

POLÍTICAS PÚBLICAS | 2018

EDUARDO TITELMAN

El crecimiento y la distribución del ingreso en la economía
chilena posdictadura

CAMILA CARRASCO

Claves teóricas para la investigación sobre los controles
democráticos en América Latina

SERGIO HUERTAS-HERNÁNDEZ

¿Qué tan fuerte es el legislativo en ecuador?: Un estudio
de sus poderes constitucionales desde el retorno
a la democracia

DANIELA BERDÍA

Movilización política evangélica en Chile: Partidos políticos
y candidaturas públicas

GERARDO UBILLA-BRAVO

Construyendo la gobernanza territorial: experiencias de
trabajo intermunicipal mediante un sistema regional de
planificación y de ordenamiento territorial

MELISSA SALDARRIAGA-YEPES

Empoderamiento poblacional y participación institucional
en la etapa de implementación de políticas públicas
LGBTI en Colombia

Editor Responsable: Gonzalo D. Martner.

Editor Adjunto: Xavier E. Ariztía.

Consejo Científico Consultivo:

Luiz Carlos Bresser-Pereira, Fundação Getúlio Vargas.

Hugo Calderón, Universidad Libre de Berlín.

Renée Fregosi, Université Paris III Sorbonne Nouvelle.

Edgardo Lander, Transnational Institute.

Jorge Lanzaro, Universidad de la República, Uruguay.

Bernardo Kligberg, asesor UNESCO.

Oscar Oszlak, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires.

Propósitos: La Revista Políticas Públicas presenta artículos que provean análisis político, económico, sociológico o jurídico de políticas públicas o de dimensiones de la esfera pública. La Revista Políticas Públicas se propone estimular la fertilización cruzada de ideas entre diversas disciplinas, ofrecer una fuente accesible sobre su estado del arte y sugerir nuevas orientaciones de investigación. Los artículos son sometidos a un sistema de revisión ciega entre pares evaluadores. La Revista Políticas Públicas forma parte de la actividad interdisciplinaria del Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile y del Centro de Políticas para el Desarrollo.

Envío de artículos y correspondencia: El envío de artículos se realiza a través de la página web de la revista en la sección “Envíos”. Para contactar al equipo de la Revista de Políticas Públicas se puede escribir a revista.politicaspublicas@usach.cl.

La Revista **Políticas Públicas** se encuentra incorporada al índice de publicaciones científicas iberoamericanas Latindex, Sistema Regional de Información para las Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

Nuestra revista apoya la política de acceso abierto y todas sus versiones se encuentran disponibles en www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas, bajo licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.



ISSN-E: 0718-462X

ISSN-L: 0718-4611

Políticas Públicas

Volumen 11, N° 2. Diciembre 2018

Revista Interdisciplinaria del Centro de Estudios Políticas para el Desarrollo

Magíster en Gerencia y Políticas Públicas

Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile

ÍNDICE

EDUARDO TITELMAN

El crecimiento y la distribución del ingreso en la economía chilena posdictadura **4**

CAMILA CARRASCO

Claves teóricas para la investigación sobre los controles democráticos en América Latina **21**

SERGIO HUERTAS-HERNÁNDEZ

¿Qué tan fuerte es el legislativo en Ecuador?: Un estudio de sus poderes constitucionales desde el retorno a la democracia **40**

DANIELA BERDÍA

Movilización política evangélica en Chile: Partidos políticos y candidaturas públicas **58**

GERARDO UBILLA-BRAVO

Construyendo la gobernanza territorial: experiencias de trabajo intermunicipal mediante un sistema regional de planificación y de ordenamiento territorial **73**

MELISSA SALDARRIAGA-YEPES

Empoderamiento poblacional y participación institucional en la etapa de implementación de políticas públicas LGBTI en Colombia **93**

El crecimiento y la distribución del ingreso en la economía chilena posdictadura

EDUARDO TITELMAN

Master in Public Administration, Harvard University.

etitelman@gmail.com

Resumen

La evidencia sobre el sustancial y sostenido crecimiento económico chileno posdictadura, y su marcado debilitamiento en los últimos años, es aquí analizada en el contexto de la inserción de la economía chilena en el capitalismo global como economía periférica exportadora de materias primas. Se presenta también reveladora evidencia empírica que muestra una muy alta rentabilidad promedio del capital en Chile, un salario promedio que ha crecido moderada y sostenidamente, y una decreciente capacidad negociadora de los trabajadores en el mercado laboral. Finalmente se esboza y analiza objetivos económicos estratégicos. Algunos apuntando a mejorar el modelo económico chileno, legado por la dictadura, y otros apuntando a su superación para avanzar hacia una economía más próspera, más justa y sustentadora de una mejor vivencia y convivencia.

Palabras clave: Crecimiento económico, distribución del ingreso, economía chilena, rentabilidad del capital, salario promedio.

Abstract

The economic growth and income distribution in post-dictatorship Chilean economy

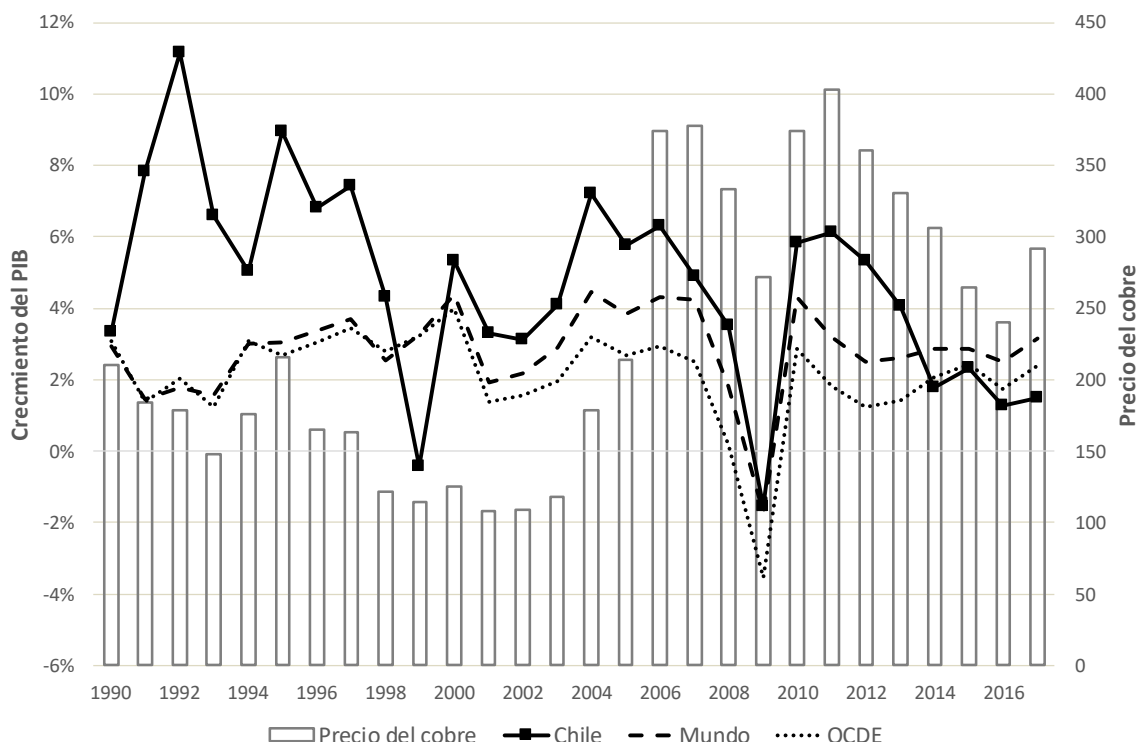
The evidence of sustained and significant post-dictatorship Chilean economic growth, and its significant slowdown of recent years, are herewith analyzed within the context of the integration of Chile to the global economy as a peripheral exporter of raw materials. In addition, revealing empirical evidence is presented showing a very high average return on capital in Chile, an average salary which has grown moderately and consistently, and a declining bargaining force of workers in the labor market. Finally, strategic economic objectives are outlined and discussed. Some, aiming at improving the Chilean economic model, bequeathed by the dictatorship, others aiming at overcoming it and advancing towards an economy which is more prosperous and just, fostering more fulfilling individual and communitarian lives.

Key words: Economic growth, income distribution, Chilean economy, rentability of capital, average wage.

En los análisis de la economía chilena posdictadura, habitualmente se destaca, como su principal logro, el crecimiento económico sostenido y, como su principal falencia, el que los frutos de dicho crecimiento han sido distribuidos desigualmente. Ambos aspectos son analizados a continuación, con la mirada puesta en la economía política que subyace a la batería de indicadores económicos inertes.

Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)

G.1: Tasas de crecimiento del PIB en Chile, OCDE y Mundo (%), y precio del cobre (€ de dólar de 2012 la libra); 1990-2017



Fuente: elaborado sobre la base de datos de la Comisión Chilena del Cobre y del Banco Mundial¹

El gráfico G.1, junto a la evolución del precio del cobre, muestra el crecimiento del PIB en Chile, en el período posdictadura, y lo compara con los crecimientos del PIB mundial y aquel de los países de la OCDE que representa, aproximadamente, el crecimiento de las economías capitalistas maduras².

¹ Véase www.cochilco.cl y <https://data.worldbank.org/> respectivamente.

² Pertenecen a la OCDE también algunas pocas economías que no podrían ser consideradas capitalistas maduras, entre ellas la chilena. Sin embargo, basado en datos de la OCDE (en <https://data.oecd.org/>), las economías capitalistas maduras constituían, en 2016, en torno al 90% del PIB agregado de todos los países miembros. Por consiguiente, la tasa de crecimiento del PIB de los países de la OCDE constituye una buena aproximación para aquella de las economías capitalistas maduras.

El gráfico muestra que, durante el período, cabalgando sobre el ciclo económico mundial, el PIB en las economías capitalistas maduras aumentaba en torno a una tasa anual promedio del 2%, mientras que el crecimiento mundial era similar al de las economías capitalistas maduras durante la década de los 1990's, para luego superarlo sistemáticamente a partir del año 2000.

Por su parte, el crecimiento en Chile, entre 1990 y hasta 2014 superaba significativamente tanto el promedio mundial como el promedio de las economías capitalistas maduras, especialmente durante la década de los 1990's. Esto con la sola excepción del año 1999, como resultado de la sobre-reacción de la política monetaria ante la crisis asiática. Sin embargo, a partir de 2014 y durante todo el segundo gobierno de M. Bachelet, por primera vez la tasa de crecimiento del PIB fue, año tras año, inferior en Chile al promedio mundial e incluso al promedio de los países de la OCDE.

¿Cómo Explicar Esas Tendencias y Diferencias?

En general, la base del crecimiento tendencial del PIB a través del ciclo económico está dada por el grado de incremento inercial en los factores de producción capital y trabajo. En las economías capitalistas maduras, además de lo anterior, el ritmo de crecimiento tendencial del PIB es determinado por múltiples procesos de organización e innovación, en el marco de una *destrucción creativa* (Schumpeter, 1975) competitiva, donde habilidades, productos y maneras de producir van quedando atrás y siendo reemplazados por nuevos.

Sin embargo, en las economías capitalistas periféricas como la chilena —especializadas en la exportación de materias primas—, el protagonismo de la destrucción creativa y las rentas empresariales (rentas que resultan de nuevos productos y nuevas maneras de producir) como catalizadoras de la inversión, la productividad y, por esa vía, del crecimiento, es reemplazado por el protagonismo de la *monetización extractiva* y las rentas de los recursos naturales o rentas ricardianas (rentas que resultan de la calidad particular de los recursos naturales específicos extraídos). El crecimiento tendencial depende en su caso, principalmente, de los precios de las materias primas y de la existencia o no de garantías e incentivos al capital —políticos, legales, tributarios, regulatorios, etc. — capaces de generar flujos de inversión privada para desarrollar la infraestructura de apoyo, e importar los equipos requeridos, para la explotación de los recursos naturales locales y su exportación como materias primas. Cabe señalar que, en su caso, el incremento del PIB, del producto medido, en gran parte no refleja una genuina creación de valor económico sino sólo la monetización y uso consuntivo del patrimonio natural local. En ese marco, las rentas ricardianas, que eventualmente existan sobre esos recursos, son erróneamente conceptualizadas como alta productividad ya que contribuyen a aumentar el ritmo medido de crecimiento del PIB, pero sin crear valor sino sólo monetizándolo.

La tasa de crecimiento mundial, sistemáticamente superior a aquella de la OCDE a partir del año 2000, se explica pues por el crecimiento medido relativamente alto de diversas economías periféricas en ese período. Esto en el contexto de altos precios relativos de las materias primas

durante la casi totalidad del período —ante una demanda incrementada por el acelerado crecimiento de China que se sumó al crecimiento normal de la demanda desde las economías capitalistas maduras—, catalizado por episodios de nuevas aperturas e incentivos al capital en economías periféricas de Latinoamérica, Asia y África, en el marco de un exitoso proceso de globalización neoliberal.

Chile, como se ha indicado, se adelantaba a ese proceso y ya en la década de los 1990's su tasa de crecimiento del PIB superaba significativamente a aquellas del mundo y de la OCDE, a pesar de que el precio del cobre y las materias primas se mantenían aún —como puede verse en el gráfico G.1— en niveles relativamente bajos. Ello se debe a que además de la monetización extractiva, el crecimiento acelerado de ese período reflejaba también la irrupción de importantes inversiones en construcción de la infraestructura de nuevos proyectos extractivos y en la modernización de infraestructura básica complementaria a ésta: carreteras, electricidad, sistema financiero y comercial, etc. Dicha irrupción de inversiones se produjo como resultado de la instauración de una “democracia representativa tutelada”³ en 1990, que conservó el modelo económico extremadamente generoso con el capital y la inversión privada —establecido, previamente, durante la dictadura encabezada por A. Pinochet—, pero innovó proveyendo la certeza jurídica y las perspectivas de estabilidad y paz social requeridas para atraer al capital.

El salto cualitativo del atractivo a la inversión privada en la extracción de las materias primas chilenas (minería, silvicultura, pesca, etc.), que fue precipitado por la reinstauración democrática, fue especialmente intenso respecto de la explotación de una cartera de proyectos de cobre con altas ventajas comparativas (altas leyes de mineral, cercanía a puntos de transporte marítimo, escasa densidad poblacional, etc.). Dichos proyectos habían sido ya previamente descubiertos y evaluados, pero se hicieron claramente factibles y atractivos sólo luego de existir las garantías ya indicadas al capital, en el marco de la reinstaurada democracia representativa. Así, a sabiendas del carácter cíclico de los precios de las materias primas, la inversión en el momento bajo del ciclo preparó las condiciones para una suculenta cosecha por monetización extractiva que se materializaría, posteriormente, cuando las materias primas alcanzaron niveles de precios históricamente altos durante algunos años a partir de 2006.

Cabe destacar que, por su propia estructura y dinámica, el crecimiento impulsado por la monetización extractiva tiende a ser poco sustentable —agresivo con los ecosistemas y prolongándose sólo hasta agotar las materias primas locales o ser éstas sustituidas en los mercados— y, al cesar su auge, arrastra en su caída a aquellas actividades productiva de bienes y servicios que se habían dinamizado por medio de diversos encadenamientos, de la producción y la demanda, con el sector extractivo. Asimismo, si bien habitualmente se produce un “chorreo” que puede mejorar moderadamente los ingresos de muchos durante el auge exportador, este tipo de crecimiento —dada la alta intensidad de capital en las modernas tecnologías extractivas a gran escala y la apropiación de las rentas ricardianas por las empresas involucradas— tiende a concentrar fuertemente sus beneficios en las empresas extractivas exportadoras, generalmente

³ “Tutelada” en el sentido que incluía una serie de disposiciones destinadas a otorgar poder de veto a las fuerzas políticas de derecha, en los asuntos legislativos de mayor trascendencia, ver Maira (2001).

multinacionales, y también, pero en menor medida, en las elites locales que facilitan y administran el proceso extractivo y la infraestructura local de apoyo, y proveen los bienes y servicios locales que esas empresas requieren.

Por su parte, el crecimiento en las economías capitalistas maduras tiende a agredir los ecosistemas más vía procesos industriales que extractivos. Asimismo, al incluir su sistema productivo una masa crítica laboral y emprendedora calificada, capaz de adaptación y focalización en los nichos más rentables del mercado global —que van mutando permanente en el ajetreo consumista y productivo moderno— las economías capitalistas maduras logran generar niveles superiores de ingreso per cápita⁴. Además, aunque inevitablemente desigual —ya que la desigualdad como estimulante de la competencia es el motor principal e indispensable del crecimiento capitalista—, al ser impulsado por la destrucción creativa basada en el capital humano, el crecimiento en las economías capitalistas maduras tiende a ser acompañado de perfiles distributivos menos desiguales. Esto último por que la acumulación masiva de capital humano productivo es materialmente imposible que se realice en unas pocas personas debido a las limitantes biológicas humanas. La única manera de fusionar y sumar productivamente el capital humano, para alcanzar economías de escala en su uso, es a través de la coordinación de numerosas personas confluyendo en un proceso reticular de esfuerzo productivo especializado simultáneo. La biológicamente necesaria distribución relativamente igualitaria del capital humano genera a su vez, en las economías capitalistas maduras, una gran cantidad de personas bien dotadas para la exitosa negociación mercantil de sus ingresos y, por consiguiente, redundando en la tendencia a una distribución más igualitaria en esas economías que en las economías periféricas⁵.

Volviendo al crecimiento del PIB en Chile, luego de 25 años de acelerado crecimiento post-dictadura, la inédita caída de la tasa de crecimiento por debajo de aquellas de la OCDE y del mundo, durante todo el segundo gobierno de M. Bachelet, encienden una señal de alarma para el modelo económico chileno actual basado en el crecimiento extractivo. ¿Será este el comienzo de un nuevo fin? ¿Estarán alcanzado ya, sus principales recursos naturales comerciables, irreversibles niveles de agotamiento? Algunos datos apuntan en esa dirección.

Así, por ejemplo, respecto del principal recurso natural explotado y exportado desde Chile, el cobre, luego de un acelerado crecimiento en su producción extractiva entre 1990 y 2004 (9,6% tasa anual promedio de crecimiento), ésta virtualmente se estancó entre 2004 y 2017 (0,1% tasa anual promedio de crecimiento) e incluso disminuyó durante el segundo gobierno de M. Bachelet (-1,2% tasa anual promedio de crecimiento) (COCHILCO, 2018). Al estancamiento en la producción de cobre en Chile, desde 2004, se suma el alza que ha venido acaeciendo en sus costos de

⁴ Según los datos del Banco Mundial (<https://data.worldbank.org>), en 2017, el ingreso per cápita (PPP, en dólares corrientes internacionales) en el conjunto conformado por los países de la OCDE era de 43.351 dólares, mientras que en todo el mundo era sólo de 16.941 dólares.

⁵ Basado en los datos disponibles del Banco Mundial (<https://data.worldbank.org/>) para los años recientes (2011-2016), el cálculo de un simple promedio (no ponderado) de los coeficientes Gini, arroja en torno a 0,39 para el mundo excluidos los países de la OCDE, versus un valor en torno a 0,32 para los países de la OCDE.

producción, y la subsecuente pérdida de competitividad, debido a que ya han ido siendo explotadas las mejores leyes de mineral de los yacimientos conocidos⁶.

Todo lo anterior podría estar presagiando el comienzo del fin de la exitosa cabalgata extractiva de cobre en Chile, de las últimas décadas. Sin embargo, tal augurio parece por ahora prematuro.

Puesto que los éxitos del capitalismo chileno actual no están basados en la abundancia de capital humano —con su capacidad de adaptarse y modificar su especialización, navegando exitosamente en procesos globales de destrucción creativa competitiva—, pende en efecto sobre ellos la Espada de Damocles de la sustitución, agotamiento o caída significativa en los precios de los recursos naturales chilenos. Sin embargo, el mundo continúa, por ahora, ávido de recursos naturales de los cuales Chile posee abundantes reservas (cobre, litio, madera, etc.), principalmente para sustentar el continuo crecimiento industrial del capitalismo maduro y emergente, así como el desarrollo infraestructural (construcción, electricidad, etc.) y aumento del consumo, en populosas economías como China e India. Asimismo, el país, en este 2018, más allá de estallidos de malestar, temporales y puntuales, no muestra fuerzas ideológico-culturales, sociales ni políticas capaces de transformar el ordenamiento social-económico para transitar y dejar atrás nuestra condición de economía periférica, proveedora de materias primas, anclada en una sociedad profundamente mercantilizada. Por ello, si bien parece patente una pérdida de energía del modelo chileno —que ya desde hace algunos años tiende a ser destacado por los analistas, por su tesón y estabilidad, no por su dinamismo— resulta razonable rechazar, por ahora, la hipótesis de un derrumbe inminente de nuestro modelo de crecimiento económico basado en la monetización extractiva.

Salario y rentabilidad

El Ingreso Nacional es, con algunos ajustes, la contracara del PIB⁷ y es por ello por lo que el crecimiento de este último concita la atención de los economistas. Sin embargo, en el paradigma analítico económico dominante —anclado en las universidades y las principales revistas académicas indexadas—, el crecimiento del PIB ha llegado a parecer la puerta de entrada al paraíso en la tierra, el indicador clave para determinar si una economía cumple y si sus habitantes avanzan en la dirección del bienestar, la prosperidad, el empleo, la disminución de la pobreza, etc.

El fervor por las altas tasas de crecimiento se basa en una conceptualización engañosa, subyacente, respecto del sistema económico de mercado, asociada a la teoría económica hegemónica del bienestar. Se asume que más es siempre mejor ya que la pregunta sobre la distribución del mayor ingreso generado por el crecimiento sería “normativa”, política, posterior e independiente. Sin embargo, el mayor ingreso en nada beneficia ni es mejor para quien nunca lo percibirá, y la redistribución posterior a la generación de los ingresos, vía tributos y subsidios, está severamente limitada por la propia naturaleza de la economía capitalista cuyo dinamismo resulta

⁶ Ver indicadores que muestran estas tendencias, por ejemplo, en Indicadores de Competitividad de la Industria del Cobre en Chile, en COCHILCO (2018), capítulos 1.6.

⁷ Ingreso Nacional = PIB – Depreciación + Ingreso Neto del Extranjero.

de la avidez por rentabilidades atractivas. Dicho dinamismo cae y desaparece cuando la política fiscal —más allá de solventar los servicios públicos y el asistencialismo necesarios para mantener la paz social— osa amenazar de manera relevante las rentabilidades del capital para redistribuir ingresos, asunto que los poseedores de éste hacen presente muy eficazmente ante los gestores políticos, con potentes recursos y argumentos.

El modo de organización económica para la producción —las relaciones de producción en la nomenclatura marxista— que una sociedad adopta, determina los patrones distributivos básicos hegemónicos en esa sociedad. Y, además, influye sustancialmente en la forma como la actividad económica afectará la calidad de vida de las personas en aspectos clave que las mediciones económicas habituales del crecimiento no consideran (efectos sobre los ecosistemas, los tipos de relaciones humanas que se establecen, los efectos que ese tipo de relaciones humanas tienen sobre la psiquis de las personas, etc.). Asimismo, como se ha esbozado en párrafos anteriores, el modo de crecimiento e inserción en el capitalismo global contemporáneo —destrucción creativa o monetización extractiva— también contribuye a determinar el modo de distribución de los frutos del crecimiento e influye sobre la calidad de vida.

Por todo lo indicado, cualquier análisis del proceso de crecimiento económico que no incorpore sus efectos distributivos, ecológicos y humanos, es parcial y limitado. Y, en la medida que dicha parcialidad induzca a la apología del crecimiento per se, el análisis deviene tendencioso y condescendiente con aquellos que sacan la mejor parte de la modalidad imperante de crecimiento económico.

Para una mirada más completa de los efectos del modelo económico chileno posdictadura sobre las personas ver, por ejemplo, Titelman (2017). En este artículo, nos contentaremos con complementar los comentarios hasta aquí realizados respecto del crecimiento económico durante el período, con un análisis de la distribución del ingreso generado durante ese crecimiento⁸.

En economías capitalistas, el principal eje distributivo diferenciador de ingresos y patrimonio radica en la distinción entre asalariados, es decir, aquellas personas que generan sus ingresos de la venta de su (fuerza de) trabajo, y gestores económicos propietarios, es decir, aquellos que lo hacen tomando posesión de las ganancias que generan procesos productivos de cuya propiedad participan.

Las inapelablemente finitas capacidades físicas y mentales de trabajo propio que cada persona puede llegar a mercantilizar limitan la capacidad de los asalariados para percibir ingresos, mucho más que aquella de los gestores económicos propietarios. Estos últimos, en la medida de su éxito emprendedor, administrativo y financiero, pueden llegar a percibir ingentes ingresos generados por múltiples y crecientes procesos productivos de su propiedad, que incorporen, eventualmente, a numerosos asalariados trabajando para ellos. Los más exitosos acumulan los ingresos percibidos

⁸ La conceptualización y metodología de este análisis está basada en Titelman (2017). Para una descripción detallada de la metodología de cálculo ver allí Anexo A.1, pp. 223-227. En este artículo sólo se indicará las fuentes principales de los cálculos realizados.

muy por encima de su consumo, en crecientes patrimonios y, sobre la base de la fortaleza económica del capital que acumulan, ejercen también el cabildeo sobre los sistemas de la democracia de mercado para presionar en la dirección de leyes y regulaciones favorables a sus negocios.

La asimetría básica indicada, entre asalariados y gestores económicos propietarios, es la que posibilita las grandes diferencias de ingreso en las sociedades capitalistas que en la economía chilena se manifiestan, por ejemplo, en que, según datos del Banco Mundial para 2013, el 1% más rico de la población percibiera el 33% de todos los ingresos que en ella se generaron (Banco Mundial, 2015, p.25).

En este artículo, la distribución del ingreso generado en el Chile posdictadura será analizada, por consiguiente, precisamente en el eje salario-rentabilidad, o asalariados-propietarios, que es social y políticamente significativo, en lugar de hacerlo a través de los habituales indicadores estadísticos de desigualdad políticamente esterilizados.

La evolución de los ingresos de los asalariados será analizada sobre la base del comportamiento del salario promedio en la economía, calculado como la división de la masa salarial (según las Cuentas Nacionales por Sector Institucional publicadas por el Banco Central de Chile en www.bcentral.cl) por el número de asalariados ocupados (según el Instituto Nacional de Estadísticas en www.ine.cl). Esto en lugar de la estimación habitual de salarios basadas en encuestas muestrales, cuyo grado de precisión —a diferencia de las encuestas preelectorales, por ejemplo— nunca es empíricamente verificado.

Las cifras indican que entre 1990 y 2016, el salario promedio en Chile creció a una tasa promedio anual de 3,7%, aumentando en 156,9% durante todo el período (Todas las variables en este artículo se presentan en términos reales, a precios constantes, salvo explícita mención en sentido contrario respecto de alguna variable específica), implicando sin duda una mejora relevante en las condiciones materiales de vida de los asalariados, que constituyen la gran mayoría de los chilenos en edad laboral⁹.

Por su parte, la evolución de los ingresos de los gestores económicos propietarios será analizada aquí sobre la base de la rentabilidad promedio del capital en la economía, variable clave que, extrañamente, no es calculada y divulgada en los análisis económicos habituales, tampoco por métodos basados en encuestas muestrales. Este indicador permite conocer la calidad lucrativa de los negocios en una economía específica y compararla con alternativas: mayor rentabilidad

⁹ En 2017, según el Instituto Nacional de Estadísticas, en www.ine.cl, asalariados (y personal de servicio) representaban el 72,6% de los ocupados, ocupados por cuenta propia el 21,8%, familiares no remunerados el 1,1% y empleadores el 4,4%.

El desempleo es otro elemento clave para evaluar las condiciones materiales de vida. Su flagelo se concentra en una minoría, pero crea una extendida inseguridad disciplinaria sobre la fuerza laboral. Ver en Titelman (2017, pp. 53-55) sobre el desempleo como principal variable laboral de ajuste al ciclo económico en la economía chilena posdictadura

promedio del capital en una economía implica que allí son mayores los ingresos percibidos por empleadores y financistas (*ceteris paribus*).

En las economías capitalistas, como la chilena, empresarios son los dueños de los procesos productivos privados y de los productos generados en esos procesos. Sus ganancias de la operación productiva —que en parte son compartidas con otros gestores económicos actuando como intermediarios financieros e inversionistas financieros— corresponden al remanente de los ingresos recibidos por la venta de los productos generados, luego de descontar los costos de producción: salarios, depreciación de los bienes de capital utilizados (maquinarias, equipos y edificios), consumo de insumos durante la producción.

Por otra parte, el capital productivo en esas economías —el total de financiamiento puesto a disposición de los procesos productivos, cuyo costo de oportunidad buscan cubrir y superar los distintos gestores económicos con las ganancias obtenidas en esos procesos productivos— es casi enteramente utilizado para financiar el stock de bienes de capital productivos y, por lo tanto, es casi idéntico al valor de éste¹⁰.

En consecuencia, la rentabilidad promedio del capital invertido productivamente en la economía, se obtuvo dividiendo las ganancias de los gestores económicos en las operaciones productivas¹¹ por el valor del stock total de bienes de capital productivos en la economía¹².

Las cifras muestran que entre 1990 y 2016, la rentabilidad anual promedio del capital productivo en Chile fue de 21,9%. Es esa una rentabilidad comparativamente muy alta: en su conocido y comprehensivo estudio de la distribución de ingresos, T. Piketty (2014) ha mostrado que la rentabilidad del capital se ubica habitualmente en un rango entre 4% y 8% (Piketty, 2014, pp. 53, 54, 202 y 354), muy por debajo del promedio chileno en las últimas décadas. En ese mismo estudio, Piketty (2014, pp. 25-27) postula la profundización de la desigualdad en la distribución del ingreso y su creciente concentración, en economías con una rentabilidad sobre el capital significativamente superior a la tasa del crecimiento del producto, condición que se ha cumplido con creces en el Chile posdictadura¹³.

La alta rentabilidad del capital en Chile responde a la apropiación de abundantes rentas sobre recursos naturales, principalmente mineros (Titelman, 2010 y 2013), pero también a la existencia de un estado y una institucionalidad regulatoria extremadamente amigables con el capital, argumentando la necesidad de incentivar decididamente la inversión privada para lograr

¹⁰ La diferencia consiste en una pequeña porción del financiamiento, el “capital de trabajo”, que es utilizada para resolver déficits de corto plazo en el flujo de caja.

¹¹ Excedente de explotación neto (elaborado en base a los datos del Banco Central de Chile en www.bcentral.cl) descontando un estimado de los ingresos de ocupados por cuenta propia (elaborado en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas en www.inec.cl y del Banco Central en www.bcentral.cl).

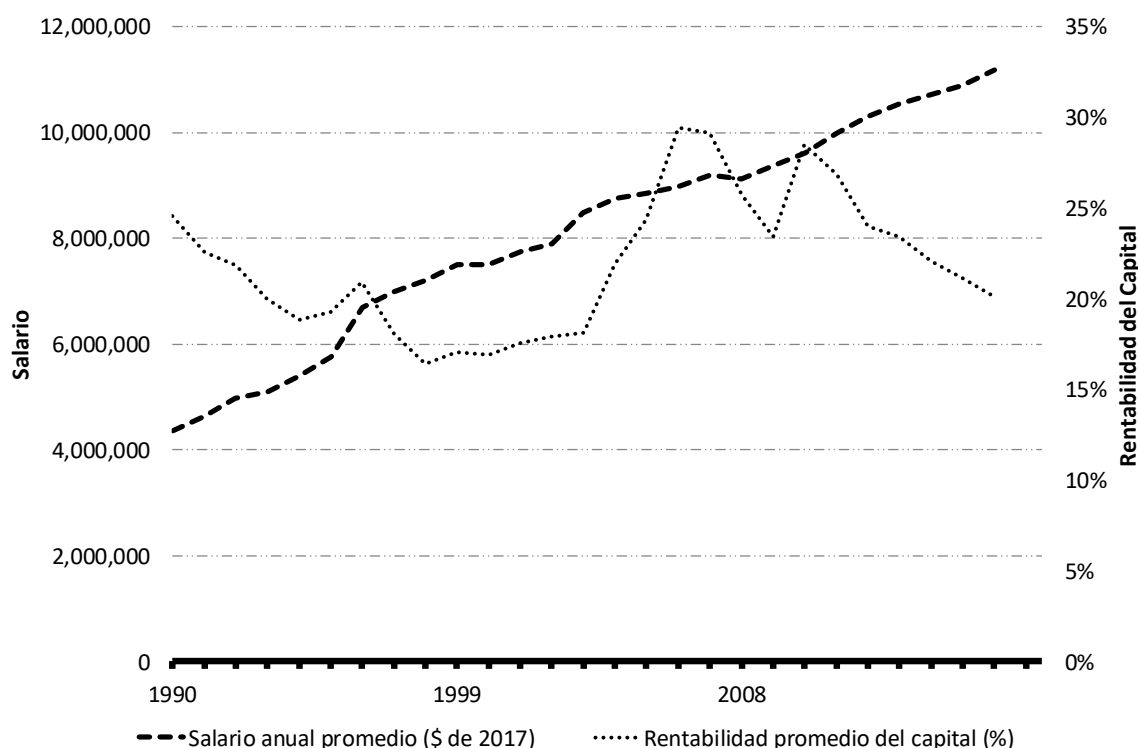
¹² Stock de capital neto productivo calculado en base a datos publicados por el Banco Central de Chile en sus indicadores sectoriales en www.bcentral.cl.

¹³ Rentabilidad del capital promedio de 21,9%, según indicado más arriba, versus alrededor del 5% de crecimiento anual promedio del producto, calculado sobre la base de los datos del Banco Central en www.bcentral.cl.

crecimiento, empleo y prosperidad. Dichas políticas pro-inversión privada lograron, en efecto, una acumulación sostenida del capital en Chile —entre 1990 y 2016, el stock de bienes de capital productivo en la economía creció 408,1%¹⁴—, pero, al mismo tiempo, consolidaron una muy desigual distribución del ingreso sobre la base de, en 2016, un coeficiente de ganancias promedio por empleador equivalente a 15.872¹⁵ veces (sic) el salario promedio en la economía.

El gráfico G.2 a continuación, ilustra otras características relevantes de la evolución del salario y la rentabilidad. En primer lugar, el salario no sólo creció tendencialmente durante el período, sino que, además, —a pesar de los ciclos económicos y sus efectos sobre el valor de la productividad marginal del trabajo— lo hizo de manera sostenida y casi continua, con la excepción del año 2000, en que se mantuvo casi sin cambio, y el año 2008, en que cayó levemente, en 0,7%, para luego, rápidamente en ambos casos, volver a crecer (3,5% en 2001 y 2,6% en 2009).

G.2: Salario y rentabilidad, 1990-2016



Fuente: Basado en Gráfico G.II-3, p. 53, en Titelman (2017), actualizado hasta 2016¹⁶

¹⁴ Fuente: Indicadores Sectoriales publicados por el Banco Central de Chile en www.bcentral.cl

¹⁵ Elaborado sobre datos del Banco Central (Cuentas Nacionales por Sector Institucional e Indicadores Sectoriales) en www.bcentral.cl, y del Instituto Nacional de Estadísticas en www.ine.cl. Calculado como excedentes de explotación neto (descontando un estimado de los ingresos de ocupados por cuenta propia) divididos por el número total de empleadores ocupados en la economía.

¹⁶ Elaborado en base a datos del Banco Central, en www.bcentral.cl, y del Instituto Nacional de Estadísticas en www.ine.cl. La actualización a una fecha posterior a 2016 no fue posible pues los datos de las Cuentas Nacionales por

Junto a otros elementos en el plano institucional y cultural-comunicacional (Titelman, 2017, pp. 63-106), en el plano económico esa trayectoria del salario ha sido clave para consolidar el mayoritario conformismo con el sistema social y económico posdictadura. En efecto, el alza permanente, del salario promedio, genera la percepción, en la gran mayoría de las personas de las clases media y trabajadora, que el sistema económico imperante es capaz de proveer una estable perspectiva de moderada mejora en sus ingresos y su capacidad de endeudamiento, facilitando así la aceptación, por parte de esas mayorías, de la sustancial inferioridad material de sus vidas en convivencia con la rutilante opulencia en que vive la clase gestora. Potenciado por el consumismo aspiracional —que es intensamente promovido por la publicidad en los medios de comunicación de masas— el comportamiento del salario ha hecho así una contribución sustancial a la hegemónica disposición a participar en el sistema económico y social prevalente sin cuestionar activamente sus fundamentos.

Por otra parte, el gráfico G.2 muestra también la alta variabilidad de la rentabilidad del capital (aun cuando nunca por debajo de un ya sustancioso 16%), en comparación a la relativa estabilidad del crecimiento salarial. Dicha variabilidad está altamente correlacionada con el ciclo económico, tendiendo a disminuir la rentabilidad en períodos de ralentización y a aumentar en períodos de bonanza.

Estos datos indican que el comportamiento del salario promedio y la rentabilidad promedio del capital, posdictadura, muestran una fisonomía que concuerda mucho más con la conceptualización marxista de estos asuntos, que con la visión neoclásica que hoy constituye el paradigma dominante en el pensamiento microeconómico. Esto en cuanto a que más que responder a evoluciones en el valor de la productividad marginal del trabajo y del capital, la distribución de ingresos entre asalariados y gestores económicos propietarios parece resultar de un proceso donde estos últimos se apropian del remanente de los ingresos generados por los procesos productivos y comerciales, luego de descontar los costos de producción que incluyen los gastos laborales socialmente necesarios para obtener asalariados productivos y en “paz social”. En el Chile posdictadura, esos pagos socialmente necesarios a los trabajadores parecerían requerir un cierto crecimiento constante del nivel salarial, pero, a la vez, permitir que los remanentes apropiados por los gestores económicos sean muy suculentos, aunque variables y sincronizados con el ciclo económico. El carácter sustancioso de dichos remanentes es resultado de la correlación de fuerzas entre trabajadores y empleadores, para establecer el salario socialmente necesario, pero, además, ha sido engrosado por las acciones de un estado subsidiario que ha cedido importantes rentas sobre los recursos naturales y ha impuesto sólo laxas políticas regulatorias a la actividad productiva empresarial.

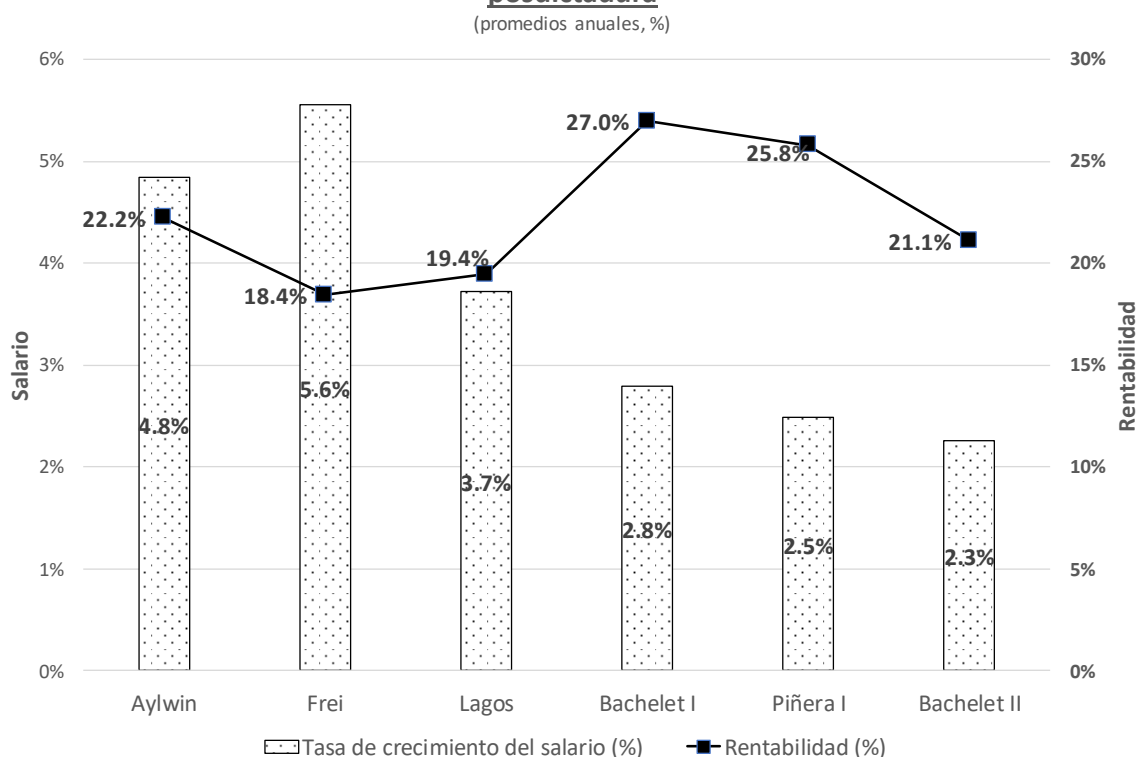
Sector Institucional para 2017, necesarios para ello, sólo serán dados a conocer por el Banco Central de Chile en marzo de 2019, después de la publicación de este artículo.

Evolución del salario y la rentabilidad en los gobiernos posdictadura

El gráfico G.3 a continuación está basado en los mismos datos (salario y rentabilidad del capital) del gráfico anterior, G.2, pero ahora son presentados los promedios anuales de las variables en los distintos gobiernos posdictadura¹⁷ y en lugar de mostrar valores absolutos del salario se muestra sus tasas promedio de crecimiento anual.

El gráfico indica una oscilación moderada de la tasa anual promedio de rentabilidad del capital, en torno a un alto nivel de 20,3%, en los gobiernos de Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet II. Por su parte, en los gobiernos de Bachelet I y Piñera I, la tasa de rentabilidad del capital es aún mayor, alcanzando un 27% y 25,8%, respectivamente, impulsada por los altos precios de las materias primas y las importantes rentas ricardianas que consecuentemente se generaron¹⁸.

G.3: **Rentabilidad y tasa de crecimiento del salario en los gobiernos posdictadura**



Fuente: Elaboración y actualización a partir de datos en Titelman (2017).

¹⁷ La concepción de la ganancia como remanente (Marx, 1946, T.1, pp. 156-170). Por otra parte, como es bien sabido, y como corroboran los resultados aquí mostrados para Chile, no se ha cumplido la fatal declinación en la tasa de ganancia predicha en Marx, 1946, T.3, pp. 213-257.

¹⁸ Sobre la base de los datos de la Comisión Chilena del Cobre, en www.cochilco.cl, los siguiente fueron los precios promedio del cobre en centavos de dólar de 2012 la libra: Aylwin: 180; Frei: 159,4; Lagos: 142,2; Bachelet I: 339,3; Piñera I: 366,8; Bachelet II: 270,5.

Cabe señalar que la ausencia de una tributación relevante sobre las rentas de los recursos naturales limitó sustancialmente la capacidad de capitalizar dichas rentas en beneficio de la sociedad chilena en su conjunto. En lugar de ello, las ganancias del boom de las materias primas, durante los gobiernos de Bachelet I y Piñera I, fueron mayoritariamente capitalizadas por grandes inversionistas privados, en su mayoría extranjeros (Titelman, 2010 y 2013).

En cuanto al salario, el gráfico G.3 también refleja su ya indicado crecimiento sostenido durante todos los gobiernos posdictadura, pero, adicionalmente, muestra que ese crecimiento, luego de acelerarse durante el gobierno de Frei —en relación con el anterior, de Aylwin— se ha ido desacelerando, gobierno tras gobierno.

En efecto, inmediatamente después del retorno a la democracia representativa, durante los gobiernos de Aylwin y Frei, la demanda en el mercado laboral se veía fuertemente impulsada por la irrupción de la inversión privada en proyectos extractivos pendientes y en la modernización complementaria de la infraestructura y del sistema financiero y comercial, que ya se mencionó anteriormente en este artículo. Asimismo —en la determinación del salario socialmente necesario— prevalecían las entusiastas expectativas de mejores salarios de los trabajadores, que alimentaba el retorno a la democracia, frente a la cautela empresarial dictada por el temor a la reciente pérdida del control autoritario sobre el movimiento sindical y sobre las fuerzas políticas de centroizquierda que asumían entonces el gobierno. Todo lo anterior redundaba en la aceleración del alza de los salarios durante los gobiernos de Aylwin y Frei.

Sin embargo, posteriormente —a pesar de que los sucesivos gobiernos posdictadura intentaron continuar abriendo nuevos espacios para la inversión privada en las concesiones de obras públicas, las sanitarias, la educación (desarrollo del Crédito con Aval del Estado), etc. —, inevitablemente al irse completando los principales proyectos, comenzaron a menguar las necesidades urgentes de grandes proyectos de modernización infraestructural. Asimismo, como se ha indicado más arriba, una vez maduros los principales proyectos extractivos, en 2004, la producción minera virtualmente se estancaba. Y, así, a partir del gobierno de Lagos comienza un proceso donde la inversión privada se aboca principalmente a la mantención y crecimiento vegetativo de los sistemas productivos e infraestructurales ya existentes más que a construir grandes nuevos proyectos, con el consiguiente debilitamiento del impacto positivo sobre la demanda en el mercado laboral.

Al debilitamiento indicado en el crecimiento de la demanda en el mercado del trabajo, se sumó —para desacelerar el crecimiento salarial— el debilitamiento creciente del movimiento sindical y de la ideología de clase trabajadora en los partidos de la centroizquierda. Cooptados estos últimos en la responsabilidad por la paz social del modelo, la fuerza social de los trabajadores fue migrando del ámbito sindical y político, de la consciencia de clase, hacia la lucha circunscrita al salario y las condiciones en el lugar de trabajo propio. Así, en la economía chilena actual, en la negociación mercantil por el salario, habitualmente, los trabajadores enfrentan a su empleador en una asimétrica relación de fuerzas que favorece a este último en los planos organizacional, legal y de

disponibilidad de recursos, al amparo de concepciones económicas que valoran la flexibilización laboral para dinamizar los mercados y la producción.

Al sumarse la creciente asimetría negociadora favorable para los empleadores, al debilitamiento en la demanda laboral para implementar nuevas inversiones, se fue consolidando la tendencia al debilitamiento de la fuerza social de los trabajadores en el mercado del trabajo que muestra el gráfico G.3. En él se puede apreciar como la fortaleza social del trabajo en el mercado laboral —la capacidad de los trabajadores de incrementar el salario socialmente necesario— ha venido mermando consistentemente desde el gobierno de Lagos, según se expresa en la continuamente decreciente tasa anual de aumento del salario promedio desde un 5,6%, en el gobierno de Frei, a un 2,3% en el gobierno de Bachelet II.

En ese contexto, el boom de los precios de las materias primas durante Bachelet I y Piñera I que, como se ha señalado, generó importantes rentas sobre recursos naturales, contribuyó a incrementar la rentabilidad del capital y las tasas de crecimiento del PIB, pero como muestra el gráfico G.3, y como pronostica la teoría ricardiana de la renta, no afectó al salario que continuó su progresiva desaceleración.

Finalmente, el gráfico G.3 ilustra otra característica central de la economía chilena posdictadura al mostrar que los patrones de distribución del ingreso entre capital y trabajo, durante el período, no revelan diferencia alguna que pueda ser atribuida al matiz político-ideológico del gobierno de turno. En efecto, el sistema económico posdictadura ha operado en un entorno político marcado por un consenso básico fundamental, entre las principales fuerzas políticas, cuyas divergencias reales, en ese plano, se han circunscrito a sólo leves discrepancias respecto del tamaño del estado.

Conclusión

El análisis planteado del crecimiento y la distribución en la economía chilena posdictadura permite concluir esbozando algunos ejes económico-programáticos generales.

En primer lugar, para avanzar hacia una distribución más igualitaria del ingreso, se requiere y es posible aumentar la carga tributaria sobre el capital y las rentas ricardianas, utilizando la mayor recaudación para solventar mayores gastos e inversiones en beneficio del pueblo asalariado y jubilado. Con el mismo propósito se requiere potenciar la fortaleza negociadora de los trabajadores en el mercado laboral, para elevar así el salario socialmente necesario.

En segundo lugar, para reducir las rentas monopólicas y proteger nuestros ecosistemas, se requiere aumentar las exigencias regulatorias y fiscalizadoras ante el avasallador ímpetu depredador en pos de ganancias que caracteriza nuestras principales actividades económicas.

Ambos objetivos estratégicos, para la mejora dentro del marco de la economía periférica exportadora de materias primas que somos, concitan amplio apoyo popular, pero enfrentan la

férrea y eficaz oposición de quienes prevén el deterioro de sus negocios como resultado de tales imposiciones y restricciones. Estos son sólo algunos ejemplos, de los muchos que existen, ilustrando los contundentes éxitos de dicha oposición: la crónica incapacidad de legislar para introducir una carga tributaria relevante sobre las rentas ricardianas en el cobre; la ineficacia institucional para contener el daño ambiental sin la presión de algún combativo movimiento social que lo exija (Freirina, Patagonia sin Represas, Quinteros-Puchuncaví, etc.); el fiasco del gobierno de Bachelet II en su intento por introducir legislación para potenciar el movimiento sindical.

Un tercer objetivo estratégico, esta vez en búsqueda de incrementar sustancialmente el ingreso, creando genuinamente valor económico y logrando su distribución más igualitaria, consiste en la aspiración a transitar hacia una economía capitalista madura. Esto, potenciando el capital humano a través de una radical y profunda mejora de los sistemas de educación y salud, dotándolos de acceso universal y, al mismo tiempo, promoviendo la creatividad y las capacidades de innovación y emprendimiento, e instaurando un sistema de planificación estratégica que sirva para guiar e inducir el desarrollo productivo.

La aspiración para transitar hacia una sociedad capitalista madura es apoyada en el plano retórico por casi todos los chilenos, pero, en el plano material y concreto, muestra grandes carencias. Su consecución requiere un estado visionario y efectivo en pro del bien público, y que se dedique, con prestancia, ingentes recursos y esfuerzos al diseño e implementación de costosos sistemas de educación y salud que beneficien directamente a quienes no disponen de esos recursos. Empero, tales tareas son casi imposibles en una economía y una sociedad impulsadas por la feroz competencia y por la sofista convicción —magistralmente enunciada por A. Smith— según la cual el acto económico solidario eficaz consiste en la egoísta prosecución del beneficio propio¹⁹. No es casualidad pues que sobren dedos en una mano para contar, entre las decenas de economías capitalistas periféricas existentes, casos de exitoso tránsito hacia una economía capitalista madura. En realidad, más que una real estrategia de desarrollo, la aspiración a devenir una economía capitalista madura constituye hoy, en Chile, un bonito relato vano útil principalmente para ganar elecciones y batallar con la desesperanza.

Los asuntos económicos son mucho más que asuntos “positivos”, neutros, apolíticos, como se pretende reducirlos desde el pensamiento económico actualmente hegemónico. La consecución de los objetivos económicos aquí planteados requiere pues mucho más que la habitual búsqueda de buenas políticas públicas, requiere de la existencia de voluntades y fuerzas culturales, sociales, políticas y personales, decididas a lograrlos y capaces de hacerlo. Requiere, en realidad, antes que todo, la gestación de una gran fuerza de renovación social basada en un radical cambio en nuestra valoración de lo que somos y lo que podemos ser.

¹⁹ “No es la benevolencia del carnicero, el cervecero, o el panadero, lo que nos procura nuestra cena, sino el cuidado que ponen ellos en su propio beneficio. No nos dirigimos a su humanidad sino a su propio interés, y jamás les hablamos de nuestras necesidades sino de sus ventajas...la persecución de su propio interés lo conduce natural o mejor dicho necesariamente, a preferir la inversión que resulta más beneficiosa para la sociedad...una mano invisible lo conduce a promover un objetivo que no entraba en sus propósitos” (Smith, 1999, p. 46, p. 552 y p.554).

Para poder cambiar sustancialmente la sociedad y la economía en que vivimos, debemos ser capaces de superar su lógica y emocionalidad, que están concentradas en la satisfacción egoísta de las necesidades materiales y hedonistas. La fuerza social capaz del profundo cambio sólo podrá gestarse y liberarse, del entrampamiento cultural que la paraliza, elevando el calibre de nuestra aspiración civilizatoria. Nuestra superación social en lo material requiere de nuestra superación en lo moral, sobre la base de ponernos a construir una sociedad distinta para una vida mejor no sólo para algunos, no sólo en el mundo de las cosas, sino en cuanto a la calidad total de nuestra vivencia y nuestra convivencia.

Para un genuino cambio civilizatorio —que incluya también más prosperidad mejor distribuida y una mejor eco-integración de la especie humana— requerimos construir una exitosa sociedad colaborativa e ir dejando atrás nuestra actual sociedad mercantilizada caracterizada por relaciones económicas conflictivas basadas en la depredación ecológica y la instrumentalización del prójimo, donde la competencia desenfrenada por la acumulación y el consumo desiguales son la amarga sal de la vida. Ese es el desafío económico estratégico principal del progresismo en el Chile actual y en torno a él deben articularse los demás objetivos y las acciones para alcanzarlos.

En cuanto al sujeto-objeto protagonista del ambicioso cambio civilizatorio que proponemos, éste sólo podrá ser el individuo en proceso de emancipación de las amarras que empequeñecen las posibilidades de su alma en nuestras sociedades infestadas de mercado, pero no en soledad sino asociándose para cooperar solidariamente —en un gran proyecto reivindicatorio de la condición humana— con muchos otros como él en partidos políticos, organizaciones sociales, locales y sindicales, empresas productivas, instituciones culturales, unidades estatales y demás grupos humanos de diversa índole (Titelman, 2017).

Referencias

Banco Central de Chile. (2018) *Stock de capital neto; Consumo de capital fijo*. En Cuentas Nacionales por Sector institucional. Recuperado de www.bcentral.cl/estadísticas.

Banco Mundial y Ministerio de Hacienda de Chile. (2015). *Chile: efectos distributivos de la reforma tributaria de 2014. América Latina y el Caribe. Prácticas globales de macroeconomía y gestión fiscal, pobreza y gobierno*. Banco Mundial.

Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO). (2018). *Anuario de estadísticas del cobre y otros minerales*. Santiago: COCHILCO. Anuarios publicados en el período 1991-2018.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2017). *Estadísticas laborales, Estadísticas demográficas y*

vitales, Encuesta suplementaria de ingresos. Recuperado de www.ine.cl.

Maira, Luis. (2001). El amarre institucional del general Pinochet y las restricciones de la transición chilena. En J. Labastida y A. Camou (coord.), *Globalización, identidad y democracia: México y América Latina*. México: Siglo XXI Editores.

Marx, Karl. (1946). *El capital – crítica de la economía política*. México: Fondo de cultura económica (1ª edición, T.1 1867).

Piketty, Thomas. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press.

Schumpeter, Joseph A. (1975). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Colophon Books (1ª edición, 1942).

EDUARDO TITELMAN

Smith, Adam. (1999). *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza Editorial (1ª edición, 1776).

Titelman, Eduardo. (2010). *Sobre la tributación minera*. Políticas Públicas, 3(2).

----- (2013). *Política minera y democracia: ¿Codelco, Royalty o Subsidio a la Gran Minería Privada?*. Políticas Públicas 6(2).

----- (2017). *De la sociedad mercantilizada a la sociedad colaborativa*. Santiago: Editorial El Desconcierto-Ocho Libros.

Claves teóricas para la investigación sobre los controles democráticos en América Latina

CAMILA CARRASCO

Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.

cbcarrascofl@flacso.edu.ec; <https://orcid.org/0000-0003-4219-896X>.

Resumen

El artículo intenta explicar distintos conceptos teóricos que permitan comprender la importancia del estudio sobre los controles democráticos en América Latina. Por lo que se busca rescatar elementos esenciales que, dentro del Estado, justifican la existencia de estos controles ante posibles transgresiones de valores y principios, como por ejemplo con actos de corrupción en instituciones públicas. Para guiar este trabajo se pretende responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los conceptos claves para el estudio sobre controles democráticos en un Estado constitucional dentro de las democracias contemporáneas de América Latina?

Palabras clave: Estado, democracia, controles democráticos, rendición de cuentas.

Abstract

Theoretical concepts for research about democratic controls in Latin America.

The article tries to explain different theoretical concepts that allow to understand the importance of the study on the democratic controls in Latin America. For what is sought to rescue essential elements that, within the State, justify the existence of these controls against possible transgressions of values and principles, as for example with acts of corruption in public institutions. To guide this work, we intend to answer the following research question: What are the key concepts for the study of democratic controls in a constitutional State within the contemporary democracies of Latin America?

Key words: State, democracy, democratic controls, accountability

Introducción

Los temas sobre corrupción, controles democráticos y transparencia en el funcionamiento de las instituciones públicas están emergiendo dentro de los estudios en las ciencias sociales y en el análisis de políticas públicas, debido a la necesidad de profundizar en observar el comportamiento del Estado frente a esta relación contemporánea con actores no estatales (Fontaine, 2015), las cuales son cada vez más heterogéneas y tienen múltiples demandas. Ante esta realidad, el Estado en cierta medida no logra ajustarse y la democracia representativa que se reduce a tener la posibilidad de participar en elecciones ya no es suficiente (Fung y Wright, 2012).

La crisis del Estado post segunda guerra mundial generó problemas financieros en los países desarrollados que tuvieron que cambiar su relación con los mercados (Aceves, 2006). Con ello, se modificó el rol del Estado hacia uno mínimo, de regulación a favor del capital, protegiendo la propiedad privada, lo que generó la pérdida de poder interno y de soberanía. Esto último, fue respaldado desde la concepción neoclásica hasta los organismos internacionales (Aceves, 2006; Cassese, 2003). En consecuencia, se puede evidenciar la transnacionalización de la económica, se eliminaron las fronteras y se dismanteló lo nacional (Aceves, 2006, p. 113). Desde ese contexto, ha ido transformándose el rol del Estado, particularmente dentro de un mundo globalizado con democracias modernas, la organización del poder ha cambiado y se ha complejizado la convivencia entre las lógicas del Estado, del mercado y de la sociedad, que incluyen variables de participación, incidencia y control social dentro de un proceso de democratización (Fontaine, 2015, 80). Los factores para considerar en las democracias contemporáneas son un diseño institucional más complejo (O'Donnell, 2004) en la actual administración pública y en esta época, se podrían lograr diálogos sobre la naturaleza, el sistema institucional y cómo funcionan las instituciones del Estado (Fontaine, 2015).

La crisis del Estado post segunda guerra mundial generó problemas financieros en los países desarrollados que tuvieron que cambiar su relación con los mercados (Aceves, 2006). Con ello, se modificó el rol del Estado hacia uno mínimo, de regulación a favor del capital, protegiendo la propiedad privada, lo que generó la pérdida de poder interno y de soberanía. Esto último, fue respaldado desde la concepción neoclásica hasta los organismos internacionales (Aceves, 2006; Cassese, 2003). En consecuencia, se puede evidenciar la transnacionalización de la económica, se eliminaron las fronteras y se dismanteló lo nacional (Aceves, 2006, p. 113). Desde ese contexto, ha ido transformándose el rol del Estado, particularmente dentro de un mundo globalizado con democracias modernas, la organización del poder ha cambiado y se ha complejizado la convivencia entre las lógicas del Estado, del mercado y de la sociedad, que incluyen variables de participación, incidencia y control social dentro de un proceso de democratización (Fontaine, 2015, 80). Los factores para considerar en las democracias contemporáneas son un diseño institucional más complejo (O'Donnell, 2004) en la actual administración pública y en esta época, se podrían lograr diálogos sobre la naturaleza, el sistema institucional y cómo funcionan las instituciones del Estado (Fontaine, 2015).

Estos procesos son un movimiento interminable, alienable, reversible y resulta esencial reapropiarse del verdadero origen y justificar los poderes emanados de la sociedad (O'Donnell, 2010, 199). En esta línea, gobiernos buscan ser más descentralizados, con mayor interacción y participación (Gurza e Isunza, 2010), donde el concepto de gobernanza es central para su desarrollo (Fontaine, 2015). Este nivel de democratización se vincula con la búsqueda que tiene la sociedad por incidir en procesos políticos y de procedimiento (Fontaine, 2015). Dentro de esta lógica, existe un consenso sobre el fuerte lazo entre la democracia y la rendición de cuentas (Hernández, 2018).

El presente documento pretende exponer claves teóricas que permitan comprender la importancia del estudio sobre los controles democráticos en América Latina. Por lo que se busca rescatar elementos esenciales que justifiquen la existencia de estos controles ante posibles transgresiones de valores y principios de una constitución como, por ejemplo, los actos de corrupción (O'Donnell, 2004, Peruzzotti, 2006, Yépez, 2011, Schedler, 2004). Para guiar este trabajo se intentará responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los conceptos claves para el estudio sobre controles democráticos en un Estado constitucional dentro en las democracias contemporáneas de América Latina? El presente artículo se dividirá en cinco momentos. La primera parte relata conceptos desde la crisis del Estado a un Estado Constitucional de derecho. Posteriormente se presentarán conceptos para ubicar la democracia delegativa y representativa, particularmente en América Latina. En seguida, se expondrán concepciones teóricas para visualizar que se entiende por participación, gobernabilidad y gobernanza para consiguiente hablar sobre la corrupción como un problema público, la transparencia de las instituciones del Estado y los controles democráticos. Finalmente se presentan conclusiones con la finalidad de responder la pregunta de investigación.

Desde la crisis del Estado a un Estado Constitucional

Para el estudio del Estado es necesario incluir dos fuentes que se han desarrollado a lo largo de las investigaciones. Las instituciones políticas y la historia de doctrinas políticas, donde las exploraciones sobre el Estado se han desarrollado a través de distintas disciplinas, siendo las más destacadas las sociológicas y jurídicas (Bobbio, 2006). El problema del Estado ha ido cambiando a través del tiempo. Inicialmente fue tratado desde un punto de vista desde quienes gobiernan y la ciudadanía era más bien un sujeto pasivo en una relación más bien de dominación (un esclavo frente a su amo) (Bobbio, 2006). En el caso de las investigaciones sobre la crisis del Estado hasta un Estado constitucional, en un contexto de globalización, se pueden visualizar conceptos que permitan tener presente cómo se han ido transformando las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado (Fontaine, 2015) que no son necesariamente las que inicialmente describía Bobbio (2006).

De hecho, producto de las consecuencias de la evolución de las formas de dominación política nace un Estado moderno (Benz, 2010), en el cual son los señores feudales quienes imponían sus objetivos. Sus tierras eran un lugar político, social y económico, había un derecho único, el cual

tenía un ordenamiento de inspiración divina. El régimen de señores feudales intentaba resguardar a las personas y en contraprestación brindaban fidelidad y apoyo al rey (Benz, 2010). Por lo tanto, no se tenían instituciones más bien formales ni derecho escrito, era un orden fragmentado de dependencias interpersonales (su tipología es ser Estado liberal soberano).

Posterior a la segunda guerra mundial, el derecho positivo establece una racionalidad jurídica para el debate académico donde la ley prima en el ordenamiento jurídico (ley es justicia igual justicia es ley) y se refleja como la máxima expresión entre gobernantes y gobernando surgiendo el Estado constitucional, debido a un cambio de paradigma. El Estado jugaba un rol para el desarrollo económico y tenía la legitimidad para intervenir en la producción de bienes y su distribución, como también su gasto público para la redistribución de recursos en la sociedad (Aceves, 2006). Posterior a esto surge la internacionalización económica y la globalización, procesos que dominaron el ajuste del rol del Estado, el cual fue perdiendo influencia en las determinaciones políticas (Benz, 2010).

Las crisis económicas de los países centrales (desarrollados) impulsaron la crisis del Estado, se instauró un proceso liberal y de desregularización en las economías, donde el capital se impone sin fronteras, aumentando las relaciones económicas internacionales (Aceves, 2006, p. 107). Por lo tanto, las democracias modernas ya no eran gobernables, se produjo una crisis y un desmantelamiento del Estado. En ese momento primó una concepción neoclásica que consiguió respaldo de organismos internacionales tales como la OCDE, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (Aceves, 2006, Benz, 2010) y emergió un proceso de desterritorialización y desnacionalización (Benz, 2010).

En América latina el Estado sufrió también un desmantelamiento producto de dos tipos de factores (Pisarello, 2009). Por una parte, por factores internos (Pisarello, 2009) vinculados con el imperio de la ley, la cual no garantizaba mayor participación de la sociedad civil, sino que fortalecía y privilegiaba intereses de ciertos grupos con poder privado, en cambio en los lugares alejados o rurales no había fuerte presencia por lo tanto había una desvalorización de ésta; la división de poderes entre el poder ejecutivo y legislativo predominaba el primero teniendo una concepción delegativa sobre la democracia (O'Donnell 1994) y el poder legislativo priorizaría la propiedad privada (Santos citado por Pisarello, 2009). Además, los derechos fundamentales y las reformas constitucionales se conservaron en las altas esferas políticas (Pisarello, 2009).

Otros elementos que afectaron esta crisis fueron externos. El intervencionismo neoliberal para liberar la economía y evitar movilizaciones político sociales, como se pudo ver en la dictadura de Pinochet en Chile (Pisarello, 2009), la globalización (se sustituye la política por el mercado) y el endeudamiento externo (Estados latinoamericanos no podían con la deuda y se desarrollaron las medidas del Consenso de Washington favoreciendo la desregulación y la privatización). Los derechos sirven más bien para intereses privados por lo que se presencian ciertas lógicas de corrupción y el orden jurídico se mantiene de acuerdo a conveniencia de la apropiación privada de aspectos públicos (Pisarello, 2009). Con lo anterior, se puede observar una institucionalización de mecanismos de corrupción (O'Donnell, 1994, Pisarello, 2009). En este período, el Estado presenta

limitaciones de sus espacios autónomos de decisión y con lo anterior crece la necesidad de cooperación internacional (Benz, 2010, Pisarello, 2009) y sus estructuras internas tienen que adaptarse a un contexto globalizado tanto de relaciones económicas como de problemas y desafíos sociales ante la escasez de recursos, los movimientos migratorios a nivel mundial, problemas constitucionales debido a la organización internacional, cambio en los sistemas de negociación entre las redes de políticas nacionales y transnacionalización del poder (Benz, 2010).

Con lo anterior es necesario incorporar investigaciones sobre lo que significa un Estado de Derecho. Ferrajoli (2002) habla de la existencia de dos modelos. Por una parte, el Estado legislativo donde los poderes públicos son concedidos por la ley y se ejercen gracias a la existencia de procedimientos legales. Este tipo de Estados tienen el monopolio de la producción jurídica en los ordenamientos jurídicos modernos (Ferrajoli, 2002) y las normas son válidas no por su carácter justo, sino porque fueron dictadas por una autoridad investida de esta responsabilidad (Ferrajoli, 2002). Por otro lado, se genera un cambio de paradigma donde emerge el Estado constitucional de derecho (Ferrajoli, 2002) y lo esencial de este cambio es que todos los poderes (principalmente el legislativo) tiene que respetar principios sustancialmente superiores que son las normas constitucionales (Ferrajoli, 2002).

Los poderes públicos están sujetos a una Constitución, la cual no sólo disciplina como se hacen las leyes, sino que impone prohibiciones y obligaciones en su contenido y nadie está por sobre ella, está dotada de valores y principios por lo tanto puede ser interpretada (O'Donnell, 2004, Ferrajoli, 2002), entonces cambian las condiciones de validez que tienen las leyes, éstas no pueden escapar del control de legitimidad constitucional, por lo que están subordinadas a principios constitucionales (Ferrajoli, 2002, Pozzolo, 2011), favoreciendo la interpretación de la Constitución, la cual pasa a ser un modelo de relaciones sociales (Pozzolo, 2011) y protege derechos de las mayorías ante un posible poder que pudiese ser abusivo (O'Donnell, 2004, p. 19).

El constitucionalismo es una doctrina de limitación jurídica del poder político (Pozzolo, 2011). En el caso del constitucionalismo débil y fuerte, el primero presenta un gobierno de las leyes, para equilibrar grupos y clases corporativas, en cambio en el segundo la Constitución enuncia contenidos concretos o establece determinados procedimientos que contienen un conjunto de normas jurídicas que identifican todo ordenamiento (Guastini, 2007) y se fundamenta para el desarrollo del bien común (Pozzolo, 2011). El constitucionalismo es fuente del derecho de tres formas (Guastini, 2007). La primera es regulando la organización del Estado y las relaciones entre éste y los ciudadanos, la segunda es a través de normas aptas y por último regulariza las relaciones entre particulares que son aplicables por jueces. Guastini (2007) expone que se tiene que considerar la diferencia entre el poder constituido (poder legal) y constituyente (capacidad que se tiene para establecer una Constitución). Por lo anterior, la división de los poderes es a través de una interpenetración parcial que tienen jurisdicciones específicas que están normadas (O'Donnell, 2004, p. 21).

La Constitución desde un sentido material implica que son las normas las que determinan las formas y el régimen político vigente del Estado, del gobierno y la legislación con sus respectivas

fuentes por lo que está condicionada a su interpretación y actuación en una realidad política determinada (Guastini, 2006).

Desde las ciencias jurídicas comienza un debate entre el constitucionalismo y neoconstitucionalismo, el cual implica un cambio de visión sobre la Constitución, desde un modelo preceptivo de la Constitución como norma, la carta fundamental es vista como objetivo y como camino, fundando la constitucionalización del ordenamiento jurídico y teniendo la capacidad de condicionar a la legislación, a la jurisprudencia y a los actores políticos (Pozzolo, 2011). Producto de estas funciones surge un órgano jurisdiccional al que le compete la evaluación y control de la constitucionalidad de las leyes (Cortes y tribunales constitucionales) que tiene características superpuestas al poder legislativo y judicial, el cual podría ser débil (control constitucional) o fuerte (equilibrio entre poderes y carácter autónomo) (Pozzolo, 2011).

Por último, Foucault (2007) relata la transición desde un Estado moderno, el surgimiento de los Estados territoriales, administrativos y coloniales, que surgieron ante la caída del régimen feudalista, donde el vínculo entre gobernantes y gobernados estaba determinado por la violencia, la tradición de sucesión de poder y vínculos establecidos con otros gobernantes. A través de la historia, los Estados y los problemas comprendidos como un eje central ha determinado cambios en el quehacer de quienes gobiernan, producto de estudios en las ciencias sociales y los tópicos de discusión giran alrededor de cómo se concibe la soberanía, el soberano, el rol de la familia dentro de la administración del gobierno, la economía y la legitimidad (Foucault, 2007). Luego de haber conceptualizado y contextualizado las transformaciones que ha vivido el Estado particularmente en América Latina, lo próximo es explorar el concepto de democracia y cómo se presencia dentro de la región.

Democracia delegativa y representativa

Los regímenes democráticos constitucionales protegen una serie de derechos e igualdades, aunque al mismo tiempo también resguardan ciertas relaciones que expresan distintas desigualdades, siendo la Constitución quien soporta esta reproducción de esa realidad (O'Donnell 2010, p. 151). La herencia de estas modernas democracias en los Estados liberales es la existencia de libertades de los individuos que no pueden ser cuestionables y el Estado no puede violar (Yépez, 2011), entonces en América Latina esta constitucionalización de la democracia ha favorecido la redefinición de los términos de un contrato democrático y por lo tanto nacen nuevas formas de intervención que tiene la sociedad civil sobre cómo dirigirse hacia un modelo de rendición de cuentas (Peruzzotti, 2006).

Un proceso determinante para comprender esto en América Latina, son las dictaduras que se desarrollaron entre la década del 70 y 80 y como O'Donnell (2010) expone un análisis que permite entender un concepto clave para este estudio: Las redes dialógicas. El Estado terrorista era el único que tenía la potestad de hablar, es decir que estaba dotado de discursos monológicos, anulando el espacio público producto del silencio de la sociedad y la soledad de ésta por la política

del terror existente, donde las personas son simplemente sujetos sin calidad de ciudadano o agente (O'Donnell, 2010, p. 185). Sobre el concepto de agente, O'Donnell (2007, 51) lo categoriza como un individuo que cuenta con capacidad tanto motivacional como de intelecto para tomar decisiones razonables, por lo que es un agente moral que se hace responsable de sus decisiones o por lo menos de las consecuencias de sus actos (O'Donnell, 2007). Volviendo al concepto de redes dialógicas, éstas son las relaciones verticales cuando se permite interpelar al Estado, dirigiéndose hacia una autoridad superior y son horizontales cuando la vinculación es con otros agentes, quienes están en igualdad de condiciones entre ellos y lo expresado son posiciones sobre cuestiones importantes dentro de la esfera pública (O'Donnell, 2010).

El proceso de transición en América Latina fue importante para comprender la democracia que se estaba instalando y los rostros que la estaban caracterizando (O'Donnell, 1994). Las instituciones democráticas (políticas) en sociedades complejas y contemporáneas cuentan con elecciones periódicas, toman decisiones gubernamentales en función de intereses e identidades de quienes tenían y demandaban un acceso (O'Donnell, 1994). Existen instituciones que son formales (Congreso, partidos políticos) que proporcionan mediación entre factores son estructurales y los intereses e identidades de la sociedad. Su impacto dentro de pautas organizativas ayuda a la representación de agentes de un proceso político, pero también excluye a otros, asumiendo los costos de la presencia de burocracia (O'Donnell, 1994).

En el caso de una democracia que no está institucionalizada ésta es débil y el lugar de las instituciones es usado por prácticas informales como el clientelismo y la corrupción (O'Donnell, 1994). En este caso es posible llegar a lo que O'Donnell (1994) denomina democracia delegativa, que no es otra cosa más que un régimen democrático que preponderó en países de Latinoamérica cuando vivieron sus procesos de transición de una dictadura hacia una democracia, siendo este tipo de democracia diferente a la democracia representativa. La primera posee el ejercicio arbitrario, discrecional y personalizado en un presidente que fue electo democráticamente, que se mira desde una posición superior a otros poderes del Estado, siente que representa individualmente a la nación y excluye a la sociedad de la toma de decisiones. Electores son quienes eligen a esta autoridad delegando este poder y no hay un control que pueda observar sus acciones que afectan a un país (O'Donnell, 1994). Esta delegación es desinformada (no se conoce un programa que sustente al candidato), se posicionan eslóganes más bien retóricos y los ciudadanos no están empoderados sobre lo que sucede en la esfera pública. Este tipo de democracia no tiene suficientes opciones electorales, hay presencia de corrupción y ausencia de *accountability*.

La democracia representativa (O'Donnell, 1994) incorpora un factor delegativo, porque quienes votan eligen para ser representados, entonces los elementos delegativos y representativos no son opuestos, pero una de las diferencias sustanciales es que esta última incluye *accountability* (O'Donnell, 1994). Por un lado, se tiene presencia entre la existencia de intereses y conductas que tienen funcionarios que son públicos y privados (O'Donnell, 1994) y por otro, hay una relación más compleja y al mismo tiempo más tensa entre representados y sus representantes (Peruzzotti, 2006).

La participación, gobernabilidad y gobernanza

Para las siguientes partes de este trabajo se considerarán elementos de una democracia representativa, particularmente sobre la nueva forma de representación vista como un nuevo contrato entre gobernados y gobernantes, donde ciudadanos poseen un grado de influencia (Peters, 2005). Peruzzotti (2006) resalta que en ese nuevo contrato se tienen que instaurar herramientas que monitoreen a políticos. En otras palabras, la supervisión combina mecanismos que son tanto formales como informales que tienen como motivación que las acciones de los representantes sean responsables y consideren los intereses de la ciudadanía (Peruzzotti, 2006).

La democracia contemporánea pasa por una realidad de innovación. La innovación democrática ha sido expuesta por Gurza e Isunza (2010, p. 19) y expresan que se está viviendo un proceso de creación institucional que está fuera de los límites conocidos en un gobierno representativo y reconocen la incidencia social en el área del diseño de políticas públicas o los mecanismos de control. Es una especie de democratización, la cual se puede comprender como un momento en el cual la sociedad civil quiere influir en los niveles de procesos políticos (Fontaine, 2015, p. 81).

La forma de modernización de una estructura estatal en América Latina es considerando el concepto de la participación ciudadana en las diversas legislaciones existentes en el continente a principios de los años ochenta (Morales, 2016, p. 107). Pero ¿qué es la participación ciudadana? La participación ciudadana se podría vincular con la puesta en marcha de procesos participativos para que la sociedad se relacione con el Estado y se haga parte de una serie de decisiones y en algunos casos de responsabilidades (Gurza e Isunza, 2010). Si se observa esta participación desde la visión del Estado, ésta se vincula con la responsabilidad y si la perspectiva es desde la sociedad, implica la existencia de un control social (Fontaine, 2015, 81).

Gobernabilidad

En América Latina durante los años noventa se enfrenta la necesidad de poder mantener los proyectos democráticos, a pesar de que la democracia constitucional no estaba generando transformaciones positivas, por lo que existía una insatisfacción sobre cómo ciudadanos en Latinoamérica percibían este tipo de regímenes (Domínguez, 2005). En la región, la amenaza a los gobiernos constitucionales son los golpes militares, enjuiciamientos o conflictos entre el poder ejecutivo y el legislativo. Un desafío es que este tipo de gobiernos perdure por sobre posibles levantamientos militares. Según Domínguez (2005) para evitar esa posibilidad es necesario avanzar hacia el fortalecimiento de los controles civiles institucionalizados.

Para también para comprender este concepto, es importante exponer lo que implica la gobernabilidad de Foucault (2007) quien expuso sobre los problemas ante el estilo de gobernar de un Estado moderno (todo lo existente es debido a un proceso de necesidad por poder constituir una estructura de poder con el fin de legitimar acciones de los gobernantes). Luego de un aprendizaje constante tanto de los gobernantes como de la humanidad, gobiernos han comprendido que deben enfocarse sobre el planteamiento de estrategias en la población (más

que una potencia es un fin e instrumento de un gobierno), esto quiere decir, considerar al conjunto de individuos que están dentro de una sociedad (Foucault, 2007). Dicho esto, los gobernantes deben tomar en cuenta a la población con el fin de gobernar de manera reflexiva y racional (Foucault, 2007), pues la evolución del Estado es lo que ha producido que se consolide como una estructura que tiene la capacidad de administrar y responder a problemas de la sociedad, la cual evoluciona constantemente (Foucault, 2007). Con todo, la gobernabilidad tiene una estrecha relación con la gobernanza, concepto que constantemente es estudiado desde la academia y que es pertinente desagregar en este artículo.

Gobernanza

En el pasado, el concepto de gobernanza tenía una visión más bien gerencial dentro de la administración pública, la cual estaba orientada hacia conseguir resultados y asegurar costo-eficiencia (Aguilar, 2014). Lo central para su desarrollo era el mercado ya que la Nueva Gobernanza surge como una respuesta a los problemas fiscales dentro de los estados y a la vez a la crisis de los regímenes autoritarios, por lo tanto, se efectuaron ajustes fiscales y cambios estructurales en los procesos desde la administración pública (Aguilar, 2014). Fontaine (2015) expone que este asunto surge desde el sector de la economía dentro de un contexto de globalización que se incorpora como estrategias corporativistas de la gestión transnacional (Fontaine, 2015).

Con lo anterior, ese modelo de gobernanza (Nueva Gestión Pública) se arrastra desde modelos que son neoliberales donde hay un gerente público, quien fue seleccionado a través de un programa público, quien tiene la misión de gobernar, reduciendo la posición de dominación que tenían ante los partidos políticos (Peters, 2005, p. 589). Pero, el modelo de gobernanza es más descentralizado que lo planteado por la Nueva Gestión Pública pues la primera tiene una ejecución más descentralizada (Peters, 2005). Según Peters (2005) las palabras gobierno y gobernanza se vinculan con la conducción y también control, en la medida que los gobiernos toman conciencia de cuáles han sido los efectos de sus actos para alcanzar una meta determinada y para las políticas públicas esto sería un elemento que ayuda en su desarrollo (Peters, 2005). El enfoque gerencial no es suficiente porque no responde a problemáticas sobre cómo asegurar la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos en la actualidad, de esta forma es limitado para entregar una gobernanza que sea socialmente productiva (Aguilar, 2014, p. 14).

La gobernanza democrática es una especie de relación entre actores institucionales y no institucionales, donde el Estado está más descentralizado y más horizontal, definido por Fontaine (2015) como un Estado *primus inter pares*, donde a la sociedad se le da la posibilidad de gobernar basándose en principios democráticos con elementos tanto administrativos, de eficiencia y descentralización, donde este último es una condición fundamental en la gobernanza (Peters, 2005, p. 586). Otro factor de este concepto es que producto de la falta de confianza hacia las instituciones políticas y de gobierno, es que la mayor participación de la sociedad se visualiza como una posibilidad de aumentar la confianza y la legitimidad de las acciones gubernamentales y

superar la percepción desconfiada y general de que gobiernos están lejos de la ciudadanía (Peters, 2005, p. 587).

Peters (2005) señala riesgos de la gobernanza, abriendo posibilidad de cuestionar el real impacto democrático del vínculo expuesto anteriormente, pues en ciertos momentos hay comunidades epistémicas que son grupos que controlan un conocimiento (Peters, 2005, p. 591). O también, los beneficios y el grado de legitimidad de grupos quienes están cerca de servicios pueden implicar que otros segmentos tengan que pagar costos de pérdida de influencia (Peters, 2005) o que al tener una fuerte descentralización se pudiesen perder objetivos generales de alguna política pública. En relación con la rendición de cuentas, Peters (2005) señala que la gobernanza y las políticas públicas son un reto, por ejemplo, cuando una política está confeccionada por quienes de alguna forma serán los beneficiarios pueda sumergirse en conceptos democráticos sobre *accountability* porque desde la gestión pública sobresale la idea de que sus acciones debiesen ser examinadas por otro agente (Peters, 2005). Con todo, la gobernanza y gobernabilidad son necesarias para entender lo importante que son los controles democráticos (Fontaine, 2015, p. 80).

Es necesario señalar que los estudios sobre gobernanzas son permanentes ya que dentro de las actuales sociedades, las decisiones desde la esfera pública están influenciadas por agentes tanto nacionales como internacionales (Zurbriggen, 2011) entonces se pretende que en el momento de elaborar políticas sean de forma colaborativa y participativa para que los resultados y rendimientos de políticas vayan mejorando y también existan garantías de gobernabilidad en el sistema político (Zurbriggen, 2011, p. 40).

Los estudios académicos dentro de las investigaciones sobre gobernanza el factor de eficacia directiva sigue primando y dentro de esta lógica se deben desagregar niveles de acción que incluye y requiere para su ejecución de forma eficaz, por lo cual sería un aporte el explorar las condiciones que necesita una nueva gobernanza para lograr los propósitos esperados (Aguilar, 2014). En el caso de Latinoamérica se presencia una realidad distinta debido a los procesos políticos vividos. Por una parte, el cambio de modelo económico, el cual pasó de tener un Estado más protagónico a uno centrado en el mercado. Por otra parte, el tránsito desde un régimen autoritario a uno democrático, lo cual incluye una democratización que expone nuevas formas de gobernar y de participación ciudadana como también de intentar enfrentar problemas de clientelismo y corrupción (Zurbriggen, 2011). Se deja en evidencia que para el estudio de los controles democráticos es esencial considerar los contextos y la transformación del rol del Estado, el cual ha sufrido cambios y formas de relación entre los actores del sistema político.

La corrupción cómo problema público, la ética, la transparencia de las instituciones el Estado y los controles democráticos

El concepto de ética es una reflexión filosófica (Yépez, 2011). Por una parte, desde los griegos se habla de una filosofía que es moral y por lo tanto la ética no tiene lógica sin la moral, la cual no

tiene sentido sin la existencia de los humanos. En esta línea, la moral es una condición práctica y la ética es un saber teórico (Yépez, 2011, p. 11). La visión de Aristóteles se vinculaba con hacer lo correcto, donde seres humanos tienen que privarse de hacer cosas consideradas malas según una norma, leyes imperantes o reglas (Yépez, 2011). Lo anterior tiene sentido con lo que plantea Kant, quien entendía que la moralidad no impone obligaciones autoritarias, sino que muestra que es lo que debemos hacer según una ley que está presente (Yépez, 2011). Maquiavelo (Pereyra, 2013) distinguía la moral del ejercicio de la política porque las reglas ya estaban ajustadas a principios tanto éticos como morales. Pero la visión weberiana identificaba que la ética absoluta y la política estaban en tensión sobre sí se preocupaban por los fines o por la actuación responsable (Pereyra, 2013).

En el caso de la ética en el espacio público, Yépez (2011) plantea que ésta se desenvuelve en el terreno del Estado y en un contexto democrático, reconociendo una diversidad de actores (públicos o privados). Estos agentes son quienes están representados, autoridades que son elegidas, tanto funcionarios que son de confianza como quienes cuentan con responsabilidades públicas y objetivos que cumplir (Yépez, 2011, p. 28). La ética dentro de una gestión pública tiene sustancia normativa (regulando lo que se debe hacer) y de una conducta moral donde agentes públicos están a cargo de alcanzar el bien común de forma transparente. Yépez (2011, p. 33) además conceptualiza qué significa la transparencia en el ámbito público. Primero, resalta que el Estado al tener intereses propios, se supone que tiene conciencia y una propia razón (razón de Estado) que en una democracia representativa y liberal delega el poder a un mandatario, quien es una persona pública que administra bienes que son públicos, por lo tanto, requieren de transparencia (Yépez, 2011). Por lo tanto, se han intentado comprender y generar innovaciones propuestas para avanzar hacia una transparencia de la gestión pública y también para garantizar el derecho que tienen los ciudadanos a la información o simplemente a saber sobre acciones públicas (Gurza, Isunza, 2010).

En esta lógica surge la realidad de la corrupción, concepto el cual cuando se relaciona con lo público se entiende como acciones de actores políticos, las cuales no va en una línea de estar al servicio de intereses sociales, sino que se sirven de su posición de poder y acumulan recursos en función de sus intereses individuales (Touraine, 2000, p. 86). Según Yépez (2011), la corrupción es una complejidad que se mueve al interior de redes sociales, es un acto ilícito, inmoral que está vinculado al poder donde el fin es obtener beneficios en gran parte económicos (Yépez, 2011). O'Donnell (1994) recalca que si los poderes del Estado entregan a funcionarios competencias y estos las utilizan para beneficio personal demuestra que ellos tienen como primera prioridad un interés particular, comenzando a tener prácticas que están fuera de la normativa y que generan actos de corrupción.

En el caso de la corrupción como un problema público destacando los planteamientos de O'Donnell (1994) y Pereyra (2013), quienes definen que la corrupción de funcionarios tanto públicos como políticos se delimita a una conducta que es individual (Pereyra 2013, p. 277). Pereyra (2013) visualiza tres dimensiones para comprender la corrupción como un problema público: la primera es cuando ciudadanos denuncian casos de corrupción y expertos están en una

posición de mediadores legítimos de los ciudadanos (voceros), ya que son quienes saben técnicamente respecto a un problema o fenómeno y lograrían una objetividad sobre cómo enfrentar una particular situación. La segunda se vincula con las estrategias de movilización y publicidad de un caso de corrupción que dependerá de la eficacia, los circuitos de información y cómo la prensa los comunica. En esta dimensión el público se transforma en un consumidor de escándalo y el periodismo en quien denuncia (Pereyra, 2013). Por último, el proceso de la estabilización del problema tiene que ver con cómo superar una controversia, produciéndose una mediación y producción de datos que son más concretos (Pereyra, 2013). A pesar de esto, si los actores políticos están dotados de racionalidad deberían tener presente los costos que implica tener acciones inapropiadas cuando están investidos de su cargo (O'Donnell, 2007).

La comprensión sobre controles democráticos

Una de las mayores virtudes de una democracia es tener la posibilidad de cambiar gobernantes, en elecciones periódicas sin la necesidad del uso de la fuerza (Schedler, 2004) y la separación del poder ejecutivo, legislativo y judicial tiene como justificación el control mutuo, pero hay que agregar que éstos también organizan cómo fluye el poder (O'Donnell, 2004). Si este flujo funciona correctamente, la división del trabajo entre instituciones públicas proporciona que funcionarios cumplan con sus responsabilidades (O'Donnell, 2004), pero en la realidad en ciertos momentos este proceder no responde necesariamente a intereses colectivos y por lo tanto en América Latina ha ido aumentando la desconfianza desde los ciudadanos hacia sus instituciones públicas.

Existe una desconfianza hacia el poder que es antigua, incluso la división de poderes que es un mecanismo para equilibrar y de control entre el legislativo, judicial y ejecutivo (O'Donnell, 2004), en un mundo contemporáneo, ya no es suficiente pues no está claro si es que los electores imponen su voluntad o reclaman ante sus gobernantes (Schedler, 2004). Frente a esto, surge la interrogante de cómo solucionar este problema en un régimen democrático (Schedler, 2004) si es que existe una trasgresión de una institución estatal la cual ha sobrepasado sus propios límites jurisdiccionales e irrumpe en otra (O'Donnell, 2004, p. 23). Los límites pueden ser sólidos (derecho consistente y muy respetado) y débiles (derecho es problemático o rigen selectivamente a lo largo de distintas regiones y diferentes categorías de ciudadanos) (O'Donnell, 2004, 23).

Representantes tienen la responsabilidad sobre sus propias acciones las cuales generan efectos sobre quienes ellos aseveran tener el derecho para representar (O'Donnell, 1994). Con lo anterior, existe un acuerdo de que las instituciones deben garantizar controles democráticos, ya que la falta de relación entre actores no estatales (actores sociales) y estatales (gobierno y poder legislativo) es contraproducente para una democracia moderna (Fontaine, 2015, p. 80-81; Hernández, 2018). Desde una agenda de un control social se tiene que considerar elementos participativos (Gurza, Isunza, 2010) y sobre todo cuando existe un análisis de políticas públicas, el reto es la observación de las relaciones entre actores no estatales y estatales en la acción pública (Fontaine, 2015). Pero ¿qué implica un control? El control está respaldado por mecanismos que son a la vez una costumbre recurrente, la cual se organiza en función de un propio interés (Gurza, Isunza, 2010). En

las democracias contemporáneas un desafío, producto de los déficits institucionales, son la existencia de agencias de rendición de cuentas (Peruzzotti, 2006).

En esta línea la participación ciudadana pasa a cumplir un rol más protagónico del que tenía anteriormente, donde el concepto participación tiene una amplia gama de significados. La ciudadanía vive un proceso de cambio sobre su rol, producto de que, ya que no se respalda que el Estado tome las decisiones para el bien común de manera solitaria, sino que se solicita una mayor incidencia dentro de la toma de decisiones y al mismo tiempo se demanda mayor control sobre cómo actúan agentes del Estado (Morales, 2016).

Para ejercer tipos de control, existen una serie de herramientas como la rendición de cuentas o las formas de *accountability* (O'Donnell, 2004, Peruzzotti, 2006). Fox (2006) señala que una rendición de cuentas implica que existe control, pero no necesariamente las formas de control contienen mecanismos que son reconocidos, son estables o tienen algún tipo de castigo.

La rendición de cuentas es tener la claridad de que los representantes no reciben un “cheque en blanco” para actuar discrecionalmente (Peruzzotti, 2006), es una forma de que actores que son representantes se hagan responsables de sus acciones (Fox, 2006). Entonces la representación transporta con ella una rendición de cuentas (O'Donnell, 1994), la cual es una virtud en sí misma, porque entrega legitimidad a funcionarios y organizaciones públicas (Hernández, 2018, 44). Este concepto ha sido relacionado con la responsabilidad y la contabilidad, por la preocupación sobre cómo controlar, domesticar y prevenir abusos del poder y cómo subordinarlo a procedimientos y reglas para regular su conducta (Schedler, 2004).

El *accountability* y la rendición de cuentas son conceptos multifacético gracias a la presencia de pilares como la información, justificación y sanciones (Schedler, 2004). La información y la justificación se enlazan a la responsabilidad y la obligación de la autoridad o del funcionario de dar a conocer sus decisiones y explicar por qué tomó ese camino (equivalente en este texto a *answerability*). Dicho lo anterior, gobernados preguntan por hechos (derecho a la información) y a la vez desde la perspectiva argumentativa, gobernantes exponen cuáles fueron las razones de esos hechos (Schedler, 2004, Hernández, 2018). La sanción es la capacidad de castigar a quienes violen deberes públicos (*enforcement*) y ésta será efectiva cuando se aplique el principio de proporcionalidad donde es necesario mantener un equilibrio entre el rigor de la sanción y la dureza de la ofensa (Schedler, 2004). Por ejemplo, si hubiese un *light accountability*, la rendición de cuentas no tendría herramientas para castigar a quienes cometen actos de corrupción y sólo existiría un mero acto publicitario (Schedler, 2004).

Tipos de *accountability* y rendición de cuentas

Los tipos de *accountability* son variados (O'Donnell, 1994). Éstos pueden tener dimensiones normativas, como cuando comisiones de castigos exponen de manera pública crímenes que se han cometido, pero la gravedad de la ofensa no logra ser justa ante la severidad de un castigo (Schedler, 2004) o casos donde la sociedad busca ver sancionada a la autoridad independiente de

que existan reclamos concretos por la responsabilidad de éste (Schedler, 2004) o el *electoral accountability*, momento en que la autoridad recibe un castigo en una elección determinada porque ciudadanos no sintieron satisfacción cuando llamaron a sus representantes a rendir cuentas (Schedler, 2004).

Para Schedler (2004) los criterios de una rendición pueden contar con razonamientos políticos (evaluación en proceso de toma de decisión, capacidad del personal, valoración de la calidad), administrativos (actos burocráticos que adhieren a procedimientos eficaces), profesionales (aplicación de normas profesionales), financieros (manera de usar dinero público con estándares de transparencia, eficacia y austeridad), judiciales (vigilar cumplimiento de la ley), constitucionales (que los actos legislativos sean coherentes a los principios y valores de la constitución) y morales (comportamiento de autoridades y funcionarios ante las normas sociales).

Accountability horizontal

Existe el *accountability horizontal* en una democracia representativa debido que en una delegativa es fundamentalmente débil porque serían un impedimento para la misión de los representantes y pueden obstaculizar el ejercicio sus funciones (O'Donnell, 1994). En esta línea las relaciones al interior del estado pueden ser difícil, ya que una institución puede reconocer cuando otra ha pasado los límites o se comenten ilegalidades (transgresión a las normas establecidas).

Se puede hablar sobre *accountability horizontal* (O'Donnell, 2004) cuando se explica que esta rendición de cuentas es una relación entre iguales en la que el poder ejecutivo, el legislativo y judicial ejercen un control mutuo. Literalmente, las asimetrías entre estos agentes y sujetos son una anomalía y, por otra parte, está la rendición vertical referida a los controles societales y electorales (Schedler, 2004). Este tipo de control es más bien reaccionario, y se puede correr el riesgo de que los conflictos creados sean muy dramáticos y visibles entre las instituciones estatales supremas y estos actores más bien tengan motivaciones más partidistas que de un mecanismo de control (O'Donnell, 2004, p. 22).

Por lo tanto, surgen las agencias de *accountability* asignadas, las cuales ejercen sus responsabilidades con criterios más profesionales que políticos o partidistas (O'Donnell, 2004, p. 22) que supervisan previenen y sancionan acciones que están fuera de legalidades o sean corruptas. El trabajo del *accountability horizontal* requiere dos elementos según lo expuesto por O'Donnell (2004) que son tanto las agencias autorizadas con capacidad de proceder como también el requisito de que la red de instituciones estatales adquiera el compromiso de proteger, a través de tribunales superiores, el debido proceso en caso de que sea requerido (O'Donnell, 2004, p. 23).

Accountability societal

Cuando se habla de *accountability societal*, Peruzzotti (2006, p. 248) produce un estudio que tiene como finalidad representar las distintas formas de politización con base social al interior de democracias contemporáneas. Peruzzotti (2006) expresa que su objetivo es vigilar cómo se

comportan funcionarios, instituciones públicas y revelar cuando hay casos donde se viola la ley o hay acciones de corrupción por parte de autoridades.

Przeworski (2002, p. 79) explica la relación de este tipo de control con los partidos políticos en América Latina, planteando que en la región los partidos políticos fueron un instrumento importante de *accountability societal*, ya que representaban a la sociedad en el área pública, pero la burocracia estatal no debe tener preferencia por algún partido político, por lo tanto, no puede beneficiar a un afiliado o simpatizante de alguno. Siguiendo con esto Przeworski (2002) indica que ciudadanos tienen que estar dispuestos de trazar su voto por los beneficios que puede brindar un partido político. Otro asunto es que en América Latina los ciudadanos desconfían de forma creciente de los partidos políticos (Przeworski, 2002) por lo tanto, dejan de ser un *accountability social* y aumenta la legitimidad del rol de ONG. Esta forma de control son acciones heterogéneas, las cuales están motivadas desde la sociedad civil, quienes plantean demandas vinculadas al *accountability legal*. Este último, según Peruzzotti (2006), se comprende cuando esta sociedad comparte una preocupación colectiva, la manifiesta a través de activismo y acciones, con el objetivo de que las instituciones representativas por medio de la mejora de mecanismos de control de la legalidad de funcionarios públicos (Peruzzotti, 2006, p. 249).

Los agentes de un *accountability social* son las redes de asociaciones, ONG expertas y profesionales (Peruzzotti, 2006) que podrían encajar en un terreno más bien de élites dentro de las sociedades latinoamericanas. Przeworski (2002, p. 81) plantea la preocupación de que hay que tener presente que este tipo de instituciones también cuentan con intereses propios que reproducen arreglos corporativos, los cuales dejan afuera a quienes no están organizados y pueden no estar de acuerdo sobre las formas coyunturales que están caracterizadas en las acciones de movimientos sociales, que también son parte de un *accountability social* (Peruzzotti, 2006, p. 249). Estas exigencias societales acusan una acción indebida por parte de un gobernante, pero es complejo que puedan imponer una sanción (Schedler, 2004).

Otra característica de este *accountability* (Peruzzotti, 2006, p. 254) es cómo impacta de manera directa en el funcionamiento de mecanismos que están institucionalizados (*accountability vertical-accountability horizontal*) ya que está prácticamente encargado de dar a conocer cuáles son los déficits institucionales de un proceso, monitorea y expresa denuncias sobre actos de corrupción o faltas a una normativa por algún agente público lo que fuerza a que se enciendan mecanismos horizontales para que se cumpla una sanción (Peruzzotti, 2006). Con todo, *accountability social* es una forma de politización porque es útil para probar qué tipo de conductas tienen representantes y funcionarios, en consecuencia, las políticas de desconfianza son fundamentales para el fortalecimiento de la confianza en un sistema institucional democrático (Peruzzotti, 2006, p. 258). Como se señaló anteriormente esta forma de control cuenta con riesgos. Por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales que están más presentes son los lobbies empresariales (Przeworski, 2002), que la clase política no quiera recoger las demandas de mejoramiento institucional por parte de las agencias (Peruzzotti, 2006).

Si funcionarios no consideran reclamos de manera permanente por parte de quienes exigen mayor transparencia, la confianza de los ciudadanos hacia sus representantes va a bajar considerablemente (Peruzzotti, 2006). Para evitar lo anterior, los mecanismos institucionales tienen que estar disponibles para resolver este tipo de problemas, porque es sano preocuparse por el desempeño de instituciones estatales latinoamericanas (Peruzzotti, 2006). Esto se entiende como que exista la posibilidad de tener acceso a información, culpar formal o informalmente a quienes transgreden sus competencias para beneficio individual y sancionar por aquello (Gurza, Isunza, 2010, p. 30).

Controles diagonales

En el caso de los controles que son diagonales, éstos juegan en un nivel que es intermedio con el objetivo de impedir la equivocación de pensar que actores de una rendición de cuentas están en una igualdad de condiciones frente al poder (Schedler, 2004, 35). Al tener consciencia de que no existe una perfecta igualdad entre los actores políticos en un sistema democrático, por lo tanto, las relaciones en una rendición se comprenden como diagonales (Schedler, 2004). Este tipo de control es en el cual ciudadanos se presentan como veedores, pueden fiscalizar, observar y controlar a la administración pública. Los observadores deben contar con las siguientes garantías: Estatuto legal, presencia continua (del proceso), procedimientos claros, acceso a la información y pronunciarse a través de informes (Hernández, 2018, p. 51).

¿Quién exige rendición de cuentas?

No existe una respuesta clara sobre quiénes son los agentes de la rendición de cuentas en la política porque varían de acuerdo con el tipo de rendición (Schedler, 2004). Responsables de calificar si existe alguna infracción o ilegalidad en el actuar de la autoridad, contienen criterios que son morales y políticos (partidos políticos, asociaciones civiles, medios de comunicación), administrativos y financieros (defensores del pueblo, agencias anticorrupción), legales y constitucionales (Schedler, 2004).

Las claves teóricas relatadas en el presente texto permiten precisar algunas afirmaciones. Primero que todo, es necesario señalar que Estados actuales son quienes producen y deciden políticas públicas como también reformas institucionales por lo que son un actor principal a la hora de decidir en la esfera pública (Fontaine, 2015). El desafío es que además de estudiar la función estatal es preponderante examinar cómo sus actores interactúan con otros, quienes no están dentro de esa esfera. Las tareas del Estado son cada vez más complejas, su crisis de representatividad se agudiza debido a los problemas en las fallas de políticas públicas, la tecnoburocracia, las sociedades están más conectadas e informadas y se perciben los problemas de desigualdad (Fung y Wright, 2012). Para intentar resolver ese tipo de problemáticas, el desafío está en por una parte fortalecer mecanismos que son tradicionales de control, pero es indispensable por una parte innovar sobre el rol de los controles democráticos y por otra parte comprender que la rendición de cuentas es una virtud más bien personal y organizacional al interior del sistema político (Hernández, 2018, 52).

Conclusión

En este trabajo buscó rescatar algunas claves teóricas de académicos, que han desarrollado su investigación tanto sobre el Estado como también sobre controles democráticos, transparencia, corrupción y ética, los cuales son conceptos sustanciales para abordar en la realidad actual de las democracias contemporáneas en América Latina. Las demandas de la sociedad por más transparencia presentan un crucial desafío para gobernantes en la instauración de mecanismos de rendición de cuenta porque ayudaría a solidificar la confianza hacia instituciones representativas (Peters, 2005, Peruzzotti, 2006).

El rol del Estado, en la línea expuesta, se presenta como un actor principal a la hora de decidir el desarrollo de una política pública y también de reformas institucionales (Fontaine, 2015), las cuales están bajo un marco normativo que está subordinado a una carta magna como la Constitución y que incluyen modelos de gobernanza en el sector público, siendo esto último claras ventajas para fortalecer la democracia. No se puede desconocer que gobiernos participativos están emergiendo (Peters, 2005). Pero también la importancia de los conceptos transparencia, *accountability* y rendición de cuentas están relacionados con las preferencias de políticas públicas, las cuales enfrentan tareas de resolver problemas públicos, pero ya no desde una óptica vertical sino también desde un ejercicio que reconozca los nuevos modelos de interacción (Fontaine, 2015) que están interrelacionados con las exigencias de la sociedad por mayor transparencia en la función pública pero también condena cuando las autoridades o funcionarios han actuado de forma corrupta (O'Donnell, 2004, Przeworski, 2002, Schedler, 2004, Peruzzotti, 2006, Pereyra, 2013, Hernández 2018, Yépez, 2011). Al existir una motivación (ya sea de la sociedad o del gobierno) a la hora de mejorar lógica de controles democráticos y estos cumplan con cambiar las tradicionales formas de hacer política en América Latina, el reto de la tarea es complejo pero el camino es de avanzar hacia perfeccionar y consolidar instituciones de democracias representativas (Peruzzotti, 2006).

Por último, hay que considerar que el estudio de controles democráticos enfrenta algunos desafíos. Por ejemplo, descubrir mecanismos causales que produjeron la presencia, fallas o ausencia de ellos, sobre cómo ha sido la implementación de controles o de políticas públicas para el fortalecimiento de la democracia. En este sentido la investigación puede ser desarrollada de manera multidisciplinaria. La ciencia política, ciencias jurídicas y políticas públicas estudian diversos procesos dentro del sistema político. Su relación podría ayudar a entender como actores pueden interactuar según sus intereses y objetivos para influenciar, o incidir, en un diseño de una política pública vinculada a controles democráticos.

Referencias

- Aceves, L.** (2006) "El desmantelamiento del Estado". En P. Calveiro (coord.) *El Estado y sus otros* (pp. 101-120). Argentina: Araucaria.
- Aguilar, L.** (2014). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, (1):11-36.
- Benz, A.** (2010). *El Estado moderno. Fundamentos de su análisis politológico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Domínguez, J.** (2005). Construcción de Gobernabilidad democrática en América Latina. Una evaluación de la década de 1990. En J. Domínguez y M. Schifter (Eds.). *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina* (pp. 387-422). Bogotá: Fondo Cultura Económica.
- Ferrajoli, L.** (2002). Pasado y futuro del Estado de derecho. En M. Carbonell, W. Orozco y R. Vázquez (eds). *Estado de Derecho* (pp.187-204). México: Siglo XXI.
- Fontaine, G.** (2015). *El análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial; Quito: Flacso-Ecuador.
- Foucault, M.** (2007). *Ensayos sobre biopolítica*. Argentina: Paidós.
- Fox, J.** (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. *Perfiles Latinoamericanos*, 13(27): 33-67.
- Fung, A. y Wright, E.** (2011). En torno al gobierno participativo con poder de decisión. En M. Canto (ed.) *Participación ciudadana en las políticas públicas*, (pp. 150-175). México D.F: Siglo XXI editores.
- Gurza, A. e Isunza, E.** (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. En A. Gurza y E. Isunza (eds.) *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, (pp. 19-84). México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana.
- Hernández, A.** (2018). La democracia está en los detalles: Aproximaciones y actualización del debate sobre la rendición de cuentas. *Revista Kairós* 1 (1): 40-53.
- Morales, S.** (2016). Participación ciudadana y accountability: reflexiones sobre la experiencia comparada en Chile y Colombia. *Revista Jurídica*, 13 (2): 100-113.
- O'Donnell, G.** (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1): 55-69.
- O'Donnell, G.** (2004). *Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política* (11): 11-31.
- O'Donnell, G.** (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- O'Donnell, G.** (2010). *Democracia, agencia y Estado*. Argentina: Prometeo.
- Pereyra, S.** (2013). *Política y transparencia: la corrupción como problema público*. Argentina: Siglo XXI.
- Peruzzotti, E.** (2006). La política de accountability social en América Latina. En E. Inzunza y A. Olvera (eds.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*, (pp. 245-264). México D.F: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Peters, G.** (1999). *Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Peters, G.** (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, XLV (4): 585-598.
- Pisarello, G.** (2009). Estado de derecho y crisis de la soberanía en América latina: algunas notas entre la pesadilla y la esperanza. En M. Carbonell y R. Vázquez (eds.) *Estado de derecho: Dilemas para América Latina* (pp. 279-298). Lima: Palestra Editores.
- Przeworski, A.** (2002). Accountability social en América Latina y más allá. En *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, editado por Enrique Peruzzotti y

Claves teóricas para la investigación sobre los controles democráticos en América Latina

Catalina Smulovitz, 73-83. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.

Touraine, A. (2000). *¿Qué es la democracia?* México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Yépez, J. (2011). *Ética y transparencia en la gestión pública.* Quito: IAEN.

Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: Una mirada desde América Latina*, 39-64. Uruguay: Perfiles latinoamericanos.

¿Qué tan fuerte es el legislativo en Ecuador?: Un estudio de sus poderes constitucionales desde el retorno a la democracia.

SERGIO HUERTAS-HERNÁNDEZ

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.

sahuertasfl@flacso.edu.ec

Resumen

Este artículo propone un estudio sobre el poder institucional que ha tenido la legislatura en Ecuador. Para ello, se realiza un análisis de iure, evaluando las variaciones que ha tenido la función Legislativa en sus capacidades de control (correspondientes a la fiscalización y sanciones que puede ejercer sobre el Ejecutivo y otros órganos públicos), legislativas (tanto internas, como frente al Ejecutivo), y las capacidades políticas (referidas a la designación de funcionarios públicos). Se toma como referente empírico los tres diseños constitucionales que se han tenido en Ecuador desde el retorno a la democracia (1979, 1998 y 2008). Esto permite observar que, si bien la legislatura ecuatoriana ha venido perdiendo poder de designación política, se ha fortalecido gradualmente en sus capacidades de control, mientras que en las capacidades legislativas se ha mantenido sin mayor alteración en los tres diseños constitucionales estudiados.

Palabras clave: Ecuador, poder legislativo, fortalezas institucionales, relaciones ejecutivo-legislativo.

Abstract

This article proposes a study about the institutional power the legislature has had in Ecuador. For this, a a iure analysis is carried out, evaluating the variations that the Legislative function has had in its control capabilities (corresponding to the control and sanctions that it can made on the Executive and other public bodies), legislative (both internal and to the Executive), and political capacities (referred to the appointment of public officials). The three constitutional designs that have been made in Ecuador since the return to democracy (1979, 1998 and 2008) are taken as an empirical reference. This allows observing that, although the Ecuadorian legislature has been losing political designation power, it has been gradually strengthened in its control capacities, while in the legislative capacities it has remained without major alteration in the three constitutional designs studied.

Key words: Ecuador, legislative power, institutional strengths, executive-legislative relations.

Introducción

En la ciencia política existe el argumento sobre la importancia de las instituciones políticas y las reglas formales. De esta manera, con la aparición del debate politológico sobre los análisis institucionales enfocados en entender las instituciones como aquellas reglas y procedimientos que fijan límites, posibilitan la negociación y dan certidumbre en las jugadas de los actores políticos se resalta la relevancia que tienen las instituciones. A su vez, se generan postulados como el de North (1993) en el que se sustenta que las instituciones reducen la incertidumbre y los costos de transacción, forjando marcos normativos bajo los cuales se desenvuelven las sociedades. Con ello se evidencia que existe una tradición en la Ciencia Política enfocada en explicar las características políticas e institucionales, junto a las fortalezas constitucionales que tiene cada una de las tres ramas del poder. Es bajo esta perspectiva que se empieza a dar una paulatina proliferación de trabajos en los que se da cuenta de la forma en que las instituciones regulan patrones de comportamiento que permiten a los actores alcanzar sus propósitos.

Un ejemplo de ello se estructura en la literatura asociada al órgano legislativo en su interacción con el poder ejecutivo en donde se encuentran trabajos como los desarrollados por Shugart y Carey (1992), Metcalf (2000), Basabe-Serrano (2017). En estos trabajos se producen exámenes sobre los factores institucionales asociados a un mayor poder en los presidentes lo cual les permite incidir sobre los órganos legislativos de los países al momento en que el ejecutivo pasa su agenda legislativa. En esta línea de análisis institucionales, cabe señalar a su vez los aportes desarrollados por Lijphart (1999), Llanos y Nolte (2003) y Schiavon (2004), dado que estos autores discuten aspectos normativos que dan cuenta de la manera en que opera el poder legislativo. En tal sentido, estos autores hacen alusión a cuestiones como la congruencia y simetría que debe existir entre las dos cámaras de la legislatura, junto a las afectaciones que tiene este tipo de arreglos institucionales para el funcionamiento parlamentario.

Como punto de partida para realizar estos análisis, los trabajos mencionados han tenido en cuenta la supremacía jerárquica del diseño constitucional, como la principal norma bajo la cual se desprenden las demás leyes y que además estipula las reglas de juego, condicionando el comportamiento de los actores en el Estado. No obstante, cabe considerar una creciente bibliografía en la que se tienen en cuenta dentro de las dinámicas ejecutivo – legislativo ciertos factores de negociación informal que obedecen a lo que Sartori (1980) llama como la capacidad de coalición y chantaje que tienen los partidos políticos. En tal sentido se entiende que los partidos políticos pueden condicionar la interacción entre el presidente y el legislativo a partir de los acuerdos o estrategias generadas; a su vez el reparto de los gabinetes ministeriales resulta útil al momento de entender dichas interacciones (Olivares, Baeza y Dávila, 2015; Toloza y Toro, 2017). Sin embargo, este no es el centro de atención en el presente artículo.

De esta manera, gran parte de los análisis enfocados en el poder de la legislatura concentran su atención en las interacciones políticas que estos cuerpos tienen con el ejecutivo al momento de gobernar o establecer política pública. Un ejemplo de lo anterior resulta ser los trabajos

desarrollados por Cox y Morgenstern (2001), Fresno (2004), García Montero (2009). Por tal motivo, el objetivo del presente artículo es proponer un análisis de *iure* el cual permita identificar constitucionalmente que tan poderoso es el órgano legislativo. Para determinar ello, se analizan las capacidades de control, políticas y legislativas que ha tenido el parlamento en Ecuador desde el retorno a la democracia. En lo que respecta a la medición empírica se analizan los tres diseños constitucionales que se han tenido en el país desde 1979, permitiendo de esta manera capturar una visión general sobre la evolución de los poderes institucionales que ha tenido la legislatura ecuatoriana.

El estudio propuesto resulta importante puesto que permite tener un acercamiento normativo sobre la influencia política que el diseño constitucional le otorga al órgano legislativo. Tomar como caso de estudio a Ecuador resulta interesante en función del número de veces en que se ha cambiado el diseño constitucional del país desde el año en que se retorna a la democracia (cambiando tres veces la carta magna hasta la actualidad). A su vez es relevante estudiar Ecuador puesto que en el entendimiento de Knight (1992) las variaciones y cambios al diseño institucional son los resultados de pugnas de preferencias en donde priman los intereses de aquellos actores que logran imponerse sobre los otros. Es así que a partir de esta investigación se podría examinar en un estudio posterior detallado si efectivamente los resultados de *iure* coinciden con los de *facto*. Por lo tanto, la finalidad de este estudio es tener una imagen clara sobre la evolución de las fortalezas y debilidades institucionales de la legislatura ecuatoriana a través del tiempo.

Para desarrollar el estudio, el presente artículo se estructura alrededor de cuatro acápites. En el primero se expone la revisión de la literatura especializada en el tema, evidenciando los vacíos que existen sobre la medición de *iure* para las legislaturas. El segundo apartado presenta el marco teórico en el que se argumentan las tres capacidades propuestas para medir el poder legislativo. En cuanto a la tercera parte, se estructura la estrategia metodológica que guía la observación empírica y a su vez se discuten los hallazgos observados en los tres diseños constitucionales. Finalmente, el cuarto acápite plantea las conclusiones obtenidas del análisis efectuado, así como algunas tareas pendientes de investigación en la materia que suscribe al presente trabajo.

¿Qué tan fuerte es el Legislativo?: Literatura y caminos para analizar su poder

Los países en América Latina con la finalidad de establecer un diseño institucional capaz de garantizar la gobernabilidad y contrabalancear el potencial poder excesivo del Ejecutivo, se siguió la ingeniería constitucional emanada desde Estados Unidos. De esta manera, de acuerdo con el modelo *madisoniano* de pesos y contrapesos desarrollado en *El Federalista*, el órgano legislativo tiene fundamentalmente dos funciones: instituir el sistema de leyes y controlar los posibles excesos de los otros poderes del Estado (Hamilton et al. 2006). A pesar de ello Linz (1990; 1997) en sus trabajos da cuenta de lo fuerte que resulta ser el Ejecutivo bajo la forma de gobierno presidencialista. Con ello, se empiezan a generar esfuerzos desde la academia por medir el poder de los presidentes en la región, examinando desde sus capacidades institucionales hasta las

fortalezas y debilidades políticas que estos pueden tener para gobernar (Lanzaro, 2001; Mainwaring y Shugart, 2002).

Desde esta perspectiva se ha venido fundamentando literatura que da cuenta precisamente del poder de contrapeso que pueden ejercer los órganos legislativos sobre los presidentes. Un ejemplo de ello, resulta ser la compilación realizada por Morgenstern y Nacif (2002), en donde diversos estudiosos de las relaciones ejecutivo – legislativo procuran analizar teórica y empíricamente los factores de contexto, políticos y partidistas que influyen en el proceso legislativo. Para esto, se toma como casos empíricos a Argentina, Brasil, Chile y México. A partir del examen a dichos países se evidencia que una mayor disciplina de partido, un menor número de partidos que conforman el Congreso y las coaliciones políticas que puedan suscitarse en momentos clave, juegan un papel determinante dentro del órgano legislativo al momento de elaborar política pública.

Desde esta perspectiva Alcántara y García Montero (2011) postulan una premisa y es que en América Latina los estudios que abordan las relaciones ejecutivo – legislativo se han centrado en el poder de los presidentes. Por este motivo los diferentes capítulos que componen el libro compilado por los autores presentan argumentos sustentados en evidencia empírica, que permiten demostrar lo importante que resulta ser el poder legislativo como freno a los presidencialismos de la región. En tal sentido, se generan explicaciones sobre el proceso legislativo y el control de la agenda política, mediante aportes teóricos que van desde la forma en que se estructura el sistema electoral, hasta el grado de negociación que pueden propiciar los presidentes para pasar con éxito su agenda legislativa. Algo adicional que se aborda en este libro tiene que ver con el papel de los congresos para procesar conflictos de intereses políticos mediante sus atribuciones de control y fiscalización.

En esta misma línea Cox y Morgenstern (2001) presentan las diversas estrategias presidenciales y legislativas que se pueden diferenciar en los sistemas presidencialistas de América Latina. Los autores señalan que las estrategias dependen de cómo quedan distribuidos los asientos en la legislatura junto a los poderes institucionales que tienen los presidentes para tomar decisiones y gobernar unilateralmente. Es así, que dependiendo del apoyo que posea el presidente en el congreso se pueden adoptar medidas que dan como resultado presidentes imperiales con legislaturas recalcitrantes, pasando por legislaturas negociadoras que generan coaliciones con los presidentes. Un ejemplo de esta última es el que expone Chasqueti (2016) para el caso uruguayo. En contraste el caso mexicano estudiado por Nacif (2002) bajo la hegemonía del PRI (Partido Revolucionario Institucional), resulta corresponder a la perfección con el tipo de legislaturas subordinadas con presidentes dominantes que teorizan en su trabajo Cox y Morgenstern (2001).

La literatura que tienen que ver con el poder que poseen los cuerpos legislativos al momento de fiscalizar y ejercer control sobre los demás organismos del poder público se centran también en análisis de *facto*, como los referidos anteriormente a la función de legislar. Esto puede evidenciarse en trabajos como el de Staphenurst et al. (2009) en el que se da cuenta de los factores e incentivos que pueden ayudar a los legisladores a representar su papel de

fiscalizadores. A su vez, este trabajo expone la efectividad que deben tener las legislaturas al momento de examinar las políticas de gobierno y el presupuesto presentado por el Ejecutivo para de esta manera garantizar su implementación y administración de forma eficiente y eficaz.

En concordancia a la efectividad del control Legislativo sobre el presupuesto, Bonvecchi (2010) explica que esta depende de los incentivos que cada régimen político proporcione a los legisladores para cumplir su función. Distinguiendo así dos tipos de control legislativo sobre el presupuesto. Por un lado, un control técnico que se da en función de las reglas constitucionales y la forma en que este estructurado el sistema político. Por otro lado, un control político que se propicia fundamentalmente por la competencia partidaria, en donde los partidos de oposición obtienen utilidad electoral del control ejercido al partido de gobierno (Bonvecchi 2008). Sobre estos dos tipos de control que puede ejercer el legislativo, Bonvecchi expone a través de evidencia empírica, que para el caso de Argentina con presidencialismos mayoritarios se permite el control político antes que el control técnico. Mientras que en presidencialismos pluralistas como el brasileño se recompensa ambos tipos de control según el tamaño de la coalición legislativa oficialista¹.

Un factor adicional con el poder de la legislatura al momento de ejercer control y fiscalización, es el papel que juegan las comisiones especializadas en estos asuntos. Nicolás Freire (2017) en el libro *Las comisiones parlamentarias de investigación en los ordenamientos latinoamericanos*, da cuenta de las fortalezas que tienen los congresos en América Latina mediante la evidencia empírica que aportan los capítulos de los autores recogidos en este libro. Es así que los casos de los países desarrollados en la obra, se evidencia el papel legislativo preponderante que tiene el control y la fiscalización al poder ejecutivo en la región. Dejando por sentado una postura de un legislativo cada vez más destinado a ejercer la función de fiscalización y control.

Con lo expuesto hasta el momento, queda evidenciado que la investigación científica relacionada con los poderes que tiene el órgano Legislativo se ha centrado prioritariamente en análisis de *facto*, que reflejan las interacciones políticas entre las ramas ejecutiva y legislativa. Por tal motivo, la literatura ha tomado dos caminos para explicar el poder que tienen los órganos legislativos, uno enfocado en su función de legislar y otro en lo referido al ejercicio de control y fiscalización. En razón a ello, en el siguiente apartado se presenta el marco teórico que pretende dar cuenta de la importancia de estudiar institucionalmente las dos funciones legislativas junto a una tercera que corresponde a la designación de funcionarios. Lo anterior con la finalidad de tener una comprensión amplia del poder que tienen las legislaturas a través de sus normas.

¹ Para una lectura pormenorizada sobre el papel de fiscalización en Argentina véase el trabajo de Eaton (2002). En lo que respecta a Brasil véase el trabajo de Pereira y Mueller (2002).

El poder legislativo en sus normas: Un marco teórico para comprender su poder

Como ya se ha enunciado el poder legislativo tiene dos funciones por excelencia que son legislar y controlar el abuso de poder que pueda suscitarse en las demás ramas del poder público (Hamilton et al. 2006). En este sentido al momento de examinar que tan poderoso es un órgano legislativo, resulta conveniente estudiar que tan fuertes son normativamente. Sin embargo, cabe considerar que los parlamentos no se limitan a estas dos funciones, dado que tienen una función más política y tiene que ver con la designación de funcionarios de otras ramas públicas. Con ello en el presente apartado se discuten las debilidades y fortalezas normativas que tienen los cuerpos legislativos en estas tres capacidades (legislar, controlar y designar).

Respecto a la designación de altos funcionarios públicos Álvarez (2003) explica que los sistemas constitucionales en donde se le otorga esta función a las legislaturas, permiten reforzar su poder político frente al Ejecutivo. Dado que el hecho de nombrar funcionarios de control y magistrados de las cortes provee al legislativo de un grado de negociación, junto a la generación de pactos con los presidentes. Bajo esta misma óptica Negretto (2009) sostiene que las reformas constitucionales en América Latina han procurado reducir el poder de nombramiento de los presidentes sobre actores clave como por ejemplo el procurador general, fiscales y demás organismos de control. Ello con la finalidad de romper con la tendencia histórica en la región de promover la gobernabilidad reforzando el poder del presidente. Adicionalmente Ackerman (2000) hace énfasis en que este tipo de estrategias constitucionales motiva y brinda efectivamente democracia, profesionalismo y protección de los derechos fundamentales en un Estado democrático.

En lo que concierne a la función de legislar, el proyecto desarrollado por Alcántara et al. (2005) resulta esencial puesto que describe la normativa existente en la región y evidencia de manera comparada lo que se encuentra escrito en los diseños constitucionales sobre el proceso legislativo. Entre los resultados de dicho proyecto se encuentra el trabajo de García Montero (2004) en el que se expone de manera sistemática las rutas utilizadas para la presentación, tratamiento y aprobación de leyes en dieciocho países de América Latina. La evidencia presentada por García Montero permite argumentar que en los diseños donde hay mayores restricciones para que los legisladores logren imponerse al veto de los presidentes, dan como resultado unas legislaturas más débiles en el proceso legislativo. Lo anterior se sustenta puesto que los parlamentarios no pueden establecer las políticas que consideran oportunas o que se alineen a sus preferencias (Tsebelis y Alemán, 2005). En esta misma línea, cuando se desarrolla un veto parcial por parte del ejecutivo y la legislatura no se puede imponer si no es con una mayoría calificada, genera a su vez una debilidad del parlamento frente al presidente.

Sobre el papel que juegan los vetos para el proceso legislativo Tsebelis y Alemán (2005) corroboran de manera teórica y empírica que los poderes institucionales de veto que tengan los presidentes producen un impacto significativo sobre la legislación. En este sentido, comprender la estructura institucional en la última etapa del proceso legislativo permite observar como los

presidentes afectan las iniciativas legislativas originalmente diseñadas (McCarty y Poole, 1995). Cabe aclarar que cuando los parlamentos cuentan con fuertes poderes para vetar los proyectos de ley que el ejecutivo envía al legislativo, también se constituye en un problema, dado que el presidente tendría que gobernar de manera unidireccional mediante decretos (Badillo, 2007). Por lo tanto, en beneficio de la gobernabilidad lo deseable sería un diseño de vetos que no sea rígido para el legislativo, ni tan permisivo para el ejecutivo. En el cual se provea un espacio de negociación en el que los dos poderes logren generar acuerdos al momento de diseñar normativa.

Por otro lado, en lo concerniente a la capacidad de control y fiscalización Pérez-Liñán (2009) considera que las amplias facultades dadas constitucionalmente para controlar a los presidentes pueden poner en riesgo la permanencia del presidente en su cargo. De acuerdo con el autor esto sucede usualmente cuando el Ejecutivo carece de recursos para controlar al parlamento y en contextos donde el presidente posee una fuerte oposición de las elites a su estilo de gobierno (Pérez-Liñán, 2009). A esta argumentación se suma Mustapic (2006) corroborando que esta facultad que tiene el Legislativo se ejecuta cuando al presidente se le imposibilita consolidar apoyo parlamentario para respaldar su gobierno. Por esto la salida anticipada del presidente logra convertirse en una salida pacífica a las crisis de gobernabilidad (Mustapic, 2005).

Dentro de esta capacidad de control Beltrán (2016) expone que la función de fiscalización debe estar consagrada constitucionalmente de manera clara para dar un respaldo jurídico a tal labor. A su vez es necesario dejar constancia normativa de una comisión especializada dentro de la legislatura para garantizar un grado de profesionalización sobre la fiscalización. En razón a lo anterior Fish (2006) considera que un determinante efectivo para una democracia fuerte se encuentra mediado por una legislatura fuerte la cual realice una verdadera fiscalización sobre las finanzas públicas, garantizando una verdadera y transparente ejecución del fisco público.

En la conjunción de las fuertes capacidades políticas, legislativas y de control proporcionadas constitucionalmente a la legislatura Colomer y Negretto (2003) expresan que el conjunto de fórmulas institucionales orientadas a fortalecer a los parlamentos permite promover una buena gobernanza. De acuerdo con los autores en un sistema de división de poderes que favorezca al legislativo se puede construir cooperaciones entre los presidentes y los congresos para la conducción de los gobiernos. Una vez presentados los argumentos sobre lo crucial que resulta poseer un órgano legislativo constitucionalmente fuerte en las tres capacidades estudiadas, en la siguiente sección se expone la estrategia metodológica utilizada junto a los casos empíricos para medir el poder institucional del órgano legislativo.

Comprobando el poder constitucional del legislativo en Ecuador: Metodología, datos y hallazgos

Para testear empíricamente lo fuerte que puede ser el legislativo a través de la norma, se consideraron los tres diseños constitucionales que se han generado en Ecuador desde el retorno a la democracia². De esta manera, la observación captura datos para las tres capacidades legislativas enumeradas en el acápite anterior. Por lo tanto, en las capacidades políticas se evaluaron criterios como la designación de funcionarios de control, del órgano electoral y del poder judicial. Para las capacidades de control se tuvo en cuenta cinco criterios que van desde proceder al juicio político del presidente y demás funcionarios públicos, pasando por la aprobación del presupuesto, como evidenciar la existencia de una comisión legislativa especializada de fiscalización. En lo que concierne a las capacidades legislativas se evaluaron criterios como las capacidades que tiene la legislatura frente al ejecutivo en el proceso de elaboración de leyes. En tal sentido se examinó como criterios el tipo de mayorías necesarios para imponerse a los vetos del ejecutivo y las atribuciones constitucionales que se tienen para hacer contrapeso al ejecutivo en cuestiones como proyectos de urgencia económica.

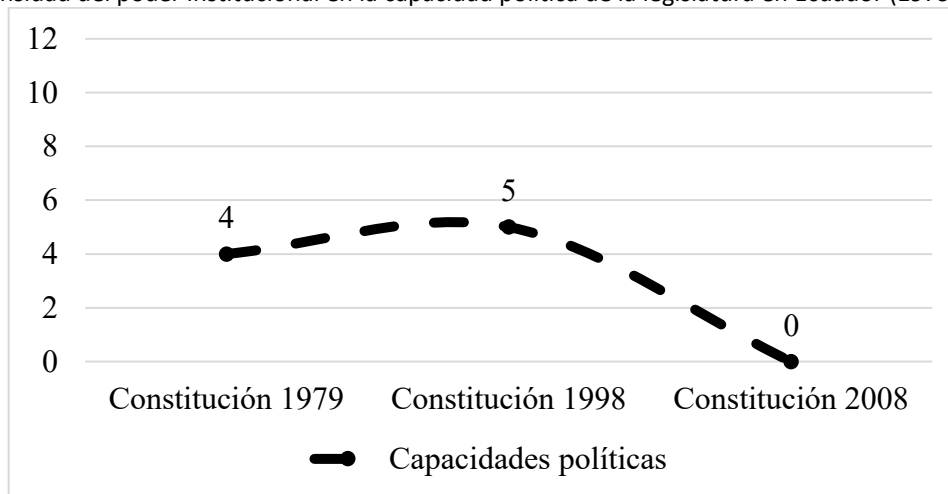
Posteriormente se identificaron los escenarios institucionales que se pueden presentar dentro de cada criterio, asignando un valor determinado a cada uno de ellos en función de cuán poderosa resulta ser la legislatura. La puntuación definida para cada escenario institucional toma valores de «0» como el posible escenario en el que el legislativo es más débil institucionalmente, hasta «3» siendo esta la puntuación en la que el parlamento es más fuerte normativamente hablando. La puntuación máxima otorgada a cada capacidad es de doce para el caso de las capacidades políticas, quince en lo que respecta a las capacidades de control y las legislativas. Los detalles referidos a la codificación de cada escenario institucional se describen en el Anexo 1.

Explicada la estrategia metodológica utilizada para testear empíricamente los tres diseños constitucionales propuestos en esta investigación, a continuación, se procede a describir los resultados que se obtienen de la medición. Respecto a la capacidad política conforme a lo observado en el Gráfico 1, la constitución de 1998 es la que logra el mayor puntaje en esta capacidad, pero algo inquietante es el valor de cero que obtiene la constitución del 2008. Esta puntuación en la constitución del 2008 se explica por lo que Pastor y Dalmau (2010) denomina como formas institucionales diferentes a las concebidas tradicionalmente, generándose mecanismos de democracia participativa impensables en otras latitudes. Con lo anterior, la constitución del 2008 plantea la adición de dos nuevos poderes a la segmentación tradicional de

² En orden cronológico las constituciones que se tienen en cuenta para la observación empírica son: La constitución de Quito de 1979 (convocada por el Gobierno Militar y aprobada mediante referendo, esta le permitió al Estado ecuatoriano el retorno al ejercicio democrático con la elección presidencial de Jaime Roldós Aguilera). La Constitución de Riobamba de 1998 (convocada por Fabián Alarcón y aprobada mediante promulgación por el presidente Jamil Mahuad). La constitución de Montecristi de 2008 (Convocada por Rafael Correa y aprobada en referéndum en el 2008). Para un análisis pormenorizado de los procesos constitucionales desde el retorno a la democracia en Ecuador véase Sánchez (2008); Pastor y Dalmau (2010).

tres poderes propuesta en el modelo *madisoniano*³. De esta manera, con la finalidad de establecer una división de poderes con mecanismos de democracia participativa la función de transparencia y control social absorbe los poderes de designación de funcionarios públicos que poseía la legislatura, debilitándola en este aspecto⁴.

Gráfico 1. Intensidad del poder institucional en la capacidad política de la legislatura en Ecuador (1979 – 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de las normas consignadas en las constituciones de Ecuador de 1979, 1998 y 2008.

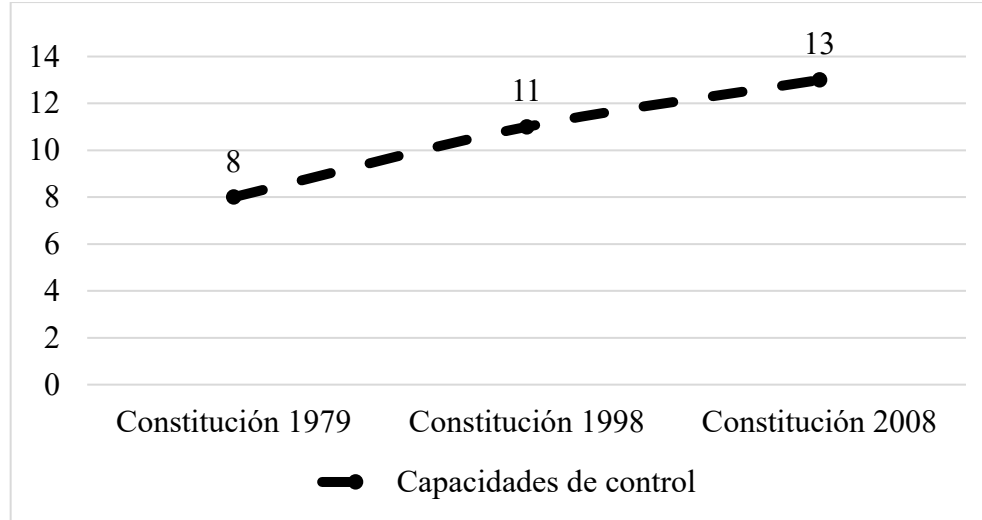
En lo que concierne a la capacidad de control, se observa en el Gráfico 2 que normativamente esta se ha venido fortaleciendo y en este sentido cabe traer a colación el trabajo de Basabe-Serrano et al. (2017). En dicho trabajo los autores analizan históricamente la manera en que se generan las dinámicas, junto a las lógicas de interacción y resultados políticos del control político en Ecuador. Los hallazgos que proveen los autores permiten evidenciar la importancia que tienen esta función como contrapeso al Ejecutivo. Pero cabe aclarar que con lo planteado por Verdugo Silva (2009), esta función que tiene la legislatura se ha instrumentalizado no únicamente para ejecutar lo ordenado por la constitución, sino que, bajo esta atribución institucional, los legisladores la han utilizado como comodín de negociación con el ejecutivo.

Por lo tanto, en el contexto ecuatoriano de manera histórica la efectividad del control legislativo en lo que concierne al juicio político a ministros ha venido en descenso. Pero ¿Cómo se puede explicar esto si institucionalmente se ha venido fortaleciendo a la legislatura en esta capacidad? La explicación está dada en función del grado de competencia partidista puesto que en los momentos de mayor competencia partidista (1979-2006) la legislatura ha sido proactiva en esta función. Mientras que en los momentos en que la competencia partidista es baja y el ejecutivo cuenta con un buen apoyo legislativo de su partido al interior del parlamento (2007-2017) la aplicabilidad de control y fiscalización ha sido menor (Basabe-Serrano et al. 2017).

³ Los dos nuevos poderes propuestos en la Constitución del Ecuador del 2008 es la función de transparencia y control social (véase artículos 204 y 208 en los que se explican su conformación y funciones). El quinto nuevo poder es la Función Electoral (véase artículo 217 para ver la conformación y función de este poder).

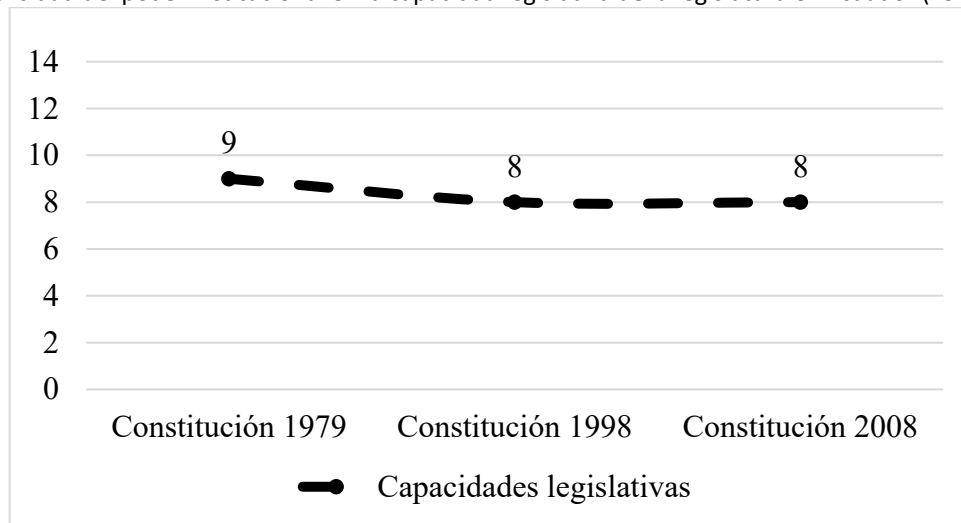
⁴ Para una discusión más amplia sobre estos dos nuevos poderes véase Chuquimarca (2013).

Gráfico 2. Intensidad del poder institucional en la capacidad de control en la legislatura de Ecuador (1979 – 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de las normas consignadas en las constituciones de Ecuador de 1979, 1998 y 2008.

Gráfico 3. Intensidad del poder institucional en la capacidad legislativa de la legislatura en Ecuador (1979 – 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de las normas consignadas en las constituciones de Ecuador de 1979, 1998 y 2008.

Finalmente, el Gráfico 3 permite observar que en la capacidad de legislar el parlamento en Ecuador ha tenido institucionalmente una intensidad de poder sin mayor alteración. Generándose un equilibrio constitucional a lo largo del tiempo – desde el retorno a la democracia – en lo que tienen que ver con el proceso legislativo. En este sentido, las explicaciones que se han generado sobre poder del parlamento ecuatoriano en su proceso legislativo han sido encaminadas en cuestiones de contexto político y no normativo. Como es el ejemplo que expone Mejía (2004) en donde sostiene que los presidentes del periodo 1979 al 2002 con bancadas legislativas minoritarias, han tenido que generar negociaciones con el Legislativo para lograr pasar su agenda

legislativa. Dándose en este sentido un adecuado *check and balance* en lo que concierne a esta capacidad.

Conclusiones

El artículo ha argumentado el vacío que existe en la literatura sobre los poderes institucionales que le son conferidos a los órganos legislativos en los diseños constitucionales, a su vez se ha expuesto la manera en que la literatura se ha centrado en ver las capacidades institucionales de Ejecutivo. Para solventar ello, se desarrolló un marco teórico en el que se sostiene que existen tres capacidades importantes las cuales se pueden medir normativamente para examinar los poderes del legislativo. Sustentado esto y con lo presentado hasta el momento se logra evidenciar que institucionalmente la legislatura ecuatoriana ha venido perdiendo poder en las capacidades políticas. Se ha mantenido sus atributos normativos en lo que respecta a su función de legislar y en lo atinente a la capacidad de control se ha venido generando sustento constitucional que fortalece esta función.

Con las capacidades normativas anteriormente descritas se podría considerar que el órgano legislativo en Ecuador es un ente de fiscalización y control eficiente. Pero como se ha mencionado y gracias a los hallazgos de Basabe-Serrano et al. (2017) se encuentra paradójicamente que en el ámbito político de *facto* en vez de aumentar la efectividad y eficacia de la legislatura ecuatoriana en esta capacidad de fiscalización, se ha venido disminuyendo la labor de control de la legislatura. Este tipo de hallazgos resultan interesantes dado que, si bien existe un marco normativo que le permite al órgano legislativo fiscalizar al ejecutivo, prima sobre por sobre la institucionalidad los efectos políticos que posee un presidente con mayoría legislativa, lo cual le permite al ejecutivo atenuar en las funciones fiscalizadoras y de control del legislativo.

Por otro lado, con el presente artículo se brinda una estrategia metodológica que permite medir constitucionalmente las fortalezas y debilidades que puede tener una legislatura de manera constitucional. Con ello, como futura agenda investigativa sería interesante ampliar este estudio observando de manera diacrónica las variaciones que se han generado normativamente al poder del Legislativo en Ecuador. Adicionalmente, urge la necesidad de realizar análisis institucionales comparados para América Latina, con la finalidad de cruzar los hallazgos de *iure* con lo que pasa realmente de *facto*. Para de esta manera lograr una comprensión más amplia de las dinámicas de los órganos legislativos de la región. A su vez, es necesario realizar este tipo de análisis de manera comparada entre países para tener una imagen más clara del choque de poderes que se dan en las relaciones ejecutivo – legislativo permitiendo así entender si lo que realmente pesa al momento de gobernar son las normas o los factores contextuales de competencia político partidista.

Referencias

Ackerman, B. (2000). *The new separation of powers*. Harvard Law Review, 113(3), 633-729.

Alcántara, M., García Montero, M., & Sánchez López, F. (2005). *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*. España: Ediciones Universidad de Salamanca.

Alcántara, M., & García Montero, M. (2011). *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina*. España: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

Álvarez, A.E. (2003). *De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos*. Politeia, 30, 75-93.

Basabe-Serrano, S. (2017). *The Different Faces of Presidentialism: Conceptual Debate and Empirical Findings in Eighteen Latin American Countries*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 157, 3-22.

Basabe-Serrano, S., Llanos Escobar S., & Valdivieso Kastner, V. (2017). La comisión de fiscalización y el juicio político a ministros: diseño constitucional y control legislativo en Ecuador, 1979-2015. En Freire Castello, Nicolás (ed.) *Las comisiones parlamentarias de investigación en los ordenamientos latinoamericanos*. Santiago de Chile: Universidad Central de Chile y RIL Editores.

Badillo, M.J. (2007). *Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina*. Opinião Pública, 13(1), 148-184.

Beltrán, E.N. (2016). *Las comisiones investigadoras a la luz de la Constitución*. Revista de Derecho Público, 65, 194-198.

Bonvecchi, A. (2010). *Tipos de Presidencialismo y efectividad del control legislativo sobre el presupuesto: control político y control técnico en Argentina, Brasil y México*. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos, 1(1), 66-80.

Bonvecchi, A. (2008). Political Determinants of Legislative Budgetary Oversight: Party System Competitiveness and Party Cohesion in Argentina, Brazil, and Mexico. En Guilherme, O'Donnell, Joseph Tulchin y Augusto Varas eds. *New Voices in the Study*

of Democracy in Latin America. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars

Cox, G.W., & Morgenstern, S. (2001). *Latin America's reactive assemblies and proactive presidents*. Comparative Politics, 33(2), 171-189.

Colomer, J.M., & Negretto, G.L. (2003). *Gobernanza con poderes divididos en América Latina*. Política y gobierno, 10(1), 13-61.

Chasquetti, D. (2016). Agenda Setting and Lawmaking in Uruguay. En Alemán, Eduardo y Georg Tsebelis (eds.) *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford: Oxford University Press. pp. 199-224.

Chuquimarca, J.L. (2013). *División de poderes en la actual Constitución del Ecuador*. Otros Temas. Revista Resistencia, 49-52

Eaton, K. (2002). Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature. En Scott Morgenstern y Benito Nacif (Comp.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Freire, N. (2017). *Las comisiones parlamentarias de investigación en los ordenamientos latinoamericanos*. Santiago de Chile: Universidad Central de Chile y RIL Editores.

Fresno, N.A. (2004). *El papel y la función de los Parlamentos Centroamericanos: cuatro casos comparados*. América Latina Hoy, 38, 125-139.

Fish, M.S. (2006). *Stronger Legislatures, Stronger Democracies*. Journal of Democracy, 17(1), 5-20.

Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

García Montero, M. (2004). *El Procedimiento Legislativo en América Latina/The legislative process in Latin America*. América Latina Hoy, 38, 17-57.

García Montero, M. (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*. Colección "Monografías", Núm. 269. España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

North, D.C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica

Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (2006). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.

Lanzaro, J. (2001). Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En: Lanzaro, J. (ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

Llanos, M., & Nolte, D. (2003). *Bicameralism in the Americas: Around of the Extremes of the Symmetry and Incongruence*. Journal of Legislative Studies, 9(3), 54-86.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Linz, J. (1990). *The perils of presidentialism*. Journal of democracy, 1(1), 51-69.

Linz, J. (1998). Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?. En Valenzuela, A. y Linz, J.J. (Comps.). *Las crisis del presidencialismo, 1 Perspectivas comparadas* (pp. 25-147). Madrid: Alianza.

Mainwaring, S., & Shugart, M.S. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

McCarty, N.M., & Poole, K.T. (1995). *Veto Power and Legislation: An Empirical Analysis of Executive and Legislative Bargaining from 1961 to 1986*. Journal of Law, Economics, and Organization, 11(2), 282-312

Metcalf, L.K. (2000). *Measuring presidential power*. Comparative Political Studies, 33(5), 660-685.

Mejía Acosta, A. (2004). *Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador (1979-2002)*. Notre Dame: Notre Dame University.

Morgenstern, S., & Nacif, B. (2002). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mustapic, A.M. (2006). *América Latina: las renuncias presidenciales y el papel del Congreso*. Revista de Ciencia Política, 47, 55-77.

Mustapic, A.M. (2005). *Inestabilidad sin colapso: la renuncia de los Presidentes. Argentina en el año 2001*. Desarrollo Económico, 45(178), 263-280.

Nacif, B. (2002). Understanding party discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The centralized party model. En Morgenstern, S. & Nacif, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press

Negretto, G. (2009). *Paradojas de la reforma constitucional en América Latina*. Journal of Democracy, 1(1), 38-54.

Olivares, A., Baeza, J., & Dávila, A. (2015). *Los gabinetes ministeriales en la democracia chilena pos 1990: un caso de estabilidad, continuidad histórica y negociación inter-partidaria*. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, 24, 7-31.

Pastor, R.V., & Dalmau, R.M. (2010). *Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional*. REVISTA IUS (México), 4(25), 7-29.

Pérez-Liñán, A. (2009). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Pereira, C., & Mueller, B. (2002). *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. Dados, 45(2), 265-301.

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza.

Sánchez, F. (2008). *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: FLACSO.

Schiavon, J.A. (2004). *Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: Un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas*. Foro Internacional, 44(1), 126-149.

¿Qué tan fuerte es el legislativo en Ecuador?: Un estudio de sus poderes constitucionales desde el retorno a la democracia.

Shugart, M.S., & Carey, J.M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stapenhurst, R., Pelizzo, R., Olson, D.M. & Von Trapp, L. (eds.). (2009). *Fiscalización legislativa y presupuesto: Una perspectiva mundial*. Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.

Tolosa, M., & Toro, S. (2017). *Amigos cerca, enemigos más cerca: el gobierno de Sebastián Piñera y las*

dinámicas legislativas en Chile. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 26(1), 131-149.

Tsebelis, G., & Alemán, E. (2005). *Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America*. World Politics, 57(3), 396-420.

Verdugo Silva, J.T. (2009). *El juicio político como mecanismo de fiscalización y control político en la función legislativa: 1978-2007*. Colección pensamientos. Asamblea Nacional de Ecuador.

ANEXO 1. Capacidades institucionales del poder Legislativo

Tipo de Capacidad Legislativa	Criterio	Escenario institucional	Puntaje
Capacidades de Control	Fiscalizar a la función Ejecutiva y otros órganos del Estado	Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.	3
		Fiscalizar los actos de la función Ejecutiva, Electoral y solicitar a los funcionarios públicos las informaciones que considere necesarias.	2
		Fiscalizar los actos de los órganos de la función Ejecutiva y conocer el informe presentado por el presidente	1
		Constitucionalmente no puede fiscalizar la función Ejecutiva	0
	Aprobar el presupuesto general del Estado	El presidente envía la proforma de presupuesto, el Legislativo aprueba fija el límite de endeudamiento público y vigila su ejecución	3
		El presidente envía la proforma de presupuesto, el Legislativo aprueba y vigila su ejecución	2
		El Presidente envía la proforma de presupuesto, el Legislativo con el asesoramiento de un cuerpo técnico del Ejecutivo aprueba	1
		El presidente de manera autónoma decide y aprueba el presupuesto general del Estado	0
	Proceder a enjuiciamiento político del Presidente	El Legislativo procede a enjuiciamiento político del presidente de manera autónoma y sin fijación constitucional de mayorías legislativas	3
		El Legislativo puede proceder al enjuiciamiento político del Presidente, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros. Esto sin previa autorización de otro órgano	2
		El Legislativo puede proceder a enjuiciamiento político del Presidente a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros. Pero para iniciar requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional	1
		El Legislativo no puede proceder al enjuiciamiento político del Presidente	0
	Proceder a enjuiciamiento político de miembros del Ejecutivo y otros funcionarios	El Legislativo podrá proceder al enjuiciamiento político, por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de los ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Superintendencias, y de los miembros del órgano Judicial, Electoral, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.	3

¿Qué tan fuerte es el legislativo en Ecuador?: Un estudio de sus poderes constitucionales desde el retorno a la democracia.

Tipo de Capacidad del Legislativo	Criterio	Escenario institucional	Puntaje
	públicos	El Legislativo podrá proceder al enjuiciamiento político de los ministros de Estado, funcionarios como el Contralor General, Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; los superintendentes y miembros del órgano Judicial y Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas.	2
		El Legislativo podrá proceder al enjuiciamiento político de los Ministros Secretarios de Estado, miembros del órgano Judicial y Electoral, por infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones oficiales y resolver su destitución en el caso de declaración de culpabilidad	1
		El Legislativo no puede proceder a enjuiciamiento político de miembros del Ejecutivo y otros funcionarios públicos	0
	Comisión legislativa especializada en fiscalización	El Legislativo cuenta con una comisión legislativa especializada para fiscalizar y controlar	3
		El Legislativo cuenta con una comisión legislativa especializada para fiscalizar	2
		El Legislativo puede conformar una comisión <i>ad hoc</i> para fiscalizar	1
		El Legislativo no cuenta con una comisión legislativa especializada para fiscalizar y controlar	0
Total	----	El puntaje máximo de esta capacidad es de 15	
Capacidades políticas	Designar Contralor General	El Presidente nombra al Contralor y el Legislativo lo designa	2
		El Legislativo nombra al Contralor y el Presidente lo designa	1
		El Legislativo no nombra, ni designa al Contralor	0
	Designar Procurador	El Presidente nombra al procurador y el Legislativo lo designa	2
		El Legislativo nombra al procurador y el Presidente lo designa	1
		El Legislativo no nombra, ni designa al Procurador	0
	Designar Defensor del Pueblo	El Legislativo nombra y designa al Defensor del Pueblo	2
		El Legislativo nombra al Defensor del Pueblo y el Presidente lo designa	1
		El Legislativo no nombra, ni designa al Defensor del Pueblo	0
	Designar Fiscal	El Legislativo nombra y designa al fiscal	2
		Un órgano diferente a la Presidencia nombra y el Legislativo designa	1
		El Legislativo no nombra, ni designa al Fiscal	0
	Designar miembros del Órgano	El Legislativo nombra y designa miembros del órgano legislativo	2
		Los partidos con mayor votación nominan y el Legislativo designa	1

Tipo de Capacidad del Legislativo	Criterio	Escenario institucional	Puntaje
	Electoral	El Legislativo no nombra, ni designa miembros del órgano electoral	0
	Designar miembros de la Corte Suprema	El Legislativo nombra y designa a miembros de la Corte Suprema	2
		El Ejecutivo nombra y el Legislativo designa miembros de la Corte Suprema	1
		El Legislativo no nombra, ni designa miembros de la Corte Suprema	0
Total	----	El puntaje máximo de esta capacidad es de 12	
Capacidades Legislativas	Veto total	El Legislativo tienen la posibilidad de imponerse con la mayoría de concurrentes a la sesión	3
		El Legislativo tiene la posibilidad de imponerse con las 2/3 del total de los concurrentes a la sesión	2
		El Legislativo tiene la posibilidad de imponerse con las 2/3 del total de sus miembros	1
		El legislativo no puede imponerse al veto total realizado por el Ejecutivo	0
	Veto Parcial	El Legislativo tienen la posibilidad de imponerse con la mayoría de concurrentes a la sesión	3
		El Legislativo tiene la posibilidad de imponerse con las 2/3 del total de los concurrentes a la sesión	2
		El Legislativo tiene la posibilidad de imponerse con las 2/3 del total de sus miembros	1
		El legislativo no puede imponerse al veto parcial y debe allanarse a los cambios que realice el Ejecutivo	0
	Aprobación de una Ley por parte del Legislativo	Sin importar el tipo de ley discutida, para su aprobación es necesaria la votación de la mayoría de los concurrentes a la sesión	3
		Para aprobar una ley es necesaria la votación de la mayoría de los concurrentes a la sesión, salvo en el caso de las leyes orgánicas que requerirán mayoría absoluta de los miembros de la legislatura	2
		Sin importar el tipo de ley discutida, para su aprobación es necesaria la votación de la mayoría de los miembros de la legislatura	1
		Sin importar el tipo de ley discutida, para su aprobación es necesaria la votación de una mayoría calificada de los miembros de la legislatura	0
	Proyectos de urgencia económica del	El Ejecutivo no posee la capacidad de presentar proyectos de urgencia económica	3
		Aprobación con posibilidad de modificación o negación de la Asamblea antes vigencia	2

¿Qué tan fuerte es el legislativo en Ecuador?: Un estudio de sus poderes constitucionales desde el retorno a la democracia.

Tipo de Capacidad del Legislativo	Criterio	Escenario institucional	Puntaje
	Ejecutivo	Aprobación con posibilidad de modificación o negación de la Asamblea después de vigencia	1
		Aprobación sin posibilidad de modificación o negación de la Asamblea	0
	Iniciativa legislativa del Ejecutivo	El Ejecutivo no posee la capacidad de presentar iniciativas legislativas	3
		El ejecutivo puede presentar iniciativas en coautoría con un legislador	2
		El ejecutivo puede presentar iniciativas de manera autónoma	1
		El ejecutivo y sus ministros pueden presentar iniciativas legislativas	0
Total	----	El puntaje máximo de esta capacidad es de 15	

Mobilización política evangélica en Chile: Partidos políticos y candidaturas públicas

DANIELA BERDÍA-PFEIFER

Administradora Pública, Universidad de Santiago de Chile.

daniela.berdia@usach.cl

Resumen

En los países de América Latina se ha vuelto relevante la opinión y protesta de la comunidad evangélica. Por años la presencia de este grupo era reducida en el espacio público, pese a ser un grupo numeroso de la sociedad. En la actualidad este sector de la población busca ser representado en la política, evidenciado en la cantidad de candidatos evangélicos que se han presentado en las últimas dos elecciones, las manifestaciones públicas de organizaciones evangélicas y los esfuerzos por levantar plataformas políticas para evangélicos, incluyendo partidos políticos. Este fenómeno se torna relevante porque estos grupos pueden afectar de forma directa la agenda pública con un marcado conservadurismo. El objetivo general del artículo es comprender el motivo por el cual los evangélicos se han movilizado políticamente en los últimos años mediante el intento de formación de un partido político evangélico y por medio de candidaturas para cargos de representación popular.

Palabras clave: evangélicos, democracia, partidos políticos, movilización política, esfera pública.

Abstract

Evangelical political movement in Chile: Political parties and political candidacies.

In Latin American countries, the opinion and protest of the evangelical community has become relevant. For many years the presence of this group was reduced in the public sphere, despite being a large group of society. Today this sector of the population seeks to be represented in politics, as evidenced by the number of evangelical candidates who have been presented in the last two elections, the public rallies by evangelical organizations and the efforts to raise different political platforms for evangelicals, including political parties. This phenomenon becomes relevant because these groups can directly affect the public agenda with a marked conservatism. The overall objective of this article is to understand why evangelical people have mobilized politically in the last years through the attempt to form an evangelical political party and through candidacies for positions of popular representation.

Key words: evangelicals, democracy, political parties, political mobilization, public sphere.

Introducción

En gran parte de los países de América Latina se ha vuelto relevante la opinión y la protesta de la comunidad evangélica, principalmente en aquellas discusiones relacionadas con la moral, tales como la despenalización del aborto, el matrimonio igualitario, la ideología de género, entre otras, buscando instalar lo “valórico” como parte de la agenda pública. En muchas partes de la región la Iglesia Católica pierde poder, mientras que aumenta el de las iglesias evangélicas (Lissardy, 2018). Se ha descrito este fenómeno como uno de los motores que conduce a la región hacia la derecha (Salvo, 2016), por su apoyo a políticas moralmente conservadoras, o más bien, por su protesta contra políticas liberales.

Este sector de la población fue decisivo en el triunfo del “No” en el Plebiscito por la Paz con las FARC en Colombia (Cosoy, 2016), la bancada parlamentaria evangélica de Brasil fue quién propulsó el *impeachment* de la ex presidenta Dilma Rousseff (Martín, 2016) y sobre todo la reciente elección de Jair Bolsonaro en Brasil y en Guatemala ya hay un presidente evangélico (Malkin & Wirtz, 2015). En Chile, una parte del sector evangélico mostró su apoyo por José Antonio Kast, candidato de ultra derecha, en las elecciones presidenciales, y Sebastián Piñera, presidente electo, tuvo a cuatro obispos evangélicos en el comando de su campaña.

En el último siglo la presencia de este grupo en el espacio público era reducida, pese a ser un conjunto numeroso de la sociedad debido a que en muchas iglesias evangélicas la postura política que predominaba, especialmente en las iglesias pentecostales, fue el apolitismo. Sin embargo, el personaje que presentaba a los evangélicos como una población pobre, de bajo nivel educacional, desconfiada de la cultural “letrada”, derechista y sin compromiso político social, hoy es, en general, un estereotipo (Fediakova & Parker, 2006). El cambio generacional y el mayor acceso a la educación de parte de los jóvenes es una de las principales razones de este cambio, permitiendo que los evangélicos superaran el dualismo entre el dominio eclesial y el dominio público. Hoy la política se ve como un espacio para disputar poder e influenciar desde la fe.

En el caso chileno, este sector representa cerca de 19% de la población, una de las tasas más altas de América Latina. Pese a ser casi un quinto de la población chilena, no se sienten representados en el parlamento (Bazán & Velásquez, 2016) y han estado en abierta oposición a la agenda liberal del gobierno en los últimos años. Durante las elecciones municipales de 2016 hubo 110 candidatos evangélicos en total, de los cuales 29 resultaron electos. Para las elecciones parlamentarias del 2017 el total de candidatos evangélicos fue de 22, de los cuales sólo dos resultaron electos como Diputados (Vílchez, 2017). No sólo se observan esfuerzos por obtener puesto de representación popular, sino que además se registraron distintos esfuerzos en el país por formar partidos políticos cristianos, existiendo tres proto partidos políticos de tipo evangélico en trámite en el SERVEL durante el 2017: Partido Nuevo Tiempo, Unidos por la Fe y Partido Cristiano Ciudadano, aunque ninguno de ellos se convirtió en partido político legalmente constituido.

Esta investigación busca comprender los motivos por los cuáles las personas evangélicas se han movilizado políticamente en Chile por medio de intentos de formación de un partido político

evangélico y por medio de candidaturas públicas para cargos de representación popular en los últimos años. Para esto se entrevistó a 13 personas, entre ellos dirigentes de proto partidos evangélicos, evangélicos que fueron candidatos a concejal, militantes de partidos no confesionales y personas evangélicas que participan en otras organizaciones políticas o sociales.

Cada entrevista consistió de tres partes. La primera parte trataba sobre su percepción del escenario político actual y la segunda sobre la relación entre religión y política. La última parte era una pregunta que variaba según persona, sobre la organización en la que participa, sobre su experiencia en un partido político no confesional o sobre el proto partido evangélico que representaba, junto con la posibilidad de decir algo a modo de conclusión sobre el tema.

Tabla 1: Personas entrevistadas.

Nombre	Descripción
Daniel Molina	Pastor, presidente proto partido Unidos en la Fe
Josué Cortés	Presidente proto partido Nuevo Tiempo
Benjamín Lorca	Director de Reforma Chile, asesor legislativo
Pablo Pavez	Miembro del Observatorio Iglesia y Sociedad
Israel Vílchez	Director del periódico Cosmovisión
Edgardo Pizarro	Director del Observatorio de Políticas Públicas Martin Luther King
Sarai Jaramillo	Miembro del Centro de Liderazgo Público Cristiano Oikonomos
Patricio Medina	Militante Revolución Democrática, ex presidente FEUSACH, ex vocero CONFECH
Jonathan Morales	Presidente metropolitano Juventud Partido Radical de Chile, miembro de Fundación Helmut Frenz
Manuela Correa	Teóloga, militante Movimiento Autonomista
Alberto Seguel	Militante Unión Demócrata Independiente, candidato a concejal por Recoleta
Moisés Bugueño	Militante Partido Socialista, candidato a concejal por Santiago
Eleonora Espinoza	Militante Renovación Nacional, candidata a concejala por El Bosque

Fuente: Elaboración propia.

Algunas definiciones

- **Partidos políticos:** Asociaciones autónomas y voluntarias, con personalidad jurídica, integradas por personas que comparten unos mismos principios ideológicos y políticos, cuya finalidad es contribuir a la democracia y ejercer influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al país. (Ley N° 18.603)
- **Proto partidos políticos:** Asociaciones políticas no institucionalizadas o formaciones pre partidarias que pueden evolucionar a un partido político. Si un proto partido no se constituye legalmente como un partido político puede convertirse en un grupo de presión, un club político, un *think tank* o un movimiento social. (Lucardie, 2000)
- **Participación política:** Acciones que toman los ciudadanos para influir sobre el sistema político. Las acciones políticas pueden ser de tipo electoral (el sufragio) o no electoral (participación en una organización política voluntario, donar dinero a una causa política,

asistir a una manifestación pública, la movilización de recursos, etc.). (Delfino & Zubieta, 2010)

- **Movilización política:** Proceso por el cual los ciudadanos son llevados al involucramiento en la política. Se le puede considerar desde dos perspectivas: desde los factores contextuales y desde los procesos individuales. (Guo, 2002; Norris, 2000; Ng, 2015)

Tabla 2: Factores de movilización política

Nivel	Dimensión	Factores
Contexto macro político	Institucional	Cultura política Leyes y normativa Nivel de derechos políticos y libertades civiles Tipo de sistema electoral Facilidad para registrarse y votar Frecuencia de elecciones Competitividad en políticas electorales
Factores de nivel medio	Organizacional	Agencias movilizadoras Funciones de los partidos políticos Redes de contacto (iglesias, sindicatos, familia, etc.)
	Comunicación política	Rol de los medios informativos Comunicación desde los partidos políticos Uso de mecanismos comunicativos
Agencia individual	Cultural	Edad Género Estatus social Nivel socioeconómico Nivel educativo Tiempo Motivación Actitud frente a elecciones Valores cívicos

Fuente: Elaboración propia, basado en Norris (2000) y Ng (2015)

Antecedentes

Las iglesias evangélicas son un actor informal de la sociedad civil, además de un espacio de participación ciudadana y de formación de identidad. Dentro de las distintas denominaciones evangélicas en Chile, podemos distinguir principalmente cuatro tipos de iglesias evangélicas: las históricas o reformadas, las pentecostales, las neo pentecostales o misioneras, y las libres o sin denominación.

- **Iglesias históricas o reformadas:** Fuerza minoritaria dentro del mundo evangélico chileno. Incluye a las iglesias luterana, metodista, bautista, presbiteriana y anglicana. Establecidas a mediados del siglo XIX para satisfacer las necesidades religiosas de las colonias extranjeras.

Demuestran mayor apertura al diálogo con actores políticos y a la participación en el debate nacional.

- **Iglesias pentecostales:** Nacen en el contexto nacional. Antes de 1970 constituía una subcultura cerrada y aparta del contexto social nacional, como el mundo de los marginados. Tienen un acercamiento al poder político por medio del Te Deum evangélico, que les hizo superar su marginalidad y llegar a competir con la Iglesia Católica en este aspecto. En la actualidad, la dinámica interna también ha cambiado, con un mejoramiento del nivel de vida de los pentecostales y mayor acceso a la educación de parte de las generaciones jóvenes. Componen la mayor parte de la población evangélica chilena.
- **Iglesias neo pentecostales o misioneros:** Establecido en la segunda mitad del siglo XX por misioneros extranjeros, contando con el apoyo personal y financiero de otros países. Constituye una compleja combinación de modelos éticos exógenos e influencias identitarias endógenas. Tienen un distanciamiento de la política, considerándola doctrinal y éticamente incompatible con principios cristianos. No buscan contacto con las autoridades ni con partidos políticos.
- **Iglesias libres o sin denominación:** No tienen una denominación definida o se definen como inter denominacionales. Las iglesias libres son influenciadas por las denominaciones, aunque no lo reconozcan, e incluso pueden tener características de todas ellas al mismo tiempo. Este es el grupo más diverso y difuso de las anteriores, por no poder caracterizarse de forma clara.

De acuerdo a una encuesta aplicada a la población evangélica chilena, el 36,4% es menor de 30 años y el 67% es menor de 44 años (Parker, 2012). La mayor parte de la población evangélica es joven, de segunda o tercera generación evangélica, por lo que ser evangélico ya no significa lo mismo. En el siglo pasado significaba romper con la vida anterior, mientras que hoy significa, en parte, continuar la tradición de la familia.

“Por un lado, los jóvenes provenientes de familias evangélicas tienen al Señor ya revelado, por lo tanto, tienden a ser menos devotos que las primeras generaciones de conversos; no tienen que estar preocupados por los temas de salvación y evangelización y no necesitan comprobar permanentemente su identidad de cristiano auténtico y coherente. Muy a menudo, los jóvenes evangélicos, sobre todo los universitarios, están concentrados no en su misión como creyentes, sino que en cómo lograr reconocimiento y respeto por parte de sus pares, en el rol que juega su iglesia en la vida pública. La permanencia en la universidad les permite combinar los estudios con el crecimiento de la actividad pública estudiantil. Estudiantes evangélicos participan en la vida universitaria, compiten en las elecciones, presiden federaciones y centros estudiantiles. Esto no significa necesariamente la politización de los estudiantes cristianos, pero sí la adquisición de experiencia de competir con otras tendencias ideológicas y religiosas, perfeccionar los hábitos cívicos, dialogar con otras culturas sobre distintas temáticas éticas, políticas y culturales.” (Parker, 2012, p. 130).

Además, en la actualidad los jóvenes evangélicos critican más abiertamente a sus pastores y cuestionan las tradiciones de sus iglesias. Crece la cantidad de jóvenes evangélicos que dejan sus

congregaciones, siguiendo una vida cristiana sin congregarse o buscando movimientos multi denominacionales (Bravo, 2017).

Los evangélicos por mucho tiempo se identificaban como apolíticos. La política se solía rechazar por tratarse de una actividad corrupta y egoísta. Según un estudio de Fontaine y Beyer, en el año 1991 los evangélicos observantes se identificaban o simpatizaban en un 46,1% con la posición política de “independiente”. De la misma forma, el 38,5% señaló no identificarse con ningún partido político. Al emerger políticamente los evangélicos buscan adquirir una voz propia y posicionar sus principios valóricos por sobre un programa político (Martin, 1991).

“En la década de los 90, la ola de transiciones hacia la democracia en América Latina y en el mundo, en distintos países latinoamericanos los movimientos evangélicos han irrumpido como una nueva fuerza política que hasta hoy era muy poco considerada como tal, tanto por ellos mismos como por los actores políticos convencionales.” (Fediakova, 2013, p. 41).

Los miembros de comunidades religiosas tienen dos mecanismos de intermediación política: la adquisición de recursos por medio de la asistencia religiosa (habilidades cívicas prácticas, como eficacia política, confianza política, entre otros), y la acción política directa desde sus lugares de adoración. Las iglesias tienen variados recursos tangibles (edificios, dinero, etc.) e intangibles (redes grupales, estructuras organizaciones, canales de comunicación, etc.) (Sobolewska et al, 2015), lo que facilita la movilización política desde estos espacios.

Si bien se ha comprobado que existe una relación entre asistencia religiosa y participación política, existen límites a la movilización política y la movilización de recursos entre iglesias, pues éstas están primeramente preocupadas por la espiritualidad de sus miembros, por lo que la movilización directa desde las iglesias no es una regla que aplica a todas las religiones, ni mucho menos a todas las congregaciones. Los miembros de iglesias evangélicas tienen potencial para una movilización política rápida e intensa, pero ésta es poco frecuente (Campbell, 2014). No obstante, esta población puede ser conducida a movilización política rápidamente cuando sus propias creencias son amenazadas. Chacón (2002) reconoce que el mundo evangélico tiende a ser más conservador en materias sobre sexualidad y familia. Asimismo, en concordancia a esta afirmación, Córdova (2014) afirma que el crecimiento de los evangélicos en América Latina ha fortalecido su capacidad de influencia en la agenda pública a través de partidos políticos evangélicos, o, más a menudo, mediante asociaciones ‘pro vida’ y ‘pro familia’.

Percepción del escenario político actual

Se les preguntó a las personas entrevistadas sobre su percepción del panorama actual y próximo del país y estos dieron respuestas similares. En lo económico indican que hubo un estancamiento producto de los ciclos macroeconómicos a nivel internacional, la dependencia de la extracción de materias primas y las bajas expectativas causadas por las reformas realizadas en el gobierno de Bachelet.

En lo político se reconoce que existe estabilidad gubernamental, especialmente en comparación con otros países de la región. En cuanto a la calidad de la democracia y sus mecanismos de representación, también se señala que es buena en comparación con la región, ya que existen menores tasas de corrupción y mayores tasas de transparencia. La mayor problemática que tiene este sistema es la poca participación ciudadana, pues si bien el porcentaje de votantes se ha mantenido desde la implementación del voto voluntario, hay poca participación a nivel local y poca articulación de las bases ciudadanas.

En cuanto a la sustitución del sistema binominal por el sistema proporcional, se le describe como un avance en términos de representación pues permite que haya más coaliciones representadas en el Congreso. Sin embargo, sigue siendo difícil para un candidato independiente obtener un escaño parlamentario, debido a que aún se ve un efecto de arrastre. En otras palabras, que candidatos con incluso un porcentaje de votación de un 1% salgan electos por sobre otro candidato que tiene un mayor porcentaje que este, pero menor que el de la coalición del primero.

Donde existe menor consenso es sobre lo social y lo valórico. Se reconoce que desde el retorno a la democracia se ha “humanizado” de cierta forma el modelo neoliberal y que se ha avanzado hacia una mayor apertura y cobertura de derechos sociales. Sin embargo, algunos critican las ideologías de los grupos que promueven la ampliación de ciertos derechos individuales. Uno de los entrevistados señala su preocupación de que se construyan políticas y leyes sobre “sentimentalidades” y señala que construir sobre este tipo de pilares, que son relativos, puede llevar al país a su destrucción. A su vez, se señala que se han perdido ciertos valores transversales y tradicionales. Por otro lado, se destaca que, si bien algunas nuevas ideas sobre diversos temas pueden generar quiebres o choques entre actores, es importante comprender que no sólo se está dando en lo valórico, sino también en ámbitos como educación, sustentabilidad medioambiental, economía, entre otros.

Sobre las figuras de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera hay visiones muy distintas. Sin duda el gobierno de la ex presidenta fue uno de reformas. Algunos presentaron gran aversión a estos cambios y calificaron el gobierno de Bachelet como destructivo, obstinado en una línea ideológica dura e incluso como uno de los peores gobiernos de la historia de Chile. Al mismo tiempo, otros alabaron la valentía que ella tuvo para hacer estos cambios pese a las dificultades que tuvo (aunque con una implementación mediocre) y señalaron que su segundo gobierno podría eventualmente considerarse como uno de los más importantes en materia social desde el retorno a la democracia.

Por otro lado, con respecto al presidente Sebastián Piñera se señaló principalmente que había pocas expectativas para su gobierno. Se estimó que habría una reactivación de la economía, que no habría mucho avance en materias sociales y que no habría cambios al modelo neoliberal. El actual gobierno no cuenta con mayoría parlamentaria por lo que el presidente deberá ser moderado en sus propuestas y jugar con una política de acuerdos orientada al centro político. Adicionalmente, las personas que militan en partidos de izquierda señalaron que el triunfo

electoral de la derecha puede calificarse como un error de la izquierda. Por otro lado, quienes militan en partidos de derecha señalaron que ciertamente habría una continuidad con respecto al gobierno anterior en cuanto a proyectos que quedaron pendientes o incompletos.

Por tanto, pareciera que el escenario actual es percibido de manera similar entre los entrevistados, aunque algunos presentan mayor aversión al cambio y le otorgan una carga negativa, especialmente con los temas de la denominada agenda valórica.

Religión y política

Todos estuvieron de acuerdo en que los cristianos deben participar en la política en tanto ciudadanos de la nación, pues todos los ciudadanos tienen posturas únicas sobre diversos temas públicos y, por tanto, es valiosa la participación de todas las personas que conforman la ciudadanía, independiente de su credo, género, edad, nivel socioeconómico, grado académico, etc. Esto es indispensable para la democracia, ya que la diversidad de opiniones es el motor de nuestro sistema político pluralista.

Algunos de los entrevistados también hablaron sobre el valor de la cosmovisión cristiana en su esencia, donde los principios de amor al prójimo y servicio desinteresado son fundamentales. Estos estiman que si más cristianos auténticos participaran en la política esta podría ser más honesta, ética y confiable.

Sobre las formas en que los cristianos debiesen participar, además de las que ya están establecidas en nuestra legislación, se mencionó la creación de centros de pensamiento (*think tanks*), la creación de plataformas políticas que les permitiesen trabajar de forma cohesionada (no necesariamente partidos políticos) y la participación desde los movimientos sociales. Lo mínimo sería informarse y sufragar, y luego, el involucramiento político y social a nivel local, regional y nacional.

Se mencionó también el hecho de que por muchos años las iglesias evangélicas se aislaron del resto de la sociedad y que estas en general fueron silenciosas ante diversos asuntos de interés público. Hoy eso ya es inconcebible. Esto tiene que ver con dos cosas, en primer lugar, el cambio generacional, y luego, la reflexión de que al restarse de los espacios de discusión pública el poder de influencia de los evangélicos ha disminuido.

El cambio generacional juega un rol importante en la movilización política de los evangélicos en Chile. Un factor de esto es el mayor acceso a la educación superior. Recordemos que el mayor componente de la población evangélica es pentecostal y de origen socioeconómico bajo, por lo que muchos de los jóvenes evangélicos que están asistiendo a la universidad hoy o que son profesionales jóvenes son los primeros de sus familias en acceder a la educación superior. En las universidades los jóvenes se enfrentan a toda clase de ideas, realidades y opiniones, lo que los hace cuestionar su propia fe, forma de vida y la trayectoria de sus comunidades religiosas.

Otro factor importante del rol que juega el cambio generacional es que los jóvenes de hoy nacieron en tiempos posteriores a la dictadura, por lo que no vivieron la misma opresión y el miedo que sus padres. Hoy los jóvenes tienen mayores espacios y libertad para poder opinar y menor temor para exigir sus derechos y reclamar contra la injusticia. Esta es ciertamente una generación más empoderada que la anterior y esto tiene efectos en las generaciones mayores.

Sin embargo, quienes lideran los proto partidos evangélicos y otras iniciativas políticas evangélicas no son los más jóvenes, sino que una generación intermedia, que toma acciones políticas porque se siente amenazada por los cambios de paradigma que están ocurriendo en la sociedad, especialmente los que se refieren a la denominada agenda valórica. Estos sienten que están siendo pasados a llevar e incluso traicionados por la clase política, pues dado que los políticos están legislando a favor de ideologías que ellos consideran anticristianas no están representando los intereses de parte de sus votantes. Muchos tienen la percepción de que sus principios no están siendo representados en lo político y que ningún partido logra interpretar bien lo evangélico o lo cristiano.

Se puede distinguir, de acuerdo a lo que describían los entrevistados, entre dos tipos de personas que participan activamente en la política siendo evangélicos. El primero sería las personas evangélicas que sienten un llamado o una vocación de servicio hacia el país y que deciden participar de la política para cumplir con este llamado. El segundo grupo sería quienes buscan ser “políticos evangélicos”, y que ejercen acciones políticas de forma reactiva para oponerse a las legislaciones que consideran anticristianas y que intentan convocar por su adscripción religiosa. Así, algunas de las motivaciones de las personas que pertenecen a este segundo grupo, señaladas por los entrevistados, son: un interés en una recompensación económica por su participación, una aspiración de poder e influencia por sobre otros grupos de presión, un pensamiento dominionista o constantiniano, un anhelo de reconocimiento público, o alguna combinación de estas.

En ocasiones es difícil distinguir entre ambos grupos y en ambos casos se puede caer en la mala práctica de la instrumentalización de la iglesia. La instrumentalización política de la iglesia se refiere a cuando un candidato o un partido ve a la iglesia simplemente como una masa votante y la utiliza para su propio beneficio. Hay tres elementos que facilitan la instrumentalización política de las iglesias (Aránguiz, 2017):

- **Liderazgos patronales:** En muchas iglesias, especialmente pentecostales y neo pentecostales, la relación entre el pastor y la congregación es asimétrica. Se le da un estatus superior a la opinión del pastor y no se promueve el pensamiento autónomo, sino la obediencia. En estas iglesias se presenta un liderazgo autoritario y no hay una cultura democrática interna.
- **La no comprensión de lo político:** Se suele entender lo político únicamente en términos partidistas (izquierda-derecha), y no como la relación entre los habitantes de una comunidad, el Estado, sus instituciones y sus distintas implicancias.
- **Falta de educación cívica:** Al igual que en el común de la sociedad chilena, es evidente la falta de formación cívica en las personas evangélicas.

Sin embargo, aunque muchos se intentan apoderar del “voto evangélico” con el fin de obtener una posición de poder, existe suficiente evidencia para afirmar que este, al menos hasta el momento, no existe como tal. Debido a la gran diversidad denominacional y de personas que hay en el mundo evangélico es difícil definir un voto como netamente evangélico.

Si bien se vio en las últimas elecciones que sí hubo cierto apoyo hacia algunos candidatos evangélicos, este no alcanza el porcentaje total que representaría la población evangélica en Chile, por lo que no se puede aseverar que todos los evangélicos votaron de cierta manera. No obstante, sí se puede afirmar que existe un sector numeroso dentro del mundo evangélico que tiene una marcada tendencia de voto de carácter conservador, pero, nuevamente, este no es representativo de la totalidad de los evangélicos y además es compartida por otros sectores de la población chilena en su conjunto. Algunos entrevistados sugirieron que sí podría existir un voto evangélico, pero que este sería bastante volátil, pues dependería de las coyunturas del momento y sería bastante difícil de articular por la gran diversidad de posturas existentes dentro de la población evangélica.

¿Un partido político evangélico?

Existen en Chile cuatro proto partidos evangélicos: Partido Cristiano Ciudadano (PACC), Unidos en la Fe (UNEFE), Nuevo Tiempo (NT) y Unidad Cristiana Nacional (UCN). Todos estos proto partidos incluyen dentro de sus declaraciones de principios a la democracia, los derechos humanos, la protección de la vida del que está por nacer y el valor de la familia. Los primeros tres estuvieron en trámite para constituirse legalmente durante el 2017, pero ninguno se logró constituir legalmente en el plazo establecido.

Desde los evangélicos, hay distintas perspectivas sobre la formación de un partido político evangélico. De acuerdo a una encuesta aplicada a evangélicos durante el 2008 (Fediakova & Parker, 2009), sólo un 16,1% estaba a favor de la formación de un partido político propio, mientras que un 56,8% rechazaba la idea y un 24,2% no estaba de acuerdo ni en desacuerdo sobre el tema. Aquel estudio además reveló que las opiniones de los evangélicos sobre distintos temas valóricos, como divorcio, matrimonio igualitario, adopción homoparental y aborto terapéutico, entre otros, también están divididas.

Pese a la gran diversidad de opiniones dentro del mundo evangélico, la inexistencia de un patrón electoral evangélico y un desinterés generalizado por los partidos políticos (sean confesionales o no), durante el 2017 se registraron múltiples esfuerzos por formar un partido político confesional evangélico. Se intentó entrevistar a un representante de cada uno de los cuatro proto partidos mencionados, pero finalmente sólo se pudieron concretar entrevistas con representantes de dos de estos. Se les preguntó qué distinguiría su partido de los partidos políticos que ya existen y otros posibles partidos evangélicos.

En el caso de Unidos en la Fe, su presidente señaló que su proto partido nace como un movimiento cívico-social que tenía como objetivo el poder bendecir a la nación desde distintas aristas, incluyendo la cultura, la educación, el trabajo social, la comunicación y la política. Este colectivo vio en la última coyuntura electoral la necesidad de colocar candidatos cristianos que representaran sus intereses y con quienes se podrían sentir identificados. Decidieron intentar constituirse como partido político para facilitar este proceso, para ser “un trampolín” para quienes no encuentran espacio en los partidos tradicionales. Lo que los distinguiría sería que pretendería ser un “partido más de calle”, refiriéndose a que intentaría ser cercano a sus bases y con un fuerte carácter social, creyendo que el cristianismo bien practicado es la mejor manera de construir sociedad.

A su vez, el presidente del Nuevo Tiempo señaló que este proto partido nace desde una visión de transformación para el país que sienten de parte de Dios. Destaca la importancia que tiene para ellos tener una propuesta de país, más que simplemente presentar candidatos. Lo que los distinguiría entonces sería la cosmovisión del partido, es decir, sus cánones de moralidad y ética que provienen de una visión bíblica, tales como el amor al prójimo, el servicio desinteresado, entre otros. Su objetivo sería que desde estos principios pudieran generar propuestas que ayudaran a mejorar la calidad de vida de las personas.

Por otro lado, se entrevistó a seis personas que militan en partidos políticos no confesionales, siendo estos de la Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional, el Partido Socialista, la Juventud del Partido Radical Social Demócrata, Revolución Democrática y el Movimiento Autonomista. En el caso de estos se les preguntó cómo ha sido su experiencia siendo cristianos en partidos tradicionales.

Relatan que en general se respeta la opción religiosa de cada militante y adherente, pero que perciben un desconocimiento sobre el desarrollo histórico, social y político de los evangélicos en Chile y una falta de comprensión sobre el fenómeno religioso en general. Dentro de la izquierda, tanto los de partidos de la Nueva Mayoría como del Frente Amplio, señalan que hay ciertos estigmas y prejuicios hacia los evangélicos, por lo que a veces es necesario romper con esos estereotipos. Dentro de la derecha se reconoce que durante procesos electorarios sí hay una tendencia a utilizar la fe de los candidatos que son evangélicos para convocar a votantes.

Se presentan dos actitudes de los evangélicos que militan en partidos políticos no confesionales. Para algunos es trascendental que su fe sea conocida por sus pares, pues creen que esta es parte esencial de su ser, su carácter y cómo se relacionan. Para otros, si bien es importante vivir de forma íntegra a su fe, les es más difícil poner en interacción estos dos mundos, generando una disociación entre lo público y lo privado. Aun así, esperan que su fe permee las actividades partidistas que desarrollan. Debido a la estigmatización que hay hacia el cristianismo desde sectores progresistas, pareciera que es más común ver esta disociación entre cristianos que militan en partidos de izquierda. Estos se podrían llegar a sentir más solitarios dentro de estos espacios (en comparación con si participaran en espacios más conservadores o de derecha).

Algo importante que también fue mencionado por uno de los entrevistados es sobre lo difícil que puede ser mantenerse íntegro a su fe y sus convicciones dentro de la política porque el poder puede corromper a las personas, por lo que se hace imprescindible el apoyo de la familia, la iglesia local y de otras comunidades de las que sea parte para no corromperse (en todos los sentidos).

Conclusiones y reflexiones finales

Las personas que militan en partidos políticos o que participan de proto partidos políticos u otras plataformas y organizaciones políticas lo hacen, finalmente, en calidad de ciudadanos, dentro de lo que la ley les permite y según los intereses particulares que tengan. Así, aunque no necesariamente la totalidad de los evangélicos adhiera a la idea de un partido político evangélico, es válido que un grupo de ciudadanos evangélicos, en virtud de lo que creen contribuiría al funcionamiento del sistema democrático, se constituya como partido político. No obstante, en la práctica se presentan algunas inquietudes hacia la formación de un partido político confesional.

Primeramente, si bien las motivaciones particulares de cada grupo varían, es particularmente preocupante el pensamiento dominionista o constantiniano, en que se buscaría imponer una visión religiosa por medio de leyes (como fue en Constantinopla en el siglo III). Es importante resguardar la separación entre la Iglesia y el Estado, en consideración de los principios republicanos y a fin de garantizar la libertad de pensamiento, la libertad de credo y otros derechos individuales.

En segundo lugar, una de las características importantes de los partidos políticos es que están dotados de un programa de gobierno, es decir, tienen una visión de país y propuestas concretas de cómo lograr esa visión. Un partido político no tiene como finalidad simplemente ser un “trampolín” para candidatos y tampoco sería efectivo que un partido político tenga propuestas sobre sólo un tema determinado o una cantidad limitada de temas, como, por ejemplo, solamente la “agenda valórica”.

En tercer lugar, es cuestionable la moralidad de la instrumentalización política de las iglesias evangélicas en la que han caído algunos grupos o individuos. Considerando que, primeramente, los integrantes de estas comunidades religiosas son ciudadanos pensantes con capacidad de reflexión y deliberación, por lo que minimizarlos a simplemente un voto sería contradictorio con el hecho que lo que buscarían estos actores es ser la voz de estas personas. Además, considerando el hecho de que estas organizaciones tienen una finalidad esencialmente espiritual y no política, resulta incluso contradictorio teológicamente, desde sus creencias religiosas, utilizar a la iglesia, en tanto cuerpo de Cristo, como una mera herramienta política de legitimización.

Luego, en consideración de la diversidad de visiones políticas, económicas, sociales y teológicas dentro del mundo evangélico, un partido político evangélico no podría afirmar, sin más, que representa a la totalidad de los evangélicos. Como señala C.S. Lewis, no tendría la autoridad para hacerlo. Le sería difícil a un partido político confesional ponerse de acuerdo sobre distintos temas.

Quizás es por esto es que en nuestro contexto vemos cuatro proto partidos evangélicos en vez de sólo uno.

“No parece razonable asumir que tal Partido Cristiano vaya a adquirir algún nuevo poder para leudar la masa en la que se encuentra. ¿Por qué habría de adquirirlo? Como quiera que se llame, no representará a la cristiandad, sino a una parte de la misma. [...] No será meramente una parte de la cristiandad, sino una parte que pretende hablar por el todo. [...] La disputa no es sobre si los ciudadanos deben alcanzar la felicidad, sino si acaso la alcanzarán en un Estado igualitario o uno jerárquico, si acaso mediante el capitalismo o mediante el socialismo, si acaso por medio del despotismo o la democracia. ¿Qué hará, en tales circunstancias, el Partido Cristiano?” (Lewis, 1941)

En general, los creyentes destacan la importancia de garantizar altas cualidades morales y culturales de las personas por sobre la importancia de tener un partido confesional, especialmente de parte de quiénes dirigirían este partido evangélico hipotético, para que sea “realmente distinto a otras organizaciones políticas ya conocidas” (Fediakova, 2013, p. 73). En los casos de Brasil y Guatemala los políticos evangélicos no han sido exentos de acusaciones de corrupción.

Por el momento, ningún grupo ha logrado constituirse como partido político, pero sí resultaron electos varios candidatos evangélicos, tanto en las elecciones municipales como parlamentarias. Es más, durante mayo de este año, en el marco del Día Internacional de la Familia, los tres parlamentarios evangélicos (todos de Renovación Nacional) presentaron la bancada “pro valores cristianos” para defender con “fuerza y garra” sus principios éticos y morales (Infogate, 2018). En una entrevista, Francesca Muñoz, una de estos tres parlamentarios evangélicos, declaró que los cristianos en política se multiplicarían.

“Tenemos un tremendo aporte que hacer a la sociedad. Desde ya, nosotros - el mundo cristiano evangélico - trabaja en los sectores más vulnerables de la población. Trabajamos en las cárceles, los hospitales, y ahora entramos al Congreso, cumpliendo la labor que ya hacíamos en ese mismo sentir, porque siempre hemos querido hacer un mejor país. Siempre hemos querido ser un aporte a la sociedad.” (Sepúlveda, 2018).

Y así como hay sectores que se abanderan desde aquella vereda, con motivaciones, prácticas y actitudes a veces cuestionables, no se puede desconocer “la existencia de una creciente reacción crítica dentro de las propias iglesias a este tipo de actitudes” (Aránguiz, 2017), especialmente desde los jóvenes, que como ya mencionamos, han crecido en tiempos posdictadura y están mucho más preparados académicamente que sus padres y abuelos. Los jóvenes critican abiertamente las estructuras de sus propias iglesias y se oponen a la incitación al odio que se ve entre estos sectores conservadores que intentan apoderarse del espacio público.

En el año 2017 se conmemoraron 500 años desde la Reforma Protestante, desde la cual surgen las iglesias protestantes históricas y que ha influenciado incluso los movimientos endógenos de nuestro país. Desde distintos espacios del mundo evangélico se comenzó a hablar de la necesidad

de “re-reformar la iglesia”. Un llamado a una nueva reforma protestante (o una reforma evangélica) es una discusión incipiente, por lo que no se puede vislumbrar un punto de inflexión claro en la trayectoria de la iglesia evangélica hasta ahora. Podemos pensar que con estas nuevas generaciones y cambios de paradigma que posiblemente en las próximas décadas o siglos ocurran cambios no sólo en las estructuras internas de las iglesias evangélicas, sino también en su comprensión de su rol en la esfera pública. Por el momento, habrá que ver cómo se va desarrollando este fenómeno, no sólo en nuestro país, sino en todo el mundo.

Referencias

Aránguiz, L. (2017). *De cristianos ciudadanos a iglesia ciudadana*. Estudios Evangélicos. Recuperado de: <http://estudiosevangelicos.org/de-cristianos-ciudadanos-a-iglesia-ciudadana/>

Bazán, I. & Velásquez, F. (2016). *Evangélicos al poder*. La Tercera. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/evangelicos-al-poder/>

Bravo, F. (2017). *Reposicionamiento calvinista reformado y crisis identitaria pentecostal: oportunidades y desafíos*. Pensamiento Pentecostal. Recuperado de: <https://pensamientopentecostal.wordpress.com/2017/12/04/reposicionamiento-calvinista-reformado-y-crisis-identitaria-pentecostal-oportunidades-y-desafios-por-fabian-bravo/>

Campbell, D. (2004). *Acts of Faith: Churches and Political Engagement*. Political Behavior, 26 (2), 155-180. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/4151364>

Chacón, A. (2002). *Religión y modernidad. Protestantismo en Chile*. Revista Ciencias Sociales, 12, 67-76.

Córdova, J. (2014). *Viejas y nuevas derechas religiosas en América Latina: los evangélicos como factor político*. Nueva Sociedad, 254, 112-123.

Cosoy, N. (2016). *El rol de las iglesias cristianas evangélicas en la victoria del "No" en el plebiscito de Colombia*. BBC Mundo. Recuperado de: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37560320>

Delfino, G. & Zubieta, E. (2010). *Participación política: concepto y modalidades*. Anuario de Investigaciones,

XVII, 211-220. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16862010000100020

Fediakova, E. & Parker, C. (2006). *Evangélicos chilenos: ¿Apolíticos o nuevos ciudadanos? Si Somos Americanos*, Revista de Estudios Transfronterizos, VIII (1), 127-141. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3379/337930324007.pdf>

Fediakova, E. & Parker, C. (2009). *Evangélicos en Chile Democrático (1990-2008): Radiografía al centésimo aniversario*. Proyecto FONDECYT Nº 1060988. Revista Cultura y Religión, III (2), 43-68.

Fediakova, E. (2013). *Evangélicos, política y sociedad en Chile: Dejando 'el refugio de las masas' 1990-2010*. Santiago de Chile: Centro Evangélico de Estudios Pentecostales e Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile.

Fontaine, A. & Beyer, H. (1991). *Retrato del movimiento evangélico a la luz de las encuestas de opinión pública*. Santiago de Chile: Estudios, 44, Centro de Estudios Públicos.

Guo, G. (2002). *Party recruitment and political participation in mainland China*. Tesis no publicada. Rochester: Department of Political Science, University of Rochester.

Infogate. (2018). *Parlamentarios de Renovación Nacional lanzan la bancada pro valores cristianos*. Infogate.cl. Recuperado de: <http://www.infogate.cl/2018/05/15/parlamentarios-de-renovacion-nacional-lanzan-la-bancada-pro-valores-cristianos/>

Lewis, C.S. (1941). *Meditación sobre el tercer mandamiento (sobre la idea de un partido político cristiano, 1941)*. Estudios Evangélicos. Recuperado de:

<http://estudiosevangelicos.org/meditacion-sobre-el-tercer-mandamiento-sobre-la-idea-de-un-partido-politico-cristiano-1941/>

Ley Nº 18.603. *Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos.* Servicio Electoral de Chile. Recuperado de: <https://www.servel.cl/ley-18-603-l-o-c-de-los-partidos-politicos/>

Lissardy, G. (2018). *"La fuerza política más nueva": cómo los evangélicos emergen en el mapa de poder en América Latina.* BBC News Mundo. Recuperado de: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43706779>

Lucardie, P. (2000). *Prophets, purifiers and prolocutors: Towards a Theory on the Emergence of New Parties.* Party Politics, 6(2), 175–185. <https://doi.org/10.1177/135406880006002003>

Malkin, E., & Wirtz, N. (2015). *Jimmy Morales Is Elected New President in Guatemala.* New York Times. Recuperado de: https://www.nytimes.com/2015/10/26/world/americas/former-tv-comedian-jimmy-morales-seems-set-to-be-elected-guatemalas-president.html?_r=0

Martin, D. (1991). *Otro tipo de revolución cultural: El protestantismo en Latinoamérica.* Revista de Estudios Públicos, 44, 39-62.

Martín, M. (2016). *Deus derruba a presidenta do Brasil.* El País. Recuperado de: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/18/politica/1460935957_433496.html

Ng, H. (2015). *Pathways into Political Party Membership: Case Studies of Hong Kong Youth.* The Qualitative Report, 20 (9), 1527-1545.

Norris, P. (2000). *Stays Home? Political Mobilization.* En Norris, P. *A Virtuous Circle: Political Communications in Post-Industrial Societies.* Cambridge: Cambridge University Press.

Parker G. C. (2012). *Religión, Política y Cultura en América Latina: Nuevas Miradas.* Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago. Recuperado de: <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/9699/LIBRO%20religi%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20y%20cultura.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Salvo, V. (2016). *Evangélicos en política: La influencia del voto cristiano que crece en Latinoamérica.* Emol. Recuperado de: <http://www.emol.com/noticias/Internacional/2016/11/19/831799/El-poder-evangelico-en-Latinoamerica.html>

Sepúlveda, A. (2018). *Francesca Muñoz: "Los evangélicos en la política vamos a multiplicarnos, vamos a ser muchos más".* PULSO. Recuperado de: <http://www.pulso.cl/internacional/francesca-munoz-los-evangelicos-la-politica-multiplicarnos-muchos-mas/>

Sobolewska, M., Fisher, S.D, Heath, A.F., & Sanders, D. (2015). Understanding the effects of religious attendance on political participation among ethnic minorities of different religions. *European Journal of Political Research*, 54 (2), 271-287. [Doi.org/10.1111/1475-6765.12081](https://doi.org/10.1111/1475-6765.12081)

Vilches, I. (2017). *"[ELECCIONES] Más de 20 evangélicos van candidatos a diputado este año".* Cosmovisión. Recuperado de: <http://cosmovision.cl/elecciones-mas-20-evangelicos-van-candidatos-diputado-este-ano/>

Construyendo la gobernanza territorial: experiencias de trabajo intermunicipal mediante un sistema regional de planificación y de ordenamiento territorial

GERARDO UBILLA-BRAVO

INRA – CIRAD, Université Paul-Valéry Montpellier III, Francia.

gerardo.ubilla_bravo@yahoo.fr; <http://orcid.org/0000-0003-2716-5852>

Resumen

En el artículo examinamos las experiencias de trabajo y cooperación intermunicipal en el marco del sistema regional de planificación y de ordenamiento territorial de la Región Metropolitana de Santiago, durante el periodo 2008-2014. Al principio exponemos el contexto de experiencias relacionadas en Europa, luego explicamos la situación general de la planificación y gestión territorial en Chile. En los resultados presentamos los casos de los siguientes instrumentos: el proyecto Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable, la Estrategia Regional de Desarrollo, las Políticas Públicas Regionales y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Posteriormente, verificamos la hipótesis propuesta comprobando que este sistema ha sido una instancia de gobernanza territorial entre los actores regionales y municipales. Este proceso permitió la co-construcción de los instrumentos de planificación regional y ordenamiento territorial liderado por el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

Palabras clave: Gobernanza territorial, cooperación intermunicipal, planificación, ordenamiento territorial.

Abstract

Building Territorial Governance: Experiences of inter-municipal work through a regional and spatial planning system.

In the article we examine the experiences of inter-municipal work and cooperation within the framework of the regional planning and territorial planning system of the Metropolitan Region of Santiago, during the period 2008-2014. From the outset we set out the context of related experiences in Europe, and then we explain the general situation of planning and territorial management in Chile. In the results we present the following instruments: the Environmentally Sustainable Spatial Planning project, the Regional Development Strategy, the Regional Public Policies and the Regional Plan of Spatial Planning. Subsequently, we verify the hypothesis proposed proving that this system has been an instance of territorial governance between regional and municipal actors. This process has allowed the co-construction of the instruments of regional and spatial planning led by the Metropolitan Regional Government of Santiago.

Key words: Territorial governance, inter-municipal cooperation, planning, spatial planning.

Introducción

La cooperación entre distintos actores de la sociedad, sean institucionales o no, favorece los procesos de gobernanza territorial. Comenzando por el contexto mundial, podemos señalar algunas experiencias de cooperación intermunicipal desarrollada en varios países occidentales de la Unión Europea. Hulst & Montfort (2007) destacan que existe una tradición de la cooperación casi tan antigua como la conformación de las comunas, entre mediados y fines del siglo XIX, particularmente con los casos de Francia, Holanda y Reino Unido. Asimismo indican que las formas de cooperación son variadas en su alcance, tanto de un punto de vista territorial como temático (Hulst & Montfort, 2007). En cuanto a los dispositivos que facilitan los procesos de cooperación de unidades territoriales de nivel subregional, Evrard (2016) y Ulrich (2016) investigan los efectos de la *European Grouping of Territorial Cooperation*. Ellos argumentan y concluyen que la cooperación facilita los procesos de participación y de gobernanza a nivel subnacional.

Específicamente, en materias de cooperación intermunicipal y de gobernanza territorial a nivel nacional de un país europeo, Francia presenta un ejemplo de experiencia donde se observa que las comunas se organizan en torno a ciertas necesidades compartidas, las que se denominan *communautés de communes* (Loi n° 92-125, 1992). Estas son establecimientos públicos cuyo objetivo es la cooperación intercomunal. Mediante la Loi n° 2010-1563 (2010) se estableció una reforma que promueve nuevos tipos de relaciones llamadas *collectivités territoriales*. En estos se puede establecer vínculos con otros niveles, por ejemplo con regiones, metrópolis o departamentos. Le Lidec (2007) ofrece una lectura interesante en relación con los procesos de trabajo de cooperación. En un primer trabajo (Le Lidec, 2007) destaca que la implementación gradual de las *collectivités territoriales* ha sido un trabajo en conjunto por el Estado y las comunidades territoriales. Sin embargo, luego plantea una visión opuesta haciendo una lectura crítica a la instalación de la reforma por el gobierno de derecha de Sarkozy (Le Lidec, 2012), específicamente sobre las facultades de los consejos y las consecuencias negativas de la autonomía de las *collectivités*. Esta lectura nos permite observar una tensión entre la institucionalidad y la toma de decisiones centralista francés.

En Chile, la trayectoria de la participación así como de la cooperación intermunicipal ha sido distinta a las revisadas para el caso europeo. En general, los municipios dependen fuertemente de recursos financieros de otras instituciones públicas (nivel nacional y regional) para poder desplegar su gestión pública a través de proyectos de inversión (Montecinos-Montecinos, 2007). De este modo los Ministerios realizan la distribución y provisión de la mayoría de los recursos financieros, apreciándose una fuerte cultura organizacional en torno a la centralización.

Desde la década de 1990, diversos gobiernos han venido entregando algunas atribuciones a los municipios y gobiernos regionales con el objetivo de avanzar en el proceso de descentralización (Ubilla Bravo, 2015a). Para comprender esto, cabe destacar que la estructura de planificación territorial en Chile es de tipo vertical y ordenada en ámbitos o sectores de gestión pública. En general, las prácticas ministeriales mantienen una ausencia en la mirada transversal de las políticas públicas (Ubilla Bravo, 2015a). Un ejemplo de esta estructura se presenta en la Figura 1

Construyendo la gobernanza territorial: experiencias de trabajo intermunicipal mediante un sistema regional de planificación y de ordenamiento territorial

donde observamos los diferentes instrumentos de planificación y de regulación de tipo urbano, ambiental y territorial-integral. Consideramos que este último ámbito (territorial-integral) es una oportunidad que puede generar más interacción horizontal, a diferencia de la clásica planificación y gestión sectorial. Esto permitirá a la vez profundizar el proceso de la descentralización política, funcional y administrativa.

Figura 1. Principales ámbitos jurídicos y de planificación con incidencia territorial en Chile.

Urbana	Ambiental	Integral-Territorial	
LGUC + OGUC y modificaciones	Ley de Bases del Medio Ambiente y modificación	LOGGAR y modificaciones	Nacional
Política Nacional de Desarrollo Urbano	Evaluación Ambiental Estratégica	Política Nacional de Desarrollo Regional (caduco sin uso)	
Plan Regional de Desarrollo Urbano (caducidad en tramitación)	Evaluación Ambiental Estratégica	Estrategia Regional de Desarrollo	
Plan Regulador Intercomunal / Metropolitano	Plan de Prevención y descontaminación	Plan Regional de Ordenamiento Territorial	
Plan Regulador Comunal Plan Seccional Límite Urbano	Evaluación de Impacto Ambiental (por Proyecto)	Plan Estratégico Provincial (caduco sin uso)	Sub-regional
	Evaluación de Impacto Ambiental (por Proyecto)	Plan Comunal de Desarrollo	Comunal

Fuente: modificado a partir de Ubilla Bravo, 2015a.

Marco conceptual: del instrumento al dispositivo

En este punto queremos resaltar algunas definiciones de instrumentos y de dispositivos que posteriormente nos apoyarán en nuestro análisis y comprensión de los procesos de cooperación entre los niveles regional y local en un marco de gobernanza territorial en Chile.

Los instrumentos son un punto clave para poder desarrollar un proceso de cooperación sobre todo en distintos niveles. En este trabajo analizaremos las situaciones de cooperación basado en distintos instrumentos tomando como caso la Región Metropolitana de Santiago. De este modo definimos al *instrumento* como un elemento abstracto que sirve para estructurar relaciones entre actores y crear opciones en el proceso de toma de decisiones con objetivos predefinidos. Asimismo este cumple con reducir la complejidad e incertidumbre, regular las relaciones sociales y mantener la coherencia de un sistema (Berry, 1983). Lascoumes & Le Galès (2014) relacionan el concepto de instrumento con la acción pública y consideran que es un elemento que organiza las relaciones sociales tanto de los actores públicos como los sociales. También destacamos que los

efectos de los instrumentos “no son neutros” (Lascoumes & Galès, 2005) ya que depende del uso de los grupos políticos y técnicos.

Una vez que los actores usan estos instrumentos, ellos pueden apropiarse de estos (de Vaujany, 2006) dependiendo de sus distintos objetivos e intereses en un marco de gobernanza territorial. Cuando los actores generan un sistema de acción y de relaciones de poder tomando uno o varios instrumentos aquí lo llamamos *dispositivo*. Entonces proponemos que el dispositivo es un nivel superior de relaciones ente actores (gobernanza) que va más allá del simple uso de un instrumento para cumplir los objetivos de este.

Agamben (2011) define al dispositivo como un conjunto heterogéneo que incluye discursos, instituciones, leyes, medidas [...] es la red que se tiende entre estos elementos, está inscrita en una relación de poder y resulta del cruzamiento de relaciones de poder. Agamben (2011) indica que para la construcción del concepto se basa particularmente en el pensamiento político de Foucault (1994). Jessop (2011) destaca la dificultad que plantea el uso de este término debido a la alta heterogeneidad de elementos que hay en juego: uso del lenguaje, proposiciones morales, arquitectura institucional, discursos, relaciones entre poder y conocimiento.

Lardon, Chia & Rey-Valette (2008) hacen hincapié que los dispositivos están fuertemente imbricados en los procesos de gobernanza territorial y que son un criterio clave para su mejor comprensión. En una situación donde varios actores deben coordinarse, la toma de decisiones también es un elemento a considerar para comprender qué un dispositivo (Encyclopædia Universalis France, s. f.). Finalizamos esta revisión conceptual con el aporte de García Fanlo (2011) quien propone que los dispositivos luego de ser creados, estos imponen nuevas reglas de acción de orden general sobre las prácticas más singulares.

Problemática, hipótesis y método

Retomando la gobernanza territorial, existen argumentos que plantean la necesidad de estudiar este fenómeno en Chile (Ubilla-Bravo, 2016):

- La primera es que existe una persistencia de los problemas y conflictos socio-ambientales que no se resuelven. En general se aprecia como ejemplo la extracción y usufructo de recursos naturales.
- El segundo punto se asocia a una de las características de la gobernanza territorial, donde se identifica que existen intervenciones públicas que no pueden ser abordados sólo desde el ámbito local y requiere de una coordinación multinivel. En este caso se puede mencionar el caso de las áreas metropolitanas.
- El tercero tiene su origen desde la geografía y se concluye que existen nuevos tipos de territorios cuyas dinámicas no obedecen a las formas tradicionales de gobernar o de coordinación. Entre estos nuevos espacios encontramos a las áreas periurbanas, las

- cuales sólo han sido estudiadas desde un punto de vista físico, pero no sobre la dimensión política en la interacción de los actores locales.
- En cuarto lugar, pensamos que si bien existen investigaciones sobre la incidencia del poder y de los conflictos en el territorio, en 2016 recién han comenzado a desarrollarse estudios sobre la gobernanza territorial propiamente tal.

A estos cuatro argumentos mencionados, aquí agregamos un quinto asociado a las relaciones horizontales tanto a nivel regional como en el ámbito comunal. En este sentido observamos que no existe un trabajo de cooperación intersectorial (región–sector ministerial desconcentrado) e intermunicipal (comuna–comuna) establecido de manera permanente. Un ejemplo de este tema se relaciona con la formulación de instrumentos locales con escasa visión más allá de los límites de las comunas. En términos operativos se observan los casos de los Planes Reguladores Comunales (PRC) y los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO).

A partir del contexto chileno, los conceptos revisados y la primera parte de la problemática, nuestra posición en la investigación es de comenzar y avanzar en el análisis de la cooperación intermunicipal y de la gobernanza territorial regional en Chile, tal como se propone en este número especial de la revista Políticas Públicas. A esto se agrega el diagnóstico de Arias (2015) quien señala que la dimensión del rol de los gestores públicos en la colaboración entre organizaciones públicas no ha sido del todo estudiada.

De esta manera la pregunta que guía esta investigación es: ¿el Sistema Regional de Planificación (SRP) de la Región Metropolitana de Santiago (RMS) fue un proceso constructivo de trabajo intermunicipal regional-local? El marco de esta pregunta es la gobernanza territorial desarrollada mediante instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Junto con la pregunta, también abordamos la siguiente hipótesis: en la RMS, el SRP del GORE RMS es un dispositivo que sirve para la participación y el trabajo intermunicipal en un marco de gobernanza territorial regional-local construido principalmente por actores técnicos y no por jefaturas políticas.

La recopilación de datos la abordamos mediante dos puntos. En primer lugar se hace una revisión bibliográfica de los documentos institucionales asociados a los diferentes instrumentos (proyectos, políticas y estrategia) de la SRP en la RMS. El segundo punto se refiere a la toma de datos cualitativos obtenidos directamente en los talleres de trabajo con los actores municipales. El periodo contempla desde la formulación hasta la aprobación de los instrumentos estratégicos regionales (2008-2014).

A continuación se presentan los resultados de este trabajo, los que estructuramos de la siguiente forma: (i) la experiencia del proyecto Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable (OTAS), (ii) el Sistema Regional de Planificación, y (iii) la construcción de la gobernanza territorial: casos de trabajos colaborativos intermunicipales. Posteriormente se presentan las reflexiones finales, donde proponemos avanzar en el debate mediante los puntos positivos y las desafíos a superar de la gobernanza territorial regional y la cooperación intermunicipal.

La primera experiencia de gobernanza territorial y cooperación: el proyecto OTAS (1996-2005)

A modo de breve contexto podemos señalar que los Gobiernos Regionales (GORE) fueron creados con la Ley No 19.175 (1992), siendo la apuesta más importante en materia de descentralización para el nivel regional en Chile. En este sentido, destacamos que durante la década de los años 1990 y principios de 2000, los GORE sólo se dedicaron a levantar brechas sociales para después desplegar la inversión pública mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), con el apoyo de la Secretaría Regional Ministerial de Coordinación (SERPLAC).

Este tipo de funcionamiento se vería complementado gracias a una línea de cooperación entre el gobierno de Chile y el de Alemania, el que mediante un convenio facilitaba distintos tipos de recursos (financieros, de planificación y conocimiento, entre otros). El propósito de este acuerdo era desarrollar e implementar políticas de ordenamiento territorial en Chile.

De este modo el primer caso o experiencia de trabajo intersectorial en la RMS proviene del proyecto OTAS. Dicho proyecto fue uno de las cuatro experiencias piloto llevada a cabo a mediados de la década de 1990. Su objetivo era disponer de las bases técnicas para orientar y definir una política de ordenamiento territorial, que propendiera a un desarrollo regional ambientalmente sustentable en la RMS (Contreras Alonso, Opazo, Núñez Pino & Ubilla Bravo, 2005). En términos operativos este se dividió en dos fases para su ejecución: la planificación ecológica (1996-2001) y el marco orientador territorial (2001-2005). Aquí vamos a profundizar en la segunda ya que allí se gestó por primera vez un trabajo de cooperación interinstitucional de nivel regional y local.

En 2002, particularmente en las comunas de El Monte y San José de Maipo se desarrollaron dos experiencias piloto para apoyar la construcción de sus respectivos PRC y PLADECO. Dichas experiencias se llamaron Áreas Piloto Estratégicas (APE) donde se llevó a cabo un trabajo colaborativo y participativo entre el nivel regional y el local (Amaya, Ibáñez Zamora & Oliva Mellado, 2003). Esta es la primera aproximación de cooperación por parte del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE RMS) para generar una red de apoyo regional-comunal con la finalidad de transferir conocimientos y métodos enfocados a la planificación territorial.

Profesionales del GORE RMS, agentes de las respectivas comunas y consultores de la Universidad de Chile trabajaron en conjunto un modelo de trabajo participativo para la construcción de un instrumento de planificación que abordara objetivos para el desarrollo y la zonificación de usos de suelo (Saa Vidal, Hermosilla Rumié, Aravena A, Arratia, Opazo, Rivera P, Toledano B, Guzmán, et al., 2002). El principal objetivo era formular un instrumento que cumpliera a la vez los requisitos de un PRC y de un PLADECO. Desde un punto de vista metodológico comprendía tres etapas: la preparación, el diagnóstico y la prospectiva que incluía la formulación del Marco Orientador Territorial (MOT) con una imagen-objetivo.

Otro punto interesante es que se basaron en dos pilares, la participación ciudadana para validar el proceso y la consideración de seis supuestos. Estos supuestos son: (i) existe una intuición básica en las comunidades locales respecto a una aproximación de localización, (ii) debe proponerse y ejecutarse ejercicios simples que todos (profesionales y población) puedan entender, (iii) es necesario realizar siempre un foro participativo para discutir los resultados, (iv) este ejercicio de planificación de nivel local es didáctico y de aprendizaje, (v) se necesita un proceso que vaya de la ciudadanía al Estado en lo referente a la solución de los problemas y (vi) hay que tener especial cuidado en involucrar a los ciudadanos vinculados tanto a los estamentos reconocidos legalmente como aquellos de carácter informal (Saa Vidal, Hermosilla Rumié, Aravena A, Arratia, Opazo, Rivera P, Toledano B, Guzmán, et al., 2002).

Pasando a cada caso, en San José de Maipo (Saa Vidal, Hermosilla Rumié, Aravena A, Arratia, Opazo, Rivera P, Toledano B, Ibáñez Zamora, et al., 2002) participaron miembros de organizaciones locales (presidentes juntas de vecinos y cámaras de comercio), Organizaciones No Gubernamentales (ONG), funcionarios de la municipalidad (DIDECO, SECPLA) y de servicios públicos presentes en el territorio (Bienes Nacionales). Llama la atención que los participantes fueron numerosos al principio (etapa de diagnóstico) y que fueron mucho menos al final del proceso (etapa de formulación del MOT).

En la comuna de El Monte (Saa Vidal, Hermosilla Rumié, Hevia, Mascayano, Steinberg, Guzmán, Joo, Ibáñez Zamora, et al., 2002), el perfil de los actores que participaron fue similar al de San José de Maipo con la diferencia que en El Monte participaron mucho más actores del sector productivo. En síntesis, se observa un trabajo de apoyo y colaboración del nivel regional-local unido al apoyo de una institución académica para el análisis y la producción del material utilizado en los talleres de trabajo participativo.

El proyecto OTAS culmina con su informe final (Contreras Alonso et al., 2005) que detalla el trabajo intersectorial y también resume los vínculos con las comunas mencionadas. Cabe destacar que dicha investigación también representa un hito que servirá de base para avanzar en el desarrollo e implementación (2005-2006) del Sistema Regional de Planificación (SRP) de las entonces trece regiones que había en Chile¹

Un marco de instrumentos para la gobernanza territorial: el Sistema Regional de Planificación (SRP)

El SRP se implementa a partir de la transferencia de competencias a los GORE en materia de planificación regional (año 2007) y de ordenamiento territorial (año 2008). En el caso particular de la RMS, el GORE RMS creó y formalizó sus nuevas funciones y atribuciones mediante el SRP (Sepúlveda, Ubilla Bravo & Fuentes, 2008). El esquema de la relación de los instrumentos se

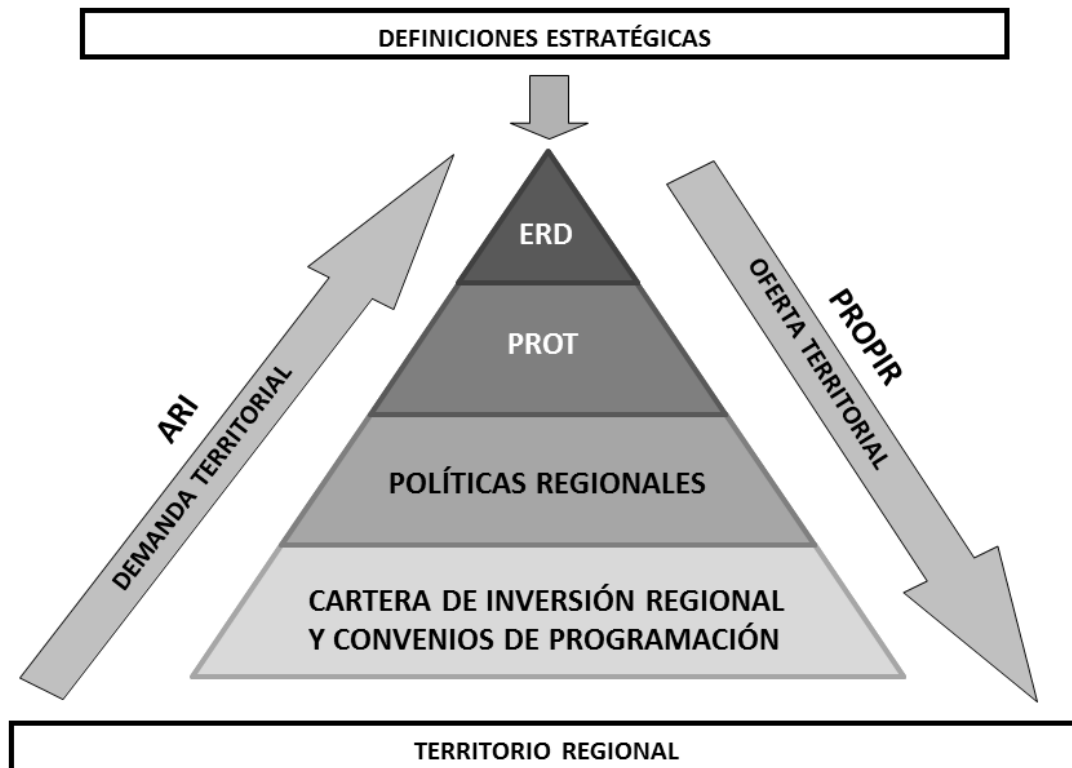
¹ En 2007 se crean dos nuevas regiones: Los Ríos (Ley No 20.174, 2007) y Arica y Parinacota (Ley No 20.175, 2007); y en agosto de 2017 se crea la región de Ñuble.

encuentra en la Figura 2, donde se puede apreciar un orden jerárquico que ayuda a la trazabilidad de las acciones públicas. Estas van desde un lineamiento estratégico (abstracto) a una cartera de proyectos (concreto) para el territorio de la región.

El SRP de la RMS está constituido por dos componentes de planificación y estos a su vez por seis instrumentos (Figura 2), los que se describen a continuación (Ubilla Bravo, 2014):

- Instrumentos de Planificación Estratégica Regional: (i) Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), (ii) Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), (iii) Políticas Públicas Regionales (PPR).
- Instrumentos de Planificación de la Inversión Regional: (i) Convenios de Programación, (ii) Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), y (iii) Propuesta de Inversión Pública Regional (PROPIR).

Figura 2. Sistema Regional de Planificación de la RMS. Esquema de relaciones de los instrumentos de planificación existentes.



Fuente: Sepúlveda et al. (2008).

La importancia de este SRP es que da un soporte y un marco a todo el trabajo de la planificación y el ordenamiento territorial regional, lo que a su vez se transforma en un marco válido para el trabajo de gobernanza territorial, ya sea nivel regional-regional (intersectorial) o a nivel regional-local. De este sistema de instrumentos comienza la labor del trabajo de construcción entre el nivel regional con los actores técnicos del nivel local.

Los casos que se presentan a continuación corresponden a los tres instrumentos de planificación estratégica regional: la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), las Políticas Públicas Regionales (PPR) y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT). En los resultados se presentan aquellas instancias donde se presentó una colaboración de trabajo entre los actores regionales e intermunicipales.

Caso de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD)

La ERD es el instrumento guía de los demás dentro del SRP. Esta tiene por objetivo dar una visión general del desarrollo que se quiere para la región. A partir de una caracterización regional, la ERD RMS 2012-2021 propone seis Lineamientos Estratégicos Regionales (LER): Región Integrada e Inclusiva, Región Equitativa y de Oportunidades, Región Segura, Región Limpia y Sustentable, Región Innovadora y Competitiva, y el Marco Institucional para el Desarrollo Regional (Ubilla Bravo, Mombiela Garrido, Sepúlveda Miranda, Robles Vargas & Díaz Seguel, 2014).

La participación activa y constructiva de los actores regionales y locales fue uno de los puntos más relevantes a la hora de formular este instrumento. Para ello se consideró como plataforma metodológica la propuesta realizada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para el desarrollo de los PLADECO (SUBDERE & CEPAL, 2009). En dicha publicación se promueve que la construcción del PLADECO se desarrolle en distintas fases, y que tome en consideración las orientaciones regionales.

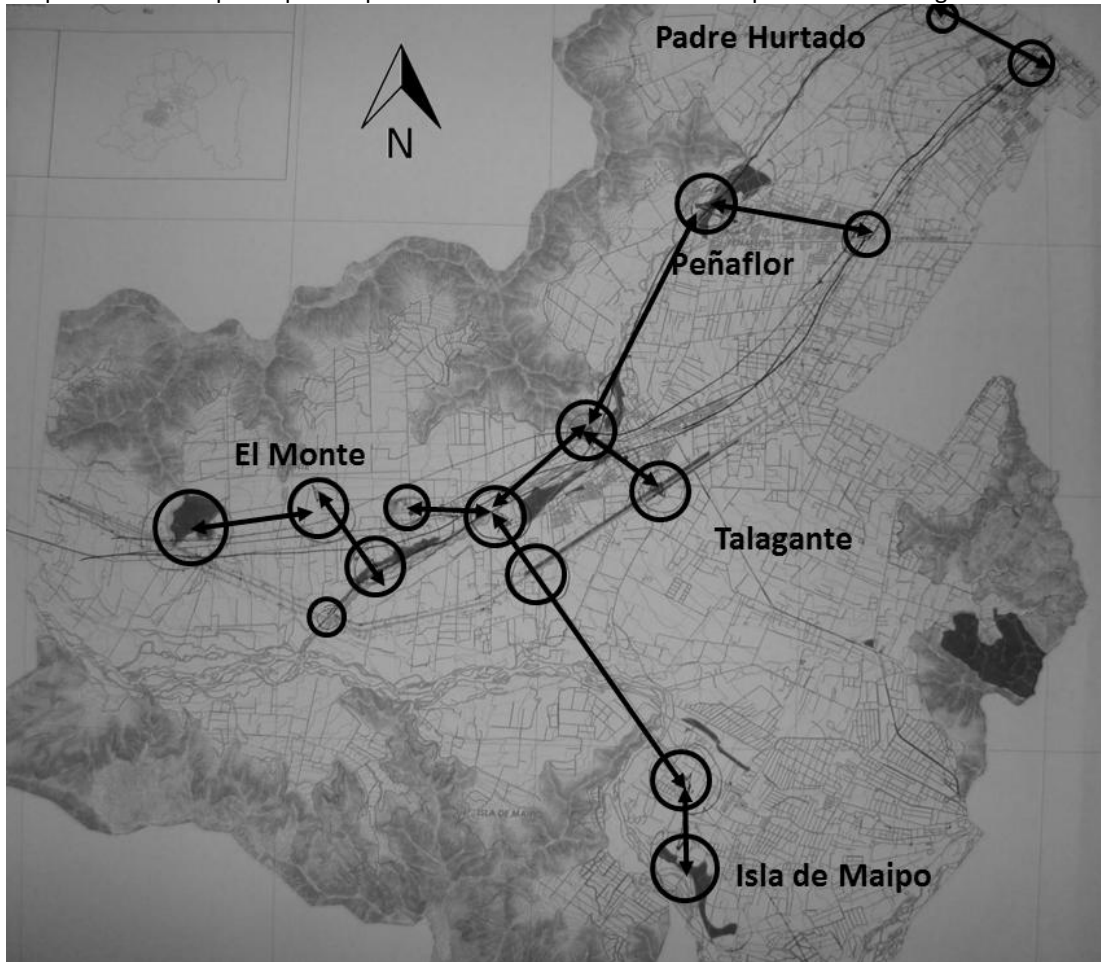
Entre todos los talleres de participación para la formulación de la ERD (2009-2012), en este artículo destacamos un encuentro entre el equipo del departamento de Desarrollo Regional del GORE RMS y los responsables de la planificación territorial de todos los municipios de la RMS. El seminario llevaba por nombre ficticio *PLADECO intercomunal*, el que se desarrolló a fines de 2011. La misión de este título era promover una visión en conjunto del territorio, superando la mirada intracomunal. Esto suponía un trabajo importante en el cambio de visión con respecto al territorio, ya que en general los funcionarios sólo tienden a mirar su propia comuna.

El método consistía en reunir a los actores locales estableciendo grupos donde trabajaron identificando problemas y objetivos. A modo de ejemplo, para el territorio de la provincia de Talagante, los participantes identificaron que el problema de mayor impacto era la *interconectividad* debido a una serie de factores: la geometría de las vías estructurantes, el crecimiento poblacional, la falta de un diseño alternativo que incorpore la equidad territorial. Usando la metodología de marco lógico, los actores locales propusieron como objetivo de desarrollo “mejorar la interconectividad territorial” considerando tres tipos de redes: la vial, la de servicios y la intercomunal.

En la Figura 3 se aprecia una propuesta *espacial* de los actores municipales, donde localizan los focos de atención para la acción pública. Otro punto a destacar es que cada comuna tenía

ingresado este problema en su propio PLADECO, desconociendo que había casos similares donde se podía dar una complementariedad de esfuerzos municipales. De esta forma se observa que Talagante presenta una demanda de conectividad de infraestructura terrestre con las comunas de El Monte, Peñaflor e Isla de Maipo.

Figura 3. Representación espacial para el problema “interconectividad” en la provincia de Talagante.



Fuente: Foto tomada y modificada por el autor a partir del trabajo participativo.

Volvemos a subrayar el aporte de los agentes técnicos del nivel regional para una co-construcción colaborativa con los funcionarios del nivel local que tuvieron que hacer un esfuerzo por mirar más allá de sus límites comunales.

Caso de las Políticas Públicas Regionales (PPR)

Durante el periodo de formulación de los instrumentos estratégicos regionales (2008-2014) se elaboraron y aprobaron dos PPR, el de áreas verdes y el de desarrollo para las localidades aisladas.

Para el caso de la PPR de *áreas verdes*, el principal problema identificado fue la inequidad al acceso de dichas zonas geográficas por parte de la población. La prioridad de este instrumento se

centró en las comunas más vulnerables (desde un punto de vista social, económico y ambiental), las que se encuentran preferentemente en la periferia de la Metrópoli de Santiago: El Bosque, Lo Prado, Pedro Aguirre Cerda, San Ramón, La Granja, Quilicura y Puente Alto. Este diagnóstico fue compartido por las comunas quienes destacaron que una de las causas del problema corresponde a una inequidad (intercomunal) y una insuficiencia (intracomunal) en las capacidades de financiamiento y gestión a nivel municipal.

El trabajo con otros actores se estructuró en torno a dos etapas. Una primera etapa basada en una encuesta de gran alcance con más de 1.000 personas encuestadas sobre su percepción y propuesta en relación con las áreas verdes en la Metrópoli de Santiago. La segunda consistió en varios talleres de trabajo compartido con actores regionales (servicios desconcentrados) y locales (municipios) para llegar a acuerdo sobre un glosario de términos, el diagnóstico levantado mediante información de fuentes secundarias y los ámbitos de acción de la política. Los profesionales del GORE RMS fueron los que lideraban y facilitaban en las reuniones con la participación activa de los otros miembros. Cabe destacar que para llegar a acuerdos se hacía una discusión general para que todos pudieran emitir opinión y luego se sometía a una votación simple si persistían discrepancias. Donde hubo más discusión fue en torno al concepto de área verde ya que existen muchas definiciones al respecto. Finalmente se optó por definir categorías que surgen de esta: parque, plaza, bandejón central, etc. Todas ellas se encuentran al final de la publicación oficial de la política (Ubilla Bravo, Sepúlveda Miranda, Robles Vargas & Núñez Pino, 2014).

Finalmente, los lineamientos de la PPR para superar los problemas identificados fueron: fortalecimiento de la identidad regional, mejoramiento de la calidad urbana, compensación y equidad territorial, sustentabilidad medioambiental, desarrollo institucional, y financiamiento de la operación (Ubilla Bravo, Sepúlveda Miranda, Robles Vargas & Núñez Pino, 2014).

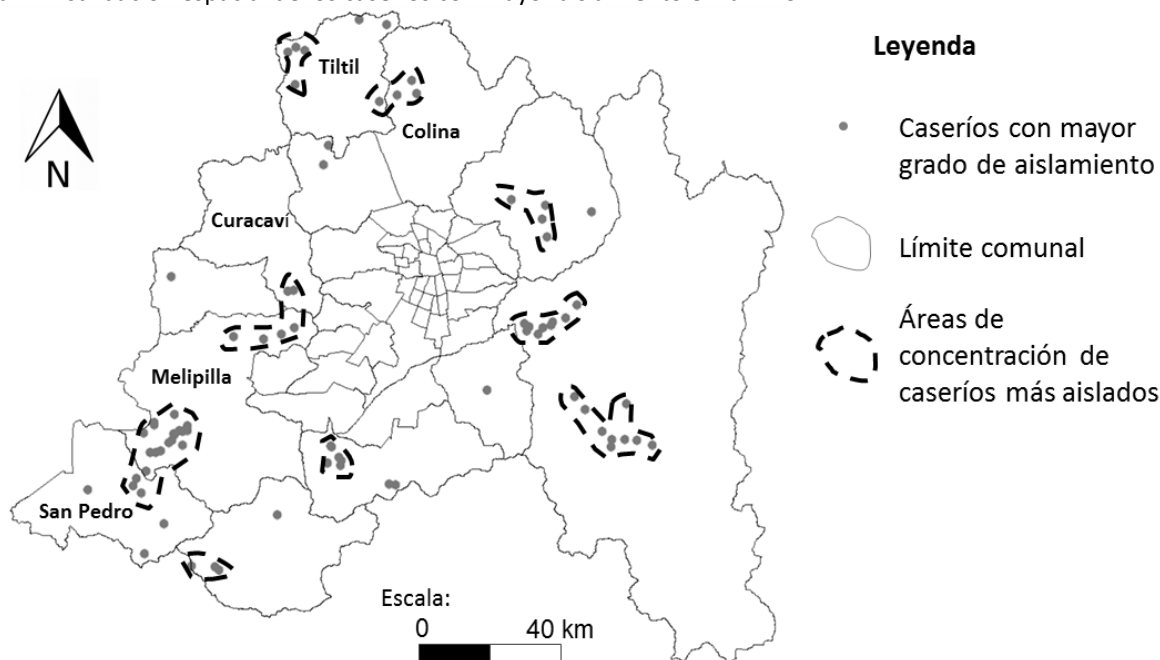
La segunda PPR se enfocó hacia el *desarrollo de localidades aisladas*. Esta buscaba focalizar los recursos públicos en áreas que no son objeto de prioridad para las políticas públicas debido a la marginalización que hace el Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Antes de avanzar en este tema, cabe señalar que los equipos técnicos municipales manifestaron (en los talleres participativos) que el SNI era perjudicial para la formulación de proyectos en territorios con alto grado de aislamiento. Esto se debe a que el SNI tiene como criterio la rentabilidad social. Dicho criterio establece que debe haber un mínimo de población para llevar a cabo una inversión pública. Un ejemplo es el umbral de 30.000 habitantes para construir un centro de salud primario. En general, las localidades aisladas tienen entre 1.000 y 50 habitantes, lo que hace imposible su inclusión en la rentabilidad social de un proyecto en el SNI. En consecuencia, esta política pública tenía como foco estas áreas postergadas debido a los criterios con los que opera el SNI.

Para el cumplimiento de la PPR, el GORE RMS propuso cuatro líneas de acción: conectividad y accesibilidad, habitabilidad y saneamiento, agua y energía, y servicios de equipamiento (Ubilla Bravo, Hidalgo Valdivia & Díaz Schifferli, 2014). A diferencia de la política de áreas verdes que se centró en la Metrópoli de Santiago, la PPR de desarrollo de localidades aisladas se enfocó en un trabajo territorial de las áreas rurales. Uno de los trabajos llevados a cabo por el GORE RMS fue el

diagnóstico territorial, donde junto a los actores municipales se definieron las condiciones de aislamiento físico-geográfico tanto para las aldeas² como para los caseríos³ en toda la RMS (Ubilla Bravo, 2012).

La Figura 4 es un interesante ejemplo para apreciar que los fenómenos espaciales no necesariamente coinciden con los límites comunales. De esta manera se observa que existen áreas de concentración territorial de los caseríos aislados, los que se encuentran en zonas que comparten más de una comuna. El diagnóstico determinó tres casos de transición intercomunal: Melipilla-San Pedro, Melipilla-Curacaví y Colina-Tiltill. El reconocimiento de estas áreas geográficas permitió a los actores municipales tener en consideración la solicitud de recursos en conjunto.

Figura 4. Distribución espacial de los caseríos con mayor aislamiento en la RMS.



Fuente: adaptación propia a partir de Ubilla Bravo (2012).

Caso del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)

El PROT RMS tuvo la ventaja (en comparación con otras regiones del país) de contar con la basta información, datos y experiencias de algunos profesionales que trabajaron en el proyecto OTAS. Cabe señalar que dentro del proceso del SRP hubo una etapa marcada por obstáculos puestos por

² Aldea: “asentamiento humano, concentrado con una población que fluctúa entre 301 y 1.000 habitantes; excepcionalmente se asimilan a aldeas, los centros de turismo y recreación entre 75 y 250 viviendas concentradas, que no alcanzan el requisito para ser considerados como pueblo” (INE Chile, 2005, p. 11).

³ Caserío: “asentamiento humano con nombre propio que posee 3 viviendas o más cercanas entre sí, con menos de 301 habitantes y que no forma parte de otra entidad” (INE Chile, 2005, p. 11).

algunas autoridades y jefaturas⁴, debido a la vulnerabilidad institucional de los GORE. Cabe señalar que en un trabajo anterior (Ubilla Bravo, 2015b), ya habíamos planteado la *vulnerabilidad institucional* de los GORE. Aquí la definimos como la interrupción de las labores de planificación y de gestión, particularmente en el proceso de construcción, formulación y aprobación de los instrumentos estratégicos regionales, debido a la desconfianza de las nuevas autoridades y jefaturas con los equipos técnicos y profesionales.

Desde un punto de vista conceptual, el PROT es un instrumento de planificación regional estratégica, cuyo propósito es plasmar en el territorio, todas las líneas de acción y políticas prioritarias de la Estrategia Regional de Desarrollo. También sirve de base para orientar y coordinar las iniciativas de intervención pública necesarias para el desarrollo integral de la Región. Este instrumento presenta un modelo territorial y unidades de gestión para la Región en relación con sus procesos territoriales en concordancia con los objetivos fijados en la Estrategia Regional de Desarrollo. Para ello debe basarse en los principios de desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, considerando aspectos socio-culturales, ecológico-ambientales y económico-productivos (Ubilla Bravo, 2015b).

En sintonía con el trabajo que se desarrollaba en paralelo con la ERD y con las PPR, dentro del trabajo del PROT RMS hubo varias instancias de trabajo con los actores locales municipales. Aprovechando instancias como el ARI, en todas las provincias de la RMS se hicieron talleres de trabajo, cuyo principal objetivo era recoger la retroalimentación de los actores municipales (Ubilla Bravo & Galdámez Roco, 2015) en relación con la propuesta de medidas y requerimientos desarrollados en el proyecto OTAS (GORE RMS & UCH, 2000).

La metodología consistió en la recopilación y análisis de 1.246 sentencias que se habían obtenido en varios talleres participativos llevadas a cabo entre 2009 y 2011. A esto se sumó un trabajo especial desarrollado el primer trimestre de 2014 donde se usaron cartografías para la localización de las demandas. La metodología de las cartografías participativas ya habían sido usadas en la experiencia de las APE (Saa Vidal, Hermosilla Rumié, Aravena A, Arratia, Opazo, Rivera P, Toledano B, Guzmán, et al., 2002). En este sentido, el equipo técnico-profesional del GORE RMS volvió a incorporar el conocimiento de los actores municipales en la propuesta de objetivos territoriales rescatando la experiencia del proyecto OTAS. Cabe señalar que este trabajo era un componente en el desarrollo del PROT RMS (Ubilla Bravo & Galdámez Roco, 2015).

La Figura 5 muestra un ejemplo aplicado para las comunas de San Bernardo, Calera de Tango, Padre Hurtado y Buin, particularmente para los Subsistemas asentamientos humanos, economía y producción, y accesibilidad y conectividad. En este caso apreciamos que los distintos actores

⁴ Luego que el conglomerado político de centro izquierda perdiera las elecciones de 2009, un gobierno de derecha asumió sus funciones en marzo de 2010. En la fase de instalación, el nuevo gobierno consideró que todo lo que se había hecho hasta el momento estaba malo y desvinculó a varios profesionales con mucha experiencia en materias de planificación y ordenamiento territorial. Sobre la marcha (2011-2013), las nuevas autoridades regionales del mismo gobierno retomaron los temas reconociendo el error cometido en 2010 para avanzar en el SRP.

locales trazaron aquellos lugares que son prioridad en algunos temas clave. Así por ejemplo aparece el tema del patrimonio natural para el cerro Chena que es compartido por las comunas de San Bernardo y de Calera de Tango. Otro es la reducción de la presión urbana sobre las áreas rurales de Calera de Tango, San Bernardo, Peñaflor y Talagante.

Figura 5. Ejemplo de demandas territoriales para las provincias de Maipo y Talagante. Subsistemas asentamientos humanos, economía y producción, y accesibilidad y conectividad.



Fuente: Ubilla Bravo & Galdámez Roco (2015).

Reflexiones finales

La gobernanza territorial regional y su contribución con la cooperación intermunicipal

En relación con la pregunta de investigación: ¿el Sistema Regional de Planificación (SRP) de la Región Metropolitana de Santiago (RMS) fue un proceso constructivo de trabajo intermunicipal regional-local? Nuestra respuesta en vista de los resultados es que sí lo fue. El SRP de la RMS ha sido una instancia de gobernanza territorial en el periodo analizado (2008-2014) que abrió nuevas instancias de trabajo inter-niveles (regional-local) e intra-niveles (local-local) mediante instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. A partir de los resultados mostrados

observamos un proceso de trabajo intermunicipal que permitieron co-construir los instrumentos de planificación regional y ordenamiento territorial que lideraba el GORE RMS.

En la hipótesis habíamos sostenido que el SRP del GORE RMS es un dispositivo que sirve para la participación y el trabajo intermunicipal en un marco de gobernanza territorial regional-local construido principalmente por actores técnicos y no por jefaturas políticas. Al contrastar esta hipótesis con los resultados también observamos que sí existe correspondencia, ya que el SRP sí fue un marco de gobernanza entre los actores regionales y municipales. También verificamos que este proceso fue construido principalmente por los agentes técnicos y en varios casos también por la población local. Asimismo destacamos que las jefaturas políticas (Intendente, consejeros regionales, jefaturas de división) tuvieron una participación menor. Estos no participaron en los talleres de la co-construcción regional-local, sólo aprobaron los instrumentos por instrucciones del nivel central.

Otro punto donde queremos hacer hincapié es sobre los instrumentos y dispositivos. Los instrumentos fueron el punto de reunión donde se pudieron construir redes de apoyo y colaboración, tal como indicamos en el marco conceptual. Estos ayudaron en la estructuración de relaciones entre los actores y mantuvieron una coherencia en el trabajo cooperativo (Berry, 1983). Asimismo, en todas las instancias los actores manifestaron su aporte para una visión territorial compartida, apropiándose de los instrumentos (de Vaujany, 2006). Sin embargo, también observamos que estas redes de relaciones fueron más allá de la simple formulación de un instrumento. Dado el sistema de relaciones, redes, discursos y heterogeneidad dentro de la gobernanza territorial del SRP de la RMS, podemos decir que este sistema es un dispositivo en los términos definidos por Agamben (2011); Foucault (1994); Jessop (2011) y Lardon et al. (2008).

Puntos positivos de la experiencia en la RMS

A continuación indicamos un breve síntesis sobre los puntos positivos del proceso de formulación de instrumentos en el marco del SRP de la RMS. Entre estos destacamos:

- La formación (incipiente) de redes de actores intermunicipales que comparten una visión sobre los diagnósticos de los problemas territoriales intercomunales, así como de su solución. Si bien la estructura del Estado a través de sus servicios públicos (nacionales y regionales) está desarrollado de manera sectorial, efectivamente existen instancias como el SRP permiten atravesar esta “frontera” institucional para compartir y colaborar con su conocimiento en la planificación del territorio. Cabe destacar que esto se observó tanto en las comunas urbanas de la Metrópoli de Santiago como en aquellas de vocación rural que se ubican en la periferia de la RMS.
- La co-construcción activa de los instrumentos de planificación estratégica regional por parte de los actores municipales. Esto coincide con la visión de Cruz González & Mballa (2017) sobre la construcción de políticas públicas donde debe prevalecer un diálogo constante entre todos los actores.

-
- El compromiso y formación del equipo técnico profesional del GORE RMS. Esto puede comprenderse por la vocación del GORE RMS en apoyar instituciones de nivel local que no tienen una mirada más amplia del territorio. Este principio es el mismo que se realizó en Ontario (Canadá), donde el GORE de esta provincia puso de manifiesto la intención de una planificación regional integrada de las áreas urbanas y rurales con sus agentes locales (Spicer, 2013).
 - La superación de dificultades y obstáculos impuestas por las autoridades y jefaturas del nivel regional. Tal como lo señalamos, las autoridades (Intendente y consejeros regionales) y jefaturas no apoyaron el proceso de forma permanente. Hubo una primera validación para el periodo 2008-2009, pero con el cambio de gobierno la situación cambió ya que invalidaron el trabajo realizado. Aquí observamos que la clase política está profundamente desconectada con las políticas públicas y sólo actúan en función de los votos y por clientelismo. A pesar de esto, los equipos técnicos del nivel regional apoyado por el nivel central (SUBDERE) lograron superar este obstáculo y finalmente los instrumentos fueron validados y aprobados.
 - Arias (2015) propone una discusión en torno a las actitudes de los actores institucionales hacia la colaboración. En el caso de esta investigación, los agentes técnicos demostraron interés en avanzar y finalizar el proceso de formulación de los instrumentos del SRP. Asimismo, observamos que siempre estuvo presente el ánimo de cooperación entre los actores técnicos más allá de algunas instrucciones de las jefaturas que no permitían el avance de este trabajo.

Desafíos a superar y su relación con otras investigaciones en la materia

Para finalizar esta investigación proponemos algunos desafíos a superar, hacemos una propuesta apoyándonos en una discusión con otros autores que han realizado investigaciones en la materia:

- Concordamos con la reflexión de Carimán (2010) quien plantea que se debe analizar el fenómeno de las redes (ya sean políticas, sociales, locales), debido al cambio de roles de los actores del Estado y de la sociedad. Gracias a diversas plataformas de redes, observamos un cambio de paradigma en las relaciones, advirtiendo una mayor demanda de participación en la formulación de políticas, planes y proyectos públicos. Esto debe quedar institucionalizado más allá de los escasos ejemplos de trabajo colaborativos existentes.
- Una propuesta podría recoger la experiencia en el traspaso de funciones y el fortalecimiento del nivel local como lo ha destacado Le Lidec (2007). De todas formas, habrá que analizar la fragilidad que podría tener el sistema institucional debido a la falta de continuidad en el proceso de gobernanza territorial y a la vulnerabilidad institucional regional (Ubilla Bravo, 2015b). Un caso para tomar en cuenta es el examen de los puntos débiles detectados en Francia por Le Lidec (2012), en particular sobre la confrontación de ideas impuestas desde el nivel central a las comunidades locales.
- Consideramos que debe haber una profundización en el aumento y la autonomía de los recursos municipales. Si no se producen estos procesos será difícil avanzar en la

coordinación intermunicipal y será aún más difícil plasmar la participación ciudadana en la gestión municipal, tal como lo identificó hace una década el estudio de Montecinos-Montecinos (2007).

- Además de los elementos señalados, también advertimos que los distintos centros de investigación latinoamericanos deben analizar la introducción de nuevos instrumentos que puedan mejorar los mecanismos de cooperación intermunicipal. A modo de ejemplo, las virtudes y deficiencias del caso europeo son examinadas por Evrard (2016) y Ulrich (2016) entre otros.
- El último punto recoge nuevamente las ideas de Arias (2015) en relación con las actitudes de los actores institucionales hacia la colaboración. A diferencia del apartado anterior, aquí destacamos la semejanza en la actitud entre las jefaturas políticas y los agentes técnicos. Ya comentábamos que en general la manera de actuar de las autoridades políticas no tiene concordancia con el actuar de los agentes técnicos (sea regional o local). En este sentido concordamos que el sistema de acción de las autoridades y jefaturas está volcado hacia el clientelismo político, el que se plasma mediante intercambios de favores e influencias (Corzo Fernández, 2006). Si en Chile se quiere favorecer los procesos de colaboración y cooperación intermunicipal, es necesario seguir avanzado en la comprensión académica y la resolución de otros procesos (como el clientelismo) para garantizar un espacio sano para la cooperación entre las instituciones y la población.

Referencias

Agamben, Giorgio. (2011). *¿Qué es un dispositivo?*, Traducido por Robert J Fuentes Rionda. Sociológica (México) 26 (73): 249–64.

Amaya, Luis Gabriel; Ibáñez Zamora, Jorge & Oliva Mellado, Roberto. (2003). *Planificación Participativa para el Ordenamiento Territorial. Dos experiencias en la Región Metropolitana de Santiago. Conceptos y procedimientos*, editado por María Pía Rossetti Gallardo. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, Universidad de Chile y Agencia Técnica Alemana.

Arias, Karina. (2015). *Collaborative Public Management: Proposal to explore Public Managers' Attitudes towards Inter-Organizational Collaboration*. Revista de Gestión Pública, 4 (2), 191–215.

Berry, Michel. (1983). *Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*. Paris, France: Centre de Recherche

en Gestion. Recuperado de: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00263141>.

Carimán, Braulio. (2010). *Gobernanza, redes y políticas públicas*. Políticas Públicas (Santiago) 3 (1): 19–30.

Contreras Alonso, Miguel; Opazo, Daniel; Núñez Pino, Cecilia & Ubilla Bravo, Gerardo. (2005). *Informe Final del Proyecto "Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable" (OTAS)*. Editado por Miguel Contreras Alonso. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, Universidad de Chile y Agencia Técnica Alemana. <http://dx.doi.org/10.13140/2.1.1393.2801>.

Corzo Fernández, Susana. (2006). *El clientelismo político como intercambio*. Ecuador Debate, (69): 103–148.

Cruz González, Luis David & Mballa, Louis Valentin. (2017). *Mecanismos de Participación Ciudadana en las Políticas Públicas en América Latina*. Políticas Públicas (Santiago), 10 (1): 1–25.

de Vaujany, François Xavier. (2006). *Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion: vers un dépassement de l'opposition conception-usage.* Management & Avenir, (9): 109–126. <https://doi.org/10.3917/mav.009.0109>.

Encyclopædia Universalis France. (s. f). "Définition de dispositif". *Dictionnaire de l'Encyclopædia Universalis*. Recuperado de: <http://www.universalis.fr/dictionnaire/dispositif>.

Evrard, Estelle. (2016). *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?* Geopolitics 21 (3): 1–25. <https://doi.org/10.1080/14650045.2015.1104667>.

Foucault, Michel. (1994). *Dits et écrits, 1954-1988*. Editado por D. Defert, F. Ewald, y J. Lagrange (Vols. 1–4). Paris, France: Gallimard.

García Fanlo, Luis. (2011). *¿Qué es un dispositivo?: Foucault, Deleuze, Agamben.* A Parte Rei. Revista de Filosofía, (74): 1–16.

Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE RMS) y Universidad de Chile (UCH). (2000). *Medidas y Requerimientos a los usos del territorio.* Proyecto OTAS. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

Hulst, Rudie & van Montfort, André. (2007). *Inter-Municipal Cooperation: A Widespread Phenomenon.* En Rudie Hulst y André van Montfort (Eds.). *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (pp. 1–21). Springer Netherlands. Recuperado de: http://link.springer.com/chapter/10.1007/1-4020-5379-7_1.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) Chile. (2005). *Chile: ciudades, pueblos, aldeas y caseríos.* Censo 2002. Santiago, Chile: Instituto Nacional de Estadísticas. Recuperado de: http://www.ine.cl/canales/usuarios/cedoc_online/censos/pdf/censo_2002_publicado_junio_2005.pdf.

Jessop, Bob. (2011). Dispositif. En K. M. Dowding (Ed.). *Encyclopedia of power*, (pp. 196–197). Thousand Oaks, CA: SAGE.

Lardon, Silvia; Chia, Eduardo & Rey-Valette, Hélène. (2008). *Introduction: Dispositifs et outils de*

gouvernance territoriale. Norois. Environnement, aménagement, société, 209, 7–13. <https://doi.org/10.4000/norois.2602>.

Lascoumes, Pierre & Galès, Patrick. (2005). "Introduction: L'action publique saisie par ses instruments". En Patrick Lascoumes & Pierre Le Galès (Eds.). *Gouverner par les instruments*, (pp. 11–44). Paris, France: Presses de Sciences Po. Recuperado de: http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=SCPO_LASCO_2005_01_0011.

Lascoumes, Pierre & Le Galès, Patrick. (2014). *Instrument.* En Laurie Bousquet, Sophie Jacquot, y Pauline Ravinet (Eds.). *Dictionnaire des politiques publiques.* Paris, France: Presses de Sciences Po. Recuperado de: http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=SCPO_BOUSS_2014_01_0325.

Le Lidec, Patrick. (2007). *Le jeu du compromis: l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France.* Revue française d'administration publique, 121–122 (1-2), 111–130. <https://doi.org/10.3917/rfap.121.0111>.

Le Lidec, Patrick. (2012). *La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy.* En Jacques de Maillard y Yves Surel. *Politiques publiques 3, Les politiques publiques sous Sarkozy*, (pp. 189–210). Académique. Paris, France: Presses de Sciences Po. Recuperado de: http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=SCPO_MAILL_2012_01_0189.

Ley No 19.175. (1992). *Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.* Recuperado de: <http://bcn.cl/1v698>.

Ley No 20.174. (2007). *Crea la XIV región de Los Ríos y la provincia de Ranco en su territorio.* Recuperado de: <http://bcn.cl/1xh5y>.

Ley No 20.175. (2007). *Crea la XV región de Arica y Parinacota y la provincia del Tamarugal en la región de Tarapacá.* Recuperado de: <http://bcn.cl/1vrfv>.

Loi n° 92-125. (1992). *Relative à l'administration territoriale de la République.* Recuperado de: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000722113&dateTexte=&categorieLien=id>.

Construyendo la gobernanza territorial: experiencias de trabajo intermunicipal mediante un sistema regional de planificación y de ordenamiento territorial

Loi n° 2010-1563. (2010). *De réforme des collectivités territoriales. 2010-1563.* Recuperado de: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2010/12/16/IO/CX0922788L/jo/texte>.

Montecinos-Montecinos, Egon Elier. (2007). *Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa. El caso chileno.* Revista Economía Sociedad y Territorio 6 (23): 725–43.

Saa Vidal, René; Hermosilla Rumié, Vladimir; Aravena A, Evelyn; Arratia, Víctor; Opazo, Daniel; Rivera P, Iara; Toledano B, Natalia; Ibáñez Zamora, Jorge; Riveros, Jorge & Oliva Mellado, Roberto. (2002). *Informe final del proceso de Áreas Piloto Estratégicas (APE) Comuna San José de Maipo* (Informe de investigación). Santiago, Chile: Universidad de Chile y Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

Saa Vidal, René, Hermosilla Rumié, Vladimir; Aravena A, Evelyn; Arratia, Víctor; Opazo, Daniel; Rivera P, Iara; Toledano B, Natalia; Guzmán, César; Hevia, Héctor; Mascayano, Claudia & Steinberg, Arturo. (2002). *Informe final sobre los procedimientos y metodologías participativas aplicables en Áreas Piloto Estratégicas (APE): Lineamientos generales* (Informe de investigación). Santiago, Chile: Universidad de Chile y Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

Saa Vidal, René, Hermosilla Rumié, Vladimir; Hevia, Héctor; Mascayano, Claudia; Steinberg, Arturo; Guzmán, César; Joo, Jorge; Ibáñez Zamora, Jorge; Riveros & Oliva Mellado, Roberto. (2002). *Informe final del proceso de Áreas Piloto Estratégicas (APE) Comuna El Monte* (Informe de investigación). Santiago, Chile: Universidad de Chile y Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

Sepúlveda, Nelson; Ubilla Bravo, Gerardo & Fuentes, Pablo. (2008). *Plan de gestión de la competencia de Ordenamiento Territorial. Región Metropolitana de Santiago.* En Gerardo Ubilla Bravo (Ed.). *Informe de Pre-Transferencias de Competencias para el Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Santiago* (pp. 1–14). Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. <https://doi.org/10.13140/2.1.3645.8885>.

Spicer, Zachary Devon. (2013). *Regional Organization and the Dynamics of Inter-Municipal Cooperation* (PhD Thesis). London, Canada: The University of Western

Ontario. Recuperado de: <http://ir.lib.uwo.ca/etd/1312>.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) & Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2009). *Manual de elaboración del PLADECO.* Santiago, Chile: División de Políticas y Estudios de la SUBDERE. Recuperado de: <http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/paginas/8/46078/PLADECO.pdf>.

Ubilla Bravo, Gerardo & Galdámez Roco, Elizabeth. (2015). *Unidades de gestión territorial, medidas y requerimientos a los usos del territorio, según división política-administrativa. Región Metropolitana de Santiago.* Informe de investigación. Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Santiago. Etapa 3: Propuesta del PROT RMS. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. <https://doi.org/10.5281/zenodo.47219>.

Ubilla Bravo, Gerardo, Hidalgo Valdivia, Luis & Díaz Schifferli, Heny. (2014). *Política Pública Regional para el Desarrollo de Localidades Aisladas. Región Metropolitana de Santiago.* Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. <https://doi.org/10.13140/2.1.4776.3848>.

Ubilla Bravo, Gerardo; Mombiela Garrido, María; Sepúlveda Miranda, Nelson; Robles Vargas, Rodrigo & Díaz Seguel, Andrés. (2014). *Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2021. Región Metropolitana de Santiago.* Editado por Pablo Fuentes Flores. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. <https://doi.org/10.13140/2.1.4161.9844>.

Ubilla Bravo, Gerardo; Sepúlveda Miranda, Nelson; Robles Vargas, Rodrigo & Núñez Pino, Cecilia. (2014). *Política Pública Regional de Áreas Verdes. Región Metropolitana de Santiago.* Editado por Gerardo Ubilla Bravo. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. <https://doi.org/10.13140/2.1.2679.2326>.

Ubilla Bravo, Gerardo. (2012). *Entidades rurales aisladas de la Región Metropolitana de Santiago de Chile - RMS: localización y vulnerabilidad.* Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía 21 (2): 127–47.

Ubilla Bravo, Gerardo. (2014). *Brechas territoriales de género en la Región Metropolitana de Santiago, Chile*. Cuadernos Geográficos 53 (1): 122–59.

Ubilla Bravo, Gerardo. (2015a). *Hacia una propuesta de Ordenamiento Territorial para Melipilla, Chile*. Santiago, Chile; Montpellier, France: Editorial Académica Española. Recuperado de: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01265073>.

Ubilla Bravo, Gerardo. (2015b). *Proceso de formulación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Santiago*. Informe técnico. Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Santiago. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.3478.6324>.

Ubilla-Bravo, Gerardo. (2016). *Gobernanza territorial: bases, características y la necesidad de su estudio en Chile*. En Seminario Sustentabilidad y Gobernanza, 15. Santiago, Chile. <https://doi:10.5281/zenodo.164823>.

Ulrich, Peter. (2016). *Institutionalizing (Cross-Border) Citizenship on Subnational Level – The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) as New Administrative Space for Participatory and Functional Governance in Europe*. Federal Governance 13 (1). Recuperado de: <http://ojs.library.queensu.ca/index.php/fedgov/article/view/6023>.

Siglas

ARI: Anteproyecto Regional de Inversiones.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

ERD: Estrategia Regional de Desarrollo.

FNDR: Fondo nacional de Desarrollo Regional.

GOBE: Gobierno Regional.

GOBE RMS: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

LER: Lineamientos Estratégicos Regionales.

MOT: Marco Orientador Territorial.

ONG: Organizaciones No Gubernamentales.

OTAS: Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable.

PLADECO: Planes de Desarrollo Comunal.

PPR: Política Pública Regional.

PRC: Planes Reguladores Comunales.

PROPIR: Propuesta de Inversión Pública Regional.

PROT: Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

RMS: Región Metropolitana de Santiago.

SERPLAC: Secretaría Regional Ministerial de Coordinación.

SNI: Sistema Nacional de Inversiones.

SRP: Sistema Regional de Planificación.

SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

UCH: Universidad de Chile.

Empoderamiento poblacional y participación institucional en la etapa de implementación de políticas públicas LGBTI en Colombia¹

MELISSA SALDARRIAGA-YEPES

Universidad de Antioquia, Colombia.

melissa.saldarriaga@udea.edu.co

Resumen

El presente artículo expone conclusiones evaluativas y metodológicas de la investigación Implementación de políticas públicas LGBTI en Colombia: un análisis comparado del proceso de implementación de la política pública de Bogotá y Medellín.

Durante la investigación se observaron una serie de cambios significativos en dos de las variables empleadas para la evaluación [Actitud ante la implementación de la política pública (V.4) (AI) e Instancias de participación (V.6) (IP)], que mostraron la importancia del empoderamiento poblacional y la participación institucional de las poblaciones objetivo en la etapa de implementación de una política pública de inclusión social en Colombia.

Palabras clave: Política pública comparada, inclusión social, empoderamiento, poblaciones LGBTI.

Abstract

The present article exposes evaluative and methodological findings of the research Implementation LGBTI Public Policy in Colombia: A Comparative Analysis Process Implementation of Public Policy Bogota and Medellin.

During the investigation several significant changes in two of the variables used for evaluation [Attitude towards the implementation of public policy (V.4) (AI) and levels of participation (V.6) (IP)] were observed, which showed the importance of population empowerment and institutional participation of target populations at the stage of implementation of a public policy of social inclusion in Colombia.

Key words: Compared public policy, social inclusion, empowerment, LGBTI populations.

¹ Investigación realizada con el apoyo financiero del Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) y del Centro de Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Antioquia.

Introducción

A partir del análisis comparado de la ejecución de dos procesos estratégicos de la política pública LGBT de Bogotá y de su equivalente en la política pública LGBTI de Medellín, se determinó la importancia que tiene en las políticas públicas de inclusión social, la ejecución de programas encaminados a lo educativo², como: los programas destinados al acceso y permanencia en centros educativos, formación basada en la adquisición de poder e independencia de colectivos y particulares y capacitaciones a funcionarios públicos y fuerza pública; esto teniendo en cuenta que la prioridad de una política de reconocimiento es el cambio de imaginarios, y este cambio se logra, entre otras vías, a través de cambios sustantivos que se dan prioritariamente en el sector educativo.

Los resultados del análisis realizado a partir de un enfoque basado en la confluencia de herramientas del análisis comparado, la evaluación multifactorial, multinivel y centralizado en el impacto de la cadena de valor público propuesta para el desarrollo de la Variable Maestra (Valor público), son amplios y complejos, por tal motivo se expondrán en las siguientes páginas, concretamente, los resultados asociados a dos variables (Actitud ante la Implementación e Instancias de Participación), dado que éstas presentaron cambios durante el desarrollo de la investigación que modificaron el esquema básico de comparación y por ende la hipótesis inicial de la investigación.

El texto se divide en tres partes, la primera titulada: Políticas públicas de inclusión social, en la cual se introducirá al lector en las políticas públicas de inclusión social; la segunda, la evaluación de políticas públicas de inclusión social en perspectiva subnacional comparada, donde se plantea el tipo de evaluación y los enfoques subnacionales de la política que se utilizaron para el desarrollo de la investigación; en la tercera se presenta la teoría sobre el empoderamiento poblacional y la participación institucional, aplicada al contexto de Bogotá y Medellín; seguidamente se exponen las conclusiones de este trabajo.

Políticas públicas de inclusión social

Según Grau y Mateos (2002), los estudios realizados sobre las políticas públicas, se dividen en: 1) los que se centran en proporcionar información teórica y analítica sobre el estudio de políticas públicas y, 2) los que focalizan su quehacer en el análisis de políticas públicas sectoriales (políticas sociales, políticas medioambientales, políticas económicas, de seguridad, etc). A su vez, los últimos presentan una subcaracterización: “El análisis sectorial puede realizarse tanto para estudiar con detalle una determinada política pública, o bien para presentar el análisis de una política concreta en función de su evolución temporal o en función de variación territorial, esto es de cómo distintas entidades gubernamentales elaboran una determinada política” (Grau y Mateos, 2002).

² Por lo educativo se entendió toda acción que se vincule con los procesos de escolarización y formación en temas que desconozca un sector social específico.

En el estudio desarrollado, el análisis giró en torno a una política pública sectorial social, concretamente una política pública de inclusión social, perteneciente a la tercera subcaracterización presentada y denominada por Grau como variación territorial.

De igual forma, las políticas públicas de inclusión social son políticas sectoriales, “donde se establecen relaciones sociales y de poder entre grupos y personas en situaciones de 'desventajas' frente al Estado y la sociedad [...] 'mayoritaria'” (Roth y Mabgou, 2009, pp. 9-10). Por consiguiente, este tipo de políticas públicas, se refieren a acciones por parte de autoridades públicas que buscan reconocer o reivindicar los derechos sociales, políticos, económicos y culturales de poblaciones históricamente vulneradas y vulnerables, que son vistas como minorías.

En cierta medida, lo anterior establece una concepción de este tipo de políticas públicas, empero surgen preguntas como: “¿Qué demandas permiten la formulación de este tipo de políticas?” (Roth y Mabgou, 2009, p. 256) y ¿qué dinámicas se dan entre los diferentes actores sociales y estatales cuando la política se encuentra en su etapa de implementación?

En el caso particular de las políticas públicas para la diversidad sexual y de género que hacen parte de las políticas públicas de inclusión social, estas se caracterizan por llevar a cabo una gestión de las poblaciones LGBTI, convirtiendo lo que sería un asunto privado en un asunto central de lo público. Este tipo de políticas públicas y su simple realización o existencia, es una forma de legitimar aquellas poblaciones que han sido excluidas y discriminadas, frente al resto de la sociedad que se piensa homogénea y mayoritaria. De manera análoga, a esa legitimación que se logra desde afuera y que se dirige hacia la población o poblaciones objetivo de la política pública, la acompaña una legitimación bilateral interna que viene directamente de las poblaciones objetivo y se direcciona hacia el accionar del Estado, siendo reconocida por éste a partir de una legitimación de la población y sus acciones como actores sociales y políticos, que permite una apropiación por parte de estas y una relación basada en responsabilidades mancomunadas entre Estado y poblaciones, que se pueden observar en la formulación de soluciones, toma de decisiones e implementación de la política.

Las poblaciones a las cuales van dirigidas este tipo de políticas públicas, son sectores que se han visto afectados por la desigualdad en el acceso a los derechos (económicos, políticos, legales, sociales, etc) y cuya situación se ha agudizado con el pasar de los años, lo que significa un límite en la plena vivencia de la ciudadanía, entendiendo la misma en una doble perspectiva: como ciudadanía legal formal y ciudadanía simbólica³.

El acceso a la ciudadanía desde el status legal-formal y el status simbólico que se da tras la mediación de la comunidad política, que gestiona el contenido de la ciudadanía, su uso y sus

³ Este tipo de ciudadanía se refiere a la relación existente entre ciudadanos y el predominio de una idea taxonómica de ciudadanías de primera y de segunda, donde se dan relaciones horizontales y verticales respectivamente, según la valoración de cada ciudadano frente a su par.

límites, ha sido determinada y moralizada por sectores ortodoxos y religiosos que conforman una comunidad política que se autoerige como la encargada de prescribir lo justo y lo injusto, legitimando los criterios de distribución arbitraria de la ciudadanía. El poder de estos sectores (ortodoxos) al interior de la política nacional y de las comunidades políticas en general que coexisten en ella, continúa siendo dominante, por tal motivo, las fuertes desigualdades en términos de ciudadanía se introyectan positivamente por parte de quienes componen el nosotros-unificador y el Otros-excluyente⁴

No obstante, durante los años 70s se dio inicio a una serie de acciones reivindicativas dirigidas al sector poblacional diverso tanto en lo sexual como en el género, lo que desencadenaría un progresivo tejido de acciones que buscaban, paulatinamente, modificar el contexto de discriminación y exclusión existente. Estas acciones se dieron ante todo, como respuesta a las movilizaciones, estrategias de visibilización y exigencias que llevaba a cabo la población Gay, quien era en ese entonces la encargada de llevar la batuta de la lucha de reivindicación asociada a la diversidad sexual y de género (Roth y Mabgou, 2009, pp. 246-247).

Es en este tipo de situaciones que se lleva a cabo una política pública de inclusión social que pretende “[una] inclusión social vinculada con la equidad y con comportamientos y valoraciones de las personas que favorecen el sentido de la pertenencia a un proyecto común” (CEPAL, 2007), ya sea por medio de la restitución de unos derechos vulnerados o para emprender acciones diferenciadas determinadas por el tipo de población objetivo y las diferentes “formas en que esta población se intercomunica [...] con sectores externos a ella; cómo se contextualiza en los escenarios de ciudad donde canalizan sus actividades y la receptividad que tienen en el resto de la población, para poder definir sus bases sociales y entender el contexto donde se desenvolverá la política pública” (Roth y Mabgou, 2009, pp. 257).

Para el abordaje de este tipo de políticas públicas, especialmente para el estudio de la fase post hechura de las mismas que se desarrolló en la investigación, se recurrió al repertorio de herramientas y técnicas metodológicas que brinda el enfoque de las políticas públicas comparadas.

La evaluación de políticas públicas de inclusión en perspectiva subnacional comparada.

Políticas públicas comparadas

Las políticas públicas comparadas son “un método para el estudio de las políticas públicas mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, así como

⁴ Nosotros-unificador: los aparentemente iguales están unidos, basando su unión en esa igualdad. Otros-excluyente: desviarse al prototipo de sujeto transforma a la persona en ese otro que debe permanecer alejado de aquellos que no se alejan el prototipo.

de sus resultados e impacto” (Feldman (1987), según Parsons, 2007, p. 74), que ha ido posicionándose como un subcampo tanto de la política comparada como de las *polities sciences* (Cardoso y Bulcournf, 2008).

Este método coadyuva en el control analítico de la gestión pública que se da en cada una de las etapas de las políticas públicas en las diferentes escalas funcionales del poder geográfico-político: nacional, subnacional, regional y/o local. Además, proporciona al analista la posibilidad de hacer análisis sincrónicos y diacrónicos que muestran los cambios que sufre una política pública a partir de su delimitación temporal, de la escala funcional de su aplicación, del régimen político que interviene en su hechura y el contexto en el cual se lleva a cabo.

A estas posibilidades que brinda el método comparado al análisis de políticas públicas y la existencia de unas dimensiones teóricas y metodológicas propias del análisis de políticas públicas, se suma el enfoque secuencial de las políticas públicas que agregó una dimensión temporal-funcional basada en la secuencia de desarrollo y vida de la política, que “permite ver al Estado en movimiento” en diferentes etapas de su accionar público (Cardoso y Bulcournf, 2008, p. 11).

Empero, el repertorio de medios que brindan las políticas públicas comparadas va más allá de un complemento metodológico al estudio de políticas públicas, situándose en una perspectiva de análisis propia, pretendiendo conocer y explicar las diferencias entre políticas públicas similares a partir de la utilización de variables explicativas (Grau según Cardoso y Bulcournf, 2008, p. 11).

Por otro lado, y para situar la investigación en una dimensión analítica específica de las políticas públicas comparadas, se señala de acuerdo con Müller (2002) que existen tres núcleos principales de preguntas que orientan los análisis de políticas públicas. El primero relacionado con la “génesis de las políticas públicas”; el segundo, centrado en la función del aparato estatal y el posicionamiento de los actores administrativos implicados en la puesta en marcha de la política pública; y por último, el centrado en el “impacto de las políticas públicas en la sociedad”, haciendo énfasis en la modificación del tejido social y en la magnitud de concordancia entre los efectos obtenidos por la política y las expectativas de los decisores (Müller, 2002, p. 126).

En la investigación se tuvo en cuenta que el núcleo que definiría las dimensiones del estudio de comparación de políticas públicas, sería el tercer núcleo, que se centra en el impacto de las políticas públicas en la sociedad, puesto que la investigación que se realizó fue una evaluación de impacto de políticas públicas de inclusión social.

Cardoso y Bulcournf (2009) plantean la existencia de al menos dos niveles que surgen de la distinción presentada por Dahl en su texto sobre Análisis Político Moderno (1976), para efectuar un análisis de procesos de las políticas públicas. El primer nivel enfatiza en lo que los autores denominan “un marco eminentemente político (descriptivo, explicativo o hermenéutico)”, en el cual se dan procesos evaluativos focalizados en los problemas que propiciaron el proceso de formulación de una política de este tipo; y el segundo profundiza en la “orientación política

(combina elementos normativos y empíricos)”, que agrupa los análisis relacionados con la formulación y evaluación de políticas públicas.

Como se señaló, el núcleo que se implementó en el trabajo fue el tercero; esto es, el impacto de las políticas públicas en la sociedad, por lo que, en concordancia con ello, el nivel de procesos será el segundo: la orientación política.

Al hablar de orientación política, se alude a la búsqueda de una serie de políticas y acciones estatales que se ejecutan con el fin de aminorar la brecha existente entre un “estado de cosas actual” y un estado ideal de las cosas, observable como una probabilidad futura que se encuentra en construcción. De allí que la “esencia de la orientación política sea la consideración de alternativas y de sus consecuencias” (Dahl, 1976: 26), conocer los impactos que suscita una política en relación con la naturaleza misma que posee tal política (Cardoso y Bulcourf, 2009).

Asimismo, se presentan dos dimensiones al interior de la comparación de los procesos de implementación de las políticas públicas (orientación política), una primera centrada en la movilización de los actores que responden ante los resultados surgidos de la implementación de la política pública; y otra basada en la indagación por el cumplimiento de la función de la política pública formulada, es decir si la “implementación de la política pública resolvió la cuestión para la cual fue formulada” (Cardoso y Bulcourf, 2008, p. 14). Siendo esta última la que se empleó en la comparación.

En síntesis, lo planteado en el presente estudio de políticas públicas comparadas tuvo un nivel de procesos de orientación política, se centró en el impacto que la política ha tenido en la sociedad e indagó por la minimización de la brecha entre el estado de cosas actual y el estado de cosas reformado plasmado de manera ideal en la política.

Tipo de evaluación

La evaluación que se llevó a cabo fue una evaluación de impacto social de una política pública de inclusión social, que se expuso como una evaluación mixta, dado que así es posible agrupar las múltiples propiedades que posee la evaluación que se empleó.

Igualmente, ante los diferentes resultados que puede proyectar la implementación de las políticas públicas, el conocimiento e interés por los impactos reales en contraposición a los impactos que constituyen la modificación de lo legislativo, proporciona la posibilidad de observar la continuidad de la problemática, sus posibles mutaciones y/o la aparición de problemas nuevos (Parsons, 2007, p. 616). De allí que la evaluación se situara en lo que Parsons (2007) denomina como evaluación cualitativa, que se centra en observaciones y trabajo directo con las personas y sus problemas, y la influencia que la implementación de la política pública ha tenido en sus problemas, siendo causal de modificación positiva/negativa o perpetuación de los mismos. Especialmente, si se tiene en cuenta que el método para la evaluación de impacto fue el propuesto por Parsons (2007):

“comparar un problema/situación/condición con el estado que presentaba antes de la intervención” (Parsons, 2007, p. 617).

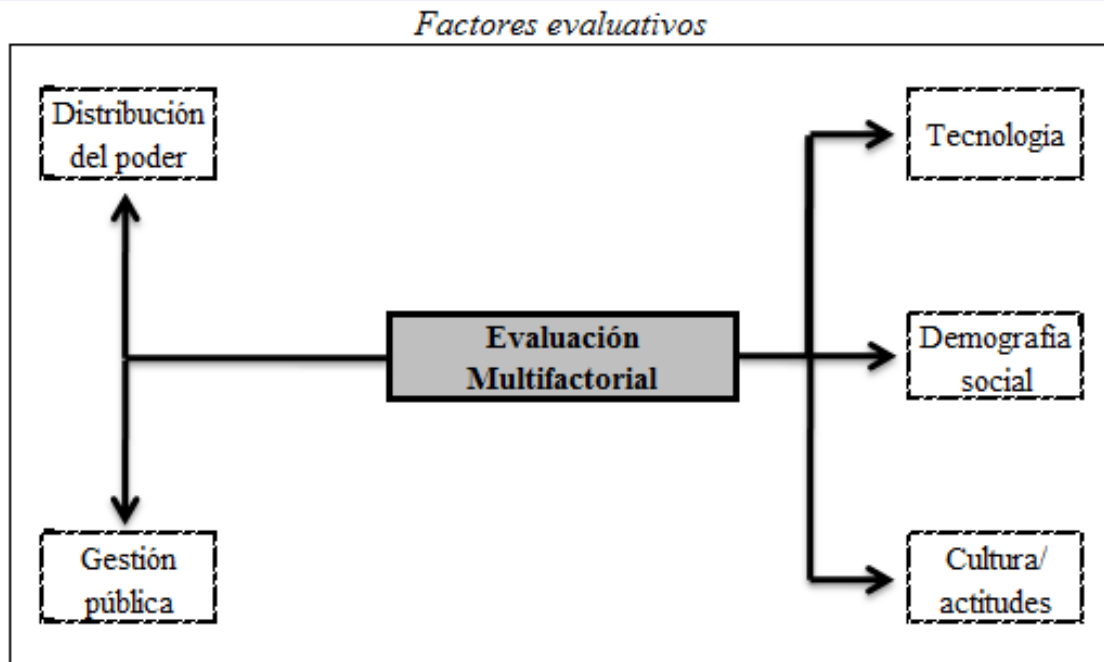
El énfasis en lo cualitativo que plantea como premisa este tipo de evaluación, radica en evitar las posibilidades de maniobrar e incluso de manipular las cifras con el uso del enfoque cuantitativo, que tienen aquellos que diseñan las políticas públicas, siendo ese análisis cuantitativo lo que legitima el proceso de hechura de la política, sin ser menester adentrarse en el problema que propició la formulación y el funcionamiento productivo de esa formulación con respecto al problema inicial (Parsons, 2007).

Empero, esto no quiere decir que se omitió del estudio el apoyo metodológico que puede significar el enfoque cuantitativo, se potenció lo cualitativo y se humanizaron las cifras, brindando rostro, discursos y experiencias para conocer la eficacia del accionar estatal y evidenciando los déficits de implementación de ideas en contraposición a la oferta cuantificable de servicios. De igual forma, se centralizó la observación en los procesos similares de casos diferentes para indagar en las similitudes y diferencias que se presentan en los mismos. Según la evaluación de impacto cualitativa multifactorial, lo que posibilitaría el reconocimiento de esas diferencias o similitudes en el resultado de la implementación y la eficacia de esta, serían los diferentes factores que perturban el accionar de la gestión administrativa (Parsons, 2007, p. 625), lo que posibilita diferenciar los impactos reales de las políticas que van dirigidas a poblaciones que comparten características y que se cimentan sobre objetivos análogos, lo que hace que sea indispensable para la realización de este tipo de evaluación el comprender los entornos externos que reflejan una mixtura de creencias, valores e imaginarios colectivos, debido a que estas amalgamas enmarcan el proceso interno de la elaboración de la política (Parsons, 2007, p. 624) y de su posterior implementación.

Los factores que se abordaron para llevar a cabo la evaluación —que irá más allá de una evaluación cualitativa centrada en la población objetivo—, fueron los que aparecen en la Ilustración 1.

Adicionalmente, al fraccionamiento por factores se desagregó el nivel subnacional estableciendo tres niveles de análisis desde los cuales se operacionalizó cada variable:

- *Un nivel procedimental*, donde se involucran una serie de reglas o procedimientos, que determinan las posibilidades de acción de los actores sociales y administrativos, métodos de acceso a la política, a los derechos, entre otros (Munck, 2006, p. 241) y descubre si estos procedimientos y reglas son utilizados o no;
- *Un nivel conductual*, cuya dimensión depende de las acciones (Munck, 2006, p. 244), las formas de asociación que crean entre ellos y cómo a partir de estas asociaciones entre colectivos o individuos, se favorece la incidencia de estos en las decisiones político-administrativas; y
- *Un nivel actitudinal*, que, refiere a la legitimidad (Garrido, 2003, p. 107) o ilegitimidad y el reconocimiento o no, que la población da a las acciones estatales-administrativas.

Ilustración 1: Factores evaluativos para evaluación multifactorial.

Fuente: Adaptado de Parsons (2007, pp. 625).

Tabla 1: Tipos de variables de la investigación

Nivel	Variable	Tipo de variable
Nivel procedimental	(v.1): Abuso y permisividad policial sobre la aceptación social de la discriminación (AP)	Variable independiente
	(v.2): Violación del derecho a la educación (VD)	Variable independiente
	(v.3): Cristalización burocrática (CB)	Variable independiente
Nivel conductual	(v.4): Actitud ante la implementación de la política pública (AI)	Variable independiente
	(v.5): Servicio institucional u organizacional con enfoque de género (SI)	Variable independiente
	(v.6): Instancias de participación: consejos consultivos, mesas de trabajo (IP)	Variable independiente
Nivel actitudinal	(v.M): Valor creado por la confianza/legitimidad en la acción administrativa y los programas ejecutados por la administración pública (VP)	Variable dependiente

Fuente: Elaboración propia

Teorizando el empoderamiento poblacional y la participación institucional desde la perspectiva de las políticas públicas de Medellín y Bogotá

Entre los procesos estratégicos que se analizaron en el nivel conductual, se encontraron por la política pública LGBT de Bogotá, en la variable (v.4) (AI) *“Acción 3: Fomento a procesos organizativos de personas intersexuales y de los sectores LGBT con mayores dificultades en su organización para la representación de sus intereses en las políticas públicas, planes, programas y espacios de decisión del Distrito Capital”*, perteneciente al Proceso Estratégico 2, Componente 1; y la *“Acción 1. Fortalecimiento de las organizaciones de los sectores LGBT, en su capacidad en el ejercicio de sus derechos y su incidencia ante las entidades del Distrito”*, del Componente 2. Por otro lado, de la política pública de Medellín se analizaron: el Proyecto *“Apropiación de la Política Pública LGBTI por parte de las mujeres LBT”*; y para la variable (v.6) (IP), se tuvieron en cuenta las instancias de participación y su efectividad como vías de contacto para propiciar el diálogo entre el sector social y la administración tanto de Bogotá como de Medellín.

Actitud ante la implementación de la política pública

Para el desarrollo de la variable 4 (v.4) se tuvo como referente la categoría de empoderamiento, en tanto las poblaciones LGBTI, y de forma aún más marcada la población de mujeres transgénero, hacen parte de las denominadas poblaciones vulnerables, poblaciones a las cuales se les ha impedido constantemente su acceso a derechos de tipo político, económico, cultural y/o social, donde la imposibilidad de acceder a recursos básicos e indispensables para reaccionar como individuos o como grupo social, como la información, el autoreconocimiento como sujetos de derechos y la suficiencia para adquirir bienes o servicios, obstaculizan el desarrollo integral de estas personas.

Como alternativa de la vulnerabilidad se ha posicionado la idea del empoderamiento “como proceso que permite hacer incidencia sociopolítica dentro de las dimensiones social, económica y política, y desde un ámbito personal y colectivo, y que puede ser una alternativa para lograr el desarrollo y mejorar las condiciones de una población” (Xicará, 2014, p. 28). El empoderamiento además posibilita que las personas, grupos o poblaciones se liberen de la violencia estructural sobre la que se establece la sociedad y que ha sido introyectada por las mismas poblaciones vulnerables evitando que accedan a un control de sus proyectos de vida.

La vulneración a estas poblaciones indujo a que en ambos Acuerdos municipales se hiciese explícita la necesidad de empoderar y formar a estas poblaciones para encauzar su acceso a los derechos que les han sido vulnerados y prevenir nuevas vulneraciones; de allí la preponderancia que se le da a este proceso de formación en la evaluación.

Para el análisis evaluativo se parte entonces del empoderamiento como desarrollo comunitario, lo que no excluye el tema de la participación, pues se comprende la participación como factor clave para transitar algunos ciclos propios del empoderamiento. Continuando con la centralización en el

desarrollo comunitario, se valoraron dos dimensiones: la dimensión basada en la autodeterminación personal para conocer si efectivamente se había logrado restituir la conciencia propia de derechos individuales, reales y ejercibles por parte las mujeres transgénero de la ciudad; la segunda dimensión se centró en la determinación social (Xicará, 2014, p. 59), que gira en torno a la relación y comunicación entre colectivos y la posibilidad del acercamiento propiciado por los objetivos comunes en procura de la articulación a una participación politizada en el sentido clásico; esto es que se instituya un espacio para el control y seguimiento al quehacer administrativo.

Cuando se habla de ciclos de empoderamiento se alude a los niveles que se encuentran entre el fortalecimiento poblacional y los resultados (caracterizados por las intenciones de participación por parte de aquellos y aquellas que logren “culminar” ese proceso de empoderamiento) que dimanen del fortalecimiento, y de su posterior potenciamiento favorecedor de la colectivización, lo que posibilita un análisis de eficiencia y eficacia de los procesos que buscan empoderar a las poblaciones desde el nivel individual, grupal, organizacional y comunitario (Xicará, 2014, p. 59), en pocas palabras, “el empoderamiento [es el] aprendizaje para la toma de decisiones” (Xicará, 2014, p. 59) autónomas, libres y conscientes que faciliten la adquisición de nuevos recursos informativos, comunicacionales, adquisitivos, entre otros.

Autodeterminación personal

Durante la constitución de la identidad personal, se produce una dualidad de sentimientos y emociones obstaculizadores para la colectivización y otros que propenden por esta. Entre esos sentimientos y emociones están: la vergüenza, el miedo, la humillación, la búsqueda de dignificación, la necesidad de ocultarse y la endofobia o endodiscriminación. De estos sentimientos contradictorios puede surgir una correlación de la vergüenza y de la celebración del orgullo y de la diferencia (visibilización en la marcha del orgullo gay, por ejemplo, pero una marginalización constante en los días que preceden la marcha o en los días posteriores a esta).

Entendiendo que la realidad humana es esencialmente posibilidad, y que por tal motivo, el individuo puede construirse a sí mismo, ganarse (respetar, festejar su diferencia, tener consciencia de su dignidad y por ende permitirse sentir indignación ante la violación de sus derechos) como perderse (sentirse un sujeto sin derechos o con menos derechos que los poseídos y ejercidos por el resto de la ciudadanía, impidiendo que surja la indignación, y evitando que respalde su propio proyecto de vida), en las poblaciones vulnerables y entre los grupos marginados e hiperdegradados, tiende a presentarse lo que Sartre (1967) llamaba “el instante final” (Sartre, 1967, p. 9), momento en el que un individuo recibe por primera vez la flecha de la injuria, que le anuncia con su herida lo que es a los ojos del mundo social, y lo que en consecuencia será para una gran parte de ese mundo social: un transgresor, un depravado, un monstruo.

Todas estas representaciones sociales y las reacciones que se crean en los demás ciudadanos, tras la naturalización de las mismas, tienden a ser introyectadas por los sujetos a los cuales van dirigidas, lo que hace que la persona pierda su potencia creadora y autónoma para construir su

propia identidad. Por esta razón, el empoderamiento debe iniciar con una autodeterminación personal que le brinde las herramientas a cada mujer transgénero, en este caso en particular, para apropiarse de su proyecto de vida, desmontando la violencia estructural que ellas mismas habían introyectado ante la discriminación, violencia y marginalización, de tal modo que lleguen a concebirse como sujetas de derechos y como ciudadanas de primera categoría, dado que la población transgénero no se siente receptora de una ciudadana plena, porque, entre otras razones, no puede acceder a derechos fundamentales.

La autodeterminación personal puede darse por medio de la identificación desde la vida entre mujeres transgénero, puesto que el inicio del empoderamiento puede darse al momento de conocer un par ya empoderado; asimismo la integración a colectivos donde se dé una construcción de solidaridad entre identificados puede potenciar la conciencia de dignidad de las personas y propiciar un empoderamiento que continúe por un camino de procesos individuales o colectivos, micropolíticos de participación ciudadana que construyan puentes con otros colectivos o con la institucionalidad misma.

Los procesos que conciben la autodeterminación personal, permiten que se dé una autorrelación práctica (autoconfianza, autorrespeto y autoestima) basada en el reconocimiento efectivo y positivo o no reconocimiento, resultante del tránsito por lo que Honneth (1999) denomina “las esferas de reconocimiento” (Honneth, 1999, pp. 17-38).

Algunas mujeres transgénero se han enfrentado a una fractura del reconocimiento en la esfera del amor (Honneth, 1999), en la cual interactúan unos pocos actores como los padres, la familia y los amigos. En esta esfera hablamos de una fractura del reconocimiento, puesto que dejan de existir las relaciones asimétricas y simétricas que se dan en ella a raíz de la relación dispar asociada a la etapa etaria en la cual se encuentren las personas, o en razón del vínculo social de representación familiar o filial, existente entre actores; convirtiéndose la familia en el primer espacio de expulsión, de maltrato y en ocasiones de afectación de la integridad física de las personas.

Lo anterior, soslaya el surgimiento de una autorrelación práctica de autoconfianza, dado que en este caso la niña, adolescente o mujer transgénero se ve enfrentada a la ilegitimidad y no reconocimiento de su identidad de género por parte de quienes fueron o son los partícipes en sus relaciones primarias.

De otro lado, la esfera del derecho, desligándola un poco de la idea de Honneth (1999), se presenta como una esfera de contexto interviniente, que determina el paso descendiente del reconocimiento de lo estatal a lo social y de lo social a lo individual, que sería el lugar de ubicación de la esfera del amor. En el caso de la población transgénero, la relación del derecho y el Estado en general, han favorecido el surgimiento de dos formas de menosprecio en tanto no se ha dado un deslinde real entre la moral pública y sus principios de origen religioso: una desposesión de derechos y una exclusión que si bien en términos teóricos y empíricos se hace cuestionable, no ha impedido que esta esfera vaya perfilándose a la par de las luchas libradas durante años por el reconocimiento, como la esfera donde se protege la integridad social (Tello, 2011, pp. 47-48) de las mujeres transgénero.

A pesar de los cambios establecidos en esta esfera, la exclusión y el reconocimiento asimétrico han hecho mella en el autorespeto de estas mujeres, entendido este como la precisión incuestionable de que se es sujeta de derechos.

Por último, encontramos la esfera de la solidaridad social (Tello, 2011, p. 49), donde el reconocimiento brota desde la valoración social, que a través de jerarquizaciones culturales, sociales y políticas ha estigmatizado a toda persona que se desligue del ideal de ser humano y de ciudadano que ha instaurado cada jerarquización, afectando la consciencia de dignidad de las mujeres transgénero, reforzando la idea de no ser merecedoras de ejercer derechos ciudadanos, distanciando la igualación de la lógica relacional de las Trans. Ellas ya no se sienten parte de una sociedad de primer orden, sino de una subrepticia sociedad de segundo orden, pues se ha introyectado la violencia estructural hasta el punto de ejercerla sobre ellas mismas.

Empero, el empoderamiento desde el desarrollo comunitario modifica las derivaciones que tuvo el reconocimiento intersubjetivo y que impidieron que efectivamente surgieran autorrelaciones positivas en las personas.

Determinación social

Esta dimensión presenta la importancia que tiene para el empoderamiento la relación entre colectivos que pugnan por la reivindicación y reconocimiento social de sus derechos, que tienen en común objetivos y desde ese encuentro primigenio resuelven entrelazar su fuerza creadora y potenciar su fuerza como colectivos para tener una mayor incidencia en las acciones administrativas que los afectan. No obstante, la puja por intereses individuales o particulares de cada colectivo, puede evitar que la articulación se logre; asimismo el enfoque del colectivo o de los activistas que lo componen es determinante: el *artivista* (Delgado, 2013, pp. 68-80) transforma, desde lo cultural y activista, desde su relación con la esfera institucional.

Los determinantes que impiden el acercamiento entre pares que en apariencia buscan lo mismo: reconocimiento, poder social, poder político, una mejor implementación de las políticas públicas en las que son parte de las poblaciones objetivo (en este caso en particular), contravienen el aumento de recursos de toda índole, que harían de la exigencia de derechos un proceso posiblemente más sencillo, aumentando las oportunidades de reaccionar frente a situaciones, prácticas institucionalizadas, decretos, leyes, funcionarios y demás que busquen perpetuar la condición de vulnerabilidad, y disminuyendo la percepción de vulnerabilidad, debilidad y marginalidad al interior del sector población en general y de los integrantes de los colectivos en particular.

En este nivel del empoderamiento, se da la potenciación de los sujetos que los acerca a la participación institucional y/o política como resultado del empoderamiento; ello no significa que si los colectivos no se integran y relacionan no puedan asumir el reto de la participación, sino que el poder de la participación en el caso de la participación más tradicional y política, como la

postulación de candidatos o la votación en bloque por candidatos específicos, se hará más difícil; y en el caso de la participación institucional, la poca presencia de colectivización y de movimiento social, marcarán las acciones de los administradores, quienes podrán libremente sortear la responsabilidad de tener que responder ante un movimiento no unificado.

No debe obviarse la importancia de los colectivos y de los actores sociales que pertenecen a los sectores poblacionales objetivo de una política pública, dado que son ellos los que conocen sus situaciones, son ellos los que pueden y deberían potenciar el poder territorial de la política y su focalización en problemáticas sociales que los afecten. El quehacer social basado en el empoderamiento poblacional debe procurar el cumplimiento real y efectivo de los proyectos, programas y demás, teniendo presente que cumplir con indicadores de proyecto desarticulados y agotar los recursos destinados a los mismos es una cuestión estratégica del administrador, que tiene las herramientas para depurar ambos, entregando recursos a colectivos desagregados para sus proyectos, obviando proyectos macro y 'ejecutando' sin problema alguno.

Medellín y su proyecto de empoderamiento

El proyecto de empoderamiento en la política pública de diversidad sexual y de género que se adelantó en Medellín dirigido por la Secretaría de las Mujeres y operado en 2014 por CERFAMI y en el 2015 por PUNTO FOCAL, con un tiempo de implementación de dos años que se cumplieron en los primeros días del mes de diciembre de 2015, buscaba que las mujeres diversas sexualmente (Lesbianas, Bisexuales y Transgéneros) se apropiaran de la política pública y de las herramientas que a raíz de su radicación, surgieron como puentes de consecución, reivindicación y protección de derechos. Este programa contaba con cuatro ejes dirigidos a la consecución del objetivo del empoderamiento: el organizacional, el jurídico, el psicológico y el social; siendo el organizativo el eje central del proyecto (Luisa Zapata, comunicación personal, 9 de noviembre de 2015), ya que entre los objetivos del proyecto se encontraban: apropiar a las mujeres sexualmente diversas de la idea de organización, guiarlas en la búsqueda de herramientas que les permitieran desde los colectivos, efectuar procesos de exigibilidad de sus derechos y lograr que la apropiación tenga como resultado una formación política que no necesariamente debe ser directa, pero sí participante.

Durante la operacionalización del proyecto, se desarrollaron entre uno y dos talleres semanales con cada una de las poblaciones objetivo (Lesbianas, Bisexuales y mujeres Transgéneros). En el caso de la población transgénero se optó por empoderar y fortalecer a un colectivo ya existente, en este caso Antioquia Trans⁵, teniendo en cuenta las hipótesis indicadoras encargadas de medir el grado de implementación del proyecto, entre las cuales se encontraban: el aumento del número de integrantes en el proyecto y por ende en los colectivos creados desde la experiencia de empoderamiento (Lestorbamos colectivo de mujeres lesbianas) o potenciados desde la misma

⁵ Colectivo de mujeres transgeneristas resultante de la meiosis del colectivo del primer colectivo de la ciudad de Medellín compuesto únicamente por transgeneristas, Trancity. Para más información sobre el Antioquiats, remitirse a: <https://www.facebook.com/antioquiats.medellin?fref=ts>

(Antioquia Trans), donde se estimó, según las participantes organizativas del proyecto, que se llegó a un aumento del 200% en participación luego de comparar el dato del año 2014 y el año 2015 (Luisa Zapata, comunicación personal, 9 de noviembre de 2015), lo que muestra el potencial de llegada de esta oferta institucional a la población. Otro de los indicadores fue el de Permanencia, que busca lograr que quienes habían participado el año inmediatamente anterior, continuaran asistiendo durante el año 2015 a las actividades programadas por el proyecto, lográndose un grupo base que permaneció en todo el proyecto y un grupo fluctuante que tenía acercamientos y distanciamientos con los procesos del mismo.

Bogotá: un empoderamiento que entrevistó resultados

Entre las acciones de corresponsabilidad de la política pública, se propende por una participación de todos los sujetos objetivo de la misma, viabilizando unas condiciones y acrecentando capacidades que faciliten las acciones en vía de salvaguardar el cumplimiento de sus derechos (Observatorio de la Política pública para la Garantía Plena de los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgénero, 2012). En el caso de Bogotá, la entidad encargada de este fortalecimiento y empoderamiento poblacional fue el Instituto distrital de la Participación Comunal (IDPAC), que a través de la creación de un semillero para la “investigación, creación y circulación de apuestas culturales y comunitarias” (Observatorio de la Política pública para la Garantía Plena de los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgénero, 2012, p. 9), dio lugar a la consolidación de un espacio centrado en los nuevos liderazgos donde se realizan trabajos en pro de las personas que hacen parte de estos sectores poblacionales. El semillero posee dos líneas de trabajo: una centrada en la aprehensión del Plan de Acción de la política pública y la segunda, encaminada a la ejecución de acciones que propendan la visibilización y movilización de estos sectores poblacionales.

El acompañamiento poblacional se dirigió a dos grupos específicos: INTRALEBIGA (intersexuales, transgéneros, lesbianas, bisexuales y gays) y a la Mesa LGBT de Ciudad Bolívar, con el fin de fortalecer organizacionalmente a estos grupos, donde el apoyo ha girado en torno a la realización y dinamización de reuniones (especialmente en INTRALEBIGA), para abordar temáticas como la institucionalidad, la cultura, la política pública y la gama de acciones colectivas a las cuales pueden acceder como colectivo.

En cuanto al trabajo con colectivos u organizaciones integradas en su mayoría por transgénero, el IDPAC ha venido trabajando desde el año 2009 con el Grupo de Apoyo a Transgéneros (GAT) en el espacio del Centro de ciudadanía LGBT Sebastián Romero (antes en el Centro Comunitario Distrital LGBT), que los ha orientado en la realización de actividades encaminadas a la sensibilización de los ciudadanos de Bogotá, centradas en la existencia, reconocimiento y derechos de las poblaciones LGBT.

Medellín y Bogotá: el análisis comparado de las acciones encaminadas al empoderamiento poblacional

El resultado de ambas intervenciones de la Administración Municipal de Medellín como de la Administración Distrital, ha sido positivo, en tanto ambos grupos de transgéneros sienten que gracias al trabajo desarrollado por las mismas, poseen más herramientas para defender sus derechos, para participar y para articularse entre ellas y con otros colectivos para la realización de actividades. Daniela García, Politóloga y mujer transgénero de la ciudad, cuenta que la experiencia con el Proyecto de empoderamiento le ha brindado la posibilidad a muchas mujeres transgéneros de Medellín de sentirse sujetas de derecho, de sentirse ciudadanas, les ha permitido sentirse orgullosas de su proyecto de vida y de tomar nuevamente las riendas de ese proyecto de vida, partiendo del conocimiento de sus derechos y de un nuevo proceso de introyección de sus derechos donde esa violencia estructural propia del contexto social en el cual se mueven y que las ha afectado en su idea de valor propio y en su dignidad, se ha visto permeada por la llegada al colectivo Antioquia Trans, donde desaparece esa representación de ser la que debe soportar el dolor causado por otros y otras porque no ser una persona con derechos. Además, su colectivización les permitió observar sus diferencias como mujeres transgéneros y encontrar puntos en común para potenciarse como colectivo. Si bien el avance es grande, Daniela García⁶ recalca que las mujeres transgéneros de la ciudad de Medellín (incluyéndola a ella) se encuentran en proceso de empoderamiento, que el camino se está transitando, pero aún queda mucho por hacer.

Un discurso similar porta Diana Navarro, Abogada, Directora de Corporación Opción por el Derecho a Ser y el Deber de Hacer, mujer transgénero de la ciudad de Bogotá, al señalar que las mujeres transgénero de la ciudad de Bogotá se encuentran en proceso de empoderamiento, pero recalca que existe un sofisma entre las transgéneros a propósito de la prostitución como procedimiento para conseguir dinero con el fin de salir del país directo a Europa, para luego regresar a Colombia con el dinero suficiente que les permita “comprar” una posición social. No obstante, señala que hay Trans que “prefieren evitarse problemas” (Diana Navarro, comunicación personal, 24 de octubre de 2015) no accediendo a espacios diferentes a los que han habitado durante su vida, siendo cada una de estas totalmente válidas (Diana Navarro, comunicación personal, 24 de octubre de 2015).

Por otro lado, en la ciudad de Medellín se conocieron dos colectivos compuestos por mujeres transgénero: Transcity que fue el primer colectivo Trans de la ciudad y cuyos objetivos están asociados al cambio de imaginarios sociales que las presentan como pervertidos y demás calificativos estigmatizadores; y a la constante creación de activismos y participación que coadyuven al mejoramiento en las condiciones de vida de esta población; y Antioquia Trans que es el resultado del proceso de meiosis del anterior, por motivos que una de las integrantes de

⁶ García, D. (2015, octubre). Territorio Expandido: Hablemos del poder de las mujeres diversas. Conversatorio presentado en el Parque de los Deseos, Medellín.

Antioquia Trans, llamó: “diferencias ideológicas y de apuesta” (Mujer transgénero de la ciudad de Medellín, comunicación personal, 4 de mayo de 2015).

En la ciudad existe una gran cantidad de grupos, colectivos y mesas de trabajo, integrados por personas pertenecientes a “todas las letras” que componen la sigla LGBTI, empero su relación es problemática y en algunos casos (pocos), violenta en el sentido verbal. Además, se presenta una división entre lo que se ha denominado *viejo y nuevo activismo*, que subdivide a los colectivos, grupos y activistas. Por viejo activismo se entiende a la acción de los colectivos y activistas que se han construido con una cercanía mayor hacia la institucionalidad que hacia la población, donde pugna el interés particular del colectivo o individual del activista, cuya relación entre ellos y para con el resto de colectivos, grupos y activistas es de constante fricción, especialmente cuando se buscan recursos para ejecutar proyectos de forma mancomunada con la Alcaldía o de forma autónoma; un ejemplo que se da entre los mismos activistas, grupos y colectivos sobre este tipo de acción, es el caso de la Corporación el Otro y el Grupo LGBTI de Antioquia.

Por otro lado, se encuentran los nuevos activismos, que están estrechamente relacionados con lo que se ha denominado *Artivismo*, que a diferencia del anterior pareciera negar e incluso neutralizar el activismo tradicional (viejo activismo). Sus postulados sociopolíticos se plasman en el espacio público, en los cuerpos, en los rostros, en la pintura y en las letras que se ven intervenidas por rimas asonantes y rimas consonantes. Los colectivos que se circunscriben en este tipo de activismo, tienen ideas diferentes y no se ven permeados por inconvenientes de construcción colectiva, como los activismos anacrónicos, que difícilmente trabajan entre ellos.

Entre estos colectivos, se encuentra el colectivo cultural Sáficas, constituido por un grupo de mujeres lesbianas y escritoras con “la idea de construir desde lo humano para construir conciencia, dejando a un lado rencillas por intereses económicos y políticos” (Jessica Castrillón, comunicación personal, 15 de junio de 2012), cuyo objetivo primordial es el cambio de imaginarios tanto al interior como al exterior de las poblaciones LGBTI. Este grupo que en un comienzo fue únicamente de mujeres lesbianas, ha expuesto lo productiva que es la pluralidad, la diferencia e inclusión (se han unido al colectivo mujeres bisexuales y heterosexuales, hombres gay, hombres heterosexuales y transgéneros) para la creación, erigiéndose como un colectivo que propicia y da la posibilidad a las personas que se ven inmersas en este de deshacerse de eso que los separa, haciendo que la diferencia no frustre la construcción de un sentimiento de igualdad que les permita trabajar y crear. A pesar de este mensaje unificador, su distancia de las instancias de participación por los problemas que observan en el viejo activismo, ha impedido que sus ideas sean escuchadas y tenidas en cuenta por la administración y la institucionalidad.

En el caso de Bogotá, se identificaron muchos colectivos, pero se decidió aludir a aquellos que pudieron ser observados en el marco de la presente investigación y que son reconocidos por una mayor cantidad de personas; esto sin demeritar la colectivización que han logrado las transgénero en prácticamente todas las 20 Localidades de Bogotá (Diana Navarro, comunicación personal, 24 de octubre de 2015). Uno de los que destacan es la Corporación Opción por El derecho a Ser y el Deber de Hacer, cuya directora es Diana Navarro y que está centrada en las personas transgénero

de la ciudad, especialmente en aquellas que ejercen la prostitución, focalizándose en niños y niñas transgénero que hayan sido obligadas a ejercer la prostitución por diferentes motivos, entre ellos la explotación sexual. La Corporación realiza acciones encaminadas a la reintegración social de estas mujeres y niñas, con un acompañamiento psicosocial y con la ejecución de proyectos productivos dirigidos a ellas. En segundo lugar, se identificó la Corporación Red Somos, que brinda asesoría a personas vulneradas y promueve la defensa de los derechos humanos con población Trans, población LGBTI en general y con otras poblaciones vulneradas y vulnerables como mujeres y jóvenes.

A diferencia de Medellín, en Bogotá no se evidencian las problemáticas de articulación entre colectivos, esto no quiere decir que no existan rencillas —tal vez con un trabajo más pormenorizado se logren percibir estos inconvenientes propios de los grupos sociales—. Estos colectivos, grupos, activistas o corporaciones, se agrupan con el fin de ejecutar proyectos de mediana cuantía, pero por lo general trabajan de forma individual puesto que sus estructuras, recorridos y recurso humano, les permite trabajar en conjunto con la Alcaldía.

Como puede observarse, las acciones en ambas ciudades relacionadas con el empoderamiento han tenido un Alto Impacto, se encuentran en momentos diferentes por la diferencia en el inicio de ambos programas y por la variación de algunos años de promulgación de las políticas públicas, así que se puede afirmar que en Bogotá se ha dado un mayor avance en los niveles de empoderamiento y en Medellín ha iniciado; si bien dos figuras preponderantes al interior de la población transgénero de ambas ciudades, señalan que se encuentran en proceso de empoderamiento en Bogotá se habla de acciones de empoderamiento desde el año 2009 mientras que en Medellín el programa inició con dos años de retraso en comparación con la promulgación de la política pública de la capital y responde a una acción de corresponsabilidad de la Secretaría de las Mujeres, y no a un programa de un Plan estratégico o de acción; adicionalmente se llevan dos años de ejecución de este tipo de programas.

Instancias de participación: consejos consultivos y mesas de trabajo

La participación de las poblaciones objetivo en todas las etapas de las políticas públicas de inclusión social es indispensable para intervenir comportamientos que afectan a sectores poblacionales determinados, puesto que estas políticas deben ser dinamizadas y reestructuradas en determinados periodos de tiempo y con el acompañamiento de las poblaciones objetivo.

De acuerdo con las pesquisas realizadas, ser receptores pasivos de los programas estatales no debe ser una opción, ya que por mucho interés y estudios sobre las temáticas que afectan a poblaciones particulares, son las mismas poblaciones las que conocen sus necesidades y son estas las interesadas en la implementación eficiente y eficaz de esas políticas. Los políticos únicamente buscan responder con la ejecución de los recursos ordinarios teniendo en cuenta una serie de indicadores que no necesariamente deben estar articulados a un Plan de acción y por ende a la

política pública, sino simplemente a un proyecto de un Plan de desarrollo (Funcionarios del proyecto de Medellín, comunicación personal, octubre 15 de 2015).

Como se mencionaba en el desarrollo de la variable número 4 (v.4), el nivel en el cual se podría decir que concluye el empoderamiento (que sin embargo es más cíclico y contextual que lineal), es en la participación institucional; no necesariamente política en el sentido tradicional de optar por un cargo público, sino que se trata de una participación dirigida al acercamiento con la esfera institucional, donde la perspectiva sociopolítica no se fisura, porque no se renuncia a lo colectivo y por lo tanto no renuncia al desarrollo comunitario de los primeros niveles del empoderamiento, pero que busca incidir en determinados asuntos del nivel institucional, como en los programas o proyectos de una política pública.

Los cambios sociopolíticos que sitúan la participación en ese mismo ámbito sociopolítico, empiezan a darse a finales de los 80 donde se configuran nuevos modelos de promoción de la participación ciudadana a través de la configuración de consejos consultivos (Gomà y Rebollo, 2001, pp. 202-203 citado por Xicarà, 2014, p. 41). Estos consejos consultivos permiten que los ciudadanos acceden a actividades públicas a través de un marco institucional (Xicarà, 2014, p. 42), donde es indispensable que se den compromisos que dinamicen los procesos construidos de forma compaginada entre actores que representan la institucionalidad y otros que representan a la población civil, específicamente las poblaciones objetivo.

La participación que se da en los consejos consultivos por parte de la población, es como se había señalado, institucional y socio-política, lo que propicia que las construcciones sociales se vean redireccionadas, en este caso en concreto, al ámbito de la administración municipal o distrital: no obstante, pueden redireccionarse hacia la realización de leyes y mecanismos varios (Xicarà, 2014, p. 42). Estas características que adquieren los consejos consultivos a través de la participación de la sociedad civil, abren una amalgama de posibilidades de interacción y de resultados desprendidos de las actividades emprendidas en su interior como la elaboración de actividades propias y desarrollar “funciones consultivas para autoridades municipales” (Xicarà, 2014, p. 43) o para ser evaluador de políticas.

De manera precisa, la participación institucional, entendida como el “proceso en el cual los ciudadanos deben influir en todas las acciones y decisiones sociopolíticas en las que están inmersos, habilitando el diálogo, el compromiso y unas condiciones institucionales que fortalezcan la interacción social” (Xicarà, 2014, p. 26), será la que posibilite el argumento analítico de la variable número seis (v.6), orientada al análisis de los consejos consultivos, la participación en ellos y en las mesas de trabajo a las que pudo accederse en esta investigación.

Medellín: la problemática del viejo activismo

El consejo consultivo de la política pública de Medellín hace parte de la estructura organizativa de la política, planteado en el artículo 6 de la misma, como un consejo conformado por personas y organizaciones que trabajan y representan al sector poblacional LGBTI, cuyos objetivos son: la

cooperación con la ejecución de la política pública, el seguimiento y evaluación a la misma, y la elección de siete representantes para que hiciesen parte del Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género; cumpliendo un papel de puente entre quienes implementan la política pública desde la administración y quienes están encargados de enviar observaciones, evaluaciones y sugerencias sobre la ejecución de los programas; esto es, la población civil que hace parte del consejo consultivo.

Otra instancia de participación, anexa al Consejo Consultivo, es el Comité Municipal de Diversidad Sexual, encargado de diseñar y monitorear el plan estratégico basado en los objetivos de la política pública, así como realizar las adecuaciones que, según muestren las evaluaciones, sean necesarias para que la política pública cumpla con sus cometidos. La creación de este Comité reemplazó a la Mesa de Trabajo LGBTI creada por el Decreto municipal 1272 de 2007.

Para adentrándose en el tema de la participación en estas nuevas instancias de participación, es menester señalar que por parte de los mismos activistas se esperaba una consolidación de la participación institucional de un movimiento social igualmente afianzado; no obstante, las cosas no fueron de esa manera. En un primer momento al Consejo Consultivo, se integraron cerca de 400 personas y para noviembre del 2014, hacían parte del consejo un total de 39 personas⁷. En cuanto al Comité, los integrantes del Consejo Consultivo recriminaron a la administración municipal el no tener en cuenta a los siete representantes elegidos por este consejo a la hora de definir acciones y programas que estarían encaminados a la implementación de la política pública.

La falta de interés y el irrespeto hacia el quehacer de los representantes del consejo consultivo, en opinión de los entrevistados, son el efecto de la pérdida de poder participativo y la disminución de la fuerza en las apuestas erigidas desde la población, que se ha visto reflejada en la disminución de los integrantes del consejo. Esta crítica hacia las poblaciones LGBTI como corresponsables de su política pública se hace incluso desde los mismos funcionarios que se encuentran al frente del proyecto al argüir que tras la consecución de la política pública, la participación y el interés de los colectivos disminuyeron (Funcionario asignado al proyecto, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015). A lo anterior, se suma el tema tratado también en la Variable 4 (v.4), sobre la pugna por satisfacer intereses individuales que han alejado a jóvenes activistas que prefieren trabajar desde sus comunas sin articularse a estos espacios que consideran corruptos, perdiéndose incidencia social y política desde lo colectivo.

La participación en estas instancias no ha permitido la reagrupación de demandas sociales en esos representantes poblacionales, alejando a la población civil que coadyuva en la implementación de la política pública desde la esfera de provisión de bienestar (Arcidiácono, 2011, pp. 19-20) que se repliega sobre las poblaciones y que potencia una ciudadanía activa.

⁷ Gamboa, a. (18 de noviembre de 2014). Medellín no le cumple a las personas LGBTI. En: Bajo La Manga. Recuperado el día 10 de febrero de 2015 de: <http://blogs.elespectador.com/bajo-la-manga/2014/11/18/medellin-no-le-cumple-a-las-personas-lgbti/>

Bogotá: un movimiento social burocratizado

En el artículo 10 del Decreto 608 de 2007, se establecía el consejo consultivo y se presentaban las que serían sus funciones en relación con la política pública. Este órgano es el encargado de asesorar todo lo relacionado con la política pública y al Alcalde o Alcaldesa del distrito, quien es el responsable directo de la misma. A su vez está conformado por los Secretarios distritales de Planeación, Gobierno, Integración social, Cultural, Recreación y Deporte, Desarrollo Económico, Educación y Salud y el director o directora del IDPAC (su participación también puede ser delegataria)⁸. A diferencia de Medellín, este consejo tiene un rol indispensable en la ejecución que es reconocido por el mismo Alcalde de Bogotá (Gustavo Petro) quien incluso se encargó de posesionarlos para el periodo 2014-2016. La legitimación de los integrantes de este consejo se refleja en la misma población que los considera indispensables para que la política avance y se posicione de acuerdo a las necesidades poblacionales de cada grupo representado.

Por otro lado, la participación en las mesas es más similar en ambas ciudades, pues estas, en el caso de Medellín, desarrollan acciones territorializadas según la comuna, por tanto, su participación (cuando se da) en proyectos de la política pública son igualmente territorializados a causa de la defensa comprometida de los objetivos particulares de las poblaciones de su comuna. Por su parte la Mesa de Trabajo LGBTI de Bogotá en cabeza de Diana Navarro han logrado una articulación a la política pública que incluso ha trascendido la voluntad política, ya que en ocasiones esta Mesa se ha encargado de continuar con las capacitaciones a la fuerza pública, asistiendo a espacios particulares, pero no con la intención de centrarse en unos lugares precisos sino por la extensión del distrito. No obstante, las diferencias en las mesas, ambas experiencias se presentan como espacios de descentralización del accionar político.

La comparación señaló que el Impacto en Bogotá de las instancias de participación es Alto y en Medellín es Bajo, porque la población transgénero en la ciudad de Bogotá ha pasado de forma más efectiva del empoderamiento replegado en el desarrollo comunitario al empoderamiento de llegada, que sería la participación institucional, mientras que en Medellín ese empoderamiento se encuentra replegado en el desarrollo comunitario, lo que nos muestra que ambas poblaciones están en nivel de tránsito diferentes.

Este nivel de participación acelerado, en el caso de Bogotá, ha llevado al movimiento social de dicha ciudad a una burocratización donde la coalición con los partidos que hasta el presente año (2015), permanecieron en el poder, había provocado el archivo de prácticas reaccionarias, dado que todo se manejaba a través de acuerdos de acción mancomunada, basados en un trato de respeto hacia la lucha histórica y hacia la reivindicación actual; empero, esa situación de convivencia podría verse afectada con la gestión del siguiente año (2016), donde tal vez deban

⁸ Cuatro personas pertenecientes a las poblaciones objetivo: una representante de las mujeres lesbianas, uno por los hombres gay, una o uno por los bisexuales y uno o una por las personas transgénero; cuatro personas del sector LGBT que represente actividades sociales, relacionadas con los derechos: salud, educación, trabajo, vida y seguridad, participación y cultura; una o un representante de una universidad que realice investigaciones relacionadas con esta temática.

recuperar esos medios de descentralización política para fraguar contenciones al poder administrativo.

En Medellín en cambio, se ha dado un proceso diferente, también resultado de la relación con la administración actual (2015), que en comparación a la de Bogotá ha preferido ser cauta en cuanto al abordaje del tema de diversidad sexual y de género a raíz de las persecuciones que tienden a venir acompañadas del desarrollo de una gestión donde se reconozcan a estas poblaciones; seguimientos que se llevan a cabo por parte del Procurador general de la Nación (Funcionario asignado al proyecto, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015), en Medellín el movimiento social se está estructurando por la percepción de déficit de implementación de la política pública y por la ilegitimidad de la gestión que ha adquirido la administración de Aníbal Gaviria (2012-2015), un ejemplo de ello es la creación de la Alianza Social LGBTI, que ha llamado la atención de la administración pero que parece estancada en la realización de un relativo único espacio de convergencia, la marcha por la diversidad sexual y de género (que tiende a modificar su nombre de acuerdo a las necesidades contextuales).

Conclusiones

Por el lado del empoderamiento, se notó que este es indefectible para que las mujeres transgénero puedan dinamizar procesos territorializados, como los que se llevan a cabo en el Barrio Santa fé de la ciudad de Bogotá con la fuerza pública, dado que en dicha ciudad no solo es menester contar con un policía que sirva de enlace entre la población LGBTI y la policía, sino que resulta clave que exista una figura entre la población civil que cumpla un papel de enlace entre esta y la institución policial que guíe procesos de convivencia desde el conocimiento de los actores y el espacio (un ejemplo de ello, es el trabajo realizado por Diana Navarro).

Por otra parte, el abandono paulatino de la participación institucional que se observó en Medellín, ha evitado que la política pública se nutra de aprendizajes experienciales y el vacío en los espacios creados por la política pública para la participación ciudadana, han provocado ese “cumplimiento” desordenado y con indiferencia por parte del Estado, por parte de la administración municipal. La participación del ciudadano y su permanencia en los espacios de discusión y construcción de la política pública, son indispensables para que la política pública se implemente con eficiencia y eficacia, sin reparticiones de recursos a colectivos con proyectos particulares que benefician únicamente al Estado que de esta forma responde ante los entes de control fiscal.

Por último y teniendo en cuenta el cambio ideológico de quien gestionará el Distrito Capital en el período 2016-2019, parangonar los avances o retrocesos a raíz de este cambio se presenta como una posibilidad de análisis interesante, en el marco de la preponderancia de la ubicación en el espectro político del directo responsable de la política pública: Enrique Peñalosa.

En cuanto a Medellín, el Alcalde para el período 2016-2019 tuvo un gran apoyo por parte de las poblaciones LGBTI, puesto que su programa se presentaba como el más idóneo para fortalecer la política pública en su etapa de implementación; no obstante la pregunta por si su administración avanzará o no en la implementación sin favorecer colectivos de vieja data con intereses particulares, está presente.

Referencias

Arcidiácono, P. (2011). *El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el "deber ser" de la participación y la necesidad política*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 51, 153-176. Rescatado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533683006>. Consultado el 3-03-2015.

Cardozo, N; Bulcours, P. (2008). *¿Por qué política pública?* Documento de Trabajo n° 3. Buenos Aires. Disponible en: http://www.politicacomparada.com.ar/material/09/documentos/doc-trabajo_n3.pdf

Cardozo, N; Bulcours, P. (2009). Políticas públicas comparadas. En Asociación argentina de estudios de administración pública. *Administración pública y cuestión federal: la red nación, provincias y municipios*. V Congreso de administración pública sociedad gobierno y administración. 27/5-29/5/2009. Rescatado de: <http://aaeap.org.ar/?congresos=quinto-congreso-argentino-de-administracion-publica>. Consultado el 25-06-2015.

CEPAL. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Chile: CEPAL. Rescatado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2812-cohesion-social-inclusion-sentido-pertenencia-america-latina-caribe>

Dahl, R. (1976). *Análisis político moderno*. España: Fontanella.

Gamboa, A. (18 de noviembre de 2014). *Medellín no le cumple a las personas LGBTI*. En Bajo La Manga. Recuperado el 10 de febrero de 2015 de: <http://blogs.elespectador.com/bajo-la-manga/2014/11/18/medellin-no-le-cumple-a-las-personas-lgbti/>

Delgado, M. (2013). *Artivismo y pospolítica: sobre la estetización de las luchas sociales en contextos urbanos*. QuAderns-e Institut Català d'Antropologia, 18, 68-80. Recuperado el día 30 de noviembre de 2015 de: <file:///C:/Users/care%20gva/Downloads/274290-374469-1-SM.pdf>

Garrido, A. (2003). *La consolidación de la democracia en Europa Oriental: una perspectiva comparada*. Cuadernos Constitucionales. 41/42, 97-132. Recuperado el 25 de septiembre de 2015 de: [file:///C:/Users/care%20gva/Downloads/DialnetLaConsolidacionDeLaDemocraciaEnEuropaOriental-1129312%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/care%20gva/Downloads/DialnetLaConsolidacionDeLaDemocraciaEnEuropaOriental-1129312%20(2).pdf)

Grau, M; Mateos, A. (Ed). (2002). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Honneth, A. (1999). *Entre Aristóteles y Kant. Esbozo de una moral del reconocimiento*. Logos: Anales del Seminario de Metafísica, 32, 17-38.

Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Segunda edición. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Munck, G. (2006). "Desagregando al régimen político: aspectos conceptuales en el estudio de la democratización". En Víctor Alarcón (Ed.). *Metodologías para el análisis político: Enfoques, procesos e instituciones* (pp. 237-278). México: UAM y Plaza Valdés Editores

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

Roth, A; Mabgou, M. (Comp). (2009). *Las políticas públicas de las diversidades: identidades y emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Empoderamiento poblacional y participación institucional en la etapa de implementación de políticas públicas LGBTI en Colombia

Sartre, J. (1967). *San Genet: Comediante y mártir*. Argentina: Editorial Losada.

Tello, F. (2011). *Las esferas del reconocimiento en la teoría de Axel Honneth*. Revista de sociología, 26, 45-57.

Xicará, M del C. (2014). *Participación y empoderamiento en la política de desarrollo local:*

Estudio comparado de las formas de participación ciudadana de las comunidades indígenas de Guatemala (2002-2012). (Tesis doctoral inédita Universidad Autónoma de Barcelona). Disponible en: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/285163/mdcxm1de1.pdf;jsessionid=F2534D0E2D2FA3643167C25F44769E1A.tdx1?sequence=1>. Consultado el 4 -08-2015.

