consejo. Es el tema que defiendo, el que más conozco también.

Entonces, el “aprendizaje” designa múltiples saberes, más o menos especializados, teóricos y prácticos. Contribuye a un mayor control del medio administrativo y político y aumenta las capacidades de acción individual y colectiva en las distintas organizaciones de las que los participantes son miembros. No obstante, esta dinámica individual tiene consecuencias diferentes en la acción colectiva de las ciudades estudiadas.

## 2. Fortalecimiento desigual de la acción colectiva por la causa de la mujer

El compromiso en el Consejo de la Mujer tiene efectos individuales en las participantes, a decir, una mayor confianza en sí mismas o el sentimiento de poder reaccionar en su entorno, que se pone en práctica en los colectivos militantes. Pero ¿este aumento de capacidades repercute en la acción colectiva? En otras palabras, ¿la dimensión política de la noción de *empowerment* es observable en cada una de las ciudades estudiadas? En Recife, constatamos un acercamiento entre los militantes de las organizaciones femeninas

y feministas, como resultado de su participación conjunta en el Consejo, que se traduce en la acción colectiva. En Londrina, esta dinámica es menos palpable debido a la composición diferenciada del Consejo y a las características de los actores militantes de la ciudad.

En Recife, el Consejo es un lugar de socialización a la acción colectiva feminista gracias a los vínculos de sociabilidad que se establecen entre sus miembros. En 2006, esta institución estaba compuesta por 12 miembros titulares representando la “sociedad civil”, de los cuales 6 eran habitantes de barrios y 6 militantes de “organizaciones” en favor de la causa femenina. Entre estos últimos, participan sobre todo militantes de la federación feminista local principal, el Fórum de Mujeres de Pernambuco (FMPE).

En esta ciudad, 3 de los 4 participantes vecinales entrevistados se involucraron en una organización, después de su entrada en el Consejo, que se definía como feminista. Dona Dilma adhirió en 2006 a la Unión de Mujeres Brasileñas (UBM). Joyce y Benedita integraron el FMPE. La cuarta participante, Célia, nos indica haber creado su asociación en 2007 para llevar el feminismo a su comunidad. Este desplazamiento hacia el área de la causa de las mujeres proviene de los vínculos de sociabilidad tejidos en el Consejo entre los representantes de diversos “segmentos sociales”. Benedita, para explicar su adhesión, insiste en los contactos establecidos con ciertos miembros del FMPE en los dispositivos participativos:

Benedita: En el presupuesto participativo y principalmente el Consejo, he encontrado a los militantes del FMPE. Ya conocía algunas, pero a partir de ese momento terminé acercándome más a ellas. Fue Joana [militante del FMPE] quien me invitó a formar parte de las reuniones después de conocerme. Entonces entré al FMPE para consolidar el movimiento de barrio, porque el FMPE es un poco más de clase media. Pues así es, ahora, estando en el FMPE quiero que el movimiento de mujeres de barrio esté más representado.

Al ser parte de las organizaciones feministas, las representantes barriales extienden el radio de reivindicación. Dos temas son particularmente el objeto de discusión: la violencia contra las mujeres y el aborto. Ambos son objeto de movilización con una intensidad variable según las trayectorias de unas y otras.

El primero suscita una adhesión unánime del conjunto de los miembros del Consejo y se traduce en la organización regular de manifestaciones, con la intención de dar a conocer la legislación existente y de denunciar los casos de violencia doméstica: en 2006 y 2007, varios debates fueron organizados en nombre del Consejo. La violencia doméstica constituye un tema de encuentro entre las representantes barriales y las organizaciones del movimiento social al interior y fuera del Consejo. Desde el 2006, una marcha mensual llamada “vigilancia de las mujeres contra la violencia doméstica”, organizada por el FMPE, recibe el apoyo del Club de Madres de Dona Dilma, así como de varios representantes del Consejo.

El aborto, tema más polémico, es defendido primero por las militantes del FMPE, que tienen un rol primordial en la definición de las acciones colectivas a favor de su liberalización. Estas traen al Consejo ciertas reivindicaciones y formas de la acción colectiva propias de su organización. En el transcurso de la jornada latinoamericana para la despenalización del aborto en 2007, sugieren la colocación de banderolas firmadas por el Consejo, retomando el slogan de las organizaciones feministas “Aborto: la mujer decide, la sociedad respeta, el Estado lo garantiza”<sup>33</sup>. Un debate fue igualmente organizado en nombre del Consejo en los

---

<sup>33</sup> Esta acción colectiva que recibió el apoyo de los miembros de la Coordinación de la Mujer, finalmente no tuvo lugar debido a una ley municipal adoptada en 2007 que prohibía la ubicación de banderolas en la ciudad para reducir la “contaminación visual” del espacio urbano.

locales de la Asamblea legislativa de la ciudad. Haciendo esto, las representantes del FMPE contribuyeron a anclar al Consejo en las prácticas contestatarias.

Si bien estas acciones colectivas son apoyadas de manera desigual por los representantes vecinales, influyen en el posicionamiento de ciertas participantes, que hacen suya esta reivindicación después de su entrada al Consejo. Aunque en 2006 Joyce se oponía firmemente a la liberalización del aborto, en 2007, durante nuestra segunda investigación de campo, muestra un cambio de posicionamiento:

MH: Recuerdo que el año pasado estabas en contra del aborto. Hoy ya no es el caso. ¿Por qué has cambiado de postura?

Joyce: Fue un error político. Soy yo la que cambió y no la posición de mi comunidad. Porque en un primer momento pensaba que defender el aborto sería irrespetuoso para las personas que representaba, porque ellas no pensaban así. Pero ahora, entiendo mejor esta cuestión y sé que las principales víctimas de la prohibición del aborto, son ellas mismas, las mujeres de los barrios. Entonces cambié de posición y como hoy soy capaz de argumentar mejor este punto, defendiendo esta problemática.

El Consejo constituye un espacio de socialización donde los actores adquieren marcos de pensamiento diferentes a los que privilegiaban antes. Esta dinámica socializadora depende, sin embargo, de la trayectoria militante de los actores y de su posicionamiento religioso. De entre las tres personas entrevistadas, una católica practicante continúa oponiéndose firmemente al aborto.

En Londrina, la participación en el Consejo de la Mujer conduce menos sistemáticamente a un acercamiento entre los participantes de los barrios y las organizaciones feministas. Entre las mujeres que encontramos, solo Rosa se adscribe en 2007 a la Red Feminista de Salud, un reagrupamiento de organizaciones movilizadas en favor de la salud de las mujeres. En cuanto a Maria e Isaura, ellas no se comprometen con una organización del movimiento social.

En Londrina, esta dinámica depende en primer lugar de la configuración del espacio por la causa femenina, que está mayoritariamente compuesto por organizaciones femeninas barriales. Algunas de estas son de reciente creación, como la Marcha Mundial de las Mujeres fundada en 2005 y la Unión Brasileña de Mujeres (UBM), próxima al Partido Comunista de Brasil (PCdoB). De este modo, las militantes feministas están ausentes del Consejo de la Mujer en Londrina. Este último no constituye un espacio de reencuentro entre los distintos polos de la causa de mujeres. Si bien aún a actores de diversos orígenes (activistas de organizaciones antirracistas, sindicatos farmacéuticos, etc.), sus miembros se reúnen con menos frecuencia que en Recife. La participación intermitente de una parte de las consejeras, en particular las que no dirigen una asociación vecinal, constituye un obstáculo adicional a la consolidación de vínculos de socialización.

Ciertas causas tampoco suscitan la misma movilización entre los participantes en Londrina. La liberalización del aborto es unánimemente condenada por las entrevistadas. Nótese, sin embargo, que como en Recife la lucha contra la violencia de género es objeto de una atención particular del Consejo que se acompaña de movilizaciones regulares, aunque más intermitentes que en la capital de Pernambuco.

Así, la participación en las conferencias de mujeres en las dos ciudades genera efectos distintos en términos de *empowerment*. Aunque en ambos casos el compromiso participativo conlleva el refuerzo de las capacidades individuales de las mujeres, esta dinámica individual va acompañada en Recife de una coordinación entre las organizaciones que obran en favor de la causa de las mujeres, cosa que sucede en menor medida en Londrina. Los efectos de la democracia participativa sobre el espacio de la “sociedad civil” son desiguales, según la composición del dispositivo, sus dinámicas internas y la configuración asociativa y militante exterior a esta.

### **III. La interacción entre los usos internos y las movilizaciones externas en el ámbito político**

Hasta el momento se han estudiado separadamente los usos y efectos que tiene el dispositivo en los actores político-administrativos y en los participantes después. A continuación, vamos a analizar la interacción entre estos dos procesos para comprender los efectos que tienen las conferencias de mujeres en la acción pública. En Recife, la combinación de la superación de los límites sectoriales y la movilización de un entorno de apoyo más amplio lleva a la adopción de ciertos programas formulados de manera participativa. En Londrina, por el contrario, los usos internos que los actores político-administrativos hacen del dispositivo y la debilidad de las movilizaciones femeninas confieren a las conferencias de mujeres un rol muy marginal en la construcción de la acción pública.

#### **1. Una “presión” permanente en Recife**

Hemos visto que, en Recife, los miembros de la Coordinación de la Mujer utilizan las conferencias para cuestionar las lógicas sectoriales. El dispositivo es movilizado como un instrumento de coordinación con otras secretarías. No obstante, la legitimidad de este proceso es a menudo puesta en entredicho, ya sea porque las mismas administraciones organizan su propio dispositivo participativo y confían en él para determinar sus programas, o porque las proposiciones realizadas por la Coordinación de la Mujer van en contra de las orientaciones privilegiadas en otros sectores de la acción pública, especialmente cuando prestan más atención a las desigualdades de clase que a las de género. Asimismo, si los socios administrativos son invitados a responder unánimemente a los participantes de las conferencias de mujeres, esta solicitud acaba, en varias ocasiones, en papel mojado, como lo indica la responsable de la participación de la Coordinación de la Mujer:

Cuando formas parte de la alcaldía, hablas, hablas, pero los otros piensan que eso que dices es tontería. Pero cuando tienes el apoyo de la sociedad organizada, que se moviliza y dice “pensamos que debe ser así”, es otra cosa, ya no eres tú la que habla y que queda como loca. Es la sociedad la que reivindica y ejerce presión en el gobierno. Eso hace la diferencia, porque ya no se puede ignorar la cuestión de género.

La acción interna en el ámbito político-administrativo se combina con un incentivo para movilizar a los participantes a fin de crear una “presión” permanente para politizar ciertos problemas y hacer ciertas demandas de forma participativa. Esta actividad de presión es de dos tipos.

Primero tiene una naturaleza “cooperativa”. Los participantes son invitados a la mesa de negociaciones para apoyar un proyecto al que se opone una administración asociada y para dar muestras del “apoyo popular” del que disfruta. En 2006, un programa que buscaba la instauración de un mercado de comercialización de productos de artesanía, exclusivamente reservado a las productoras, fue presentado por la Coordinación de la Mujer a la Secretaría de Trabajo y justificado con “las demandas formuladas durante la conferencia de 2004”. Este proyecto suscita primero la oposición del secretario de trabajo, que lo juzga discriminatorio. Con el fin de sortear esta negativa, se organizó un reencuentro con las participantes del Consejo. La responsable de la dirección “trabajo y género” de la Coordinación de la Mujer, nos describe esta fase de negociación:

En el transcurso de la conferencia de 2004, las mujeres nos pidieron crear mercados en cada barrio para que pudieran vender su producción. Por lo que fuimos a la Secretaría de Trabajo, que ya implementaba un programa similar, pero destinado generalmente a mujeres y hombres. El problema es que, para el secretario, no se trata de hombres o mujeres, sino de clases sociales. Por lo que tuvimos problemas para convencerlos de crear un mercado únicamente femenino. ¿Por qué únicamente femenino? Porque lo que se observa es que las mujeres producen en sus casas y luego son sus maridos

o amigos quienes venden el producto [...]. El Consejo ejerció presión y terminó funcionando. El Consejo se reunió con el secretario para explicarle el problema. Le dijimos: “Las mujeres nos lo demandaron durante la conferencia porque son pobres y quieren salir adelante”. Entonces, por supuesto, fue más difícil no reconocer el problema.

Este ejemplo muestra cómo la Coordinación moviliza “la participación contra el Estado”, es decir, el Consejo contra las lógicas de funcionamiento administrativas. En efecto, pedirles a las secretarías asociadas que se justificaran ante “la sociedad civil”, permitió que la coordinación negociara su acción. Esta legitimación de los dispositivos participativos favorece la inclusión en la agenda de ciertos programas puntuales y menos costosos, como por ejemplo el mercado femenino de comercialización, pero no garantiza la adopción de todos los proyectos presentados por la Coordinación de la Mujer. En 2007, se organizó un encuentro similar con el fin de eludir la oposición a un proyecto para la creación de una línea de crédito reservada a las productoras artesanales. Esta vez sin éxito, pues la Secretaría de Trabajo mantuvo su posición argumentando el carácter anticonstitucional de la medida.

De ahí la promoción que hizo la Coordinación, de un segundo tipo de “presión” ejercida por los participantes, más “contestataria”. Esta descansa en la organización regular de acciones colectivas a nombre del Consejo, movilizan-do un público más grande. Las manifestaciones organizadas durante las jornadas de conmemoración (8 de marzo, 27 de septiembre, jornada de despenalización del aborto, 25 de noviembre, jornada de lucha contra la violencia de género) se emplean para politizar ciertos problemas públicos (la violencia, el aborto), pero también para extender el medio de intervención sobre el que la Coordinación se apoya. Según un miembro de esta administración:

Aunque las organizaciones feministas no lo reconozcan, yo creo que uno de los principales avances de las conferencias reside en haber reunido a mujeres muy diferentes. Las mujeres de las comunidades y las feministas se movilizan juntas hoy. Y para nosotros [la Coordinación de la Mujer], es importante haber logrado acercar a las mujeres de las comunidades. Porque eso demuestra que la cuestión de género concierne a todo el mundo... no solamente a las más comprometidas con la causa.

La movilización de un público heterogéneo permite también a la Coordinación de la Mujer inscribir las desigualdades entre hombres y mujeres en un registro “universal” (nos han comunicado que se trata de un problema “que concierne a todo el mundo”). La extensión del medio de intervención de la Coordinación, resultado de la creación de conferencias de mujeres, aumenta los recursos de esta administración para negociar su acción en el gobierno municipal.

El incentivo a la movilización permanente es además más difundido por los actores participantes ya que corresponde a los modos de acción de una parte de las organizaciones, en particular, las feministas. De hecho, la organización de marchas y manifestaciones en las calles es, para estas mujeres, una actividad controlada. La naturaleza dual de la presión organizada, cooperativa y de protesta también les permite reclamar su “autonomía” frente al gobierno. Porque si se comprometen con un gobierno local, su participación no significa para ellos el abandono de los modos de acción y los reclamos que generalmente privilegian.

En Recife, las conferencias de mujeres contribuyen a construir una demanda permanente de políticas de género, lograda mediante la cooperación participativa y el uso de formas de acción más contestarias. Es la combinación de estos dos recursos lo que garantiza la adopción de ciertos programas.

## 2. Un sector de políticas públicas marginadas en Londrina

En Londrina, hemos visto que las prácticas internalistas que los miembros de la Secretaría de la Mujer hacen del dispositivo refuerzan su aislamiento dentro del ámbito político-administrativo. Tal posición no es contrarrestada por el dispositivo, ya que genera pocas movilizaciones de participantes fuera de las asambleas. Sin embargo, como en Recife, las actrices administrativas intentan asociar a los participantes a un tipo de acción colaborativa. La responsable del eje de “políticas públicas” dentro de la Secretaría de mujeres considera la participación como un recurso en la negociación con las otras secretarías municipales:

Cada vez que entramos en contacto con otra secretaría, intentamos llevar a alguien del Consejo y las proposiciones de la Conferencia. Es una manera de convencerlos. Les mostramos: mire, tenemos proposiciones [...]. Bueno, pero eso es muy nuevo aún, no está bien estabilizado.

No obstante, estos procesos, descritos desde un ángulo novedoso permanente, son poco difundidos entre las participantes. De acuerdo con esta misma entrevistada:

[Las organizaciones femeninas] se han transformado y han perdido su carácter de movimiento. [...] La Secretaría es una conquista de las mujeres. Antes, ellas participaban en todo lo que se organizaba. Hoy, para que participen en cualquier actividad vinculada a la cuestión de las mujeres... [La entrevistada hace una mueca para demostrar que es en vano].

La escasa movilización de los participantes, tanto dentro como fuera del ámbito político-administrativo, debe relacionarse a la naturaleza de las mujeres representadas en el Consejo y el papel secundario desempeñado por esta institución en términos de creación de relaciones entre colectivos militantes. Algunos de los concejales dirigen una organización de mujeres cuya actividad principal es la

producción de artesanías. Menos involucrados en la acción colectiva contestataria que en la generación de ingresos para sus miembros, estas participantes utilizan las conferencias de mujeres para asegurar recursos a su organización y beneficiarse de capacitaciones profesionales propuestas por la Secretaría de Mujeres. Las participantes resaltan, además, el aprendizaje que resulta de su compromiso participativo y enfatizan también que un compromiso permanente es incompatible con su vínculo asociativo, más próximo a una actividad artesanal que a una militancia profesionalizada. Según Isaura:

A veces, en lugar de ayudarnos, las reuniones nos molestan, ¿no es así? Porque en lugar de producir, estamos en reuniones. Y a veces duran mucho tiempo. Es cierto que las reuniones están ahí para aclarar las cosas. Pero somos un grupo pequeño, y dependemos de nuestra producción para vivir. [...] Seré sincera, creo que el Consejo hace poco. Es cierto que el Consejo depende del trabajo de los consejeros, pero no puedo ausentarme constantemente y correr de derecha a izquierda por el Consejo. Mi objetivo es conseguir financiamiento para que podamos producir.

Asimismo, a diferencia de Recife, las conferencias de mujeres no contribuyen a una movilización dentro del ámbito político-administrativo y en el espacio social. El resultado es una menor influencia del dispositivo en el tejido de la acción pública. Esta constatación alimenta la desconexión de algunas dirigentes de asociaciones, que recurren a otros dispositivos o secretarías para encontrar apoyo para su acción. En Londrina, la combinación de las prácticas internalistas que los actores político-administrativos hacen de las conferencias y la organización muy puntual de la acción de protesta en favor de la causa de las mujeres no permite la constitución de una red de mujeres que actuarían de conjunto para garantizar la efectividad de las deliberaciones.

---

El estudio de las conferencias municipales de mujeres en Recife y Londrina permite constatar varios procesos. En primer lugar, que la “voluntad” del gobierno para implementar programas definidos de manera participativa no puede ser postulado con antelación a la investigación o constatado después, sobre la base de los programas realmente implementados. Cuando estudiamos los usos de los dispositivos participativos dentro del ámbito político-administrativos, vemos que esta “voluntad” de dar seguimiento, o no, a las deliberaciones es más bien el resultado de un proceso gradual y contingente, que depende de la forma en que los protagonistas de los dispositivos participativos se apoderan del instrumento participativo y los vínculos que los unen.

La comparación del mismo dispositivo en Recife y Londrina recuerda, como muchos autores lo han hecho, que las reglas del dispositivo cuentan. Pero en nuestro estudio de caso, los procedimientos son influyentes no tanto por su carácter decisorio, sino por la conexión entre los diversos polos de la causa de la mujer que los facilitan o no. Los efectos del dispositivo en la acción pública dependen principalmente de la reapropiación que hagan los individuos de acuerdo con sus disposiciones y la posición que ocupan.

Así, en Recife, las prácticas militantes de las conferencias de mujeres que atraviesan el ámbito político-administrativo y el espacio social permiten la adopción de ciertos programas definidos de manera participativa, como el mercado de comercialización femenino. Al movilizarse dentro de las relaciones administrativas diarias, el dispositivo constituye un recurso de integración para una administración débil. Además, al estar asociado a la acción de protesta, participa en la politización de ciertos problemas a nivel local, en particular la violencia contra las mujeres y la liberalización del aborto. Finalmente, al consolidar una red de actrices que actúan en conjunto dentro del aparato estatal y en el espacio militante, contribuye a estabilizar una demanda permanente de tales políticas.

Por el contrario, en Londrina, los usos del dispositivo consolidan la posición marginal de la secretaría que lo implementa. Las conferencias de mujeres, utilizadas principalmente para compensar las debilidades materiales y humanas de esta administración representan en menor medida, si se compara con Recife, un espacio para coordinar la acción administrativa y la acción colectiva. Si bien contribuyen a fortalecer las capacidades individuales de sus participantes, no permiten un *empowerment* más general, lo que provocaría acciones colectivas y contribuiría a la politización de la causa de las mujeres a nivel local.

Por lo tanto, este estudio de caso nos invita a continuar el análisis de los efectos de los mecanismos participativos al no mirar solo su dinámica interna, sino incluir la participación ciudadana en las configuraciones de los actores e instituciones que le dan sentido. También alienta a articular el estudio de la movilización participativa con el de la participación no convencional, dos formas de acción colectiva a menudo tratadas por separado, para capturar la influencia de los ciudadanos en la acción pública.



# Innovación institucional, rendición de cuentas y control ciudadano en Paraguay<sup>1</sup>

## *El caso del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación*

DAMIEN LARROUQUÉ<sup>2</sup>

Este artículo presenta la gestión del Fondo paraguayo para la Excelencia de la Educación y la Investigación como una innovación institucional en términos de rendición de cuentas y de control ciudadano.

En nuestra reflexión, nos comprometemos a respetar el cuadro de análisis transversal que hemos elegido colectivamente y que contribuye a afianzar la comparabilidad de los diferentes estudios de casos considerados en este proyecto de investigación. Concretamente, nos interesaremos en el contexto político e institucional, en los actores involucrados, en las modalidades de ejercicio del control ciudadano y, por fin, en los efectos en materia de acción pública y de rendición de cuentas.

El Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) es parte de una fuente financiera más grande bautizada como Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide). Este fondo se creó a través de la ley

---

<sup>1</sup> El autor agradece los comentarios de los demás participantes del proyecto de investigación así como la revisión de Lila Molinier, economista paraguaya y docente de la Universidad nacional de Asunción (UNA).

<sup>2</sup> ATER à Paris 2, doctor asociado en CERI-Sciences Po. Contacto: damien.larrouque@sciencespo.fr.

n.º 4758 del 21 de septiembre de 2012 y fue formalmente implementado por el decreto presidencial n.º 9966 del 23 de octubre de mismo año, hasta su sustitución por el actualmente vigente, n.º 10 504 del 11 de enero de 2013. Su doble originalidad radica en el hecho de que, por un lado, no se trata de una iniciativa del gobierno sino de la sociedad civil y, por otro lado, permite un control ciudadano efectivo en materia de financiamiento educativo, apoyándose en una herramienta jurídica híbrida: el fideicomiso.

En una primera parte, volveremos sobre el contexto político e institucional paraguayo, poniendo de relieve la persistencia de las lógicas patrimonialistas tradicionales. En una segunda parte, analizaremos las condiciones de emergencia del Fondo para la educación, insistiendo en su distante origen diplomático y, sobre todo, en la movilización social heteróclita (compuesta por actores de la sociedad civil y periodistas comprometidos) que lo engendró. En una tercera parte, precisaremos las características jurídicas del Fondo para la Educación, presentando el fideicomiso que lo rige como una modalidad original de gestión público-privada. Finalmente, en una última parte, estudiaremos sus efectos en materia de rendición de cuenta y de lucha contra el clientelismo, poniendo de relieve el control ciudadano ejercido sobre un Ministerio de Educación y Cultura (MEC) tradicionalmente desconsiderado por ser el botín electoral o la herramienta partidaria del poder político.

## I. “En la encrucijada de los confines”: un funcionamiento político-institucional patrimonialista

El historiador francés Luc Capdevila ubica el Paraguay al *carrefour des confins* (en la encrucijada de los confines)<sup>3</sup>. Asociada a esta posición periférica, la tradición autoritaria heredada del régimen de Alfredo Stroessner explica, en parte, el conservadurismo que caracteriza la cultura política paraguaya<sup>4</sup>. En materia institucional, este conservadurismo alimenta una lógica de funcionamiento patrimonialista. A modo de ilustración, Daniel Mendonca presenta dos ejemplos que atestiguan el muy alto nivel de concusión que perjudica la confianza ciudadana en las instituciones administrativas<sup>5</sup>. De acuerdo con un estudio coordinado por el Instituto del Banco Mundial al principio de los años 2000, los agentes públicos paraguayos aumentaban de un 30% sus salarios a través de la extorsión. Además, un tercio de los puestos de funcionario habían sido obtenidos a cambio de una contribución financiera. Estas malversaciones arruinan todos los principios de neutralidad, universalidad y gratuidad relacionados con la gestión “legal-racional” de tipo weberiano<sup>6</sup>.

Esta corrupción institucionalizada remonta al Stro-nato (1954-1989) que pasó por alto toda consideración ética o moral, al punto de aparecer como una verdadera cleptocracia sobre el modelo del Estado “predador” afri-

<sup>3</sup> Capdevila, Luc, *Une guerre totale: Paraguay, 1864-1870. Essai d'histoire du temps présent*, Rennes, PUR, 2007, pp. 24-28.

<sup>4</sup> Rivarola, Domingo, “Conservadurismo y cultura política en la transición” [1994], *Revista Paraguaya de Sociología*, n.º 132/133, 2008, pp. 169-187.

<sup>5</sup> Mendonca, Daniel, *Corrupción. Un estudio sobre la corrupción en Paraguay*, Asunción, Intercontinental Editora, 2005, p. 53.

<sup>6</sup> Weber, Max, “La domination légale à direction administrative bureaucratique” [1921], in Tessier Roger y Tellier, Yvan (coord.), *Théories de l'organisation. Personnes, groupes, systèmes et environnement*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 1991, pp. 23-32.

cano<sup>7</sup>. Asimismo, se habló de un Estado “omnívoro” para calificarlo<sup>8</sup>. En otras palabras, la metáfora propuesta por Charles Tilly según la cual el Estado adopta los métodos del crimen organizado para legitimar su existencia<sup>9</sup>, adquirió en este caso una significación extrema. De hecho, el contrabando, el narcotráfico así como el proxenetismo constituyeron políticas parapúblicas<sup>10</sup>. El desfalco era tan elevado que la dictadura paraguaya ha sido presentada como un régimen “neosultánico”<sup>11</sup> que permitió a unos 36 de sus cuadros dirigentes evaporarse con 550 millones de dólares a la fecha de su caída en febrero 1989<sup>12</sup>. Durante el Stro-nato, el Estado era considerado como pertenencia propia de sus administradores, los cuales lo usaban para recompensar la lealtad de sus compinches. En consecuencia y a pesar de la crisis económica de los años ochenta, el número de empleados públicos pasó de unos 80 000 a 120 000 entre 1982 y 1989<sup>13</sup>.

7 Darbon, Dominique, “L’État prédateur”, *Politique africaine*, n.º 39, 1990, pp. 37-45; y Medard, Jean François, “L’État patrimonialisé”, *Politique africaine*, n.º 39, 1990, pp. 25-36.

8 En rigor, Benjamín Ardití evoca el concepto de “Estado omnívoro” para designar la “voluntad totalizante” del stonismo. Es decir por su “lógica de poder cuyo impulso motor pone de manifiesto el anhelo o la ambición de ‘devorar’ –no siempre de manera exitosa– toda diferencia o forma social que no se vincule con el núcleo decisionista de un modo vertical, jerárquico y subordinado, manteniendo visos de una legalidad y de una racionalidad formal en el funcionamiento institucional”. Cf. Ardití, Benjamín, *Adiós a Stroessner. La reconstrucción de la política en el Paraguay*, Asunción, CDE y RP Ediciones, 1992, pp. 57 sq.

9 Tilly, Charles, “War Making and State Making as Organized Crime”, in Evans *et al.* (eds.), *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 169-191.

10 Neri Farina, Bernardo, *El último supremo. La crónica de Alfredo Stroessner*, Asunción, El Lector, 2003, pp. 312-315, 320-323 y 335-346.

11 Riquelme, Marcial Antonio, “Toward a Weberian Characterization of the Stroessner Regime in Paraguay (1954-1989)”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n.º 57, 1994, pp. 44-45.

12 Nickson, Andrew, “El régimen de Stroessner (1954-1989)”, in Telesca, Ignacio (ed.), *Historia del Paraguay*, Asunción, Santillana, 2011, p. 286.

13 Molinas, José *et al.*, “Political Institutions, Policy Making Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, n.º 2, 2004, p. 74.

La transición a la democracia no yuguló este fenómeno de hipertrofia burocrática. Al contrario, la patrimonialización del Estado se acentuó con el desarrollo del clientelismo<sup>14</sup>. Arraigado en las lógicas tradicionales de interdependencia (*orekuete*), el clientelismo en Paraguay se convirtió en una práctica casi convencional del funcionamiento político-electoral<sup>15</sup>. Por ende, le sigue faltando al Estado paraguayo, el principal empleador formal del país, administradores de calidad. Koldo Echebarría cita dos índices desarrollados por una pareja de investigadoras argentinas para atestiguar sobre los problemas de gestión pública en América Latina<sup>16</sup>. Para Paraguay, esos índices son juzgados débiles. En otras palabras, el padrino sigue socavando las instituciones públicas paraguayas, las cuales padecen de uno de los niveles de desconfianza ciudadana más alta de toda la región<sup>17</sup>.

Este problema de legitimidad afecta singularmente el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). En efecto, la corrupción del sistema educativo es tremenda. Se ejerce en todos los niveles, desde la escuela primaria, donde se han registrado casos de extorsión financiera en contra de padres<sup>18</sup> hasta las universidades privadas que venden diplomas en beneficios de sus propietarios, con frecuencia,

---

14 Quiñónez, Raúl, "Clientelismo político y cambio institucional", *Revista Paraguaya de Sociología*, n.º 132/133, 2008, pp. 225-236.

15 Morínigo, José, "Clientelismo y padrino en la práctica patrimonialista del gobierno en el Paraguay", *Revista Paraguaya de Sociología*, n.º 132/133, 2008, pp. 203-224.

16 Midiendo la autonomía de la administración, el *índice de mérito* evalúa el nivel de selección de los agentes públicos y su grado de inmunidad respecto a los cambios políticos y electorales. Apreciando el profesionalismo de la administración, el *índice de capacidad funcional* considera unas variables tales como la estratificación salarial o el nivel de formación. Cf. Echebarría, Koldo, "Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de las políticas públicas", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 34, 2006, pp. 1-11.

17 Mendonca, Daniel, *Infame condición. Democracia, pobreza, corrupción. Paraguay*. Asunción, Servilibro, 2002, pp.72-75; y Mendonca, Daniel, *op. cit.*, 2010, pp.47-55.

18 Pineda, Oscar, *Breve Historia de la educación en el Paraguay*, Asunción, Servilibro, 2012, p. 86.

miembros del Parlamento<sup>19</sup>. Por añadidura, el MEC encarna la macrocefalia institucional. Concretamente, más de un tercio de los empleados públicos del país trabajan para el MEC (35 %)<sup>20</sup>. Si lo comparamos con el caso francés, este porcentaje no es tan elevado. En efecto en Francia, casi la mitad de los funcionarios públicos trabajan para el sistema educativo (44%)<sup>21</sup>. Sin embargo, en Paraguay, la proporción de agentes públicos que ejercen en las oficinas de Asunción y no antes de los alumnos es mucho más elevada. En el 2012, se estima que el personal puramente administrativo del MEC representaba unas 5000 personas<sup>22</sup>.

En general, la politización substituye el ideal meritocrático en el proceso de selección de los agentes públicos. En suma, se busca “el cargo para la persona y no la persona para el cargo”<sup>23</sup>. Esta selección viciada tiende a establecer “rentas de situación institucional” a la que los beneficiarios no están dispuestos a renunciar<sup>24</sup>. Por lo tanto, se hace muy difícil, internamente, contrarrestar las lógicas patrimonialistas que tienden a perpetuarse a pesar de las restricciones financieras. Un sindicalista paraguayo deja entender que la transferencia salarial de un puesto de enseñanza a favor de un cargo administrativo constituiría, hoy en día, el más

---

<sup>19</sup> Garay Argüello, Ricardo, «Autonomía, autarquía y corrupción universitaria en Paraguay», in Dalla-Corte Caballero, Gabriela (coord.), *Estado, Nación e Historia en el Bicentenario de la independencia del Paraguay*, Asunción, Intercontinental Editora, 2012, pp. 283-299.

<sup>20</sup> Pineda, Oscar, *op. cit.*, p. 98.

<sup>21</sup> Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), «Les personnels de l'Éducation nationale en 2013-2014: des effectifs enseignants en hausse», *Note d'information*, n.º 27, 2015, pp. 1-4.

<sup>22</sup> Pineda, Oscar. *Op.cit.*, p. 98.

<sup>23</sup> Iturbe de Blanco, Eglé, «Lecciones de la experiencia en gestión pública de alto nivel: experiencias comparadas de países de la región», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 25, 2003, p. 9.

<sup>24</sup> Bezes, Philippe y Le Lidec, Patrick, «Ordre institutionnel et genèse des réformes», in Lagroye, Jacques y Offerle, Michel (coord.), *Sociologie de l'institution*, París, Belin, 2010, p. 69.

delicado subterfugio financiero desarrollado por le MEC para perpetuar las lógicas clientelistas sin alterar los presupuestos del Ministerio.

El amiguismo en el MEC es un gran problema. Hay compañeros que han estudiado seis años y que tienen dos títulos y te viene alguien de arriba, por el tema político, por prebenda, y se le incluye en el plantel de personal, sin tener la formación adecuada. [...] Hay muchos rubros que desaparecen. Por ejemplo, se jubila un profesor. Su rubro desaparece. ¿En qué sentido? Pues, el rubro se fue a fulanito que es hijo de no sé quien. Es así que funciona la cosa...<sup>25</sup>

Contando con más de 100 departamentos y subdirecciones diferentes, el organigrama institucional del MEC es tan kafkiano como su distribución geográfica: en Asunción, ocupa unos cuarenta sitios diferentes<sup>26</sup>. En el 2012, la propia oficina del ministro cambió tres veces de dirección! En sí misma, esta inestabilidad geográfico-institucional traduce la dificultad de llevar a cabo proyectos educativos de largo término en Paraguay. Según un universitario, el MEC constituye todavía una institución envarada en su pasado stronista.

El Ministerio de Educación es sintomático de la burocracia paraguaya. Se trata de una estructura antigua, pesada, superpuesta, no reformulada, contrapuesta. Le saca agilidad. En 5 años, tuvimos 4 ministros de Educación [...]. Tenemos una visión patrimonialista del Estado. La herencia de Stroessner fue muy fuerte. La estructura estatal sigue siendo stronista, como enquistada.<sup>27</sup>

---

25 Entrevista del 5 de junio de 2013 realizada en Caacupé con Ovidio Antonio Ferreira, presidente de la Asociación de los educadores de Caacupé, afiliada a la Federación de Educadores del Paraguay (FEP).

26 Pineda, Oscar, *op.cit.*, pp. 100-105.

27 Entrevista del 14 de marzo de 2013 realizada en Asunción con Gabriel Benítez Colgano, profesor de derecho en la Universidad Católica Nuestra Señora de Asunción.

Aunque este panorama institucional no parezca proclive a la innovación político-administrativa, la creación del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación entiende precisamente impulsar un control ciudadano sobre el MEC, obligándolo a racionalizar sus modalidades de funcionamiento y a despolitizar los proyectos políticos que maneja. Como lo vamos a ver a continuación, más allá de su distante origen diplomático, la primera singularidad de este Fondo radica en la movilización socio-mediática que le dio a luz.

## **II. Al origen del FEEL, una negociación diplomática ardua y una movilización socio-mediática inédita**

El Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación se origina en la principal victoria diplomática del presidente Lugo. No olvidemos que este fondo es derivado de un fondo más voluminoso bautizado Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide), el cual es directamente vinculado a la renegociación del Tratado de Itaipú entre Paraguay y Brasil (1973). Por lo tanto, antes de analizar el rol de la sociedad civil, conviene recordar brevemente el proceso diplomático que condujo a la firma del acuerdo Lugo-Lula del 25 de julio de 2009 relativo a la compensación por cesión de la energía hidroeléctrica.

Un mes solamente después de su entronización como primer presidente de izquierda en Paraguay, Fernando Lugo solicitó de inmediato con su homólogo Luis Inácio Lula da Silva una renegociación del tratado de Itaipú, considerado como profundamente inicuo para Paraguay. Construido durante la dictadura sobre el río fronterizo Paraná por un costo astronómico evaluado en unos 17,4 mil

millones de dólares<sup>28</sup>, el embalse de Itaipú, el segundo más grande y potente del mundo, alimenta en electricidad todo el suroeste brasileiro. Sin embargo, comprometido en ceder a su vecino el 45% de la energía hidroeléctrica producida por la parte paraguaya, el Estado guaraní recibía anualmente a penas 120 millones de dólares de compensación financiera. Entonces, en septiembre 2008, más allá de la finalización de los trabajos anexos y del reescalamiento de la deuda contraída, Asunción exigió de Brasilia la libre disponibilidad de la energía hidroeléctrica –lo que significaba para ANDE, la compañía nacional de electricidad, la posibilidad de vender sus excedentes directamente con los Estados federados brasileiro y las provincias argentinas– y un aumento substancial del pago anual por la cesión de energía<sup>29</sup>. Involucrado en una dinámica de integración regional, el presidente Lula hizo más que satisfacer la solicitud de su homólogo y amigo Lugo. Mientras que su Ministerio de Economía se pronunció a favor de una duplicación de la compensación financiera, Lula se comprometió en triplicarla<sup>30</sup>. A pesar de las reticencias de la oposición política en el Congreso brasileño que obstaculizaron su ratificación

---

<sup>28</sup> Itaipú Binacional, "4. ¿Cuánto costó la construcción de Itaipu?", FAQ, [www.itaipu.gov.br]. Consultado el 30 de noviembre 2017.

<sup>29</sup> Aguiar, Laura *et al.* Análisis de la renegociación del tratado bilateral de la Itaipú binacional, artículo presentado durante la novena edición del *Latin American Congress on Electricity Generation and Transmission*, Ibatuba, Brasil, diciembre 2009, pp. 1-10. Abab Lopez Benitez, Adriano. *Historia contemporánea de la República del Paraguay, 2003 a 2009. Tomo III*. Asunción: s.n. 2009, p. 179-180.

<sup>30</sup> Además, vía el Fondo de convergencia estructural (Focem) del Mercosur –cuya contribución brasileña representa el 70% del total–, Lula se comprometió en financiar por 400 millones de dólares las infraestructuras necesarias al mejoramiento del abastecimiento eléctrico de la capital paraguaya. Cf. Abab Lopez Benitez, Adriano. *Historia Política del Paraguay, 2010 a 2011. Tomo IV*. Asunción. s. n. 2011, pp. 48-54.

durante un par de años suplementarios, los acuerdos Lugo-Lula entraron en vigor a mediados del 2011, tras su aprobación por el Senado brasileño<sup>31</sup>.

Representando un millón de dólares por día hasta 2023 (360 millones de dólares durante 10 años), este fondo de compensación por la cesión de energía eléctrica tomó el nombre de Fonacide gracias a una movilización socio-mediática muy eficaz. De hecho, a partir del 2012, cuando se anunció la ratificación próxima del tratado Lugo-Lula por parte del Congreso brasileiro, se armó una alianza heteróclita compuesta de periodistas, líderes de opinión y miembros de la sociedad civil con motivo de hacer aprobar una ley que impidiera el uso discrecional o clientelista de este maná financiero.

A todas luces, la desconfianza ciudadana hacia una captura ilegítima de esos fondos por parte de los actores político-administrativos no era para nada exagerada. En el pasado, los 120 millones de dólares anuales que tenían que ser prioritariamente reservados para los departamentos afectados por la construcción del embalse habían sido sistemáticamente desviados y usados con fines político-electorales o personales<sup>32</sup>. Debido a este precedente, existía un alto riesgo de que esos fondos triplicados siguieran siendo administrados de manera ilícita. Asimismo, este temor se veía agudizado por el proceso de juicio político que puso fin, en junio 2012, al mandato del primer presidente de izquierda de la historia paraguaya<sup>33</sup>. Después de la destitución de Lugo, artesano de la renegociación del Anexo C del Tratado de Itaipú, se temía de que sus sucesores se

---

<sup>31</sup> Para más información respecto a las negociaciones Lugo-Lula desde la perspectiva brasileña, cf. Sousa de Almeida, Giordano, *Renegociação do Tratado de Itaipú entre Lugo e Lula*, Dissertação de Mestría em Relações internacionais, Brasília, Universidade de Brasília, 2015.

<sup>32</sup> Abab Lopez Benitez, Adriano, *op.cit.*, pp. 159-160.

<sup>33</sup> Duarte Recalde, Liliana Rocío, «Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia», *Revista de Ciencia Política*, vol. 33, n.º 1, 2013, pp. 303-324; Soler Lorena, «Golpe de Estado y derechas en Paraguay. Transiciones circulares y restauración conservadora», *Nueva Sociedad*, n.º 254,

apoderasen del fruto de su labor diplomático y aprovecharan esos fondos necesarios al desarrollo socio-económico de forma clientelista. En suma, para los actores de la sociedad civil, había que encontrar un medio legal para proteger esos recursos de la “rapacidad política”.

En el origen del Fonacide, se encuentra un pequeño grupo de periodistas de opinión. Famoso presentador de un *talk-show* político, Luis Bareiro Mersán ha sido uno de sus arquitectos. Nos presenta como surgió la idea de este proyecto desde la sociedad civil.

“En realidad, eso nació desde el sector privado. No fue una decisión del Estado ni del gobierno. Surgió a partir de una coyuntura muy especial. El gobierno de Lugo consiguió con Brasil un fondo adicional a lo que se estaba recibiendo en compensación de energía del tratado de Itaipú. Eso suponía un ingreso adicional importante, o sea 280 millones de dólares al presupuesto público por año. Es un dinero importante que dentro del paquete presupuestario general no tiene mayor implicancia; pero que si se concentra este gasto en un área en particular podría tener mayor resultado. Entonces, a partir de eso, empezamos a conversar con otros periodistas sobre cómo podríamos hacer para que, de alguna manera, este dinero se gastara de manera eficiente y tuviera resultados concretos... El temor era que este dinero se añadiera a los gastos rígidos del presupuesto (salarios, burocracia en general). Entonces, lo que plantamos fue que este dinero había que gastarlo en Educación. Era el único lugar donde iba a tener un resultado cualitativamente mejor. ¿Cómo gastarlo en Educación? Eso era la pregunta. Con este fin, empezamos a reunirnos con gente del sector privado que estaban trabajando en temas educativos (asociaciones, profesionales de la Educación) para ver en qué área habría que gastar este dinero. Así que nos juntamos también con los gremios de los docentes. En realidad, con todos los sectores que tenían un vínculo con el sector educativo. Quedó un grupo que no tenía

---

2014, pp. 73-84 & Szucs, Rebecca, «A democracy's 'poor performance': The impeachment of Paraguayan president Fernando Lugo», *George Washington International Law Review*, vol. 46, 2014, pp. 409-436.

una persona jurídica. No había autoridades. Era un movimiento auto-convocado. No había líderes en el sentido de que alguien nombró a tal coordinador, nada... A partir de allí, empezamos a juntarnos con unos economistas y abogados, para ver como eso se podía hacer para que se convirtiera en realidad, o sea para que este dinero no se metiera dentro del presupuesto general”.<sup>34</sup>

La inclusión y participación de actores de la sociedad civil al proceso de definición legislativo del Fonacide se ve reflejado, por ejemplo, en el artículo 12 de la ley n.º 4758. Este artículo garantiza para los proyectos de alfabetización numérica de tipo *One Laptop Per Child* un financiamiento anual representando entre un 30 y 40% del Fondo par la Educación. En otras palabras, el Estado paraguayo tiene que invertir un mínimo de 32 millones de dólares al año en dispositivos de educación digital. Precisamente, el artículo 12 es fruto del involucramiento legislativo de Cecilia Rodríguez Alcalá, responsable de la organización no gubernamental Paraguay Educa, la cual distribuyó a todos los alumnos de Caacupé y a sus maestros computadoras pedagógicas con conexión gratuita a Internet<sup>35</sup>.

Teniendo en cuenta la fuerte inclinación al clientelismo que caracteriza el sistema político-electoral paraguayo, su conservadurismo y su débil propensión a promocionar políticas públicas de interés general<sup>36</sup>, la aprobación de

---

<sup>34</sup> Entrevista del 27 de mayo 2013 realizada en Asunción con Luis Bareiro, periodista televisual y miembro suplente del Consejo de administración del FEEL.

<sup>35</sup> Después del Plan Ceibal en Uruguay y del plan Una Computadora Por Niño en Perú, el proyecto de alfabetización numérica de Caacupé constituye la tercera experiencia de este tipo en América Latina. Para más información sobre el proyecto OLPC, cf. Ames, Morgan, Warschauer, Mark, «Can One Laptop per Child Save The World's Poor?», *Journal of International Affairs*, n.º 64, vol. 1, 2010, pp. 33-51.

<sup>36</sup> A raíz de un estudio exhaustivo que compila todos los proyectos de leyes presentados ante el Parlamento desde el derrocamiento de Stroessner, tres universitarios han mostrado de que las iniciativas legislativas con finalidades particularistas (subvenciones diversas, apertura de puestos administrativos) o locales (ayudas a municipios) son más fácilmente aprobadas que las

este proyecto legislativo de origen ciudadano no se hizo sin dificultad. Como lo precisan dos de nuestros interlocutores, tuvieron que enfrentar unas resistencias político-institucionales importantes y ajustar, consecuentemente, sus propuestas iniciales.

En el proyecto original, toda la plata iba para Educación. Pero había complicaciones, por culpa de acuerdos políticos anteriores. Entonces tuvimos que ceder y negociar. Así que la atribución se hizo de esa manera: un porcentaje para Obras Públicas, un porcentaje para Salud, un porcentaje para las gobernaciones y municipios. Ellos ya recibían plata. Lo que hicimos fue acordar con ellos que la mitad de este dinero, sí o sí, lo tenían que gastar en Educación, para reparar escuelas y colegios. O sea la parte infraestructuras, la sacamos del fondo para las gobernaciones y municipios, pero asegurándonos que la tenían que gastar en infraestructuras. Además, los obligamos a invertir un 30% de este dinero en almuerzo escolar. O sea, ahora, por ley, del dinero que sale de Fonacide para gobernaciones y municipios, la mitad se destina a infraestructuras y el 30% a almuerzo escolar. Antes eran gastos absolutamente discrecionales, sin ningún control.<sup>37</sup>

De esos 360 millones de dólares anuales, nosotros exigimos que se vaya todo para la Educación. Pero, es cierto que las necesidades son en otros sectores también; por ejemplo: salud o infraestructuras. En todo caso, temíamos la disolución de los fondos que siempre impiden actuar. En Paraguay, se distribuye poco a muchos ministerios. Lo que finalmente no te permite hacer nada. Entonces, armamos una ley con el

---

grandes leyes apuntando a la transformación económica y social (reforma agraria, impuesto sobre las rentas, etc.). Como lo escriben José Molinas *et al.*, el proceso de formulación de políticas públicas aparece particularmente “flexible para generar beneficios individualizados y rígidos a la hora de emprender reformas ambiciosas en términos de regulación económica o de redistribución social”. Cf. Molinas, José *et al.* «Political Institutions, Policy Making Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003», *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, n.º 2, 2004, p. 68.

<sup>37</sup> Entrevista del 27 de mayo 2013 realizada en Asunción con Luis Bareiro, periodista televisual y miembro suplente del Consejo de administración del FEEI.

Congreso para que sí o sí, de esos nuevos recursos de Itaipú, el 30-40% vaya para Educación y nuevas tecnologías, o sea 108 millones. Es lo que llamamos el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación. Además, conseguimos que un 25% de esos fondos se vayan a los gobiernos departamentales y municipales para temas relacionados con educación. Lo que representa 80 millones de dólares suplementarios (50% en infraestructuras, y 30% en almuerzo escolar). Hay que saber que en las escuelas, no tienen un fondo para almuerzo escolar. Tienen para desayuno, pero no es suficiente. Muchos niños salen de la escuela porque tienen mucha hambre. El almuerzo les daría un motivo para no desertar. O sea una forma de retenerlos. Eso se tiene que hacer por las gobernaciones y los municipios. El problema es que de las 17 gobernaciones y más de 80 municipios que tenemos, todos son muy corruptos y no tienen capacidades de gestión. Igual, tuvimos que ceder... Porque era también una cuestión política, de que el Congreso no nos iba a aprobar este nuevo esquema institucional [el fidecomiso], si no le dábamos una parte de la torta a los gobiernos locales.<sup>38</sup>

Con el fin de hacer adoptar este proyecto de ley previamente afinado por juristas experimentados, los periodistas y miembros de la sociedad civil ejercieron un trabajo de *lobbying* muy importante. Para la gran mayoría de los parlamentarios, la creación del Fonacide suponía renunciar a un dineral susceptible de alimentar redes de clientelas dentro de las administraciones públicas como de las municipalidades. Sin embargo, tal cual lo sugiere nuestro periodista de investigación, hasta los más recalcitrantes acabaron por asimilar el hecho de que se arriesgaban en ver sus carreras políticas mediáticamente mermadas en caso de oponerse al proyecto legislativo del Fonacide.

---

<sup>38</sup> Entrevista del 16 de mayo 2013 realizada en Asunción con Cecilia Rodríguez Alcalá, responsable de la ONG Paraguay Educa.

Había un montón de plata caliente. Había un deseo terrible de toda la clase política para gastar esa plata. Así que una vez que tuvimos el proyecto de ley formulado, empezamos a hacer lobby con el apoyo del movimiento Juventud que se mueve, con empresarios de Juntos por la Educación, con miembros de Paraguay Educa, o sea, con una cantidad de gente, y con otros periodistas. Nos fuimos a hablar con los presidentes de todos los partidos políticos, con los presidentes de las diferentes comisiones parlamentarias. Hicimos un lobby permanente hasta obtener primero el compromiso del presidente del Congreso, sus principales asesores, para tratar el proyecto de ley. Nos reunimos con el propio presidente Federico Franco, que nos dio su compromiso, pero que quedó más o menos allí. [...]. En realidad, muchos políticos se oponían. Pero nadie lo podía decir ni afirmarlo públicamente. ¿Por qué? Porque la idea fue muy bien vendida. Se trataba de crear un fondo para garantizar la excelencia de la educación, para pagar las investigaciones y reparar a las escuelas y colegios de este país. También, hay que confesar que la clase política nos tiene, a algunos de nosotros, periodistas de radio y televisión, un cierto temor, o... digamos... interés en tener buenas relaciones con nosotros...<sup>39</sup>

Después de varias enmiendas y lecturas parlamentarias entre las dos Cámaras, la ley n.º 4758 que instauró el Fonacide fue aprobada el 21 de septiembre 2012, o sea, un poco más de tres años después de la firma del acuerdo Lugo-Lula. En el texto legislativo, los recursos financieros han sido orientados de manera específica. Durante diez años, el 28% de esos fondos irá al Ministerio de Obras Públicas con el objetivo de construir proyectos de infraestructuras, un 25% será destinado a las gobernaciones y a los municipios, un 10% adicional financiará prioritariamente políticas de desarrollo de la infraestructura y equipamiento hospitalario por parte del Ministerio de Salud y un 7% será capitalizado

---

<sup>39</sup> Entrevista del 27 de mayo 2013 realizada en Asunción con Luis Bareiro, periodista televisual y miembro suplente del Consejo de administración del FEEL.

por la Agencia Financiera del Desarrollo (AFD)<sup>40</sup>. En fin, el 30% restante compondrá el Fondo de Excelencia para la Educación y la Investigación. Por lo tanto, los miembros de la sociedad civil han logrado preservar de la “depredación institucional” el equivalente de mil millones de dólares en diez años (108 millones por año multiplicado por 10).

Una vez más, el temor ciudadano de una captura ilegítima de esos diferentes créditos no era sin fundamento. En febrero 2015, casi dos tercios de los municipios del país han sido imputados por la Contraloría General de la República (CGR) por falta de transparencia en relación con la utilización de esos recursos durante el año precedente<sup>41</sup>. Más grave, a penas dos meses después, una diputada de izquierda acusó al gobierno de Horacio Cartes por haber desembolsado del Fonacide alrededor de 7 millones de dólares con el objetivo de comprar armas para sus ministerios de Defensa y del Interior<sup>42</sup>.

Sin embargo, hasta que se demostró lo contrario, el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación no ha sido todavía incriminado por ninguno escandalo de corrupción. Sin duda alguna, la arquitectura legal e institucional en la cual se apoya el FEEI lo inmuniza contra los riesgos de prevaricación. De hecho, el elemento más pertinente de toda esta batalla diplomática y jurídica tiene que ver con su logro institucional: desatado del Fonacide, el FEEI es administrado a través de un fideicomiso, una forma de gestión público-privada inédita en Paraguay.

---

<sup>40</sup> Artículo 3 de la ley n.º 4758 del 20 de septiembre 2012.

<sup>41</sup> Artículo de *Hoy* del 26 de febrero 2015 titulado: “Traga de Fonacide y royalties: 156 municipios no rindieron cuenta”.

<sup>42</sup> Boletín radiofónico producido por *Nanduti* el 16 abril 2015 y disponible en *podcast* bajo el título: “Solicitan investigar uso de fondos del Fonacide”.

### III. Un fideicomiso como entidad gestora del FEEI: una modalidad original de administración público-privada

Conocido como *trust* en el derecho anglosajón, el fideicomiso se origina en el derecho romano (*fiducia*)<sup>43</sup>. Jurídicamente, designa una transferencia de derechos patrimoniales de una persona física o moral (el constituyente) a otra persona física o moral (el *fiduciario*) en beneficio de una tercera persona física o moral (el *beneficiario*). En el caso paraguayo, los juristas que trabajaron con los periodistas y miembros de la sociedad civil en la elaboración de la ley del Fonacide concluyeron que la mejor manera de proteger una parte de estos fondos contra el uso discrecional de la administración era instituir un fideicomiso.

De inmediato, esta creación jurídica suscitó la reprobación del MEC. Aunque integrara la arquitectura institucional del futuro FEEI, el Ministerio de Educación se dio cuenta de que iba a perder sus prerrogativas tradicionales en materia de gestión presupuestaria. Asimismo, el MEC se percató de que el fideicomiso le iba a imponer una forma de tutela extraadministrativa. Antes de esclarecer las quejas del MEC, hay que volver sobre las características técnicas, así como las atribuciones legales confiadas a esta nueva estructura jurídico-administrativa.

Por medio de la ley n.º 4758 del 21 de septiembre 2012, el Estado paraguayo (el *constituyente*) aceptó transferir una parte de los recursos del Fonacide (el Fondo para la excelencia de la educación y la investigación –FEEI–) a la Agencia financiera para el desarrollo (AFD), quien fue designada como entidad fiduciaria. Hay que precisar que la AFD no administra el FEEI, solamente conserva los fondos. En alguna forma, actúa como si fuera una simple cuenta bancaria en la cual se depositarían unos 110 millones de dólares

---

<sup>43</sup> Barriere, François, "La loi instituant la fiducie: entre équilibre et incohérence", *La Semaine juridique Entreprises et Affaires*, n.º 36, 2007, pp. 1-11.

anualmente. La autorización de desembolso la toma un Consejo interinstitucional compuesta de nueve miembros. Presidido por el ministro de Hacienda, este comité reúne al ministro de Educación, su homólogo de Salud, el ministro de la Secretaría general de Técnica de Planificación (STP), el presidente del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnologías (Conacyt), así como cuatro miembros de la sociedad civil (y cuatro suplentes), reconocidos por su integridad moral y nombrados por decreto presidencial sobre proposición del Conacyt<sup>44</sup>. Dentro de los ocho representantes de la sociedad civil, figuran cuatro empresarios, dos ingenieros, un médico y un periodista. Ninguno de los nueve miembros del Consejo de administración del FEEI recibe emolumentos para participar en este comité de gestión que se reúne una vez por trimestre, por convocación del ministro de Hacienda o sobre propuesta de por lo menos cinco miembros.

Sus misiones principales consisten en validar todos los proyectos que pretenden obtener una financiación por el FEEI así como evaluar su implementación. En el primer caso (evaluación *ex ante*), este Consejo de administración público-privado puede solicitar la opinión de un panel de expertos independientes. En el segundo caso (evaluación *ex post*), si se constatan retrasos en la implementación o si esta ha sido juzgada insatisfactoria, este mismo comité es habilitado para sancionar la institución designada para su ejecución, confiando la responsabilidad del proyecto a otro organismo gestor. Además, en caso de supuestas malversaciones financieras, los proyectos incriminados son presentados ante el Ministerio Público, que se encargará de instruir la investigación.

Durante las cesiones de deliberación, cada consejero dispone de una voz. Los proyectos son validados a la simple mayoría de los miembros presentes. Hay que precisar que cuatro miembros suplentes representando la sociedad civil

---

44 Cf. artículos 14 y 15 de la le n.º 4758 de 21 de septiembre 2012.

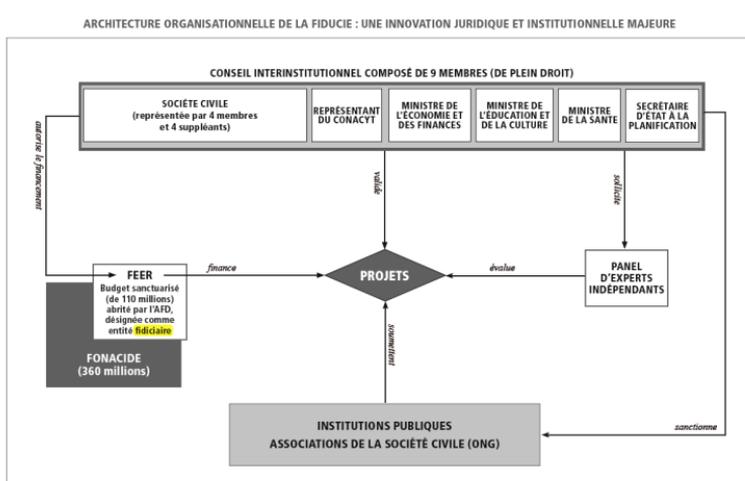
participan de los debates, pero no tienen el derecho de voto. En caso de empate, la decisión final la tiene el ministro de Hacienda.

Es interesante señalar también que el FEEI es plurianual, o sea, los recursos que no han sido desembolsados durante el año irán abundando el presupuesto del año siguiente. Esta disposición entiende conjurar la tentación clásica de las administraciones públicas paraguayas que consiste en dilapidar los créditos antes del mes de diciembre, bajo pretexto de que tendrán que ser devueltos al Ministerio de Hacienda en enero, si no han sido utilizados antes.

Última especificidad del FEEI: la asignación presupuestaria ha sido relativamente encuadrada por ley. Así, más o menos el 40% de esos fondos debe servir para financiar proyectos de investigación, así como becas de excelencia para los estudiantes. Alrededor del 40% del presupuesto tiene que ser destinado a programas de introducción a las tecnologías de información y comunicación (TIC) en las clases. El mejoramiento de las infraestructuras escolares y la formación de los docentes podrán contar con el 15% del FEEI. Finalmente, los rublos restantes (o recuperados de los años anteriores) serán consagrados en prioridad a la pequeña infancia, reservados a la agencia encargada de evaluar y certificar la calidad académica, o conservados con el objetivo de apoyar proyectos comunitarios llevados a cabo por padres de familias.

Si esta ley parece rígida en la medida en que distribuye los presupuestos de manera precisa, en la práctica, su uso es mucho más flexible. En consecuencia, el margen de maniobra de los miembros fiduciarios sigue siendo elevado. Lo interesante de esta modalidad de gestión público-privada consiste en su carácter innovador. En un país cuya estructura institucional está dominada, como lo vimos, por modalidades de funcionamiento patrimonialista y que se revela excesivamente fragmentada a nivel administrativo, este fideicomiso representa una innovación

gerencial significativa. Se inscribe en una lógica de *colaboración intersectorial* que se está desarrollando en otros países de América Latina desde los años 2010<sup>45</sup>. Sintetizada en el gráfico siguiente, su arquitectura organizacional se caracteriza precisamente por una cierta horizontalidad, la cual sugiere relaciones de poder menos jerárquicas o más armoniosas entre las diferentes instituciones involucradas.



Gracias al FEEL, el proceso de racionalización de la acción pública en el sector educativo está en marcha en Paraguay. No obstante, la oposición del MEC ha sido muy importante desde un principio. Se explica por la voluntad explícita de los miembros de la sociedad civil en contrarrestar toda inclinación hacia un uso clientelista de los recursos financieros del FEEL.

<sup>45</sup> Cunill-Grau, Nuria, “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual”, *Gestión y Política Pública*, 2014, vol. 23, n.º 1, pp. 5-46; y Cunill-Grau, Nuria, “Resistencia a la colaboración interinstitucional. Aprendizajes para la implementación de las nuevas políticas sociales”, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 2014, vol. 14, n.º 23, pp. 7-32.

#### **IV. Un MEC bajo escrutinio: racionalización de la acción pública y rendición de cuentas**

Incluso si la investigación universitaria capta teóricamente casi la mitad del FEEI, la desaprobación del MEC no radica en el hecho de que la asignación presupuestaria le hubiera sido desfavorable. Las críticas del MEC hacia el fideicomiso –en contra del cual amenazó recurrir a la política de la “silla vacía”– tienen que ver, precisamente, con su justificación institucional. Después de la entrada en vigor de la ley n.º 4758 a finales de 2012, el MEC se sintió atacado en su independencia y hasta disminuido en sus prerrogativas y competencias por el Ministerio de Hacienda (MH).

El fideicomiso tiene muchos problemas. Más que beneficiar al Ministerio de Educación en lo que atañe al apoyo y a implementación de políticas públicas, está siendo una traba para el Ministerio. [...]

Además, cuando surge el Fonacide, lo que hace el Ministerio de Hacienda es cortar todos los fondos; no solamente con relación a las TIC, sino todo lo que no es estructural. El Ministerio solo queda con presupuesto para operativizar su funcionamiento. Todo lo que sea gastos de inversión, el Ministerio de Hacienda le corta al Ministerio de Educación. Ahora, teóricamente todo lo que tiene que ver con inversión, lo tenemos que financiar a través del Fonacide [FEEI]. [...]

Pero hasta este momento, no se ha podido ejecutar absolutamente nada. No hay ningún proyecto que esté funcionado. Por otro lado, el Fonacide [FEEI] no solamente involucra las TIC, sino que, también involucra estructuras de las escuelas. Ejemplo concreto: las instituciones necesitan reparación. Las infraestructuras de las escuelas son muy precarias. [...] Hoy, si se cae una escuela, el culpable es el MEC. Pero el Ministerio de Educación no puede hacer absolutamente nada. No puede poner un piso, arreglar un techo, colocar una sola aula; porque hoy no tiene más financiamiento para eso. [...]

Así que la ley del Fonacide tiene muchos baches. Hay muchas contradicciones dentro de la ley... Y digamos que la propia estructura no permite una ejecución ágil de lo que es el Fonacide [FEEI]. Entonces, lógicamente, hay oposición.<sup>46</sup>

Como cualquier asociación, para pretender recibir financiamiento del FEEI, el MEC está no solamente obligado en proponer un proyecto coherente a la entidad fiduciaria, sino que también se debe someter a su evaluación, o sea, exponerse al control externo y a la rendición de cuentas. Esta humillación institucional está incluso implícitamente inscrita en la ley que estipula, como lo precisamos arriba, que en caso de fracaso del proyecto financiado, la responsabilidad de ejecución puede ser retirada al organismo encargado de llevarlo a cabo<sup>47</sup>. Al tener por definición la gestión de las cuestiones educativas dentro de su portafolio ministerial, el MEC es directamente apuntado por esta disposición jurídica, la cual suena como una verdadera advertencia o incriminación en su contra. Sin sorpresa, el ministro de Educación aceptó muy mal que el ministro de Hacienda obtuviera la dirección de un Consejo de administración consagrado al financiamiento de las infraestructuras escolares. Peor todavía, le fue muy difícil admitir que su voz fuera equivalente a la de un simple representante de la sociedad civil. Por esas razones, el MEC tiene recelos hacia el fideicomiso.

Con cuatro representantes titulares y cuatro suplentes nombrados por tres años y no revocables, la sociedad civil está en posición de poder. Incluso si los cuatro miembros del gobierno y el presidente del Conacyt tienen la mayoría absoluta, no pueden desconsiderar la opinión de los miembros de la sociedad civil. En efecto, un periodista forma parte del Consejo de administración del FEEI. En caso del

---

<sup>46</sup> Entrevista del 23 de mayo 2013 realizada en Asunción con Lilia Peña, directora general del Departamento de Ciencias e Innovación Educativos del MEC.

<sup>47</sup> Cf. artículo 16 de la ley n.º 4758 del 21 de septiembre 2012.

paso forzado de un proyecto contestado, los representantes de la sociedad civil podrán exponerlo en la prensa y culpar a los miembros del gobierno por su adopción.

[Al ser suplentes], nosotros tenemos voz no más. Pero, ¡Ojo! Tenemos voz para armar un buen quilombo verdad. [...] Como se los decíamos: ‘Cuidado, señores, tenemos para hablar dentro y sobre todo fuera de la reunión. Si es necesario armar un escándalo, lo vamos a armar’.<sup>48</sup>

Asimismo, para sus promotores, la gestión fiduciaria del FEEI permite favorecer la transparencia de las políticas públicas. Además, la innovación institucional no se limita al hecho de otorgar a miembros de la sociedad civil una posición de actor como de veedor de las decisiones políticas. Participa también a la transformación del Estado hacia una mayor racionalización funcional. Es lo que tres de nuestros interlocutores dejan entender cuando critican los fenómenos de balcanización institucional, las trabas burocráticas, así como la politización administrativa asociada con el Ministerio de Educación.

Uno de los principales problemas del MEC es que entre los viceministerios, hay muchas rivalidades. Por ejemplo, nos presentaron unos proyectos de formación docente, donde la viceministra a cargo de la formación docente, no había tenido acceso a este proyecto. Lo había hecho otra persona con un perfil más político que tenía acceso a otro viceministro que no estaba en el área. Entonces, allí nosotros empezamos a darnos cuenta de cómo funcionaba la cosa dentro del Ministerio. El problema es que entre ellos no hablan. ¡Son silos, compartimentos completamente aislados! En una cierta manera, lo que estamos haciendo es obligarlos. Es que haya sinergia al interior de esa institución. Le obligamos a que

---

<sup>48</sup> Entrevista del 27 de mayo 2013 realizada en Asunción con Luis Bareiro, periodista televisual y miembro suplente del Consejo de administración del FEEI.

cuando un proyecto llegue al consejo [del FEEL] tiene que haber tenido un trabajo conjunto entre todas las áreas. Eso es muy importante a la hora de evaluar los proyectos.<sup>49</sup>

Nuestra herramienta institucional es pésima. El MEC no funciona para ejecutar políticas públicas. Es un problema de burocracia. Es un problema de altísima politización del Ministerio y de corrupción por supuesto.

Entonces, la idea que estamos discutiendo con este nuevo equipo de transición [administración de Horacio Cartes], es que este Fondo de Excelencia para la Educación sirva como para proyectos de laboratorios. O sea, la idea es impulsar un nuevo modelo educativo, que empieza a construirse a partir de este pequeño fondo, pero con resultados concretos, como por ejemplo el programa Una Computadora por Niño. Una vez que eso empieza a funcionar, una vez que se consigue reformar el dinosaurio que tenemos en el MEC, se aplica ya a nivel general.<sup>50</sup>

[Gracias a las evaluaciones], es más, en algún momento, se va a empezar a ver en el MEC, quién es eficiente y quién no. No solamente los políticos de alto mando, los de mando medio también, todos van a estar esforzados a tener resultados. El programa en sí los obliga a llevar resultados. Es decir que algún momento, en el mismo MEC, vamos a tener que tener gente eficiente. Y se va a hacer como un colador de gente eficiente y no eficiente.<sup>51</sup>

En otras palabras, la implementación del FEEI sería sinónimo de un reforzamiento de la cooperación interinstitucional y de introducción de mecanismos de evaluación. Como lo vimos, esas nuevas modalidades de gestión entran

---

<sup>49</sup> Entrevista del 16 de mayo 2013 realizada en Asunción con Cecilia Rodríguez Alcalá, responsable de la ONG Paraguay Educa.

<sup>50</sup> Entrevista del 27 de mayo 2013 realizada en Asunción con Luis Bareiro, periodista televisual y miembro suplente del Consejo de administración del FEEL.

<sup>51</sup> Entrevista del 27 de mayo 2013 realizada en Asunción, con Miguel Brunotte, director ejecutivo de McDonald's Paraguay y miembro suplente del Consejo de administración del FEEL.

en contradicción con el funcionamiento patrimonialista del Estado en Paraguay. De hecho, más allá de las críticas del MEC, el FEEI tuvo que enfrentar también presiones políticas susceptibles de perjudicar su integridad jurídica como su credibilidad social.

El director ejecutivo para Paraguay de la más famosa empresa de *fast-food* norteamericana, Miguel Brunotte, ha sido designado miembro suplente del Consejo de administración del FEEI. Su relato atestigua de los riesgos de deslegitimación que pesaron sobre la entidad fiduciaria a su inicio.

Al final de enero 2013, la primera reunión [del Consejo de administración del FEEI] fue bastante chocante para mí. No estoy acostumbrado para nada al ambiente político. Además, fue bastante caliente, porque había proyectos que querían ya [los miembros del gobierno de Federico Franco]. [...]

Y bueno, por suerte, con la mayoría de los miembros del sector privado, hubo una sintonía bastante rápida. No hubo discordia. Eso era uno de los riesgos que había. Porque con miembros del sector privado es posible que haya discrepancias, que no compartamos la misma manera de pensar o las mismas ideas. En este caso, enseguida se formó un grupo bastante bueno... En realidad somos ocho. Son cuatro titulares y cuatro suplentes. De esos ocho, yo diría que somos cuatro activos. Y que tenemos muy buena sintonía respecto a lo que queremos hacer.

O sea, primero insistimos para que se armara un equipo técnico que pueda evaluar los proyectos. Hay periodistas. Yo vendo hamburguesa. O sea, la prioridad era primero armar un buen equipo sobre todo independiente de las instituciones públicas que pueda entrar a evaluar cada uno de los proyectos. Incluso a través del Conacyt, enviamos algunos proyectos a Uruguay y Argentina. Por ejemplo, la parte ciencia e tecnología del proyecto Pro Ciencia, la enviamos a Argentina y Uruguay como para que nos den opiniones técnicas externas. Eso fue lo primero.

También, había que darle seguimiento después. Pero como no podíamos quedarnos sin decir absolutamente nada, cada uno, a su manera, entró a revisar los proyectos. Y cuando se trataba de primera infancia, enviamos los proyectos a Unicef, para que nos den también su punto de vista.

A partir de allí, con base a toda esa información que recolectamos entre nosotros, expertos y técnicos, se decidió parar todos los proyectos. No se aceptó ningún proyecto.

¿Por qué? Porque temíamos de una instrumentalización política a pocas semanas de las elecciones generales [abril 2013]. ¿Entonces, que pasó? Pues, nada. El problema era que nosotros, por un lado, éramos vistos como liberales [partidario del presidente Franco] si es que aprobáramos y que se hiciera la cosa, o por otro lado, éramos colorados, del equipo de Cartes, si lo frenáramos. En realidad, no nos interesaban ni los unos ni los otros. Simplemente no nos interesaba porque los proyectos no estaban bien concebidos. [...]

Nos hicimos los garantes de la legitimidad del FEEI. Yo me quiero sentir así. Y es también lo que a uno lo motiva, el saber que se pudo frenar algo tan importante como eso, poder decir a los políticos: “No. No estamos de acuerdo”.<sup>52</sup>

Desde el 2013, cualquier asociación civil o institución pública puede presentar proyectos a evaluación y financiación ante el Consejo de administración del FEEI. En el sitio de la Secretaría técnica de Planificación (STP), se encuentran guías para confeccionar proyectos que respeten los requisitos de eficiencia, sostenibilidad y eficacia asociados con el Sistema nacional de inversión pública (SINP)<sup>53</sup>. Las cifras demuestran una institucionalización progresiva del FEEI, así como su nivel de exigencia y selectividad.

---

<sup>52</sup> Entrevista del 27 de mayo 2013 realizada en Asunción, con Miguel Brunotte, director ejecutivo de McDonald’s Paraguay y miembro suplente del Consejo de administración del FEEI.

<sup>53</sup> El SINP constituye un marco legal cuyo objetivo es “ordenar” el proceso de inversión y “optimizar” el uso de los recursos públicos. Para más información, ver el sitio de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social [<https://bit.ly/2z6OQk4>]. Consultado el 30 de noviembre 2017.

Desde su creación, alrededor de 80 proyectos han postulado para financiamiento ante el Consejo de administración del FEEI. Entre 2013 y 2016, solamente 13 han sido aprobados, de los cuales 11 fueron presentados por el MEC, uno por el Conacyt y 1 por varias instituciones públicas reunidas (MEC, MH, STP, Conacyt)<sup>54</sup>. Durante los tres primeros años de funcionamiento, alrededor de 480 millones de dólares fueron invertidos por medio del FEEI<sup>55</sup>. A pesar de la sospechosa falta de transferencia a favor del FEEI por parte del Ministerio de Hacienda en el 2015<sup>56</sup>, ningún caso de malversación vino a perjudicar la legitimidad de esta nueva institución<sup>57</sup>. Al contrario, la capacidad de inversión a largo plazo que representa este fondo constituye un arma económica muy potente contra la desinversión educativa<sup>58</sup>.

## Conclusión

En resumen, esta entidad fiduciaria constituye una innovación jurídica e institucional importante. Tres de sus características merecen ser recordadas: su génesis socio-mediática (alianza heteroclita de periodistas, juristas y activistas sociales), su razón de ser (limitar el poderamiento predatorio

---

54 Información disponible en el sitio del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación. [<http://fondodeexcelencia.stp.gov.py/>]. Consultado el 30 de noviembre 2017.

55 Molinier, Lila, *El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay. La importancia de los recursos del Fonacide y del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)*, Asuncion, Serpaj Py, 2016, p.45.

56 Hasta la fecha, las investigaciones de la CGR no permitieron aclarar la razón del por qué el FEEI recibió solamente el 5% del Fonacide y no el 30% como lo define la ley. Cf. *ibid*, p. 53.

57 Aunque valora el esfuerzo de transparencia del Consejo de administración del FEEI (acceso a toda la información en el sitio), la economista Lila Molinier criticó su lenta puesta en marcha así como el bajo nivel de ejecución de los proyectos aprobados. Para más información, cf. *ibid*, p. 46, 51 sq.

58 *Ibid*, p. 53-54.

de los recursos públicos por parte del poder político) y su modo de funcionamiento (privilegiando la horizontalidad y la colaboración interinstitucional).

El origen del FEEI no es gubernamental. Aunque el presidente Franco firmó el decreto de aplicación en octubre de 2012 y su modificación en enero del 2013, esta innovación institucional no es fruto de una decisión política, sino de una intensa movilización de la sociedad civil. Desde el punto de vista ciudadano, su fundación entiende subyugar las lógicas patrimonialistas que perjudican la credibilidad de los poderes públicos en Paraguay. Como lo vimos, el objetivo es mejorar el funcionamiento de la administración pública, imponiendo más transparencia y rendición de cuentas en la gestión de las políticas educativas. Asimismo, el FEEI contribuye a reforzar los mecanismos de *accountability*, tanto horizontales como verticales, que eran tradicionalmente muy precarios en Paraguay<sup>59</sup>.

El compromiso institucional constituye la matriz funcional del FEEI. En gran parte, alejado del mundo de la educación, su Consejo de administración aparenta un gabinete de expertos que ejercen un control sobre la decisión e implementación de los programas del MEC y, marginalmente, de los del Conacyt. Para el primero, su racionalización necesaria se hace bajo presión exógena, lo que genera tensiones y retrasos en la puesta en marcha de esos programas. Sin embargo, a medio plazo, los beneficios en términos de eficiencia (relación costo-beneficio) y de efectividad (impacto) de la acción pública educativa van a ir aumentando en Paraguay. Generando formas de emulación colectiva, el Consejo de administración del FEEI se compone de actores públicos y privados que tienden a apropiarse de las virtudes de la cooperación. En otras palabras, el FEEI

---

<sup>59</sup> Duarte Recalde, Liliana Rocío, "Funcionamiento del mecanismo de rendición de cuentas en el Paraguay", *Estudios de políticas públicas*, n.º 2, 2012, pp.21-33.

contribuye a disminuir la fragmentación institucional, así como los disfuncionamientos asociados con la “insularidad administrativa” que afecta los países de América Latina<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Waissbluth, Mario, La insularidad de la gestión pública latinoamericana, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 27, 2003, pp.1-7.



# Espacios de diálogo público en contextos de polarización política

## *Control ciudadano al proceso de paz y al sector extractivo en Colombia*

CLAIRE LAUNAY GAMA Y ANA CAROLINA GONZÁLEZ<sup>1</sup>

### Introducción

“Colombia debe superar la polarización que la divide” tituló un artículo del New York Times el 3 de octubre de 2016<sup>2</sup>, al día siguiente de la victoria del “no” en el plebiscito por la paz<sup>3</sup>. Los resultados del plebiscito no solo dividen el país entre el “sí” y el “no” a los acuerdos de paz, sino que confirman la polarización política entre el presidente Juan Manuel Santos y la oposición ejercida por su antecesor y transitorio aliado político, el expresidente Uribe. El primero ha optado por la paz, mientras que el segundo considera que el diálogo con la guerrilla es un grave riesgo de retroceso para la democracia y la seguridad del país.

---

<sup>1</sup> Claire Launay Gama: directora Movilización e Incidencia, Transparencia por Colombia e investigadora Observatorio Político sobre América Latina (OPALC) - Sciences Po. Ana Carolina Gonzales: investigadora asociada Universidad Externado de Colombia.

<sup>2</sup> Banfi, Jaime Abello (03/10/2016), Colombia debe superar la polarización que la divide. Disponible en <https://nyti.ms/2BBQPzP>.

<sup>3</sup> El 2 de octubre los colombianos fueron invitados a responder a la pregunta siguiente: 49,8% votaron por el “sí” y 50,21% por el “no”. Resultados publicados por la Registraduría Nacional.

Esta misma polarización también se expresa en sectores específicos de la economía como la minería, donde las tradicionales tensiones han dado lugar a importantes conflictos que dividen a las poblaciones en posiciones extremas y que parecen irreconciliables. Las consultas populares, mediante las cuales los gobiernos locales convocan a los habitantes de un municipio a pronunciarse en favor o en contra de la extracción de recursos naturales en su territorio, se han multiplicado considerablemente desde 2013. Las campañas del “sí” y el “no” a la minería que las rodean son tan solo una de las muchas expresiones de estas visiones encontradas.

En este contexto colombiano polarizado observamos, sin embargo, una participación cada vez más creciente de los actores sociales y económicos en la acción pública. Incluso en temas altamente polémicos como la industria extractiva y la paz, se han multiplicado iniciativas de control ciudadano, de consulta ciudadana, pero también de diálogo entre actores y mesas de concertación entre poblaciones, organizaciones sociales, representantes del sector privado y autoridades públicas.

Ahora bien, ¿cuáles son las formas/modalidades que asume un control ciudadano basado en mecanismos de concertación en medio de la polarización política? ¿Cuál es la naturaleza y la configuración de estas interacciones entre actores? ¿Cuáles son sus efectos sobre la acción pública y/o privada?

No existen respuestas únicas a esas preguntas, sin embargo, es posible identificar algunas tendencias. Con este objetivo, a partir del estudio de dos experiencias de concertación alrededor de los acuerdos de paz y del sector minero-energético, se pretende estudiar cómo la sociedad civil asume su labor de control en un constante vaivén entre propuesta y crítica en temas altamente posicionados en la agenda política y donde afloran grandes divisiones. Por un lado, se busca estudiar una iniciativa de consulta ciudadana y, entonces, diálogo entre autoridades públicas y

organizaciones de la sociedad civil sobre los temas y mecanismos de participación planteados en el Acuerdo de Paz. Por otro lado, se trata de analizar la puesta en marcha de la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (EITI, por sus siglas en inglés) en Colombia. Presente en más de 50 países en el mundo, EITI agrupa gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y representantes de empresas mineras y petroleras alrededor de la divulgación de información sobre el sector extractivo en estos países.

Las dos iniciativas han sido desarrolladas por, al menos, dos organizaciones de la sociedad civil reconocidas en el país, Transparencia por Colombia<sup>4</sup> y Foro por Colombia<sup>5</sup>. Estas abordan temas de alta importancia en el contexto colombiano actual y tienen también similitudes en cuanto a los dispositivos, efectos y limitaciones de los espacios de concertación y diálogo multiactores.

El artículo estará organizado en tres secciones. En la primera sección, se detalla el contexto institucional de la participación ciudadana en el proceso de paz y en el sector minero energético y las dificultades que trae consigo la polarización. En la segunda sección, se estudian ampliamente las dos experiencias de control ciudadano desde el diálogo público de las que trata el artículo y se analiza para cada una de ellas las modalidades que asume el control ciudadano, los actores involucrados y los efectos de estas iniciativas sobre la acción pública. En la tercera sección, se plantea un análisis comparado de las dos experiencias, que busca indagar las particularidades que asume el control ciudadano vía el diálogo público multiactores en el marco de contextos políticos altamente polarizados.

---

4 Transparencia por Colombia es el capítulo colombiano de Transparency Internacional, organización líder en la lucha contra la corrupción.

5 Foro por Colombia es una organización no gubernamental nacional especializada en temas de participación ciudadana y últimamente en temas de industria energética.

## I. Condiciones de la participación y control social en dos sectores de alta polarización política

Después de unas aclaraciones conceptuales sobre los temas de control social y de polarización, esta primera sección presenta el contexto y las condiciones de la participación en dos sectores específicos: la paz y la industria extractiva.

### 1. La dimensión del control ciudadano en medio de la polarización

Asimilados a formas de participación ciudadana, los procesos de control ciudadano no son necesariamente sinónimos de ella. Como lo explica Ernesto Insuza el control ciudadano es

... un proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directas como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, entre otras en las cuales están articuladas formas continuas de incidencia social sobre el poder público y el aparato administrativo.<sup>6</sup>

En este sentido, el control ciudadano implica una organización previa de los actores que van a ejercer este control, pero también una cierta capacidad técnica. Se distingue en sí de una movilización masiva tradicional y se trataría entonces de una forma diferente de participación velando la acción pública y pidiendo a los decisores públicos que rinda cuentas de sus recursos públicos. No obstante, es importante señalar que algunos ejercicios de control ciudadano involucran a veces ejercicios de movilización ciudadana como

---

<sup>6</sup> Insuza Vera, Ernesto (2010), "La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social", Centro de Investigaciones y Estudios superiores en Antropología Social (CIESAS) Universidad Veracruzana, México.

lo han señalado Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz<sup>7</sup>. Así, esta petición-rendición de cuentas, inspirada en el concepto anglosajón de *social accountability* implicaría entonces una función crítica sobre el comportamiento de los agentes públicos, estatales y no estatales, con el propósito de incrementar la responsabilidad y la integridad en el manejo de los asuntos públicos”<sup>8</sup>.

Sin embargo, el control ciudadano lleva en general a unos procesos de diálogo entre gobernantes y gobernados que pueden desembocar en una acción pública concertada y más legítima. Según Olivera Rivera y Ernesto Isunza, la vigilancia del Estado se estudia como una manera de interacción de la ciudadanía con este<sup>9</sup>. Las nociones y mecanismos de control ciudadano y diálogo estarían íntimamente relacionados. En efecto, el ejercicio de control ciudadano no podría realizarse sin una interacción con el Estado. Se requiere en la mayoría de los casos de un acceso a la información pública y por lo tanto, implica emprender por parte de los ciudadanos un diálogo con funcionarios públicos. Existe entonces un contacto más directo y frecuente de los ciudadanos con sus representantes para modificar el comportamiento de estos últimos de manera que sus intereses y aspiraciones se vean reflejados en las decisiones públicas<sup>10</sup>. Algunos autores caracterizan estos escenarios con los conceptos de diálogo democrático o diálogo público. Fabio Velázquez habla por ejemplo del diálogo democrático como

---

7 Los autores señalan el rol de algunos movimientos sociales, especialmente de derechos humanos, en estos procesos de control ciudadano o *social accountability* como ellos lo denominan. Peruzzotti, Enrique; Smulovitz, Catalina (2006). *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

8 Velásquez, Fabio (2011), *Transparencia por Colombia. Estrategia de acompañamiento técnico, político y financiero a organizaciones comunitarias de base en el desarrollo de ejercicios locales de control social*. Síntesis y lecciones.

9 Olivera Rivera, Alberto e Isunza Vera, Ernesto (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Centro de Investigaciones y Estudios superiores, en Antropología social (CIESAS), Universidad Veracruzana, México.

10 *Ibid.*

“un proceso de cooperación y trabajo conjunto entre los actores que busca equilibrar los poderes en la sociedad, abriendo nuevos canales de acceso y de participación a la ciudadanía [...]”<sup>11</sup>. El control ciudadano se mueve entonces entre la crítica, la denuncia y el diálogo y la concertación para producir resultados de política pública más eficientes y más eficaces en la resolución de las demandas ciudadanas.

Así, en medio de la conflictividad y la polarización, mecanismos de control ciudadano orientados en función de la concertación, el diálogo e incluso la co-gestión, constituyen una oportunidad importante de búsqueda de consensos con mecanismos de seguimiento basados en acuerdos pero con rigurosidad crítica. Sin embargo, los desafíos son también significativos por cuanto quienes desde la sociedad civil asumen esta interacción se enfrentan continuamente a intentos de instrumentalización y cooptación desde otros actores y a la misma crítica de sus pares de otras organizaciones sociales por dialogar con la institucionalidad. El ejercicio de esta democracia del control, que Pierre Rosanvallon denomina la contrademocracia, trae entonces consigo profundas paradojas. Aunque en principio el resultado de la vigilancia debería fortalecer la acción pública haciéndola más legítima, en un escenario de profunda desconfianza donde otras formas control desde la denuncia y la judicialización se imponen, sus efectos no permiten siempre estructurar una propuesta colectiva. Así, formas de control ciudadano asociadas al diálogo y a la concertación enfrentan dificultades en contextos de alta polarización y desconfianza.

A pesar de los avances significativos en materia de participación ciudadana en torno a los sectores estudiados en este texto, producto en parte del amplio debate y control que se ha suscitado en torno a ellos, la polarización

---

<sup>11</sup> Velázquez, Fabio (12/11/2014), Control ciudadano de la acción pública ¿qué impacto? (Conferencia).

establece importantes barreras para la materialización de esa participación en decisiones públicas y políticas más concertadas y de largo plazo.

En este artículo, la polarización se entiende como asociada a diversas dimensiones. Como lo señalan Epstein y Graham, esta se puede manifestar como una distribución bimodal de ideologías en lugar de un *continuum* izquierda-derecha, como la reducción de los niveles de deliberación de los ciudadanos en campos opuestos, o como el menor número de ciudadanos y líderes políticos de centro dispuestos a tender puentes entre campos distintos<sup>12</sup>. Aunque la polarización puede tener efectos virtuosos como ofrecer alternativas políticas diversas, aumentar los controles sobre los tomadores de decisiones e incluso reducir los niveles de percepción de corrupción, sus efectos sobre el debate público y las políticas públicas pueden ser devastadores<sup>13</sup>.

Por un lado, se reducen las posibilidades de contar con discusiones productivas entre líderes políticos e incluso en las comunidades<sup>14</sup>. Por otro lado, en sistemas con importantes pesos y contrapesos, se hace difícil desarrollar políticas efectivas sin la cooperación y apoyo de otros partidos importantes. Nolan McCarty cita un estudio de 1991 en el que David Mayhew encuentra que más del 70% de las más importantes normas de la posguerra en Estados Unidos contaron con mayoría bipartidistas en ambas cámaras del Congreso y no hubiesen podido existir sin estos apoyos. La polarización impide la negociación de compromisos que se requiere en toda democracia caracterizada por sociedades heterogéneas, al remplazar posibles situaciones gana-gana

---

<sup>12</sup> Epstein, Diana y Graham, John D. (2007), *Polarized Politics and Policy Consequences*, Santa Monica, CA: RAND Corporation. Disponible en <https://bit.ly/2zwZbXY>. (También disponible en forma impresa).

<sup>13</sup> Tsebelis, George (2002), *Veto Players*, Princeton, NJ: Princeton University Press; Brown, David S., Touchton, Michael and Whitford, Andrew B. (2011), "Political Polarization as a Constraint on Government: Evidence from Corruption", *World Development*. 39(9): 1516-1529.

<sup>14</sup> Diana, Epstein y Graham, John D., *Polarized Politics and Policy Consequences*, *op. cit.*

por resultados suma cero y aumentar los incentivos políticos del desacuerdo<sup>15</sup>. Tradicionalmente los estudios sobre la polarización política, sus causas o consecuencias, han estado asociados al análisis de los partidos políticos y los ciudadanos como votantes. Sin embargo, algunos autores han señalado sus manifestaciones en los medios y en otros escenarios de formulación de políticas públicas<sup>16</sup>.

En el contexto colombiano, en 2015-2016, dos sectores específicos están en el medio de una fuerte polarización: el Acuerdo de Paz y la industria minera.

## 2. Un Acuerdo de Paz a favor de la participación

En complemento al marco jurídico existente, el Acuerdo para el fin del conflicto llamado “Acuerdo de Paz”, firmado en 2016 por el Gobierno nacional y las FARC-EP<sup>17</sup> crea nuevos escenarios de control ciudadano y se convierte en sí mismo en una referencia esencial para la justificación, el desarrollo y la implementación de estos mecanismos. Esta apertura a la participación ciudadana contrasta con la manera con la cual se organizaron las negociaciones de paz. En efecto, la poca participación de la sociedad civil a la mesa ha sido criticada frecuentemente por varios sectores de la sociedad civil. Ahora bien, el Acuerdo General y específicamente el punto 2 sobre participación política y ciudadana reconocen que esta última junto con el control por parte de los ciudadanos, son esenciales no solo para asegurar la transparencia en la gestión pública y el buen uso de los recursos, sino también para avanzar en la lucha contra la corrupción y desarticular la penetración de estructuras ilegales en la administración e instituciones públicas.

---

<sup>15</sup> Barber, Michael y McCarty, Nolan (2015), “Causes and Consequences of Polarization”, *Political Negotiation: A Handbook* (Brookings Institution Press), 37.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y para la construcción de una paz estable y duradera, publicado en <https://bit.ly/2bQfcec>.

Se reconoce entonces que el control social<sup>18</sup> y la veeduría ciudadana son factores necesarios para el posconflicto y la construcción de la paz, esto en la medida en que “será necesario hacer grandes inversiones para cumplir con los objetivos [...] en todo el territorio nacional y en especial en las zonas priorizadas”<sup>19</sup>. Así, el Gobierno nacional se compromete a fortalecer algunos espacios y mecanismos de control social ya existentes y a crear algunos otros enmarcados exclusivamente en los retos del posconflicto, otorgando un papel central a la participación.

Por otro lado, cabe notar que el Acuerdo, siendo un documento que delinea presentes y futuras políticas públicas lideradas por las tres ramas del poder en temas tan diversos como desarrollo agrario, participación política, justicia, cultivos ilícitos e, indirectamente, descentralización, gobernabilidad democrática y desarrollo humano, se torna en sí mismo en objeto del control ciudadano<sup>20</sup>. De hecho, su alcance, efectividad y cumplimiento dependerá en gran medida del control que desde la ciudadanía se le haga a sus etapas de diseño (Trámite en el Congreso, decretos presidenciales reglamentarios, etc.), implementación (Estrategia de Respuesta Rápida, elecciones, etc.), y evaluación. En ese sentido, el Acuerdo debe ser entendido como un eslabón más en la ruta del control social.

---

18 En Colombia se suele usar “control social” para designar los mecanismos de control ciudadano. En este artículo preferimos hablar de “control ciudadano” para evitar una posible confusión con control social, sinónimo a veces de limpieza social.

19 Acuerdo Final, *op. cit.*, punto 2.2.5.

20 Transparencia por Colombia, propuesta pedagógica para talleres de control social, mayo 2017.

### 3. Una participación ciudadana institucional insuficiente en el sector minero energético

Por su parte, la participación efectiva ha sido la gran ausente en el sector minero energético colombiano. Aunque Colombia no ha sido reconocida como un país minero y ni siquiera petrolero propiamente dicho<sup>21</sup>, desde la segunda mitad del siglo xx, se consolida la exportación de crudo y se abre camino a una importante producción de carbón y ferróniquel, a lo que se suma una suerte de *boom* de la industria extractiva asociado a una fuerte inversión en exploración en la primera década del 2000<sup>22</sup>. Sin embargo, como en buena parte de la región andina, el imperativo de la participación en las políticas públicas tiene poca cabida en estos macro proyectos de desarrollado ligados a lo que algunos consideran como intereses estratégicos nacionales de los que provienen buena parte de las rentas estatales<sup>23</sup>.

En efecto, los mecanismos institucionales de participación han estado limitados a la puesta en marcha de consultas previas, a las audiencias ambientales y a ejercicios

---

21 Segovia, Rodolfo (01/08/1998), "País petrolero?", *Revista Dinero*. Disponible en <https://bit.ly/2FI1iOn>.

22 Con el descubrimiento de Caño Limón-Arauca en los años ochenta, luego reforzado en los noventa con las reservas petroleras de Cusiana y Cupiagua en el Casanare, Colombia se convirtió en un país exportador de crudo. Esto permitió hasta cierto punto llenar las expectativas respecto de la preocupación por el abastecimiento petrolero, un tema que ha estado presente en la agenda pública desde los años setenta. El asunto vuelve de forma periódica en la medida en que el nivel de reservas no garantice el aprovisionamiento futuro. Por su parte, el carbón ha hecho también parte de la economía colombiana aunque solo hasta la década del 2000 se posiciona en la canasta exportadora por encima del café. La explotación de ferróniquel, esmeraldas, y en menor medida el oro, han estado presentes desde hace varias décadas en las exportaciones colombianas, pero con poco impacto sobre la economía en general. No obstante, en las últimas décadas el peso de este sector ha crecido de manera importante llegando a representar no solo la mayor proporción de la inversión extranjera directa que llega al país, sino de las exportaciones.

23 González Espinosa, Ana Carolina y Henao, Juan Carlos (ed.) (2016), *Minería y Comunidades: Impactos, Conflicto y Participación Ciudadana*, Universidad Externado de Colombia.

de control ciudadano al uso de las rentas provenientes del sector, o regalías, que se han encontrado con fuertes dificultades. Por un lado, las consultas a comunidades indígenas y afrodescendientes derivadas de la aplicación del convenio 169 de la OIT se han abierto paso gracias a las demandas de estas comunidades que han resultado en sentencias de la Corte Constitucional ordenando la protección de sus derechos. Aun así, los desafíos de su implementación no solo se relacionan con la falta de voluntad política del sector público y privado para hacerlas efectivas, sino con divisiones internas de las comunidades frente a un incumplimiento sistemático de los compromisos pactados en las consultas y la falta de claridad respecto de sus alcances porque para algunos el acuerdo de la comunidad es imperativo y hablan más de consentimiento previo que de consulta<sup>24</sup>.

Por su parte, las audiencias ambientales en las que se pueden discutir los estudios de impacto ambiental de los proyectos minero-energéticos no solo no son obligatorias sino que han sido fuertemente criticadas por su falta de transparencia en la selección de los invitados y en la presentación de información, así como por su poca efectividad a la hora de incidir en la toma de decisiones. Por último, las iniciativas de control ciudadano a las regalías, que han sido quizá el instrumento más promovido por las instituciones públicas como mecanismo de participación en el sector, han también enfrentado fuertes dificultades y poco pueden demostrar su impacto, incluso aunque lo hayan tenido, en territorios en los que los niveles de corrupción en la

---

<sup>24</sup> Rodríguez, Gloria A. (2014), *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*, Universidad del Rosario, GIZ y Cooperación Alemana. Disponible en <https://bit.ly/2QmqJff>.

contratación de obras financiadas con las rentas extractivas y la percepción de la misma son muy altos y los resultados en mejoramiento de indicadores sociales muy bajos<sup>25</sup>.

## **II. Controlando y “dialogando” en medio de la polarización: génesis, actores y efectos en dos estudios de caso**

Asociados a asuntos que el Gobierno nacional considera de alta sensibilidad y de interés estratégico, las negociaciones de paz y las decisiones en torno al sector minero-energético son en un principio sometidas a niveles restringidos de participación ciudadana. Esto genera importantes inconformidades en algunos sectores de la población y crea un entorno propicio a las divisiones políticas. Paradójicamente, por cuanto los escenarios privilegiados de participación abren la puerta a la manifestación de posiciones encontradas pueden tener como efecto un reforzamiento de la polarización y, por lo tanto, la dificultad de alcanzar mínimos consensos.

En el caso de la paz, la participación restringida en la negociación intenta ser subsanada a través del contenido participativo de los acuerdos e incluso por medio del plebiscito. Pero la victoria del “no” en el plebiscito del 2 de octubre genera obstáculos para que esa arquitectura de participación y apertura de los acuerdos pueda ser materializada. Por el contrario, aumenta los niveles de polarización en torno al proceso poniendo en entredicho su sostenibilidad.

En el sector minero energético, la debilidad de los mecanismos institucionales ha dado lugar al aumento de otras vías de participación como la movilización social, las

---

<sup>25</sup> González Espinosa, Ana Carolina (19/09/2013), *Empresas y promoción del accountability público para la gestión local de la renta extractiva. Genealogía y dinámicas de la acción política empresarial en Colombia y Perú*, Ph. D. thesis, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris.

consultas populares y el activismo judicial, que se han considerado más efectivos a la hora de impactar en la toma de decisiones y han efectivamente dotado a las comunidades y organizaciones sociales de mejores capacidades de incidencia. Sin embargo, las respuestas de otros actores frente a ellos más que conducir a cambios estructurales de las políticas han aumentado la polarización en el sector. La protesta social ha sido deslegitimada por algunos actores institucionales y empresariales siendo señalada de utilizar vías de hecho y promover el desorden público, de ser instrumentalizada por intereses políticos y hasta por grupos criminales. En algunos casos extremos, se ha criminalizado la protesta y líderes sociales asociados a estas luchas han sido asesinados sin que se haya esclarecido en todos los casos la fuente de estos crímenes y amenazas<sup>26</sup>. A las votaciones masivas en contra de la extracción en el marco de consultas populares se les señala de ser producto de una población mal informada y manipulada. Ante demandas ciudadanas que provocan decisiones judiciales adversas a los proyectos de extracción se ha respondido con nuevos decretos que intenta contrarrestarlos, con contrademandas y hasta con la intención de empresas de usar mecanismos de arbitraje internacional para demandar al Estado por incumplimiento.

Así, en estos sectores notamos una contradicción entre, por un lado, la voluntad de promover la participación y, por otro lado, unas posibilidades de diálogo escasas y, de hecho, un aumento de la desconfianza entre sectores participantes, que impide resultados de política más incluyentes y más sostenibles en el largo plazo a partir de los mecanismos

---

<sup>26</sup> De acuerdo con el informe de Global Witness, Colombia es uno de los países más peligrosos para defender el medio ambiente, ocupando el segundo lugar entre 24 países analizados. Con 37 asesinatos en 2016, el 40 por ciento de las víctimas fueron indígenas y 33 de los 37 asesinatos están vinculados al sector extractivo. Global Witness (2016), "Defender la tierra: Asesinatos globales de defensores/as de la tierra y el medio ambiente en 2016". Disponible en <https://bit.ly/2sU6qUC>.

participativos. En esta segunda sección, la presentación detallada de dos iniciativas de consulta, participación y concertación ilustra estos dilemas.

Las dos iniciativas analizadas permiten entender la génesis y el desarrollo, los actores y los efectos de dos espacios de diálogo público. En ambos casos se integra en el análisis una mirada a cómo el contexto de polarización afecta el desarrollo de los procesos, su impacto y los mismos actores participantes.

## 1. La iniciativa de transparencia de la industria extractiva

### *Génesis de la implementación de EITI en Colombia*

La Secretaría Internacional de EITI y algunas agencias de cooperación bilateral habían intentado animar al gobierno colombiano a suscribir la iniciativa en el país al menos desde 2009. Algunos escenarios de discusión se organizaron entonces entre algunos representantes empresariales y el gobierno con poco éxito. En efecto, dado que no habían sido convocadas un amplio número de organizaciones sociales, la ausencia de una sociedad civil fuerte que pudiera servirse de EITI para exigir cuentas sobre el manejo del sector extractivo habría dificultado su implementación en Colombia<sup>27</sup>. De igual forma, la preminencia de un debate centrado en la gestión de la renta extractiva, y por lo tanto más en el rol de gobiernos locales que en las empresas, la presencia de un Gobierno nacional poco interesado en estas certificaciones internacionales y el entonces limitado alcance del estándar EITI, focalizado exclusivamente en los pagos de las empresas y sin contemplar ni la gestión de

---

<sup>27</sup> Foro Nacional por Colombia, *EITI Colombia; Una Experiencia de Incidencia de la Sociedad Civil. Documentación del proceso EITI en Colombia 2012-2014*, 2014. Disponible en <https://bit.ly/2DOuC3a>.

la renta ni otras dimensiones de la extracción de recursos naturales, constituirían también obstáculos para unir las voluntades requeridas en la implementación<sup>28</sup>.

No obstante, en 2012, a través de contactos con la organización internacional Revenue Watch Institute (hoy Natural Resource Governance Institute), y particularmente bajo el liderazgo de la ONG Foro Nacional por Colombia, se empezaron a desarrollar una serie de acercamientos de organizaciones de la sociedad civil con la EITI (Foro Nacional por Colombia, 2014). A partir de intercambios tanto con la Secretaría Internacional como con otras organizaciones vinculadas a EITI especialmente en Perú y con consultores encargados de un estudio sobre los posibles alcances de EITI en Colombia, un grupo de OSC expresan su interés en la iniciativa y acuerdan pedir al gobierno la divulgación pública de los resultados del estudio de alcance de EITI que había sido contratado por el Banco Mundial<sup>29</sup>.

A pesar de que el estudio de alcance nunca fue presentado oficialmente a las OSC, en 2012 el gobierno había manifestado su interés de sumarse a EITI en el marco de un encuentro internacional de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), y consecuentemente, en mayo de 2013, en la 6.<sup>a</sup> Conferencia Global de EITI en Sydney, Australia, la entonces Viceministra de Minas de Colombia, Natalia Gutiérrez, anunció la adhesión del gobierno colombiano a la iniciativa. Paradójicamente, la presencia creciente de un debate polarizado sobre el sector minero-energético en la agenda pública y los cuestionamientos a la industria de

---

28 Este sería el argumento que algunos participantes en un evento sobre EITI en Lima expresarían.

Taller "Transparencia en el sector extractivo en América Latina", Lima, diciembre 1-3 de 2009, organizado por InWent (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH - Capacitación y Desarrollo Internacional).

29 A estos primeros intercambios asistirían además de Foro Nacional por Colombia, los capítulos de Foro en Cali y Barranquilla, la Corporación Viva la Ciudadanía, la Universidad Externado de Colombia, Partners de Colombia, Colombia Punto Medio, CINEP, Transparencia por Colombia, la Fundación Avina, la Corporación Nuevo Arco Iris, etc.

parte de diversas comunidades y organizaciones sociales a nivel local y nacional con la realización de la primera consulta popular para prohibir la minería en un municipio, varias decisiones judiciales adversas al desarrollo de proyectos de extracción (por ejemplo, Sentencia C-035 de 2016) y algunos reportes críticos<sup>30</sup>, podrían haberse constituido en incentivos para que el sector buscara formas de divulgar su contribución al país.

Por su parte, la organización Foro Nacional por Colombia, que también se había hecho presente en este evento de Sydney inició así el contacto con los delegados del gobierno para poner en marcha la candidatura de Colombia. En efecto, con base en un estándar global que define algunas áreas, especialmente relacionadas con asuntos fiscales y económicos del sector, el EITI funciona a través de un grupo tripartito que se reúne en cada país para acordar un plan de divulgación de información que se materializa normalmente en un reporte anual. Para ello, los países definen los integrantes de este grupo tripartito, definen sus propias reglas de operación y establecen un plan de trabajo que es presentado a la Junta Directiva de EITI, quien, en función del cumplimiento de ciertos requisitos, acepta al país como candidato. Luego de la publicación de varios reportes anuales, los países se someten a una evaluación o validación externa que mide su nivel de progreso en la aplicación del estándar.

En Colombia, un comité multiactor se conformó en 2013 con la presencia de tres representantes de las entidades del sector público (Ministerio de Energía y Minas – Minminas, Departamento Nacional de Planeación –DNP– y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–), tres representantes del sector privado (Ecopetrol y los

---

<sup>30</sup> Por ejemplo, el primer informe de la Contraloría General de la República elaborado por un grupo de investigadores liderado por Luis Jorge Garay. Garay, Luis Jorge (dir.) (2013). *Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza*. Bogotá, Contraloría General de la República.

gremios minero y petrolero más importantes, Asociación Colombiana del Petróleo ACP y Asociación Colombiana de Minería ACM) y tres representantes de la sociedad civil. Estos últimos fueron elegidos en el marco de una plataforma cívica que agrupa hoy más de 20 organizaciones de la sociedad civil, la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de la Industria Extractiva<sup>31</sup>. En agosto de 2014, el Comité Tripartito Nacional (CTN) presentó su plan de trabajo a la Junta Directiva Internacional de EITI y fue aceptado oficialmente como país candidato. En diciembre de 2015 se finalizó el primer reporte EITI incluyendo información contextual del sector extractivo y alguna información de pagos y contratos de 18 empresas mineras y petroleras a 2013. En 2017, se presentó el segundo reporte EITI con cobertura de los años fiscales 2014 y 2015<sup>32</sup>.

*Los actores de EITI Colombia: el Comité Tripartito Nacional y la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas*

La definición del Comité Tripartito Nacional (CTN) estuvo liderada por el Gobierno nacional, y particularmente por el Ministerio de Minas y Energía, que por invitación llama a las entidades públicas y asociaciones gremiales que hacen parte del mismo. En consecuencia, la conformación estuvo fuertemente influenciada por la visión que esta entidad tenía del proceso EITI para quien el foco casi exclusivo era el tema fiscal tanto tributario como de gasto. Esto los lleva a convocar a la DIAN encargada de los impuestos y al DNP líder del sistema general de regalías en una visión fuertemente centralizada en la que no hubo un interés por convocar o informar a gobiernos regionales de zonas productoras. También se hace un llamado a entidades del sector

---

<sup>31</sup> Ver <https://bit.ly/2ztR6mV>.

<sup>32</sup> EITI Colombia (2017), *Informe anual de gestión y progreso EITI 2016*, Colombia. Disponible en <https://bit.ly/2QjRuyd>.

como la Unidad de Planeación Minero-Energética UPME, la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH y la Agencia Nacional de Minería, como forma de fortalecerse técnicamente la conversación y contar con información que facilitara la planeación de la implementación de EITI. En efecto, estas últimas entidades fueron las encargadas de establecer la línea de base en términos de los requisitos del estándar informando el estado actual de los datos del sector.

Si bien el liderazgo asumido por MinMinas en la puesta en marcha de la Iniciativa fue fundamental para el cumplimiento de los plazos y la búsqueda de los apoyos institucionales necesarios para el proceso, este redujo en cierta medida la voz y posible liderazgo y apropiación de las demás entidades participantes. A pesar de que estas últimas cumplieron con la entrega de la información solicitada, y con la presencia permanente en las reuniones, el sano ejercicio de contrapesos interinstitucionales con que se inició la negociación en el comité tripartito se fue diluyendo de forma progresiva. Esto incluyó también al equipo de la secretaria nacional que, a pesar de estar ligada al comité tripartito, y por tanto a los tres actores, terminó funcionando como brazo operativo del viceministerio de minas, *champion* de EITI Colombia.

Por otro lado, la invitación de las principales asociaciones gremiales y de Ecopetrol como representantes de las empresas extractivas pudo estar justificada por el peso de la empresa estatal en la producción nacional y la facilidad de convocar a las empresas a través de sus gremios. Ello sin duda contribuyó a facilitar el contacto con todas las empresas del sector participante. Sin embargo, pudo ser también la causa de una sensibilización parcial de las empresas que ha llevado a que la información no sea difundida de forma sistemática por sus equipos de responsabilidad social

empresarial en las zonas donde hacen presencia<sup>33</sup>. Esto tendría también algunos efectos sobre el proceso de negociación. La ausencia de empresas líderes con interés en llevar la agenda de la transparencia adelante para mejorar las prácticas del sector, en favor de una representación gremial preocupada porque cualquier compromiso adquirido pueda ser aceptado y cumplido por todas sus empresas asociadas, ha llevado a una posición más conservadora de estos representantes. El liderazgo que debía haber asumido la empresa estatal ha estado afectado por una alta rotación de sus delegados y las dificultades económicas y hasta políticas que ha enfrentado la empresa y que la han llevado a asumir un perfil más bajo en múltiples escenarios.

Aunque el gobierno también invita a algunas organizaciones sociales específicas a hacer parte del comité, estas consideran que su proceso de delegación requiere de una discusión más amplia con otras organizaciones sociales. La Fundación Foro Nacional por Colombia, la Fundación Avina, la Corporación Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia, que habían sido convocadas por el Ministerio, se convierten en el Grupo Impulsor de la Iniciativa EITI en Colombia y adelantan una serie de actividades destinadas a difundir el EITI y crear espacios de discusión con organizaciones sociales interesadas.

Se planteó una postura de colaboración autónoma. En otras palabras, las OSC expresaron su decisión de trabajar en favor de la Iniciativa, conjuntamente con el Ministerio de Minas y Energía, pero lo harían desde una perspectiva de total autonomía en el manejo de su agenda y de los recursos que permitirían financiar su actividad. (Foro Nacional por Colombia, 2014, p. 11)

---

<sup>33</sup> González Espinosa, Ana Carolina, *Empresas y promoción del accountability público para la gestión local de la renta extractiva. Genealogía y dinámicas de la acción política empresarial en Colombia y Perú, op. cit.*

Con el apoyo de MSI, operador de USAID en Colombia, el Grupo Impulsor adelantó más de 10 reuniones internas, un gran foro con más de 35 organizaciones sociales participantes y visitas a cuatro regiones del país. En el foro nacional, un grupo de 20 organizaciones firmaron un acta en la que acordaron la conformación de una Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de la Industria Extractiva<sup>34</sup>. La Mesa se constituyó como una plataforma informal pero adoptó un reglamento, incluyendo disposiciones para la elección de tres representantes ante el comité tripartito de EITI que fue seleccionado en diciembre de 2013. Además de presentar el EITI, las diversas reuniones permitieron la recolección de insumos de parte de las organizaciones sociales a nivel territorial respecto de sus percepciones y expectativas en materia de transparencia en el sector extractivo. La conformación de la Mesa y las reuniones fueron fundamentales para que establecer contactos y presentar el EITI a nuevas organizaciones sociales, pero también para lograr un respaldo técnico y político, así como la legitimidad de las propuestas de los representantes de las OSC en el CTN (For Nacional por Colombia, 2014, p. 14).

A pesar de que ese proceso de la sociedad civil colombiana, a través de la conformación de la Mesa, ha sido reconocido como una buena práctica por la secretaria internacional de EITI y varias organizaciones de América Latina han buscado emularlo, otras organizaciones sociales han tomado distancia de este. En medio del debate polarizado que caracteriza al sector, desde las primeras reuniones de

---

<sup>34</sup> Las organizaciones fundadoras son Fundación Avina, Foro Nacional por Colombia, Capítulo Costa Atlántica (Barranquilla), Corporación para el Desarrollo Compromiso (Bucaramanga), Gestión Ambiental Estratégica, Conciudadanía (Medellín), Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Medellín, Universidad Externado de Colombia, Corporación Transparencia por Colombia, Fundación Foro Nacional por Colombia, CSIR Sucre, CSIR Huila, CSIR Córdoba, CSIR Magdalena Medio, CSIR Arauca, CSIR Meta, Alisos, Corporación Ocaso, Alianza por la Minería Responsable –ARM–, Foro Nacional por Colombia, Capítulo Valle del Cauca (Cali) y Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

2012, algunos participantes señalaron la inconveniencia de sumarse como sociedad civil al EITI, bien porque veían que su alcance en términos de transparencia del sector era altamente limitado a los económico y fiscal, o porque el solo hecho de compartir una mesa con las empresas les resultaba ilegítimo. Para algunas de estas organizaciones, el proceso EITI solo constituye una vitrina para que las empresas le cuenten al país las regalías que pagan. En efecto, a lo largo del proceso diversas organizaciones han sido convocadas a las reuniones y han decidido no hacer parte de la Mesa ni del EITI. Otras han sido explícitamente críticas frente a la iniciativa y el rol que las organizaciones de la Mesa han jugado en el marco de ella<sup>35</sup>. Esta dificultad de articulación entre organizaciones de la sociedad civil en torno a la transparencia es expresión de las visiones radicalmente distintas en torno al sector, de la falta de confianza entre actores y de lo que ello implica en términos de barreras para construir consensos incluso frente a temas que podrían ser de común interés como el del acceso a la información.

#### *Concertación para el diseño y puesta en marcha del plan de trabajo de EITI*

A pesar de que se trata de un ejercicio en el que se busca la divulgación de información por parte de empresas privadas y entidades públicas, donde los representantes de las OSC actúan como vigilantes del proceso y canalizadoras de las demandas ciudadanas, EITI no constituye un proceso de control ciudadano tradicional. Por un lado, está ligado a un estándar internacional. Para poder hacer parte de EITI global los reportes deben incluir cierto tipo de información

---

<sup>35</sup> En un artículo de opinión, el analista Álvaro Pardo de la Red de Justicia Tributaria indica que EITI es una estrategia de las empresas para mejorar su reputación, confundir a la opinión y que poco aporta al debate de fondo sobre la evasión de impuestos. Pardo, Álvaro (08/01/2017), “La política minera en 2017: ¿el quiebre de la locomotora?”, *Razon Pública*. Disponible en <https://bit.ly/2DÑaXAt>.

como mínimo. Esto constituye un elemento de apoyo para la petición de cuentas de la sociedad civil porque le da una legitimidad internacional a sus demandas. Sin embargo, puede constituir también una barrera, en la medida en que, aunque muchos países han decidido incluir temas adicionales al estándar mínimo en sus reportes, algunas empresas y entidades públicas tienden a apearse a lo estrictamente requerido por el estándar global. Ello puede dejar por fuera demandas legítimas e incluso cruciales para las OSC que hacen parte del proceso. Por otro lado, y a pesar de que existe este estándar global, hay un margen importante de interpretación respecto de su aplicación en cada contexto institucional y normativo, además de que su puesta en marcha está sujeta a la definición de un plan de trabajo acordado por las tres partes. Esto conlleva un componente importante de negociación entre los diversos delegados respecto de los datos en concreto que deben o no ser incluidos en los reportes y demás actividades que se llevarán a cabo en el marco de EITI, máxime si se tiene en cuenta que las decisiones deben ser tomadas por consenso.

Luego de la instalación del CTN en febrero de 2014, se inició la elaboración del plan de trabajo que debía presentarse a la Junta Directiva global de EITI y que guiaría las actividades de los siguientes dos años. Para ello, se realizaron unas reuniones iniciales del CTN en las que se definieron sus reglas de funcionamiento. A partir de allí, se creó un Grupo de Apoyo Técnico (GAT) conformado por un grupo más amplio de entidades públicas, con una participación más abierta a otros miembros de la Mesa de la Sociedad Civil y la asistencia inclusive de algunas empresas (Foro Nacional por Colombia, 2014, pp. 15-16). Este GAT desarrollaba una discusión previa de los objetivos del plan, la interpretación de los requisitos y las actividades que debían ser conducidas. Con base en estos insumos, el CTN tomaba decisiones y aprobaba el plan.

El proceso de negociación del plan de trabajo es diciente de los retos y oportunidades de estos espacios de diálogo. Se señalan a continuación dos de ellos.

### **La asimetría de información y formación**

Definir los asuntos a divulgar en un reporte sobre el sector extractivo no solo implica un mínimo de conocimientos sobre el sector extractivo y su marco jurídico, sino un amplio nivel de detalle sobre la forma cómo las entidades públicas recogen y procesan dicha información. Al ser un proceso de diálogo, las agencias y entidades del sector pudieron socializar esta información como punto de partida. No obstante, en la medida en que estas entidades eran también parte de la negociación a través de MinMinas, su presentación de la información podría estar mediada por la comprensión que esta entidad tenía de EITI y su visión de los datos que debían ser incluidos. Por esta razón, la Mesa de la Sociedad Civil decidió contratar con expertos la elaboración de documentos técnicos que permitieran desde su aproximación entender los posibles alcances de EITI. Este ejercicio previo le permitió participar de manera activa en las reuniones del GAT y requerir de las entidades públicas información adicional<sup>36</sup>.

Pero la asimetría de información y formación no solo se refiere a estos asuntos técnicos y normativos del sector extractivo en Colombia, sino al conocimiento del estándar internacional e incluso al reconocimiento de las demandas ciudadanas en materia de acceso a información. En relación con el estándar, uno de los obstáculos identificados por los representantes de la sociedad civil, fue la falta de comprensión de los alcances de un estándar EITI que había cambiado de forma significativa en 2013 incluyendo nuevas

---

<sup>36</sup> Por ejemplo, con base en la información de los documentos que señalaba importantes diferencias entre los montos de regalías y los montos de producción de minerales e hidrocarburos, se pidió que se tuvieran en cuenta los dos criterios para definir la materialidad del informe.

dimensiones de la extracción de recursos naturales además de los aspectos fiscales. En efecto, algunos de los delegados, particularmente del sector privado, mantenían una postura centrada en la divulgación de sus pagos y el uso de estos por parte del sector público, a pesar de que los requisitos mínimos ahora exigieran información adicional<sup>37</sup>.

En lo que se refiere a las demandas ciudadanas, en el marco de los talleres organizados en regiones productoras, los integrantes de la Mesa de la Sociedad Civil realizaron encuestas sobre los intereses de los líderes y organizaciones sociales en relación con la información del sector extractivo. Esto les permitió llegar a la mesa de negociación no solo con un mandato claro, sino poner en conocimiento de los demás integrantes del CTN esas demandas. En efecto, si bien para los ciudadanos consultados la información sobre las rentas constituían un insumo importante, la mayoría deseaba contar con mayor información sobre aspectos sociales y ambientales<sup>38</sup>.

### **El poder de veto de los actores**

Uno de principales ejes de tensión en la negociación del plan de acción EITI fue la inclusión de temas de corte socio-ambiental en el reporte. Desde el inicio de las conversaciones y derivado de las consultas realizadas con otras organizaciones, para los representantes de sociedad civil estuvo claro que este era un tema prioritario, que la iniciativa no tendría sentido para ellos a menos que se comenzara a abordar la necesidad de transparentar los procesos ambientales. La propuesta inicial de sociedad civil incluía entonces la divulgación de todas las licencias ambientales, los estudios

---

<sup>37</sup> Ver ACTA #6 EITI Cuarta Sesión Comité Tripartita Nacional, 26 de junio de 2014 o ACTA #7 EITI Cuarta Sesión Comité Tripartita Nacional, 9 de julio de 2014.

<sup>38</sup> Ruiz, Sarita (2015), "Identificación de Buenas Prácticas en el Acceso y Divulgación de Información Pública Ambiental en el Sector Extractivo", *Transparencia por Colombia*. Disponible en <https://bit.ly/2Avd88q>.

de impacto ambiental y los informes de cumplimiento del año abordado por el informe para todas las empresas participantes en el reporte.

No obstante, la resistencia de los otros actores fue considerable. En principio, tanto sector privado como MinMinas argumentaron que estos temas no estaban en el estándar y que implicarían demasiado trabajo adicional que podría poner en riesgo el cumplimiento de los plazos. En varias ocasiones las empresas acudieron a la figura del habitante para señalar que es solo en ese nivel local, comunitario, que se debían discutir estos temas para cada proyecto y no en el ámbito nacional. Luego, quedó claro que había preocupación de las empresas por la falta de homogeneidad respecto de los instrumentos ambientales a los que están sujetas y del gobierno por el hecho que el sector ambiental no estuviera sentado en el CTN para adquirir esos compromisos. A pesar de que se contó con la visita de un delegado del sector ambiental, la decisión respecto de la inclusión o abordaje de estos temas fue quedando relegada en las agendas de reuniones. Cuando llegó el momento de aprobar el plan de trabajo final, los delegados de sociedad civil plantearon que no aprobarían dicho plan a menos que hubiese un compromiso explícito de todos los miembros del CTN de incluir los temas ambientales. Así, se incluyó efectivamente un compromiso de explorar una metodología que permitiera reportar los pagos e inversiones ambientales que realizan las empresas del sector.

Con base en ella, se realizó una consultoría en el marco del proceso EITI, que no estuvo exenta de demoras y discusiones, a partir de la cual se incluyeron algunos aspectos de la institucionalidad ambiental en el segundo reporte EITI y se logró convocar al sector ambiental como parte del CTN. El resultado estuvo lejos de la meta maximalista inicial al estar restringido a los pagos e inversiones ambientales y sujeto a varias demoras. No obstante, fue reconocido como un avance fundamental por otras organizaciones sociales a nivel global, ya que abrió la puerta para la discusión de

estos temas no incluidos en el estándar no solo en el proceso colombiano, sino en otros procesos en América Latina y a nivel global.

Para la sociedad civil se trató de un ejercicio de petición de cuentas en el marco del diálogo que debía ser realizado con mucho tino. Una posición maximalista inamovible hubiera podido romper el proceso y quebrar la relación con otros actores, pero de no haberse logrado este compromiso, se hubiera podido perder la confianza de otras organizaciones de la Mesa y se había sentado un precedente de debilidad en un asunto de mayor importancia. Para ello, la capacidad técnica construida con los documentos de soporte que incluyeron no solo la revisión de la normatividad colombiana y las prácticas de divulgación de las empresas<sup>39</sup>, sino el estudio de cómo otros países miembros de EITI habían incluido temas ambientales, fue fundamental. Pero además de ellos, el contar con el respaldo de la Mesa y de las encuestas realizadas en el nivel local fortaleció su posición.

Empero, para organizaciones de la sociedad civil por fuera de la Mesa, este nivel de transparencia ambiental está lejos de llenar sus expectativas y son leídas más como la evidencia de que la concertación y el diálogo logran pocos resultados, lo cual tiende a aumentar a su vez el nivel de polarización en el sector.

Desde los inicios del proceso de inscripción de la candidatura de Colombia a EITI, las organizaciones de la sociedad civil participantes han insistido en la necesidad de incluir dentro del Informe EITI asuntos relativos a las obligaciones

---

<sup>39</sup> Por ejemplo, Rivera, Sofía (2014), "Observatorio de las industrias extractivas en Colombia. ¿Qué debe transparentar el estándar EITI en Colombia?", Fundación Foro Nacional Por Colombia. Disponible en <https://bit.ly/2Qlc8xP>; Rivera, Sofía (2014), "El Carácter Transnacional de la Cadena de Valor de las Industrias Extractivas. Más Allá del EITI 2013". Fundación Foro Nacional Por Colombia. Disponible en <https://bit.ly/2DLpkW5>; Ruiz, Sarita (2015), "Identificación de Buenas Prácticas en el Acceso y Divulgación de Información Pública Ambiental en el Sector Extractivo", *Transparencia por Colombia*. Disponible en <https://bit.ly/2UAD63B>.

ambientales de las empresas. Sin embargo, el Informe EITI no reseña el resultado de estas demandas, ni presenta información alguna sobre el cumplimiento de estas obligaciones. Por otra parte, si el acceso a la información de las instituciones de minería e hidrocarburos presenta serias restricciones, en el caso de las autoridades ambientales la situación es todavía más crítica.<sup>40</sup>

### *Efectos preliminares de EITI en Colombia*

Para valorar el impacto de EITI en Colombia es importante partir de dos premisas. La primera es que se trata de una iniciativa de transparencia, por lo que su efecto, al menos inicial, está vinculado a la divulgación de información. Es sabido ya que de la información al uso de esta para una rendición de cuentas efectiva que se traduzca en *enforcement* hay mucho trecho<sup>41</sup>. Pero el acceso a información sigue constituyendo al menos el primer paso para que ello sea posible. Lo segunda premisa es que en la puesta en marcha de EITI se pueden valorar efectos tanto externos, sobre el sector extractivo en general, como internos, en relación con los actores que participaron en el proceso.

En lo que se refiere a los efectos sobre la mayor disponibilidad de información, es importante señalar que buena parte de la información contextual –datos sobre exportaciones, inversión, producción, reservas, etc.– ya estaba disponible pero no de forma sistemática y año a año, además de que estaba dispersa. El informe EITI unifica esta información, pero no añade muchos datos adicionales. Sin embargo, la información sobre los pagos de rentas desagregados por empresa sí constituye un valor agregado del informe que comparada con otras fuentes permite a ciertos

---

<sup>40</sup> Rudas, Guillermo (2016), “Transparencia en minería y petróleos: lo bueno, lo malo y lo feo”, *Transparencia por Colombia*. Disponible en <https://bit.ly/2rvBSJG>.

<sup>41</sup> Fox, Jonathan (2007), “Bajo qué condiciones la transparencia conduce a *accountability*?” (The uncertain relationship between transparency and accountability), en *Development in Practice*, vol. 17, n.o 4, p. 665.

analistas hacer preguntas clave. Guillermo Rudas indica que el mayor aporte del Informe EITI respecto de datos de 2013 es la relación de pagos aportados por cada empresa al Estado. Desde estos datos, señala, se pueden hacer preguntas como por qué algunas empresas reportan pagos de regalías que alcanzan a ser un 40% superiores a lo que reportan las autoridades<sup>42</sup>. Otra importante novedad es la información divulgada sobre contratos de las empresas del sector. Si bien, la ley de acceso a la información exigía su divulgación, es a partir de EITI y la presión de sociedad civil al interior del CTN para incluir esto en el proceso, que se da un impulso para que las agencias lo divulguen efectivamente. La incidencia de la sociedad civil sobre el proceso mismo fue importante. Varios de los principios de la iniciativa fueron propuestos por estos representantes y el objetivo refleja las consideraciones planteadas por ellos, así como la inclusión de actividades de fortalecimiento institucional y de la sociedad civil en el plan. A ello se suma el compromiso sobre divulgación de información ambiental mencionado arriba.

Respecto de los cambios externos en el sector, hay que precisar que un mayor acceso a la información no implica transformaciones radicales en las políticas públicas aunque pueden provocar algunos ajustes institucionales<sup>43</sup>. La información derivada del proceso y los compromisos en el plan de acción contribuyeron a impulsar estas mejoras en la gestión. Sin embargo, las dificultades estructurales del sector asociadas a la falta de participación en la toma de decisiones o la ausencia de mejores controles en la gestión de las empresas no hacen parte de las discusiones de EITI y si han sido forzadas en algunos casos ha sido más por acciones externas a la iniciativa. Por ejemplo, la discusión que hoy

---

<sup>42</sup> Rudas, Guillermo, "Transparencia en minería y petróleo: lo bueno, lo malo y lo feo", *op. cit.*

<sup>43</sup> Entre ellos, esfuerzos de mejoramientos de los sistemas de la información de la ANM o desde la UPME con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

sostiene la Agencia Nacional de Minería con autoridades locales acerca de los títulos mineros es resultado de varias demandas en las que la Corte Constitucional le ha obligado a concertar con ellas.

Aun así, en un escenario de polarización, este espacio parece abrir la puerta a que la conversación sea posible. Entre los actores que participan se genera confianza y un nivel mínimo de reglas de juego que todos respetan. Esto ayuda a reducir la división extrema entre los actores que participan y legitimar o al menos entender el punto de vista del otro. La información que se produce busca también reducir los niveles de polarización en la medida en que genera un punto de partida de la discusión del que todos se fían. Empero, esta generación de confianza y apertura a los posibles acuerdos se da más entre quienes participan en la iniciativa que lo que se transmite al resto de los actores sociales, empresariales y gubernamentales.

Existen otros efectos interesantes sobre los actores que participan en el proceso. La Mesa de la sociedad civil se conforma a partir de EITI y sigue teniendo un rol de gran importancia en este proceso, pero en el camino se ha convertido en una plataforma más amplia que aborda otros temas y que permite el intercambio de información, la formación transversal aprovechando las capacidades de cada uno y ha dado pasos hacia proyectos conjuntos que tienen otros objetivos de incidencia más allá de EITI. En La Guajira y en el Meta varias organizaciones de la Mesa han apoyado a organizaciones de base a definir sus necesidades de transparencia y pedir la información que requieren a través de los mecanismos vigentes para hacer control ciudadano.

## 2. Una consulta ciudadana para la fase de alistamiento de los acuerdos de La Habana en materia de participación ciudadana

Otro escenario de polarización política mayor en Colombia se ha tejido en torno a las negociaciones de paz entre las FARC y el Gobierno. Desde un inicio, el proceso fue duramente criticado por algunos sectores que consideraron que no había suficiente información y/o participación ciudadana en torno a los acuerdos que de allí se derivarían. Es en este contexto que se desarrolla la iniciativa gubernamental de convocar organizaciones sociales reconocidas para reforzar el componente de participación y control ciudadano en relación con los acuerdos. De ese entorno de división emergen sus principales retos y sus potenciales virtudes.

### *Origen y desarrollo de la iniciativa*

Durante el periodo de negociación entre el Gobierno nacional y la FARC, la oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP)<sup>44</sup> venía desarrollando, junto con otras entidades del Gobierno nacional, un conjunto de tareas de “alisamiento” para la puesta en marcha de los acuerdos en La Habana, una vez que se logre la firma definitiva de estos últimos. Uno de los aspectos que más había sobresalido en los preacuerdos firmados fue el de la participación ciudadana como herramienta básica para la construcción de la paz y la profundización de la democracia en Colombia. En efecto, un primer barrido de los acuerdos en materia agraria, de participación

---

<sup>44</sup> La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) nace en 1994 cuando el cargo de Consejero Presidencial para la Paz es denominado Alto Comisionado en la Consejería Presidencial para la Paz (Decreto 1959 de 1994). Nueve años después, en 2013, en los inicios de las negociaciones de Paz en La Habana, mediante el Decreto 3445 de 2010 crea las Altas Consejerías en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y en su artículo 24 le otorga las funciones a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (Alta Consejería Presidencial para la Paz).

política y ciudadana y de solución al problema de drogas ilícitas daba como resultado un total de 62 “tareas” en materia de participación, lo que significaba repensar la arquitectura institucional para el ejercicio de ese derecho en Colombia.

En ese marco, en enero de 2015, la OACP solicitó a Foro Nacional por Colombia, una organización de la sociedad civil reconocida y especialista en los temas de participación, la organización de una consulta ciudadana en varias regiones del país, para recoger insumos que permitirían proponer un diseño institucional de la participación ciudadana acorde con las exigencias de un contexto de construcción de la paz territorial. Para tal efecto, la OACP y Foro acordaron trabajar sobre cinco temas, así:

- Arquitectura Institucional de la participación.
- Control social y rendición de cuentas.
- Planeación participativa.
- Presupuestos participativos.
- Participación para la reconciliación y la convivencia.

Con el fin de garantizar la mejor experticia técnica, cada uno de estos temas fueron confiados a una organización especialista. El primer tema fue a cargo de Foro por Colombia; el segundo, a cargo de Transparencia por Colombia; el tercero, por Pastoral Social; el cuarto, por Viva la ciudadanía, y el quinto, a cargo del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).

A la demanda del gobierno, cada una de las organizaciones tenía que elaborar un documento de diagnóstico sobre el tema y proponer unas preguntas en preparación de un debate ciudadano. Luego, la consulta usó tres dispositivos:

- Diez mesas territoriales en diez zonas del país.
- Cinco mesas temáticas, una por cada uno de los temas señalados arriba.

- Una mesa nacional, que recogió los insumos elaborados en las mesas territoriales y en las temáticas, y se encargará, bajo la coordinación del Foro, de procesar la información y formular una propuesta de arquitectura institucional para la participación.

Cada diagnóstico tenía que abordar el marco normativo, institucional, y examinar si dicho marco era adecuado para la implementación de los acuerdos de La Habana. Por otro lado, se debían formular propuestas para que estos últimos puedan hacer efectivos en un contexto de post-conflicto.

Nos interesaremos aquí por uno de los cinco temas sometidos a consulta ciudadana: el de control ciudadano y rendición de cuentas, que tomó a su cargo la organización Transparencia por Colombia.

En primer lugar, gracias a la organización de cinco mesas temáticas, Transparencia por Colombia optó por identificar de manera colectiva el contenido de los acuerdos de Paz en materia de control social y rendición de cuentas<sup>45</sup>. En este ejercicio se notó por ejemplo que en materia de reforma rural (punto 1) del Acuerdo de Paz

La planeación, ejecución y el seguimiento a los planes y proyectos se adelantarán con la participación activa de las comunidades, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes.

También se observó que en el punto 4 del Acuerdo de Paz relacionado con las drogas, “se materializará a través de los planes integrales y comunitarios de sustitución y

---

<sup>45</sup> Transparencia por Colombia, Informes de las mesas temáticas, proyecto Arquitectura institucional para la fase de alistamiento de los acuerdos de La Habana en materia de participación ciudadana.

desarrollo alternativo diseñados de forma concertada y con participación directa de las comunidades. Finalmente, en su punto 2 dedicado a la participación política se lee

... se permita el surgimiento de nuevas voces y nuevos proyectos políticos para enriquecer el debate, como mecanismos para consolidar la paz [...] Se dará la rendición de cuentas a través de informes públicos, una comisión de seguimiento y una auditoria especial para las garantías de seguridad para líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos.

Este primer barrido de los acuerdos en materia agraria, de participación política y ciudadana y de solución al problema de drogas ilícitas da como resultado un total de 62 “tareas” en materia de participación. En este sentido, el texto del entonces preacuerdo demostraba sin lugar a duda una voluntad seria de involucrar a los ciudadanos en los temas y procesos de postconflicto. Ello justificaba aún más este ejercicio de consulta ciudadana para repensar la arquitectura de “esta participación”.

En segundo lugar, Transparencia aprovechó los espacios de estas mesas temáticas para consultar los grupos en cuanto a lo que debería contener el acuerdo en materia de control social en un contexto postconflicto. Por ejemplo, en la segunda mesa temática se planteó la pregunta: ¿qué condiciones deben garantizarse para que el control social y la rendición de cuentas logren ser implementados en el marco de los acuerdos de La Habana? Algunas respuestas sistematizadas fueron: “Se debe garantizar la voluntad política de las partes en el cumplimiento de los acuerdos y el diálogo entre un gobierno abierto y una ciudadanía informada y propositiva”.

En general, los grupos consultados y el equipo de Transparencia entrevistado<sup>46</sup> reportan una cierta inquietud en cuanto a la garantía de aplicación de estos procesos de control social en el contexto de postconflicto. Se observa también que si bien existe un marco jurídico desarrollado, su implementación y aplicación de la ley es mucha más lenta.

Finalmente, el documento de diagnóstico<sup>47</sup> elaborado por Transparencia por Colombia planteó una serie de recomendaciones para el ejercicio del control social en periodo de postconflicto. Sin embargo, y más allá de este producto final, nos interesa estudiar aquí el proceso, es decir, los actores que actuaron en este debate ciudadano, el propio debate y sus efectos sobre las políticas públicas relacionadas a la participación en un contexto de paz.

#### *Los actores del debate ciudadano sobre la participación*

En primer lugar, es el Gobierno, representado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz quien propone organizar una consulta ciudadana. Sin embargo, él delega la tarea a una organización de la sociedad civil: Foro por Colombia. Ello significa que si bien existe una voluntad de escuchar a la ciudadanía, el Gobierno no asume directamente ni la organización ni la convocatoria de los ciudadanos.

En segundo lugar, a su vez, Foro por Colombia viendo la amplitud de la tarea, prefiere proponer la participación de organizaciones como el CINEP, la Corporación Transparencia por Colombia, Viva la ciudadanía. Incluyendo Foro por Colombia, estas instituciones “expertas” son organizaciones que tienen una amplia trayectoria en materia de

---

<sup>46</sup> Entrevista con Andrés Hernández, director de Transparencia por Colombia, junio 2016.

<sup>47</sup> Transparencia por Colombia, para la implementación de los acuerdos de La Habana en materia de participación ciudadana, Situación Actual del Control Social y la Rendición de Cuenta, Colombia, Documento para la discusión, marzo de 2016.

participación y que gozan de una cierta legitimidad acerca de las autoridades públicas, pero también de la ciudadanía en general.

En tercer lugar, las organizaciones especializadas convocan a funcionarios y otras organizaciones sociales para la organización de las mesas de consulta. Notamos que son sobre todo organizaciones barriales u organizaciones regionales quienes han sido convocadas. No ha sido una convocatoria amplia a los ciudadanos entendidos como individuos. Por ejemplo, notamos la ausencia de representantes del sector privado cuando tienen en muchos territorios un papel en los procesos de participación.

Se trata entonces de una consulta ciudadana más bien organizada desde arriba (el Estado) hacia abajo (las organizaciones sociales) y en cascada es decir con la intervención de actores en diferentes niveles y momentos. Sin embargo, notamos una cierta diversidad en los invitados de las mesas temáticas porque tantos funcionarios como organizaciones de la sociedad civil habían sido convocados.

Por lo tanto, si bien se trata de una iniciativa conjunta entre Estado y sociedad civil y existe un diálogo entre ambos actores, tanto en la concepción de la iniciativa como en las mesas temáticas, es una consulta organizada por las organizaciones sociales con organizaciones sociales para luego hacer recomendaciones al Estado. Ello significa que el Estado ni organiza ni dirige la consulta, sino que está a la espera de las recomendaciones finales de la sociedad civil. Por consiguiente, el ejercicio es una consulta ciudadana *stricto sensu* sin garantía previa de la toma en cuenta de las recomendaciones por parte del Estado.

#### *El debate ciudadano sobre participación y paz y sus efectos*

Como lo mencionamos, las organizaciones especialistas trabajaron las preguntas de la consulta ciudadana y las sometieron al público de las mesas temáticas: ¿cuáles son las principales necesidades de los grupos que ejercen control

social? ¿Cuáles deberían ser las instituciones responsables y en qué situación se encuentran? ¿Cómo mejorar las condiciones de seguridad de los ciudadanos que ejercen control social y de los funcionarios dispuestos a participar en procesos de rendición y petición de cuentas?

De manera general, se preguntó sobre la capacidad de las normas, políticas e instituciones existentes de asumir el cumplimiento de los compromisos acordados en el Acuerdo de Paz y, en caso negativo, qué tipo de reformas se necesitaría desarrollar para cumplir con este propósito.

Se observó un relativo consenso en las respuestas y en general tanto funcionarios como ciudadanos coincidieron en la necesidad de aprovechar el marco normativo existente en materia de participación pero, como lo menciona el documento final de recomendaciones<sup>48</sup>, con una insistencia sobre la necesidad de otorgar un carácter vinculante a los procesos de participación, es decir que las decisiones, comentarios o recomendaciones que hace la ciudadanía sean realmente tenidos en cuenta por las administraciones.

Por otro lado, los participantes invitan a que la ciudadanía haga parte activa del control y seguimiento que se deberá hacer al plan plurianual de inversiones para la paz, en aras de fortalecer las relaciones de confianza entre el Estado colombiano

Finalmente, se invita a que el gobierno socialice el estatuto de participación y garantice la seguridad de lo que quisieran hacer.

Esta consulta ciudadana evidencia entonces la necesidad de organizar un seguimiento ciudadano de la implementación de los acuerdos de paz apoyándose sobre el marco legislativo e institucional existente, pero con la responsabilidad del gobierno de tomar en cuenta las demandas ciudadanas y garantizar la seguridad de los “participantes”.

---

<sup>48</sup> Transparencia por Colombia, documento final de la consulta ciudadana sobre paz y participación, control social y rendición de cuentas, junio de 2016.

Ahora bien, nos preguntamos si el gobierno tomó en cuenta y en serio esta serie de recomendaciones. Un año después de esta consulta ciudadana sobre el Acuerdo de Paz, podemos analizar los primeros efectos que esta misma tuvo sobre el contenido del Acuerdo.

En primer lugar, el gobierno representado tanto por la OACP como por el Ministerio del Interior sigue reuniéndose con las mismas organizaciones para abordar estos temas de participación. En efecto, varias reuniones tuvieron lugar después del proceso. En segundo lugar, las recomendaciones y, en particular, “la necesidad de garantizar la participación fueron tomadas en cuentas”, en la lógica de la consulta ciudadana de 2016, el gobierno inició en 2017 un grupo multiactores para preparar un proyecto de ley sobre “la garantía de la participación”. Finalmente, el punto 2 de la participación política ha dado lugar a la creación de una Misión Especial Electoral de enero a abril de 2017 para abordar las condiciones de la participación de las ex-FARC en la política local.

Observamos una voluntad relativamente afirmada por parte del gobierno de por lo menos trabajar y facilitar y garantizar la participación. Ahora bien, podemos preguntarnos si una ley más garantizará una mejor participación y si, en este contexto de polarización, los que participaron podrán hacerlo sin arriesgar su vida. En efecto, esta iniciativa ha logrado generar un componente más cualificado de participación ciudadana en el marco de los acuerdos de paz. Sin embargo, puesto que las organizaciones convocadas estaban en general en favor del proceso y otras organizaciones opuestas a los mismos no fueron convocadas o se autorestringen de participar en estos espacios, sus efectos sobre la polarización en general son muy limitados.

### III. A manera de conclusión: los límites del control ciudadano para influir en la decisión pública

El análisis de las dos iniciativas presentadas en la sección anterior nos permite comprender los límites de estos procesos de diálogo público en medio de la alta polarización política y determinar si estos se ven amenazados o fortalecidos por esta coyuntura.

En primer lugar, observamos en ambos casos que el control no se da a través de la movilización o por medio de iniciativas ciudadanas independientes, sino por demanda del gobierno o en el marco de espacios ciudadanos de concertación. Esto implica oportunidades y limitaciones. Para el Estado, hacer un llamado a organizaciones profesionalizadas y con altos grados de reconocimiento significa legitimar la acción pública. Para estas organizaciones convocadas es una confirmación de su reconocimiento y muchas ven también una oportunidad para la generación de confianza y la apertura de espacios de interacción más sistemáticos. Como lo afirma además Fabio Velásquez, presidente de la organización Foro por Colombia, presente en ambos procesos, “el diálogo democrático es un medio, no un fin, y puede contribuir a reducir las asimetrías en la relación entre los agentes estatales y la ciudadanía, ampliando los canales de comunicación y participación para regular la acción pública”<sup>49</sup>.

No obstante, esta configuración también pone en juego la idea de representatividad de la sociedad civil que hace parte de la concertación. Se espera que de alguna manera haya legitimidad de quienes se sienten a la mesa y esto puede ser difícil. En su preocupación por una mayor inclusión, en los dos casos analizados, las organizaciones sociales invitadas buscan extender la convocatoria organizando procesos de consulta ampliados. En el caso de EITI, a través de la

---

<sup>49</sup> Control social, ¿hacia un dialogo democrático? (conferencia, noviembre de 2014).

creación de la Mesa y las visitas regionales. En el caso de la consulta sobre el Acuerdo de Paz, las cinco organizaciones convocan múltiples organizaciones y expertos a las mesas temáticas. Sin embargo, en ningún caso esto garantiza total representatividad y organizaciones sociales externas pueden percibir la concertación como esfuerzos de cooptación por parte del Estado.

Conceptualmente, existen serias barreras para usar la noción de representatividad en relación con la sociedad civil<sup>50</sup>. De hecho, las organizaciones presentes en EITI y en la consulta sobre el Acuerdo de Paz no se perciben a sí mismas como representantes de todo el universo de la sociedad civil. Por ejemplo, en el marco de EITI se presentan como representantes de la Mesa. Empero, al asumir este rol de intermediación, las organizaciones sociales que participan en la concertación se exponen a sí mismas como objetos de control por parte de otras organizaciones. La rendición de cuentas de las organizaciones sociales termina siendo tan importante como la del mismo Estado. De ahí, por ejemplo, que en el marco de EITI, los representantes de la Mesa organicen reuniones periódicas y envíen comunicaciones a las demás organizaciones acerca de los avances y retrocesos del diálogo e incluso pidan insumos para la negociación. Por su lado, la convocatoria a la sociedad civil sobre el punto 2 del Acuerdo de Paz sigue siendo limitada a ciertas organizaciones sociales y a algunos funcionarios y no contempla otros actores como empresarios, gremios etc.

En segundo lugar, si bien los procesos varían, ambos escenarios tienen un objetivo común: mejorar la acción pública. En el caso de EITI, se trata de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en la industria extractiva, mientras que en el caso de la consulta ciudadana se trata de buscar una mejor arquitectura institucional para la participación ciudadana en la implementación de los acuerdos de paz. En ambos casos se podría considerar que parte del

---

<sup>50</sup> Pirotte, Gautier (2007). *La notion de société civile*. Paris: La Découverte.

objetivo ha sido logrado. Por medio de EITI, se ha logrado un más fácil, unificado y mejor acceso a la información económica y fiscal del sector extractivo. En el caso de la consulta sobre el Acuerdo de Paz, sin bien fue un proceso puntual en el tiempo, ello dio lugar a nuevos escenarios de diálogos entre sociedad civil y Estado y, en particular, a la preparación de un proyecto de ley.

No obstante, los alcances de estos efectos y su sostenibilidad pueden ser limitados. Por un lado, estos diálogos constituyen aportes en el mejoramiento de la acción pública, pero no definen políticas públicas propiamente dichas. Si bien se mejora el acceso a alguna información del sector extractivo, EITI no contempla aún información ambiental o social que algunas organizaciones sociales y las mismas organizaciones participantes en la Mesa consideran fundamental. Tampoco se cuestionan o definen por medio de EITI grandes cuestiones de política pública del sector minero-energético que hoy hacen parte del debate nacional, aunque algunas reformas de los sistemas internos de información sean impulsadas. En la consulta sobre el Acuerdo de Paz no se definen directrices que ya han sido establecidas en los acuerdos de La Habana o que deben establecerse en el Congreso de la República. Por otro lado, también quedan dudas sobre la permanencia y el seguimiento de los acuerdos obtenidos en el marco de estos escenarios. En el caso de la consulta ciudadana, nada obliga a que el gobierno tome en cuenta las recomendaciones entregadas. En este caso, sin la existencia de un espacio de diálogo constante, el alcance de la consulta sigue siendo limitado. En el caso de EITI, aunque existe un estándar internacional que ayuda en la sostenibilidad de los acuerdos, los temas que más interesan a la sociedad civil hacen parte más de acuerdos *ad hoc* del Comité Nacional en Colombia que del estándar global y dependen también del compromiso que el Estado mantenga con la iniciativa. Esta preocupación es aún más pertinente en períodos preelectorales, donde los acuerdos estarán sujetos a los cambios de gobierno y de políticas.

Finalmente, estas características, los dilemas de la representatividad y el rol de intermediarios que asumen las organizaciones de la sociedad civil en el marco del control ciudadano, así como las limitaciones en los alcances y sostenibilidad de sus efectos adquieren una connotación en un contexto de polarización. En efecto, existen altos niveles de desconfianza frente a la voluntad política del Estado para cumplir los compromisos asumidos en materia de transparencia en el sector minero-energético o de mayor participación ciudadana en el marco de los acuerdos. Esto hace que las organizaciones sociales que terminan haciendo difusión de las iniciativas o de los acuerdos firmados por el Estado sean también receptoras de esas críticas y de esa desconfianza. En medio de la polarización, algunos no las ven como intermediarias sino como aliadas del Estado o “cooptadas” por este. Si el Estado incumple o si las iniciativas no son lo suficientemente exitosas, esto suele recaer sobre las mismas organizaciones sociales.

A pesar de que las organizaciones que actúan como intermediarias hacen esfuerzos por consultar para llevar esta retroalimentación al Estado e incidir en la toma de decisiones públicas en el marco del diálogo, no pueden garantizar que esa visión recogida sea acogida efectivamente por el sector público y eso puede debilitar su rol. Esto es paradójico porque el Estado no logra su cometido de buscar mayor legitimidad si no fortalece la posición de esas organizaciones y con ello la visión de que el diálogo da frutos de incidencia. En la práctica, ello da pie a que otras vías de control ciudadano, incluyendo la denuncia, movilización o el activismo judicial, sigan siendo privilegiadas por otras organizaciones sociales escépticas.

Las dos iniciativas analizadas en este artículo confirman una asociación cada vez más importante de los actores ciudadanos en los debates públicos y, sin duda, el ejercicio de control ciudadano promueve un diálogo y una interacción entre actores diferentes. Sin embargo, esta relación

interactores va cambiando según el equilibrio de las fuerzas, la durabilidad de los espacios de diálogo, la coyuntura y el grado de confianza adquirido.

Hemos visto también que en medio de la polarización, estos mecanismos podían estar frenados o, al contrario, representar una oportunidad para fortalecer el diálogo. Ahora bien, sería interesante estudiar si el control ciudadano representa una verdadera herramienta de apropiación de los debates públicos por los ciudadanos y si estos últimos logran participar en la decisión pública. ¿Se podría llegar a una coconstrucción entre autoridades públicas y ciudadanos de la acción pública?

## Referencias bibliográficas

- González Espinosa, A. C.; Henao, J. C. (ed.) (2016). *Minería y Comunidades: Impactos, Conflicto y Participación Ciudadana*, Universidad Externado de Colombia.
- González Espinosa, A. C. (2013). *Empresas y promoción del accountability público para la gestión local de la renta extractiva. Genealogía y dinámicas de la acción política empresarial en Colombia y Perú*, Ph.D. thesis, Institut d'Études Politiques de Paris, Paris, septiembre 19.
- Isunza Vera, E. (2010). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, Centro de Investigaciones y Estudios superiores en Antropología Social (CIESAS) Universidad Veracruzana, México.
- Olivera Rivera, A. e Isunza Vera, E. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Centro de Investigaciones y Estudios superiores en Antropología social (CIESAS) Universidad Veracruzana, México.

- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2006). *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Pirotte, G. (2007). *La notion de société civile*. Paris: La Découverte.
- Rodríguez, G. A. (2014). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*, Universidad del Rosario, GIZ y Cooperación Alemana. Disponible en <https://bit.ly/2QmqJJf>.
- Velásquez, F. (2006). *Transparencia por Colombia, Estrategia de acompañamiento técnico, político y financiero a organizaciones comunitarias de base en el desarrollo de ejercicios locales de control social*. Síntesis y lecciones.



## Análisis transversal

### *Lecciones aprendidas e implicaciones normativas/recomendaciones del libro*

CLAIRE LAUNAY GAMA

Este libro colectivo consistió en identificar, analizar y acompañar prácticas innovadoras de interacción entre los actores no estatales (sociedad civil, sector privado, ciudadanía..) y las entidades públicas en América Latina. Los cinco estudios de caso presentados no solo cumplen con este objetivo, sino que van más allá. En efecto, nos brindan una pertinente reflexión sobre, por un lado, la composición de espacios multiactores y los desafíos que enfrentan y, por otro lado, los efectos transformadores de esta participación ciudadana sobre la acción pública.

Concebido también como un diálogo entre investigadores (académicos) y profesionales de la sociedad civil, entre franceses latinoamericanistas y latinoamericanos, este libro alimenta tanto los debates universitarios como los debates entre actores de la sociedad civil sobre la participación. Además, su construcción alrededor de diferentes estudios de caso así como de perspectivas teóricas aplicadas presenta un resultado importante.

A manera de conclusión, este análisis transversal identifica en una primera parte las principales lecciones aprendidas y desafíos planteados por las experiencias y propone, en una segunda, algunas recomendaciones relacionadas con la pregunta central del libro: ¿cómo la participación ciudadana contribuye a una mayor legitimidad de la acción pública?

## I. Cinco lecciones aprendidas

Las experiencias presentadas se encuentran en contextos geográficos diferentes y se desarrollan bajo distintas modalidades. Sin embargo, todas comparten un elemento común: el diálogo entre actores ciudadanos e instituciones públicas. Por lo tanto, esta unidad fuerte que emerge de la diversidad de las experiencias constituye *la primera lección aprendida* de este libro: los dispositivos participativos toman formas muy diferentes, pero buscan, bien sea en la concertación o en la confrontación, aportar al diálogo democrático y, por ende, influir en la acción pública.

*La segunda lección aprendida* de este libro se centra justamente en las condiciones y el desarrollo de este diálogo democrático y su contribución o no a la coconstrucción de la acción pública. Luego, de manera original, dos experiencias, la primera en Chile y la segunda en Argentina, contemplan el rol de las nuevas tecnologías en la movilización y participación ciudadana. El efecto transformador de este nuevo activismo *online* caracteriza *la tercera lección aprendida*. También, las experiencias revelan la asociación cada vez más creciente de actores diversos y nuevos en los procesos participativos, pero plantean un dilema importante: ¿quién representa a quién y quién actúa a nombre de quién? *La cuarta lección aprendida* nos lleva a entender que los perfiles y la representatividad de los actores de la participación influyen sobre la legitimidad de los procesos. Finalmente, y *como última lección aprendida*, los autores detallan y profundizan en cada una de las experiencias los efectos de la participación y en qué medida se traduce en una fuerza de cambio en la acción pública. Ellos concluyen que si bien la incidencia sobre la acción pública puede ser a veces limitada, la participación influye netamente sobre la construcción de debate público y, por ende, en una reorientación de los procesos democráticos.

## 1. Unidad en la diversidad

### *Diversidad de los procesos participativos*

En primer lugar, los procesos participativos pueden resultar de una iniciativa institucional o de una iniciativa ciudadana propia. En el caso de Chile, Faure y Maillet explican que la iniciativa de crear un observatorio anticorrupción proviene de una decisión presidencial pero que su desarrollo tenía que incluir a la sociedad civil. Por lo tanto, las dos organizaciones Espacio Cívico y la Fundación Ciudadano Inteligente, con su propia agenda y metodología, emprenden un seguimiento de las decisiones y resultados de este observatorio. Al revés, en Paraguay, la creación del Fondo de Excelencia para la Educación y la Investigación (FEEI) nace de una iniciativa ciudadana en diálogo con las autoridades públicas. Fruto de una iniciativa institucional o ciudadana, los dispositivos participativos tienen entonces un origen diferente y las condiciones de este nacimiento tendrá repercusiones tanto sobre su desarrollo como sobre sus resultados: repartición y organización de las fuerzas en juego, liderazgo de la iniciativa, etc.

En segundo lugar, las experiencias demuestran una participación multisectorial. En Argentina y Brasil, Anunciata y Sa Vilas Boas tratan de la participación de las mujeres para luchar contra la violencia y aportar recomendaciones a políticas públicas de género. En Colombia, González y Launay abordan la participación de las organizaciones sociales en dos temas polémicos: la paz y la industria extractiva. En Paraguay, Larrouqué detalla una iniciativa de concertación para la gestión de un Fondo de Excelencia para la Educación, y en Chile, Larrouqué y Faure desarrollan una iniciativa de control social sobre el tema de transparencia y anticorrupción. La participación ciudadana interviene entonces tanto sobre grupos o sectores de la población, como las mujeres, como en múltiples temas públicos y sociales: educación, industria extractiva, paz.

En tercer lugar, los cinco ejercicios participativos contemplan y aplican métodos diferentes. Si bien los espacios físicos de reuniones son las formas más usadas, como lo demuestran las experiencias de Brasil y Colombia, ciertos grupos privilegian una participación *online* como en Argentina con la iniciativa #NiUnaMenos y la plataforma Change.org, o en Chile con el sitio web de seguimiento a los resultados del Observatorio anticorrupción.

Finalmente, las iniciativas reagrupan diferentes actores según los casos. En Paraguay, son periodistas y empresarios quienes participan en el grupo. En Brasil, son organizaciones de mujeres con funcionarios. En Colombia y en Chile, son organizaciones especialistas: Transparencia por Colombia, Espacio Cívico y Ciudadano Inteligente. En Argentina, observamos una participación mucho más amplia y diversa con la presencia de muchos ciudadanos individuales que expresan su apoyo a la lucha de las mujeres a través de las plataformas.

### *La unidad en la forma de participar y en la búsqueda de un diálogo público*

Si bien cada proceso o dispositivo participativo tiene su propio tema, sector y desarrollo, el conjunto de las iniciativas presentan dos características en común. Por un lado, ellas tratan de procesos de vigilancia ciudadana sobre la acción pública. Por otro lado, cada iniciativa lleva a espacios de diálogo con las entidades públicas.

En primer lugar, la vigilancia ciudadana más comúnmente llamada “control ciudadano” en América Latina es una forma de participación específica que pide a los decisores públicos que rindan cuenta sobre su acción. Como lo recuerdan Gonzalez y Launay, esta petición-rendición de cuentas implica entonces una función crítica sobre el comportamiento de los agentes públicos, estatales y no estatales, con el propósito de incrementar la responsabilidad

y la integridad en el manejo de los asuntos públicos”<sup>1</sup>. El Observatorio anticorrupción en Chile, la mesa EITI en Colombia o las conferencias de las mujeres en Brasil constituyen todos procesos de control ciudadano. Comparten, en efecto, la misma apuesta, participar buscando influir en la acción pública.

En segundo lugar, todas las iniciativas ilustran espacios de diálogo entre miembros de la sociedad civil y actores estatales. Sea en su dimensión individual o en su dimensión colectiva, los diferentes actores ciudadanos se reúnen con los representantes del Estado. Cada uno preservando sus intereses y su independencia, estos actores buscan una acción pública más legítima y transparente. Las condiciones y el desarrollo de este diálogo democrático o la coconstrucción de una acción pública constituyen la segunda lección aprendida de este libro.

## 2. El diálogo público y la coconstrucción de una acción pública

Las iniciativas analizadas en este libro confirman una asociación cada vez más importante de los actores ciudadanos en los debates públicos y, sin duda, el ejercicio de control ciudadano promueve un diálogo y una interacción entre actores diferentes. Ahora bien, ¿pueden estos procesos de diálogo público llevar a una coconstrucción de la acción pública entre ciudadanos y autoridades públicas y por consiguiente transformar la acción pública?

Como lo señalan Gonzalez y Launay en el caso colombiano

Para el Estado, hacer un llamado a organizaciones profesionalizadas y con altos grados de reconocimiento significa legitimar la acción pública. Para estas organizaciones convocadas

---

<sup>1</sup> Velásquez, Fabio (2006), en *Transparencia por Colombia, Estrategia de acompañamiento técnico, político y financiero a organizaciones comunitarias de base en el desarrollo de ejercicios locales de control social*. Síntesis y lecciones.

es una confirmación de su reconocimiento y muchas veces también una oportunidad para la generación de confianza y la apertura de espacios de interacción más sistemáticos.

Según Maillet, Faure y Carrasco, el trabajo “ciudadano” permite, antes que todo, “una rearticulación entre las élites políticas y las élites civiles, legitimando una acción pública tradicional fuertemente desacreditada en Chile”. Finalmente, en el caso de la Conferencia de las Mujeres en Recife, según Sa Vilas Boas “la participación ciudadana está usada como un repertorio argumentativo para la adopción de programas públicos”.

Los autores demuestran que la interacción contribuye a justificar y legitimar una acción pública a menudo desacreditada en América Latina. Podemos deducir entonces que el Estado solo y sin la participación de los demás actores no lograría tanto justificar sus políticas ni ganar tanta legitimidad. También la integración de los dispositivos participativos a la acción pública cambiaría las perspectivas de ciertos funcionarios y, por ende, las políticas que están a su cargo. Existiría entonces en los casos mencionados una mejor comunicación entre agentes estatales y la ciudadanía que llevaría a una coconstrucción, es decir a una regulación colectiva de la acción pública.

### 3. El rol de las nuevas tecnologías: transformación y evolución de los métodos de participación

Dos capítulos plantean, en Chile y en Argentina, una transformación y evolución recién de los modos de participación con la aparición de las nuevas tecnologías. ¿Cómo influyen estas nuevas tecnologías tanto en la participación ciudadana como en la relación entre Estado y ciudadano? Maillet y Faure en Chile con la plataforma de seguimiento a las propuestas de la Comisión nacional anticorrupción y Anunziata en Argentina con las iniciativas Change.org y #NiUnaMenos aportan algunos elementos de respuesta.

En primer lugar, Maillet y Faure consideran que la participación *online* “implica un acceso equivalente de todos los ciudadanos a la tecnología. También los ciudadanos necesitan tener una cierta competencia técnica”. Esto significa que la participación *online* considerada como un potencial tecnológico no sería necesariamente a favor de la democracia.

En segundo lugar, Anunziata afirma que la participación *online* puede ser una vía ágil y poco costosa de obtener respuestas y que estas plataformas tecnológicas pueden ser “un complemento de los canales institucionales para la resolución de demandas y reclamos ciudadanos”.

Las nuevas tecnologías plantean según ciertos autores el desafío del acceso equitativo a la participación. En efecto, reduciéndose a un activismo *online* la participación podría en ciertos casos perder su sentido democrático. Sin embargo, los tres autores coinciden en que las nuevas tecnologías apuntan a establecer una relación recíproca y directa entre ciudadanos y actores públicos, superando así los grupos intermedios. También, según ellos, las llamadas “civitech”<sup>2</sup> podrían implicar un compromiso mayor y hasta personalizado de los ciudadanos.

Finalmente, el uso de las nuevas tecnologías implicaría entonces una transformación y una remodelación de la participación. Más directa y personalizada, más mediatizada, la participación *online* propone una manera innovadora de vigilar la acción pública e incidir en ella.

---

<sup>2</sup> Plataformas web que proponen una participación política usando las nuevas tecnológicas.

#### 4. Los actores de la participación y el dilema de la representación

##### *Los perfiles de los participantes*

Los actores involucrados en la participación tienen perfiles distintos. En el caso de la consulta de la sociedad civil sobre el Acuerdo de Paz en Colombia, el Estado pide a organizaciones intermedias (Foro por Colombia, Transparencia por Colombia) que convoquen a otras organizaciones. Se trata entonces aquí de una consulta de organizaciones con organizaciones.

En Chile, la composición de la Comisión convoca a ciudadanos “expertos”, la mayoría con doctorados y con larga trayectoria en trabajar en estos temas. Se parecería entonces más a un grupo de profesionales expertos que hablaría en nombre de otros que a un colectivo de ciudadanos. En Brasil, son organizaciones de mujeres y funcionarios que participan en las conferencias de mujeres.

En Paraguay, la composición del grupo de seguimiento del fondo educativo es, tal vez, el más diverso de todos incluyendo individuos tanto de los medios de comunicación como del sector privado. Finalmente, el caso argentino se singulariza con un activismo de actores que se distinguen de los actores tradicionales y organizados de la acción colectiva. En efecto, #NiUnaMenos nace de un grupo de “impulsadoras” individuales y no organizadas. Igualmente, la experiencia de Change.org propulsa “ciudadanos comunes” y sin ninguna pertenencia institucional.

La participación ciudadana convoca entonces a un espectro amplio y diverso de actores. Individuos o colectivos, organizaciones sociales, *think tank* o grupos de expertos periodistas o empresarios, esta diversidad marca sin duda tanto la naturaleza como los resultados del dispositivo participativo. También cabe notar que fuera del caso argentino, todos los demás involucran constante o puntualmente a los funcionarios. Los espacios de participación ciudadana se

convierten entonces en espacios multiactores con intereses a veces diversos pero que pueden también ser factores de cambios más inmediatos.

### *El dilema de la representación*

Ahora bien, el conjunto de los autores se hace la pregunta eterna sobre el nivel de representatividad de los actores participantes. Por ejemplo, preocupadas por su legitimidad, Transparencia por Colombia, Espacio Cívico y Ciudadano Inteligente, organizaciones asimiladas a *whatchdogs* u “organizaciones intermedias” buscan mayor representación ciudadana y tratan de involucrar un mayor número de ciudadanos. En el marco de EITI, los representantes de la mesa organizan reuniones periódicas y envían comunicaciones a las demás organizaciones acerca de los avances y retrocesos del diálogo e incluso piden insumos para la negociación. Sin embargo, estas mismas organizaciones reconocen la dificultad de garantizar una total representatividad. Allí, como lo afirman Mailliet y Faure se percibe entonces un riesgo en el quehacer de las organizaciones sociales: ellas participarían más a la legitimización de una acción pública que a representar los intereses ciudadanos.

Por otro lado, la presencia identificada de funcionarios en estos espacios multiactores podría llevar a otro riesgo: las organizaciones se constituirían entonces más como aliados estratégicos de las instituciones. Según Launay y Gonzales, estos esfuerzos de retroalimentación al Estado pueden sin duda incidir en la toma de decisiones públicas en el marco del diálogo pero no siempre puede garantizar que esta visión sea acogida efectivamente por el sector público y en este caso puede debilitar su rol y su legitimidad. En este sentido, varios actores de la participación privilegian la denuncia, la movilización y el activismo judicial a una relación más directa y más singular con el ciudadano. Es el caso de las *civitech* y puede contrastar con el anonimato de las movilizaciones tradicionales.

Finalmente, representar a una mayor cantidad de ciudadanos o acercarse más a las entidades públicas puede constituir un dilema para las organizaciones. Sin embargo, no son necesariamente acciones antagónicas y ambas pueden ser fuentes de legitimidad. Finalmente, cabe preguntarse si la total representatividad no sería una búsqueda imposible al detrimento de la acción misma, siendo la acción siempre pensada al nombre del interés general. En este sentido, ¿no serían los efectos y los cambios generados por esta acción colectiva que terminarían por justificar y legitimar la acción?

## 5. Los efectos de la participación y sus repercusiones sobre la acción pública

Más allá de las condiciones, el desarrollo y los actores de la participación, el libro centra su análisis sobre los efectos transformadores de esta participación sobre la acción pública. ¿Cuáles son los diferentes efectos de la participación?, ¿la participación ciudadana representa o no una fuerza de cambio en la acción pública?

Los autores coinciden en que la participación presentan una serie de efectos y que si bien ellos se expresan de manera diferente según la experiencia, es posible identificar aquí implicaciones comunes a las experiencias. Se propone a continuación una breve caracterización de estos efectos: los efectos sobre los actores mismos de la participación y su relación con las entidades pública (1) y los efectos sobre las políticas y las instituciones públicas (2). Analizaremos luego si estos efectos representan o no reales cambios en la acción pública.

### *5.1. Efectos sobre los grupos ciudadanos y su relación con las entidades públicas*

Independientemente de los resultados obtenidos por la acción participativa, los autores plantean unos efectos directos de generación de conocimientos y de liderazgo político sobre los grupos participantes. Por otro lado, los espacios multiactores obligan a la construcción progresiva de una relación entre ciudadanos y funcionarios y, a veces, a la creación de enlaces de confianza.

#### **Exigibilidad de sus derechos**

En primer lugar, los ejercicios de control y de participación ayudan a los ciudadanos a ser más exigentes en el respeto de sus derechos participativos y a ser conscientes de la posibilidad y de la necesidad del uso de estos derechos para tener un impacto sobre el debate público. El conjunto de las experiencias muestran que este cambio es antes que nada un cambio de mentalidad que permite fomentar una conciencia participativa dentro de la ciudadanía y aumentar el interés por los asuntos públicos.

#### **Aumento de un capital social y educativo**

Más allá de este proceso mental de exigibilidad de sus derechos, la implicación de los ciudadanos en ejercicios de control social tiene como consecuencia su educación y, en última instancia, la construcción de capital social. En Londrina, las conferencias de mujeres contribuyen al fortalecimiento de sus capacidades individuales. En el caso argentino de la plataforma Change.org, los ciudadanos se vuelven expertos en el tema de la petición.

**La construcción de una autonomía ciudadana y de un liderazgo político**

En Recife, a pesar de colaborar con las instituciones locales en temas de políticas públicas, las mujeres reivindican su autonomía frente al gobierno. En Paraguay, si bien la Comisión solo cuenta con cuatro representantes titulares miembros de la sociedad civil y que no alcanzan la mayoría de los votos, no se puede desconsiderar su opinión. Según Larrouqué, esta “Fuerza ciudadana” tiene entonces implicaciones importantes sobre las decisiones. En Argentina, la movilización en el tema de la violencia de las mujeres produjo según Anunziata “un nuevo sujeto colectivo o una nueva identidad”. La afirmación de la identidad de los grupos participativos y su autonomía participaría entonces de la construcción de un liderazgo y progresivamente de la emergencia de un contrapoder ciudadano. Ahora bien, esta autonomía e independencia afirmada y reivindicada no impide la construcción de una relación con las entidades públicas.

**La construcción de un reconocimiento mutuo entre ciudadanos y actores públicos**

Los espacios multiactores que son la Comisión anticorrupción en Chile, la Conacyt en Paraguay y la mesa de concertación de EITI en Colombia han favorecido y fortalecido la relación entre actores de perfiles e intereses diferentes. Los actores aprenden a conocerse y a nutrirse de las diferentes posiciones. En Chile, por ejemplo, Maillet y Faure hablan de una “alianza tácita con el gobierno en algunos momentos”.

Sin embargo, el diálogo resulta difícil en Colombia en medio de una polarización pronunciada. Gonzalez y Lounay explican, en efecto, que existen altos niveles de desconfianza frente a la voluntad política del Estado para cumplir los compromisos asumidos en materia de transparencia en el sector minero-energético o de mayor participación ciudadana en el marco de los acuerdos de paz.

Ahora bien, fácil o difícil, la construcción de esta relación representa en sí un factor fundamental para los procesos de gobernanza y replantea la relación entre la autoridad política, el funcionario y el ciudadano. Por ende, estos escenarios de debate público contribuyen a transformar el ejercicio de la acción pública. En definitiva, los ejercicios de control ciudadano ayudan a pasar de un escenario de democracia representativa muy vertical hacia una inclusión cada vez más descentralizada de los intereses y demandas de públicos tradicionalmente ausentes del debate público.

### 5.2. Efectos sobre instituciones y políticas públicas

Los diferentes espacios de participación reportan efectos concretos y positivos tanto sobre las instituciones como sobre las políticas públicas. Según Maillet y Faure, la Comisión ha sido un paso fundamental para impulsar la Agenda de Probidad y ha generado un avance legislativo de los proyectos pertenecientes a la Agenda. Según Gonzalez, el espacio de EITI ha favorecido un mayor acceso a la información sobre la industria extractiva. Por su lado, Damien Larrouqué considera que la iniciativa de la sociedad civil FEEI contribuye a reforzar los mecanismos de *accountability*, tanto horizontales como verticales, que eran tradicionalmente muy precarios en Paraguay. En Argentina, Anunziata reporta que la iniciativa #NiUnaMenos ha llevado la Cámara de Diputados a convertir en ley el proyecto para la creación de un cuerpo de abogadas y abogados gratuito para las víctimas de violencia machista. En Brasil, grado de integración de estos dispositivos en el “cotidiano administrativo dependería las prácticas de los actores administrativos y de los efectos en la acción pública”. Sa Vilas Boas en Brasil analiza que la mayor integración de los dispositivos participativos en el cotidiano administrativo puede resultar sobre mejores prácticas administrativas.

Sin embargo, los mismos espacios encuentran también obstáculos. En Colombia, Gonzalez cuestiona la permanencia y el seguimiento de los acuerdos obtenidos en el marco de este espacio y, en particular, la voluntad política del sector público y privado para hacerlas efectivas. Por su lado, Anunziata observa que en 2015, durante la campaña electoral en Argentina, los principales candidatos no incluyeron el problema de la violencia machista en los debates televisivos como habían pedido las periodistas impulsoras.

En conclusión, los dispositivos participativos tienen efectos claros sobre la acción pública. Ellos contribuyen a la creación de las leyes o a la mejora de políticas públicas de educación o de género. Por otro lado, la relación entre actores es muy variable. Ella va cambiando según el equilibrio de las fuerzas, el nivel de integración de los procesos participativos a los ámbitos administrativos, la durabilidad de los espacios de diálogo, la coyuntura y el grado de confianza adquirido. Sin embargo, si bien la incidencia ciudadana sobre la acción pública sigue siendo insuficiente, estos ejercicios de control ciudadano permiten pasar de un escenario de democracia representativa muy vertical hacia una inclusión cada vez más descentralizada de los intereses y demandas de públicos tradicionalmente ausentes del debate público.

## **II. Recomendaciones/implicaciones normativas. ¿Cómo la participación ciudadana incide en la acción pública?**

El análisis transversal plantea una serie de lecciones aprendidas tanto sobre los actores como sobre los efectos de la participación. Si bien no hay “buenas recetas”, existen condiciones y factores que, por un lado, facilitan y transforman la participación y, por otro lado, favorecen los cambios en la acción pública. Ello nos lleva a proponer algunas

recomendaciones e implicaciones normativas de cómo la participación puede generar incidencia en la acción pública. Ordenadas por temas, ellas abordan tanto las estrategias y el desarrollo de los mecanismos de la participación como su incidencia. También están dirigidas a los dos principales actores; los actores no estatales: ciudadanos individuales, grupos de ciudadanos, organizaciones intermedias, y a los actores estatales: funcionarios, autoridades políticas, instituciones. Finalmente, estas recomendaciones se detallan a partir de los casos estudiados en el libro. Esperamos que puedan serles útiles tanto a los que practican como a los que analizan la participación.

## 1. Recomendaciones a los grupos ciudadanos y al desarrollo de los ejercicios

- *Fortalecer la especialización temática y geográfica de los ejercicios* para asegurar la experticia técnica, su continuidad y, por lo tanto, su incidencia. Un grupo de ciudadanos trabajando sobre políticas públicas de género puede fortalecer su conocimiento leyendo la información pública pero también académica sobre el tema y recibir capacitaciones adecuadas.
- *Definir el alcance político del ejercicio*: puede ser un ejercicio de fortalecimiento organizacional o un ejercicio de incidencia política o ambas cosas. Del alcance dependerá la estrategia y, por ende, la incidencia deseada.
- *Promover alianzas estratégicas entre actores que trabajan el mismo tema*. En Paraguay la Conacyt reúne miembros del gobierno, empresarios, periodistas y profesores que conocen el tema. En este sentido, mantener espacios de formación y diálogo entre estos actores, para definir estrategias conjuntas y medidas de fortalecimiento de participación ciudadana.

- *Realizar y adaptar los ejercicios en determinados momentos de un periodo de gobierno municipal o nacional.* La incidencia y la búsqueda de cambios tendrá mayor relevancia justo después de un periodo electoral que antes.
- *Sostener los ejercicios en el tiempo* y hacer seguimiento a la adopción e implementación de recomendaciones a la gestión y política pública que realizan. La duración dependerá de las características del proyecto, programa o entidad objeto del ejercicio de vigilancia ciudadana.
- *Implementar una estrategia de incidencia específica.* Se ha observado que cuando los funcionarios están informados de la iniciativa desde su inicio, el acceso a la información y el diálogo se han visto facilitados. Por ende, los resultados del ejercicio del control social son conocidos y pueden llevar a ciertos cambios. En este sentido se recomienda, cuando es posible, multiplicar los espacios de interlocución multiactores.
- *Profundizar la estrategia de comunicación y de divulgación, tanto del ejercicio como de sus resultados:* la información producida por los ejercicios permite asociar nuevos actores, pero también asegurar el conocimiento de los resultados. La creación de plataformas web dedicadas a estos procesos de vigilancia fortalecen por un lado la relación entre los actores participantes, pero también informan en tiempo real de los resultados obtenidos.

## 2. Recomendaciones a las autoridades públicas

- *Respetar y apoyar ejercicios de vigilancia ciudadana* en función del marco normativo de cada país.
- *Sensibilizar a los funcionarios de su rol en la facilitación de ejercicios de control social.* Ello implica un trabajo pedagógico con funcionarios que a veces perciben ejercicios de control ciudadana como un cuestionamiento a sus competencias.

- *Garantizar a la ciudadanía un acceso ágil y fácil a la información, pero también entregar una información de calidad.* El acceso a la información es un paso fundamental en los procesos de vigilancia ciudadana, por ello no se trata solo de que la entidad dé respuesta a una determinada solicitud, sino que la respuesta se caracterice por tener información de calidad, clara y entregada en los tiempos establecidos por la ley. Además, se recomienda que las plataformas para acceder a información de contratos y trámites, entre otras, sean de fácil manejo y se debe extender la socialización sobre su uso.
- *Facilitar el desarrollo de los ejercicios de control ciudadano con las organizaciones sociales* vía espacios de información mutua y espacios de diálogo multiactores, que sean constantes y cuyos resultados sean vinculantes. Multiplicar los espacios de rendición de cuentas de la institucionalidad involucrando a las organizaciones en su preparación.
- *Hacer seguimiento a los resultados de las iniciativas de vigilancia ciudadana,* recogiendo y aprovechando las recomendaciones de la ciudadanía para mejorar la eficiencia de la gestión pública en general. Además, reportando el uso e integración de estas recomendaciones en las políticas y programas aludidos.
- *Brindar medidas y programas institucionales que permitan mitigar los riesgos de seguridad* que enfrentan los líderes que realizan control ciudadano, así como los testigos y denunciadores de vulneración de derechos humanos.

### 3. Recomendaciones al conjunto de actores

- *Multiplicar los espacios multiactores incorporando un sistema de pesos y contrapesos para mantener la autonomía e independencia de todos los actores.* Cabe anotar que sobre esta última recomendación no hay consenso pleno. Algunas organizaciones sociales consideran que se puede ver afectada su legitimidad y su independen-

cia si está vista como aliada del Estado. Por su lado, los funcionarios consideran que el involucramiento de los ciudadanos pone en peligro el desarrollo y la eficiencia de la elaboración de las políticas públicas.

- *Creer y apostar al diálogo público* como “un proceso de cooperación y trabajo conjunto entre los actores que busca equilibrar los poderes en la sociedad, abriendo nuevos canales de acceso y de participación a la ciudadanía...”<sup>3</sup>.
- Actuar para que las recomendaciones y cambios propuestos por los dispositivos de participación *sean vinculantes y parte integrante de la decisión pública*.

---

<sup>3</sup> Velázquez, Fabio (12/11/2014). Control ciudadano de la acción pública ¿qué impacto? (Conferencia).

# Epílogo

## *El decálogo de la incidencia*

DENNIS P. PETRI<sup>1</sup>

Para influenciar en el proceso de toma de decisiones, los distintos actores usan diversas estrategias para intervenir en diferentes momentos del proceso de políticas públicas. La mayoría de estas estrategias, cuando no implican actos de corrupción, son legítimas y contribuyen a vitalizar el ejercicio democrático. En efecto, una democracia saludable requiere de la participación activa y constante de la totalidad de los actores políticos, incluyendo la sociedad civil, más allá de la coyuntura electoral.

Como lo recuerda Giovanni Sartori en *Ingeniería constitucional comparada* (2005: 159),

La democracia no puede ser sencillamente el “poder del pueblo”, porque este es solo un nombre abreviado de la expresión completa: “el poder del pueblo sobre el pueblo” [...] De modo que ¿cómo puede todo un pueblo –decenas o cientos de millones de personas– ejercer poder sobre sí mismo?

Sartori confiesa que no hay una respuesta clara, pero quizás la incidencia política sea parte de esa respuesta, entendiendo que es justamente un proceso mediante el cual

---

<sup>1</sup> Máster del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po); Candidato a doctor en Filosofía Política, VU University Amsterdam; investigador asociado, OPALC; director, Aprendamos a incidir (dp.petri@gmail.com).

actores políticos pueden poner temas en la agenda, abogar por los derechos de grupos vulnerables o promover intereses olvidados.

Ahora bien, para que la incidencia política sea verdaderamente efectiva, es imprescindible partir de una comprensión atinada del contexto político y usar las herramientas y estrategias más efectivas para lograr un impacto real en la toma de decisiones.

Basándome en observaciones empíricas y en mi experiencia como consultor para diversas organizaciones de la sociedad civil en los últimos diez años, expondré aquí diez etapas y estrategias necesarias para orientar la participación de la sociedad civil en una incidencia política efectiva, la mayoría basados en el libro *Aprendamos a incidir*, que publiqué en el 2017 con mi colega José Antonio Pastor.<sup>2</sup>

## 1. Usa argumentos para convencer, no dinero

Si bien la incidencia política es una herramienta para promover temas, para que sea exitosa siempre tiene que tener en mente el interés general. No solo porque es lo moralmente esperable, sino porque es la forma más estratégica para influenciar un proceso de toma de decisiones que es público y que en gran parte se desarrolla en la arena parlamentaria. Dicho de otra forma: si se quiere promover un interés particular, es imprescindible ajustarlo para volverlo de interés general, por lo menos si se quiere lograr una mayoría política y evitar una protesta social.

También va sin decir que cualquier trabajo de incidencia política debe realizarse dentro de las márgenes de la legalidad. En efecto, acudir a la corrupción no solo es un delito, también revela una débil capacidad de convencimiento y ausencia de argumentos.

---

<sup>2</sup> Disponible en <http://www.aprendamosaincidir.com>.

Se recomienda entonces ser cuidadosos con el manejo de la información. Puede ser que no esté disponible de forma pública o no puede asegurarse su fiabilidad. Debe difundirse a partir de relaciones de confianza en el marco del proceso de incidencia. Si se difunde la información, podemos dejar en mal lugar a nuestro contacto. También es clave no abusar de los contactos. Abusar de algún contacto en particular puede ser una táctica contraproducente, ya que si no se contrasta la información, se puede perder la capacidad de análisis de lo que está sucediendo.

Por último, es importante estar consciente de que las personas contactadas pueden esperar una contraprestación. Puede ser que nos pidan información de la que dispongamos, asesoramiento sobre la temática, la participación del proceso de incidencia en algún evento, etc. Debemos tener claras estas contraprestaciones y determinar si estamos dispuestos a asumirlas.

## **2. Define tu petición**

Uno de los primeros temas que se enseña cuando se quiere tener incidencia política es definir claramente el objetivo de la intervención. Es imprescindible establecer en concreto cuál es la legislación o la política pública que se quiere promover o reformar. A menudo, organizaciones de la sociedad civil hacen declaraciones generales y vagas, pero si en ningún momento se formula una petición accionable, sus esfuerzos de incidencia política no tendrán mucha efectividad. Ningún tomador de decisión puede actuar sin propuestas concretas, aunque tenga simpatía con los activistas.

Asimismo, los planteamientos en forma de largas listas de demandas no logran captar la atención del actor con poder de decisión. Es mejor ir ganando fuerza y sentar las bases para logros más importantes en el futuro. La inciden-

cia muchas veces derivará en procesos de negociación, los cuales se rigen por el principio de que nadie logra todo lo que quiere. Se basa en gran medida en pequeños triunfos.

### 3. Documenta, documenta, documenta

Se podría tener la idea de que la incidencia política tiene que ver con el carisma del líder de la agrupación, que además cuenta con los contactos y la capacidad de influenciar a cualquier tomador de decisión. Error. Si bien es cierto que el carisma es un aspecto importante del éxito de la incidencia política, se requiere mucho más que un vocero elocuente. Para lograr una incidencia efectiva es imprescindible contar con una preparación adecuada que combine tres elementos esenciales: (a) información y datos objetivos, (b) argumentos sólidos y (c) habilidades personales (la empatía). Descuidar alguno conlleva poner en riesgo el éxito de la incidencia política.

Cualquier proceso de incidencia política debe antes que todo empezar con la recolección de información objetiva, actualizada y confiable, lo cual muchas veces implica la documentación de incidentes. Para ello es necesario investigar, buscar asesoría y seguir sistemáticamente los medios de comunicación. El manejo limitado de información para hacer un buen análisis del problema es siempre un obstáculo. Para superarlo se requiere un esfuerzo de investigación.

La documentación de incidentes es la principal justificación para la solicitud de atención de un determinado problema social. Al observar objetivamente el impacto (cuantitativo) del problema, se convierte en un “hecho social” que puede ser considerado (Durkheim, 2001). Si no se documenta, es como si no existiera.

#### 4. Entiende el *timing* de la incidencia política

Para hacer incidencia en forma efectiva, es necesario conocer en detalle la institucionalidad del Estado o de la organización sobre la que se quiere influir (estructura y funcionamiento, procesos de formulación, aprobación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas). En este marco, es clave entender el *timing* de la incidencia política, que contiene tres elementos: (a) el contexto socio-político (agenda electoral, social y político-parlamentaria), (b) el ciclo de políticas públicas y (c) el reglamento legislativo. Es necesario entender estos tres elementos para poder determinar el momento más oportuno para desarrollar una iniciativa de incidencia política.

Hay que tomar en cuenta la agenda electoral, pues en cada una de los períodos y fases electorales (la fase preelectoral, la fase electoral y la fase postelectoral) la dinámica política es distinta. En regla general, hay muy pocas probabilidades de que un proceso de incidencia tenga éxito si se ejecuta durante el período electoral, pues la mayoría de los actores políticos estarán más preocupados por la campaña electoral que por su labor legislativa. En algunos casos, podría resultar estratégico desarrollar la incidencia durante la campaña electoral, para que determinado tema sea incluido en las negociaciones propias de esta fase. Lo importante es aprovechar de forma estratégica las ventanas de oportunidad política.

De la misma manera que es conveniente conocer la agenda social, también resulta atinado tomar en consideración la agenda política de las diversas bancadas legislativas, en particular, los temas de mayor preocupación, identificando cómo podrían obstaculizar o promover los objetivos para los cuales se quiere incidir.

Más allá de los elementos expuestos, la incidencia política implica disponer de una buena dosis de sentido común y cierto “olfato político”, entendiéndose como esa capacidad de “sentir” la agenda y de identificar y aprovechar

las oportunidades que presenta el contexto sociopolítico. Adicionalmente, se recomienda prestar atención a ciertas consideraciones culturales. Ello varía dependiendo del país donde se opera, e incluye todo el conjunto de normas y códigos de conducta vigentes.

Asimismo, una adecuada comprensión del ciclo de las políticas públicas es imprescindible para determinar la mejor estrategia de incidencia. Uno de los modelos de análisis es el enfoque del “ciclo de políticas públicas”, también conocido como el enfoque secuencial. Divide el proceso de formulación de las políticas públicas en cinco fases: planteamiento del problema, formulación de la política, proceso de decisión, implementación y evaluación. Si bien se ha criticado por no integrar el dinamismo de la política, tiene pertinencia por sus cualidades didácticas.

Dependiendo del objetivo, puede resultar más estratégico incidir en una fase determinada del ciclo de políticas públicas, como lo sintetiza la tipología ya descrita de Font & Gomà (1999). Lo que nos interesa para los fines de este capítulo es que puede haber participación de actores políticos e incidencia política en cada una de las fases de las políticas públicas. Diferenciar estas fases permite identificar en qué momento es más pertinente hacer la incidencia. Si el objetivo es incidir en la formulación de la política, se llegaría demasiado tarde si se iniciara a la hora del proceso de toma de decisión, por ejemplo. Si el objetivo es incorporar un tema en la agenda, no es necesario preocuparse por la fase de implementación.

## **5. Elige la estrategia en función de tu objetivo**

Un asunto de incidencia política es un problema o una situación con respecto a la cual se puede tomar una acción. La definición de la petición evocada más adelante determina las estrategias que se adoptarán para el cabildeo.

Alrededor del asunto identificado como prioritario para la incidencia política, girarán todos los componentes que conforman una estrategia de incidencia política, es decir, el conjunto de actividades dirigidas al logro de un determinado objetivo.

La recomendación de ajustar la estrategia al objetivo de la incidencia política implica cierto nivel de pragmatismo. Siempre hay que tener en mente el impacto que se quiere tener. Para influir en el espacio de decisión y lograr la aprobación de una propuesta de política pública, hay que aplicar una variedad de estrategias y actividades que pueden ir desde la visita personal hasta motivar e incorporar a la población afectada por el problema que se pretende resolver. Si no se logra este objetivo, la campaña de incidencia tendrá poca credibilidad, poca fuerza social y escasa probabilidad de éxito.

Con mucha frecuencia organizaciones de la sociedad civil se precipitan para organizar una marcha, sin antes valorar si este registro de acción es el más apropiado para lograr su objetivo. La marcha es una expresión legítima de un derecho democrático, pero hay muchas otras herramientas que en ocasiones pueden tener más impacto político.

También es frecuente que se quiera resolver un problema social con la promoción de un proyecto de ley, pero no necesariamente es la estrategia más adecuada para el objetivo de un proceso de incidencia. En ocasiones puede resultar más estratégico cabildear por una mejor aplicación de legislación existente, o inclusive por un reglamento administrativo, que promover una ley totalmente nueva. La adopción de proyectos de ley puede tomar mucho tiempo y añadir a la proliferación de normas legales, sin necesariamente tener el impacto deseado.

Promover la aplicación real del marco legal existente por parte de las autoridades puede entonces ser una estrategia de incidencia política más efectiva que promover legislación nueva. Rosen & Zepeda (2016) alegan que una de las principales razones por las cuales el crimen organizado

ha podido tomar un control tan fuerte de las instituciones políticas mexicanas no fue la deficiencia del marco legal, sino su deficiente aplicación y, sobre todo, la ausencia de una cultura de rendición de cuentas.

## 6. Usa la presión mediática estratégicamente

Los medios pueden jugar un importante papel en el trabajo de incidencia política. La televisión, la radio y los medios de prensa ofrecen oportunidades tanto para llegar a las instancias de decisión como para influenciar a la opinión pública en general. También pueden tener considerable influencia en quienes toman las decisiones y otros formadores de opinión, siendo *agenda setters* a título propio. De ahí la importancia de ver a los medios no solo como herramientas de incidencia política, sino también como un objetivo influyente de su trabajo de incidencia.

En una campaña de incidencia política es esencial contar con un plan que permita comunicar los mensajes correctos, a las personas adecuadas y en el momento idóneo. Es un proceso bastante sencillo, pero presupone una definición clara de la petición como ya se expuso. Antes de decir “tengo un amigo que trabaja en...” hay que recordar que obtener cobertura periodística implica algo más que contar con buenos contactos. No siempre se puede esperar que periodistas simpatizantes consideren nuestro tema de interés periodístico. La clave para que accedan a publicar una historia es aprovechar el momento oportuno y articular su mensaje con una noticia de actualidad. Hay que buscar oportunidades de hacer noticia. La clave es actuar rápidamente, como también lo es ofrecer toda la información en un solo lugar, para hacerle las cosas más fáciles al periodista.

El recurso de la presión mediática puede ser muy útil, pero debe emplearse con medida y de forma estratégica. He visto a muchas organizaciones de la sociedad civil que

a través de los medios de comunicación antagonizan a las autoridades antes de haber intentado conversar con ellos, y luego se sorprenden de que no los quieran atender. Recordemos que incidir no es necesariamente confrontar. Más bien puede concebirse como una dinámica por la cual se adoptan actitudes críticas y propositivas, representando un buen ejercicio de ciudadanía y una profundización de la democracia.

## 7. Apunta a los actores que tienen influencia

Para tener una incidencia política efectiva, es fundamental enfocar todos los esfuerzos hacia los actores que tienen influencia o, en su defecto, hacia actores que tienen influencia sobre los que tienen que influencia. La comprensión del marco institucional de la política juega un rol importante para determinar a dichos actores, esto para garantizar que ninguno quede por fuera del ejercicio, así como para tomar las decisiones estratégicas con respecto a las prioridades del trabajo de incidencia. Para la identificación de estas personas clave propongo el enfoque en términos de los jugadores con veto.

Se puede presentar la política como una interacción entre “jugadores con veto institucional” (formales e informales) y “jugadores con veto social”. El concepto de “jugadores con veto” fue elaborado primeramente por Tsebelis (2002). La ampliación del concepto a “jugadores con veto social” es mía.

La identificación de jugadores con veto, tanto institucional como social, está sujeta a cambios constantes que responden a modificaciones de la coyuntura política, a eventuales cambios de personal y otros factores. Esta situación plantea la necesidad de una actualización permanente con base a nueva información. El poder de influencia de las personas clave proviene de diversas fuentes: la amistad, el

poder económico, la capacidad de movilización de grupos sociales, el acceso o control sobre los medios de comunicación, autoridad moral, entre otros aspectos.

Una herramienta útil para la determinación de los actores prioritarios a sensibilizar es la realización de un mapa de actores, que permite identificar en una matriz los jugadores con veto pertinentes en función de dos variables: su nivel de influencia (alto, medio, bajo) y su posición en relación al objetivo de la campaña de incidencia (favorable, indiferente, opuesto). Este ejercicio ayuda con la determinación de prioridades de cabildeo:

- Los actores que tienen una posición opuesta al tema con un nivel alto de influencia deben ser monitoreados. Sus declaraciones y comportamientos deben ser denunciados. A veces puede resultar necesario aplicar presión mediática o popular sobre ellos.
- Los actores que tienen una posición opuesta al tema con un nivel bajo de influencia deben ser monitoreados porque su nivel de poder podría incrementar si cambia la coyuntura política.
- Los actores que tienen una posición favorable al tema con un nivel bajo de influencia deben ser empoderados, por ejemplo, mediante el entrenamiento en técnicas de incidencia política o mediante su involucramiento en procesos de participación ciudadana.
- Los actores que tienen una posición favorable al tema con un alto nivel de influencia deben ser motivados y pueden ser considerados como aliados potenciales para la campaña de incidencia política.

El ejercicio de mapeo de actores es útil también para identificar lagunas de información de parte de los actores que se quieren influenciar. En más ocasiones de las que uno se imagina, los tomadores de decisión no tienen una posición definida en torno a determinado tema o carecen

de conocimiento sobre este. En estos casos, la estrategia de cabildeo deberá enfocarse primero en informar antes de exigir una acción de parte de ellos.

No siempre es posible incidir sobre los principales decisores políticos de manera directa. Saber cómo llegar a ellos a través de otras personas a quienes prestan oídos es una ruta alternativa para ejercer influencia. Como ejemplo, recuerdo un caso donde los esfuerzos de sensibilización para un programa de promoción de equidad de género a nivel municipal no se centró en alcaldes o alcaldesas, sino en las esposas de los alcaldes, lo cual permitió obtener mejores resultados que hablarle directamente a los alcaldes.

## **8. Usa canales formales e informales**

El análisis continuo del poder debe ser un elemento rutinario de todo proceso de incidencia. Lograr nuestros objetivos no suele ser tan rápido como podríamos suponer, por más convencidos que estemos de la trascendencia del proyecto. Ni siquiera el mejor de los escenarios debe generarnos la sensación de que el camino estará libre de obstáculos.

No podemos perder la focalización de las acciones que llevamos a cabo. Debemos identificar los procedimientos formales y no formales para la toma de decisiones dentro del espacio en que se mueve la iniciativa. Los canales formales son aquellos procedimientos establecidos en la ley nacional o en los estatutos institucionales. Los canales informales son el cúmulo de actividades y procedimientos que ocurren de manera paralela al proceso formal y que, en algunos casos, pueden ser determinantes para la toma de decisión.

Hay que identificar ambos canales, así como los aspectos técnicos que permiten introducir modificaciones en leyes y estatutos. Conocer los procedimientos para la toma

de decisiones sobre una propuesta es importante para determinar cada paso en el proceso y, si es necesario, influir en cada uno de ellos.

## 9. Establece coaliciones

En la actualidad, los procesos de incidencia tienen que desenvolverse entre políticos que ya no lo son y personas que quieren serlo, lo cual hace difícil la articulación de coaliciones, incluso en torno a temas muy concretos. El panorama se vuelve complejo si se incluyen consideraciones éticas acerca de lo que “debería ser” (y no es) la política. Aunque una iniciativa de incidencia puede tener diversos orígenes, es crucial la “apropiación” del proceso por parte de los directamente afectados. Quiénes sean al final los protagonistas responde, antes que a un diseño preestablecido, a los resultados del proceso. Es por ello que, si bien todo plan de incidencia tiene que asumir una definición preliminar acerca de quiénes serán sus protagonistas, es más importante que contemple propuestas y estrategias para construir una presencia social lo más amplia posible.

Es crucial entender que en todo proceso las relaciones entre los diversos actores y los roles que asumen están en permanente redefinición. Hoy se habla con mucha frecuencia de “alianzas” o “asocios”, de relaciones más o menos estables entre actores de diversas características u orientaciones pero que comparten un objetivo.

Por tanto, una oportunidad para lograr tener una cierta visibilidad política y ejercer presión sobre el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo es la conformación de amplias alianzas sociales, conformadas por colectivos sociales, para atraer la atención sobre un tema específico, y de esta forma incidir en el proceso de políticas públicas. Estas coaliciones sociales tienden a convertirse en un motor de control

político extraparlamentario, asumiendo un ejercicio activo de fiscalización de las actuaciones del gobierno, tanto por ejes temáticos como por cobertura geográfica.

Desde una perspectiva pragmática, debe elaborarse una coalición social únicamente cuando se anticipa que beneficiará al proceso de incidencia política. En una coalición, cada socio debe aportar algo: peso mediático, representatividad o pericia. Sumar integrantes a una coalición social con el único objetivo de incrementar su número no tiene justificación y podría resultar contraproducente.

Ahora bien, las coaliciones sociales deben concebirse como una herramienta para impulsar una intervención de incidencia política cuando se considere necesario. Es un recurso que debe manejarse con mucho cuidado porque una coalición demasiado amplia, que contiene organizaciones con intereses y agendas distintas, implica grandes retos de coordinación. Es recomendable evitar la inclusión de actores controversiales o que podrían perjudicar los objetivos de la incidencia política. En política, las percepciones son la realidad, por lo que no conviene asociarse con organizaciones mal vistas por los actores que se quiere sensibilizar.

Para gestionar una coalición social, es imperativo que todos los integrantes hablen con una sola voz, y que sus intervenciones se realicen de forma coordinada; resulta necesario que los integrantes se pongan de acuerdo en el contenido de un informe o documento de política pública, así como un plan de comunicación donde se distribuyan las tareas y las responsabilidades. También se recomienda designar a un vocero único que hable en nombre de todos.

## **10. No descuides la evaluación y el seguimiento**

El seguimiento y la evaluación son actividades fundamentales para mantener cualquier iniciativa de incidencia determinando si vamos consiguiendo los objetivos propuestos.

Como ya hemos visto, la estrategia no es un camino rígido, muchas veces nos vemos en la necesidad de ajustar y revisar actividades.

Entendamos el seguimiento (también podemos definirlo como monitoreo o control) como la evaluación sistemática y permanente de los avances de una iniciativa a través del tiempo, para verificar que las cosas están marchando de acuerdo a lo planeado, lo que permite realizar ajustes de manera metódica. Las actividades de seguimiento deben examinar qué tan bien están funcionando los planes. El objetivo del seguimiento es determinar si nuestros planes y prácticas necesitan ajustes a la luz de nueva información, porque las cosas no van en la dirección esperada o porque necesitamos tomar en cuenta factores inesperados.

En este sentido, la evaluación de la incidencia política es un esfuerzo permanente de monitoreo y reflexión sobre la planificación y la ejecución de las distintas estrategias y actividades específicas en términos de cumplimiento e impacto. Registrar el día a día es una tarea tan importante como convencer a un legislador de la trascendencia de nuestra iniciativa. Puede ser la diferencia entre enderezar el rumbo y ver hundirse toda la campaña.

## Referencias bibliográficas

- Durkheim, Émile. *De la division du travail social*. Editions Norph-Nop, Amazon, 2011.
- Font, J. y Gomà, R. “La participación ciudadana en la política local”. En *Informe España 2000*, Madrid, Fundación Encuentro, 1999.
- Petri, Dennis P. y Pastor, José Antonio. *Aprendamos a incidir. Estrategias y herramientas para una incidencia política efectiva*. Plataforma C, San José, Costa Rica, 2017.

Rosen, Jonathan D. y Zepeda, Roberto. *Organized Crime, Drug Trafficking, and Violence in Mexico: The Transition From Felipe Calderón to Enrique Peña Nieto*. Lexington Books, New York, 2016.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

Tsebelis, George. *Veto Players. How Political Institutions work*. Princeton University Press, Princeton, 2002.





